

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

11 november 2014 (\*)

„Vrij verkeer van personen – Burgerschap van de Unie – Gelijke behandeling – Staatsburger van een lidstaat zonder economische activiteit die op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft – Uitsluiting van deze personen van de bijzondere, niet op bijdragebetaling berustende uitkeringen krachtens verordening (EG) nr. 883/2004 – Richtlijn 2004/38/EG – Verblijfsrecht van langer dan drie maanden – Artikelen 7, lid 1, sub b, en 24 – Voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen”

In zaak C-333/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Sozialgericht Leipzig (Duitsland) bij beslissing van 3 juni 2013, ingekomen bij het Hof op 19 juni 2013, in de procedure

**Elisabeta Dano,**

**Florin Dano**

tegen

**Jobcenter Leipzig,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin, kamerpresidenten, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (rapporteur) en J. L. da Cruz Vilaça, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: A. Impellizeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 maart 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- E. Dano, vertegenwoordigd door E. Steffen, Rechtsanwältin,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Thorning als gemachtigde,
- Ierland, vertegenwoordigd door M. Heneghan, T. Joyce en E. Creedon als gemachtigden, bijgestaan door C. Toland, BL,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas en C. Candat als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse als gemachtigde,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer als gemachtigde, bijgestaan door J. Coppel QC, barrister,

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

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 mei 2014,

het navolgende

## Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 18 VWEU, en 20, lid 2, eerste alinea, sub a, en tweede alinea, VWEU, van de artikelen 1, 20 en 51 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), van 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, 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).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding van E. Dano en haar zoon Florin tegen Jobcenter Leipzig over de weigering van laatstgenoemde om hun uitkeringen van de basisvoorziening („Grundsicherung”) toe te kennen, te weten voor E. Dano, de uitkering voor levensonderhoud („existenzsichernde Regelleistung”), en voor haar zoon de sociale uitkering („Sozialgeld”), alsmede de tegemoetkoming in de huisvestings- en verwarmingskosten, als voorzien in de Duitse wettelijke regeling.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

Verordening nr. 1247/92

- 3 De eerste tot en met de achtste overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 1247/92 van de Raad van 30 april 1992 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 136, blz. 1) luiden als volgt:

„[...] er [dienen] wijzigingen te worden aangebracht in verordening (EEG) nr. 1408/71 [...], als bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 [...], laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2195/91 [...];

[...] het [is] noodzakelijk de definitie van ‚gezinslid’ in verordening (EEG) nr. 1408/71 uit te breiden om deze in overeenstemming te brengen met de rechtspraak van het Hof van Justitie over de uitlegging van deze term;

[...] het [is] eveneens noodzakelijk rekening te houden met de rechtspraak van het Hof van Justitie volgens welke bepaalde prestaties die worden verstrekt uit hoofde van nationale wetgevingen tegelijk onder de sociale zekerheid en de bijstand kunnen vallen wegens hun personele werkingssfeer, hun doelstellingen en hun wijze van toepassing;

[...] het Hof van Justitie heeft verklaard, dat de wetgevingen waaronder dergelijke prestaties worden toegekend door bepaalde kenmerken verwant zijn aan de bijstand, aangezien de behoefte het wezenlijke toekenningscriterium vormt en er bij de toekenning geen

voorwaarden worden gesteld met betrekking tot de tijdvakken van beroepsarbeid of betaling van bijdragen, en dat zij door andere kenmerken sterk aan de sociale zekerheid verwant zijn omdat er geen onderscheid bestaat ten aanzien van de manier waarop de betrokken prestaties worden toegekend en omdat er een wettelijk omschreven positie aan de begunstigten wordt toegekend;

[...] socialebijstandsregelingen [worden] krachtens artikel 4, lid 4, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de werkingssfeer van die verordening uitgesloten;

[...] genoemde voorwaarden en de wijze van toepassing ervan [zijn] van dien aard dat een coördinatiemethode die afwijkt van de thans in verordening (EEG) nr. 1408/71 vastgestelde methode en waarin de bijzondere kenmerken van bedoelde prestaties in aanmerking worden genomen, in die verordening zou moeten worden opgenomen om de belangen van de migrerende werknemers overeenkomstig het bepaalde in artikel 51 van het Verdrag te beschermen;

[...] deze prestaties [zouden] met betrekking tot personen die binnen de werkingssfeer van verordening [nr. 1408/71] vallen, uitsluitend conform de wetgeving van het land van de woonplaats van de betrokkene of van zijn gezinsleden moeten worden toegekend, waar nodig met inaanmerkingneming van de tijdvakken van wonen vervuld in een andere lidstaat, en zonder dat er sprake is van enige discriminatie op grond van nationaliteit;

[...] het [is] niettemin noodzakelijk te waarborgen dat de in verordening (EEG) nr. 1408/71 vastgestelde coördinatiemethode van toepassing blijft op prestaties die niet binnen het kader vallen van de betrokken bijzondere categorie prestaties of op prestaties die niet uitdrukkelijk in een bijlage bij die verordening zijn opgenomen; bijgevolg [is] een nieuwe bijlage noodzakelijk [...]"

Verordening (EG) nr. 883/2004

4 Verordening nr. 883/2004 heeft verordening nr. 1408/71 met ingang van 1 mei 2010 vervangen.

5 De punten 1, 16 en 37 van verordening nr. 883/2004 luiden:

„1) De voorschriften ter coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels behoren tot de regelingen betreffende het vrije verkeer van personen en moeten bijdragen aan de verhoging van de levensstandaard en de verbetering van de arbeidsomstandigheden.

[...]

16) Het is binnen de Gemeenschap in principe niet gerechtvaardigd dat socialezekerheidsrechten afhankelijk gesteld worden van de woonplaats van de betrokkene. In specifieke gevallen, met name voor bijzondere prestaties die verband houden met de economische en sociale omstandigheden van de betrokkene, zou echter diens woonplaats in aanmerking genomen kunnen worden.

[...]

37) Zoals het Hof van Justitie herhaaldelijk heeft gesteld, dienen voorschriften die afwijken van het beginsel van de exporteerbaarheid van socialezekerheidsprestaties strikt te worden uitgelegd. Dat betekent dat ze alleen van toepassing kunnen zijn op prestaties die aan de gespecificeerde voorwaarden voldoen. Daaruit volgt dat hoofdstuk 9 van titel III van deze verordening alleen van toepassing kan zijn op prestaties van bijzondere aard die niet op premie- of bijdragebetaling berusten en zijn vermeld in bijlage X bij deze verordening."

6 In artikel 1, „Definities“, van verordening nr. 883/2004 is bepaald:

„Voor de toepassing van deze verordening:

[...]

- l) wordt ten aanzien van elke lidstaat onder ‚wetgeving‘ verstaan de wetten, regelingen, statutaire bepalingen en alle andere uitvoeringsmaatregelen die betrekking hebben op de in artikel 3, lid 1, bedoelde takken van sociale zekerheid;

[...]”

- 7 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 883/2004, dat de personele werkingssfeer ervan regelt, is als volgt geformuleerd:

„Deze verordening is van toepassing op onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen, die in een van de lidstaten wonen, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden.”

- 8 Artikel 3 van die verordening, met het opschrift „Materiële werkingssfeer”, luidt:

„1. Deze verordening is van toepassing op alle wetgeving betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

[...]

- b) moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen;

[...]

- h) uitkeringen bij werkloosheid;

[...]

2. Tenzij in bijlage XI anders is bepaald, is deze verordening van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, al dan niet op premie- of bijdragebetaling berustend, alsmede op de stelsels betreffende de verplichtingen van een werkgever of een reder.

3. Deze verordening is tevens van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70.

[...]

5. Deze verordening is niet van toepassing op:

- a) sociale en medische bijstand [...];

[...]”

- 9 In artikel 4 van die verordening, met als opschrift „Gelijke behandeling”, is bepaald:

„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.”

- 10 Hoofdstuk 9 van titel III van verordening nr. 883/2004, dat betrekking heeft op „Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”, bevat artikel 70, met het opschrift „Algemene bepaling”, waarin is bepaald:

„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.”

11 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 Deel II van het Sociaal Wetboek).”

Richtlijn 2004/38

12 De punten 10, 16 en 21 van de considerans 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 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

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."

13 Artikel 6 van die richtlijn, „Verblijfsrecht voor maximaal drie maanden”, bepaalt in lid 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.”

14 Artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 luidt:

„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 [...]"

15 Artikel 8 van richtlijn 2004/38, „Administratieve formaliteiten voor burgers van de Unie”, bepaalt in lid 4:

„De lidstaten mogen niet het bedrag van de bestaansmiddelen vaststellen dat zij als toereikend beschouwen, maar moeten rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Dit bedrag mag in geen geval hoger liggen dan het minimumbedrag waaronder onderdanen van het gastland in aanmerking komen voor sociale bijstand, of, indien dit criterium niet voorhanden is, dan het minimale socialezekerheidspensioen dat het gastland uitkeert.”

16 Artikel 14 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Behoud van het verblijfsrecht”, luidt als volgt:

„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."

17 Artikel 24 van richtlijn 2004/38, „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

18 § 19a, lid 1, van het Sozialgesetzbuch Erstes Buch (Sociaal Wetboek, boek I; hierna: „SGB I”) noemt de twee belangrijkste soorten basisvoorziening voor werkzoekenden:

„De basisvoorziening voor werkzoekenden omvat de volgende uitkeringen:

1. uitkeringen ter bevordering van de inschakeling in het arbeidsproces,
2. uitkeringen voor levensonderhoud."

19 § 1 van het Sozialgesetzbuch, Zweites Buch (hierna: „SGB 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 afhankelijkheid van sociale voorzieningen te beëindigen of te verminderen, met name door inschakeling in het arbeidsproces,

2. uitkeringen voor levensonderhoud.”

20 § 7 SGB II, „Uitkeringsgerechtigden”, bepaalt:

„(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 burgers van de Unie; hierna: „FreizügigG/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 punt 1 van de tweede volzin geldt niet voor buitenlanders die in de Bondsrepubliek Duitsland verblijven op een verblijfstitel die is afgegeven overeenkomstig hoofdstuk 2, afdeling 5, van het Aufenthaltsgesetz [wet betreffende het verblijf]. De bepalingen op het gebied van het verblijfsrecht gelden onverminderd.

[...]”

21 § 8 SGB II, „Arbeidsgeschiktheid”, bepaalt in lid 1:

„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.”

22 § 9, lid 1, SGB II luidt:

„Behoeftig is eenieder die met het daartoe in aanmerking te nemen inkomen of vermogen niet of onvoldoende in zijn levensonderhoud kan voorzien en die voor de noodzakelijke ondersteuning geen beroep kan doen op andere personen, met name familieleden, of op andere uitkeringsinstanties.”

23 § 20 SGB II bevat aanvullende bepalingen betreffende de basisbehoeften. § 21 SGB II geeft regels voor de eventuele bijkomende behoeften en § 22 SGB II voor behoeften op het gebied van huisvesting en verwarming. §§ 28 tot en met 30 SGB II ten slotte hebben betrekking op uitkeringen voor opleiding en participatie.

24 § 1 van het Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch (hierna: „SGB XII”), dat betrekking heeft op de sociale bijstand, luidt:

„Doel van de sociale bijstand is om de uitkeringsgerechtigden in staat te stellen een menswaardig bestaan te leiden. [...]”

25 § 21 SGB XII bepaalt:



„Er worden geen uitkeringen voor levensonderhoud verstrekt aan personen die recht hebben op de in boek II geregelde uitkeringen voor arbeidsgeschikten en voor hun gezinsleden [...]”

26 § 23 SGB XII, met het opschrift „Sociale bijstand voor buitenlanders”, luidt als volgt:

„(1) Buitenlanders die daadwerkelijk op het grondgebied van de Bondsrepubliek verblijven, komen in aanmerking voor de in dit boek geregelde bijstand voor levensonderhoud, bijstand bij ziekte, bijstand bij zwangerschap en moederschap en zorgbijstand. De bepalingen van het vierde hoofdstuk gelden onverminderd. Verder kan sociale bijstand worden toegekend indien dit in het specifieke geval gerechtvaardigd is. De in de eerste zin genoemde restrictie geldt niet voor buitenlanders die in het bezit zijn van een vestigingsvergunning [„Niederlassungserlaubnis”] of een tijdelijke verblijfsvergunning [„befristeter Aufenthaltstitel”] en voornemens zijn zich permanent op het grondgebied van de Bondsrepubliek te vestigen. Bepalingen op grond waarvan behalve de in de eerste zin genoemde prestaties ook andere socialebijstandsuitkeringen worden of moeten worden verstrekt, gelden onverminderd.

[...]

(3) Buitenlanders die de Bondsrepubliek zijn binnengekomen om er sociale bijstand aan te vragen dan wel slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken, hebben evenmin als hun gezinsleden recht op sociale bijstand. Als zij naar de Bondsrepubliek zijn gekomen voor behandeling of verlichting van een ziekte, wordt bijstand bij ziekte enkel verstrekt om een acuut levensbedreigende situatie af te wenden of voor een dringende en absoluut noodzakelijke behandeling van een ernstige of besmettelijke ziekte.

(4) Buitenlanders die sociale bijstand ontvangen, moeten worden geattendeerd op de voor hen relevante terugkeer- en repatriëringsprogramma’s; in voorkomend geval moeten zij worden gestimuleerd om daarvan gebruik te maken.”

Wet inzake de vrijheid van verkeer van burgers van de Unie

27 De werkingssfeer van het FreizügG/EU is omschreven in § 1 van deze wet:

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

28 § 2 FreizügG/EU bepaalt met betrekking tot het recht van binnenkomst en verblijf:

„(1) Burgers van de Unie en hun gezinsleden 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 van de Unie onder de voorwaarden van § 4,

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

[...]

(4) Burgers van de Unie behoeven voor de binnenkomst niet in het bezit van een visum en voor het verblijf niet in het bezit van een verblijfstitel te zijn. [...]

(5) Voor een verblijf van burgers van de Unie van maximaal drie maanden volstaat het dat de burgers van de Unie in het bezit zijn van een identiteitskaart of van een geldig paspoort. De gezinsleden die geen burgers van de Unie zijn, hebben hetzelfde recht indien zij

in het bezit zijn van een erkend of anderszins toegelaten paspoort of vervangend document en zij de burger van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen.

[...]

(7) Dat er geen recht overeenkomstig lid 1 bestaat, kan worden vastgesteld wanneer is aangetoond dat de betrokkene heeft voorgewend dat hij aan de voorwaarden voor dat recht voldeed door gebruik te maken van valse of vervalste papieren of door een opzettelijk verkeerde weergave van de feiten. Dat er geen recht overeenkomstig lid 1 bestaat, kan ten aanzien van het gezinslid dat geen burger van de Unie is, bovendien worden vastgesteld wanneer vaststaat dat hij de burger van de Unie niet begeleidt of zich niet bij hem voegt teneinde het gezinsverband tot stand te brengen of te behouden. In die gevallen kan aan een familielid dat geen burger van de Unie is, de verstrekking van een verblijfskaart of van een visum worden geweigerd of kan zijn verblijfskaart worden ingetrokken. Besluiten krachtens de eerste tot en met de derde volzin dienen schriftelijk te worden genomen."

29 § 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, de partner 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 of partner, 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 of partner, in wier levensonderhoud wordt voorzien door die personen of hun echtgenoot of partner.

[...]”

30 § 4 FreizügG/EU bepaalt met betrekking tot economisch niet-actieve personen die het recht van vrij verkeer genieten:

„Economisch niet-actieve burgers van de Unie en hun familieleden die de burger van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen, hebben het in § 2, lid 1, bedoelde recht wanneer zij over een toereikende ziektekostenverzekering en voldoende bestaansmiddelen beschikken. Indien de burger van de Unie als student op het grondgebied van de Bondsrepubliek verblijft, komt dit recht uitsluitend toe aan zijn echtgenoot of partner en zijn ten laste komende kinderen.”

31 § 5 FreizügG/EU, met het opschrift „Verblijfskaarten, verklaringen inzake het duurzame verblijfsrecht”, bepaalt:

„[...]

(2) 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. De voor de registratie bevoegde autoriteiten verwerken of gebruiken die gegevens niet verder.

(3) Indien een bijzondere omstandigheid daartoe aanleiding geeft, kan worden getoetst of (nog steeds) wordt voldaan aan de voorwaarden voor het recht in de zin van § 2, lid 1.

[...]”

32 In § 5 a FreizügG/EU heet het:

„(1) De bevoegde autoriteit kan in de in § 5, lid 2, bedoelde gevallen van een burger van de Unie verlangen dat hij een identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt, alsmede in het geval van

[...]

3. § 2, lid 2, punt 5, het bewijs van een toereikende ziektekostenverzekering en voldoende bestaansmiddelen.”

33 § 6 FreizügG/EU, betreffende het verlies van het recht op binnenkomst en verblijf, bepaalt:

„(1) Onverminderd § 2, lid 7, en § 5, lid 4, kan uitsluitend om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikelen 45, lid 3, en 52, lid 1, VWEU) het verlies van het recht van § 2, lid 1, worden vastgesteld en de verklaring inzake het duurzame verblijfsrecht of de verblijfskaart voor tijdelijk of duurzaam verblijf worden ingetrokken. Ook de binnenkomst op het grondgebied kan om de in de eerste volzin genoemde redenen worden geweigerd. [...]

(2) Een strafrechtelijke veroordeling op zich is geen voldoende reden voor de in lid 1 genoemde besluiten of maatregelen. Alleen strafrechtelijke veroordelingen die nog niet uit het centrale register zijn verwijderd, mogen in aanmerking worden genomen, en wel uitsluitend voor zover de omstandigheden die tot de veroordeling hebben geleid, blijken geven van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging voor de openbare orde vormt. Het moet daarbij gaan om een reële en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.

(3) Bij een besluit ingevolge lid 1 moet met name rekening worden gehouden met de duur van het verblijf van de betrokkene in Duitsland, zijn leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in Duitsland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van herkomst.

[...]

(6) Besluiten of maatregelen betreffende het verlies van het tijdelijke of het duurzame verblijfsrecht mogen niet worden genomen voor economische doelen.

[...]”

34 Met betrekking tot de verplichting om het grondgebied te verlaten bepaalt § 7 FreizügG/EU:

„(1) Burgers van de Unie en hun gezinsleden zijn verplicht om het grondgebied te verlaten wanneer de vreemdelingenautoriteit heeft geconstateerd dat zij geen recht van binnenkomst en verblijf hebben. In het besluit moet worden gewezen op de mogelijkheid dat zij van het grondgebied worden verwijderd en moet een termijn voor het vertrek zijn bepaald. Uitgezonderd urgente gevallen, dient die termijn minstens één maand te bedragen. [...]

(2) Burgers van de Unie en hun gezinsleden die overeenkomstig § 6, lid 1, het recht van vrij verkeer hebben verloren, mogen het grondgebied van de Bondsrepubliek niet opnieuw binnenkomen en daar verblijven. Het in de eerste volzin bedoelde verbod wordt op verzoek aan een termijn gebonden. De termijn begint te lopen op het moment waarop de vreemdeling het grondgebied heeft verlaten. Op een verzoek tot intrekking van het verbod dat na een redelijke termijn of na een termijn van drie jaar wordt ingesteld, moet binnen zes maanden worden beslist.”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 35 E. Dano, geboren in 1989, en haar zoon Florin, geboren op 2 juli 2009 in Saarbrücken (Duitsland), bezitten beiden de Roemeense nationaliteit. Volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter is Dano Duitsland voor het laatst op 10 november 2010 binnengekomen.
- 36 Op 19 juli 2011 heeft de stad Leipzig haar een voor burgers van de Unie bestemde verblijfsverklaring met een onbeperkte geldigheidsduur afgegeven en haar datum van binnenkomst op het Duitse grondgebied vastgesteld op 27 juni 2011. Op 28 januari 2013 heeft de stad Leipzig haar bovendien een duplicaat van die verblijfsverklaring verstrekt.
- 37 Dano en haar zoon wonen sinds hun komst naar Leipzig in het appartement van een zus van eerstgenoemde, die voor hun onderhoud zorgt.
- 38 Dano ontvangt voor haar zoon Florin een bedrag van 184 EUR per maand aan kinderbijslag („Kindergeld”), dat haar namens het federale arbeidsbureau wordt uitgekeerd door het fonds voor gezinsbijslagen van Leipzig. Daarnaast ontvangt zij van het bureau jeugdzorg van Leipzig voor haar zoon, wiens vader onbekend is, een maandelijks onderhoudsvoorschot van 133 EUR.
- 39 Dano is in Roemenië drie jaar naar school gegaan, maar heeft geen eindexamen behaald. Zij verstaat Duits en kan zich daarin ook mondeling enigszins uitdrukken. Daarentegen kan zij geen Duits schrijven en is zij slechts in beperkte mate in staat Duitse teksten te lezen. Zij heeft geen beroep geleerd en is tot dusver noch in Duitsland noch in Roemenië werkzaam geweest. Hoewel haar arbeidsgeschiktheid nooit is betwist, wijst niets erop dat zij werk heeft gezocht.
- 40 De eerste aanvraag van Dano en haar zoon voor uitkeringen van de basisvoorziening op grond van het SGB II, werd door het Jobcenter Leipzig bij beschikking van 28 september 2011 afgewezen met een beroep op § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, SGB II. Daar deze beschikking niet is aangevochten, is zij definitief geworden.
- 41 Een nieuwe aanvraag, van 25 januari 2012, voor die uitkeringen werd door het Jobcenter Leipzig bij beschikking van 23 februari 2012 eveneens afgewezen. Tegen deze afwijzing hebben Dano en haar zoon bezwaar gemaakt, waarbij zij zich beriepen op de artikelen 18 VWEU en 45 VWEU en op het arrest Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344). Dit bezwaar is bij besluit van 1 juni 2012 afgewezen.
- 42 Tegen dat besluit hebben Dano en haar zoon op 1 juli 2012 beroep ingesteld bij het Sozialgericht Leipzig. In dit kader verzoeken zij wederom om toekenning van uitkeringen van de basisvoorziening voor werkzoekenden op grond van het SGB II, voor de periode vanaf 25 januari 2012.
- 43 Deze rechter is van mening dat Dano en haar zoon op grond van § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, SGB II en § 23, lid 3, SGB XII geen recht hebben op uitkeringen van de basisvoorziening. Hij vraagt zich echter af of het Unierecht – met name artikel 4 van verordening nr. 883/2004, het algemene beginsel van non-discriminatie van artikel 18 VWEU en het algemene verblijfsrecht van artikel 20 VWEU – aan die Duitse bepalingen in de weg staat.
- 44 Volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter betreft het hoofdgeding personen die zich niet kunnen beroepen op een verblijfsrecht in het gastland krachtens richtlijn 2004/38.
- 45 Daarop heeft het Sozialgericht Leipzig de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Is artikel 4 van verordening nr. 883/2004 ook van toepassing op personen die geen aanspraak maken op socialezekerheidsuitkeringen of gezinsbijslagen in de zin van artikel 3, lid 1, van deze verordening, maar op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van de artikelen 3, lid 3, en 70 van die verordening?

- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is het de lidstaten ingevolge artikel 4 van verordening nr. 883/2004 verboden om, teneinde te vermijden dat een onredelijk beroep wordt gedaan op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen voor levensonderhoud in de zin van artikel 70 van [verordening nr. 883/2004], behoeftige burgers van de Unie volledig of gedeeltelijk uit te sluiten van het recht op dergelijke uitkeringen, die aan eigen onderdanen in dezelfde situatie wel worden toegekend?
- 3) Indien de eerste of de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, is het de lidstaten ingevolge a) artikel 18 VWEU en/of b) artikel 20, lid 2, eerste alinea, sub a, VWEU juncto artikel 20, lid 2, tweede alinea, VWEU en artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 verboden om, teneinde te vermijden dat een onredelijk beroep wordt gedaan op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen voor levensonderhoud in de zin van artikel 70 van verordening nr. 883/2004, behoeftige burgers van de Unie volledig of gedeeltelijk uit te sluiten van het recht op dergelijke uitkeringen, die aan eigen onderdanen in dezelfde situatie wel worden toegekend?
- 4) Indien volgens het antwoord op bovenstaande vragen het Unierecht toestaat dat behoeftige burgers van de Unie gedeeltelijk van het recht op de bedoelde niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen voor levensonderhoud worden uitgesloten, mag de toekenning van dergelijke uitkeringen aan burgers van de Unie behoudens acute noodsituaties beperkt blijven tot de beschikbaarstelling van de voor de terugkeer naar het land van herkomst vereiste middelen, of verplichten de artikelen 1, 20 en 51 van het Handvest [...] tot het verstrekken van royale uitkeringen, die een duurzaam verblijf mogelijk maken?"

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

#### *Eerste vraag*

- 46 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4 van verordening nr. 883/2004 in die zin moet worden uitgelegd dat ook „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” in de zin van de artikelen 3, lid 3, en 70 van die verordening binnen de werkingssfeer daarvan vallen.
- 47 Vooraf moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechter de uitkeringen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, heeft aangemerkt als „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” in de zin van artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004.
- 48 In dit verband dient in de eerste plaats in herinnering te worden gebracht dat artikel 3 van verordening nr. 883/2004 de materiële werkingssfeer van deze verordening omschrijft en daarbij in lid 3 ervan uitdrukkelijk bepaalt dat zij „tevens van toepassing [is] op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70 [van die verordening].”
- 49 Uit de bewoordingen van artikel 3 van verordening nr. 883/2004 volgt dus duidelijk dat deze verordening van toepassing is op bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.
- 50 In de tweede plaats bepaalt artikel 70, lid 3, van verordening nr. 883/2004 dat artikel 7 ervan, dat de opheffing van de regels inzake de woonplaats regelt, en de andere hoofdstukken van titel III van deze verordening, die verschillende categorieën uitkeringen betreft, niet van toepassing zijn op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.
- 51 Hoewel dus artikel 70, lid 3, van verordening nr. 883/2004, als uitzondering, bepaalde voorschriften van deze verordening niet-toepasselijk verklaart op die prestaties, is artikel 4 niet een van die voorschriften.

- 52 Ten slotte beantwoordt de uitlegging volgens welke artikel 4 van verordening nr. 883/2004 van toepassing is op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, aan de bedoeling van de wetgever van de Unie, zoals blijkt uit de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1247/92, waarbij verordening nr. 1408/71 is gewijzigd om daarin bepalingen op te nemen inzake dit type prestaties teneinde rekening te houden met de rechtspraak daarover.
- 53 Volgens de zevende overweging van die considerans zouden deze prestaties uitsluitend conform de wetgeving van het land van de woonplaats van de betrokkene of van zijn of haar gezinsleden moeten worden toegekend, waar nodig met inaanmerkingneming van de tijdvakken van wonen vervuld in een andere lidstaat en zonder dat er sprake is van enige discriminatie op grond van nationaliteit.
- 54 De bijzondere bepaling die de Uniewetgever aldus middels verordening nr. 1247/92 heeft ingevoegd in verordening nr. 1408/71, kenmerkt zich dus door de niet-exporteerbaarheid van de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties als tegenwicht voor gelijke behandeling in de woonstaat.
- 55 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord 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.

*Tweede en derde vraag*

- 56 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 18 VWEU, 20, lid 2, VWEU, artikel 24, lid 2, 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 uit hoofde waarvan economisch niet-actieve onderdanen van andere lidstaten volledig of gedeeltelijk zijn uitgesloten van het recht op bepaalde „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” in de zin van verordening nr. 883/2004, terwijl die prestaties wel worden toegekend aan eigen onderdanen van de betrokken lidstaat die zich in dezelfde situatie bevinden.
- 57 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat krachtens artikel 20, lid 1, VWEU eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie is (arrest N., C-46/12, EU:C:2013:9725, punt 25).
- 58 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, dient de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent zij degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, binnen de materiële werkingssfeer van het VWEU aanspraak op een gelijke behandeling rechtens (arresten Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31; D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, punt 28, en N., EU:C:2013:9725, punt 27).
- 59 Elke burger van de Unie kan zich dus op het in artikel 18 VWEU opgenomen verbod van discriminatie op grond van nationaliteit beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallende situaties. Daartoe behoren de situaties die de uitoefening van de in de artikelen 20, lid 2, eerste alinea, sub a, VWEU en 21 VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven betreffen (zie arrest N., EU:C:2013:97, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 60 In dit verband moet worden vastgesteld dat artikel 18, lid 1, VWEU elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt „binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld”. Artikel 20, lid 2, tweede alinea, VWEU preciseert uitdrukkelijk dat de rechten die dit artikel aan de burgers van de Unie verleent, worden uitgeoefend „onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”. Voorts stelt ook artikel 21, lid 1, VWEU het recht van de burgers van de Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen

en te verblijven ervan afhankelijk dat „de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld” in acht worden genomen (zie arrest Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 61 Het beginsel van non-discriminatie, dat op algemene wijze in artikel 18 VWEU is geformuleerd, is in artikel 24 van richtlijn 2004/38 nader bepaald ten aanzien van burgers van de Unie die, zoals verzoekers in het hoofdgeding, hun recht uitoefenen om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Dit beginsel is voorts nader bepaald in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 ten aanzien van burgers van de Unie, zoals verzoekers in het hoofdgeding, die in de gastlidstaat een beroep doen op de in artikel 70, lid 2, van die verordening bedoelde prestaties.
- 62 In die omstandigheden dienen artikel 24 van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van verordening nr. 883/2004 te worden uitgelegd.
- 63 Vooraf moet worden vastgesteld dat de in artikel 70, lid 2, van die verordening genoemde „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” zonder meer 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 bijstandstelsels, 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 Brey, EU:C:2013:565, punt 61).
- 64 Voorts moet worden opgemerkt dat terwijl artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van verordening nr. 883/2004 het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit verwoorden, artikel 24, lid 2, van genoemde richtlijn een afwijking van het beginsel van non-discriminatie bevat.
- 65 Krachtens laatstgenoemde bepaling 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, sub b, van richtlijn 2004/38 bedoelde periode om werk te zoeken, die langer is dan eerstgenoemde periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden.
- 66 In dit verband blijkt uit het dossier dat Dano sinds meer dan drie maanden in Duitsland woont, dat zij geen werk zoekt en dat zij het grondgebied van deze lidstaat niet is binnengekomen om er te werken, zodat zij niet binnen de personele werkingssfeer van artikel 24, lid 2, richtlijn 2004/38 valt.
- 67 Derhalve moet worden nagegaan of artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van verordening nr. 883/2004 zich ertegen verzetten dat in een situatie als die in het hoofdgeding wordt geweigerd om sociale uitkeringen toe te kennen.
- 68 Overeenkomstig artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 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.
- 69 Daaruit volgt dat een burger van de Unie, wat de toegang tot sociale uitkeringen betreft, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, zich er alleen op kan beroepen 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.
- 70 In de eerste plaats beperkt aldus artikel 6 van richtlijn 2004/38, voor verblijven van maximaal drie maanden, de in verband met het recht van verblijf te vervullen voorwaarden of formaliteiten tot de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort en behouden volgens artikel 14, lid 1, van deze richtlijn burgers van de Unie

en hun familieleden dit recht zolang zij geen onredelijke belasting voor het socialebijstandstelsel van het gastland vormen (arrest Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 39). Krachtens artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 is het gastland aldus niet verplicht gedurende die periode een recht op een sociale uitkering toe te kennen aan een onderdaan van een andere lidstaat of aan diens gezinsleden.

- 71 In de tweede plaats wordt bij een verblijf van meer dan drie maanden de verkrijging van het verblijfsrecht verbonden aan de in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarden, en behouden volgens artikel 14, lid 2, ervan de burgers van de Unie en hun familieleden dit recht slechts zolang zij aan die voorwaarden voldoen. In het bijzonder volgt uit punt 10 van de considerans van deze richtlijn dat die voorwaarden met name beogen te voorkomen dat deze personen een onredelijke belasting voor het socialebijstandstelsel van het gastland vormen (arrest Ziolkowski en Szeja, EU:C:2011:866, punt 40).
- 72 In de derde plaats volgt uit artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, aldaar een duurzaam verblijfsrecht heeft en dat dit recht niet aan de in het vorige punt genoemde voorwaarden is onderworpen. Zoals in punt 18 van de considerans van deze richtlijn is uiteengezet, mogen, wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal verworven is, met het oog op de totstandbrenging van een effectief mechanisme voor de integratie in de samenleving van dat land, geen voorwaarden meer worden gesteld (arrest Ziolkowski en Szeja, EU:C:2011:866, punt 41).
- 73 Om te beoordelen of economische niet-actieve burgers van de Unie in de situatie van verzoekers in het hoofdeding, die langer dan drie maanden maar korter dan vijf jaar in het gastland hebben verbleven, er aanspraak op kunnen maken dat zij ter zake van het recht op sociale uitkeringen gelijk worden behandeld als de onderdanen van die lidstaat, moet derhalve worden onderzocht of het verblijf van die burgers voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38. Een van die voorwaarden is de verplichting van de economisch niet-actieve burger van de Unie om voor zichzelf en voor zijn gezinsleden over voldoende bestaansmiddelen te beschikken.
- 74 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 uitkeringen kunnen doen gelden, zou dit indruisen tegen de in punt 10 van de considerans 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 het gastland vormen.
- 75 Daaraan dient te worden toegevoegd dat richtlijn 2004/38 met betrekking tot de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen, onderscheid maakt tussen enerzijds personen die een beroepsactiviteit uitoefenen en anderzijds degenen die dat niet doen. Volgens artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 2004/38 beschikt de eerste groep burgers van de Unie die zich in het gastland bevinden, over het verblijfsrecht zonder enige andere voorwaarde te hoeven vervullen. Ten aanzien van de economisch niet-actieve personen vereist artikel 7, lid 1, sub b, van deze richtlijn daarentegen dat zij voldoen aan de voorwaarde dat zij over voldoende bestaansmiddelen beschikken.
- 76 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 beoogt te voorkomen dat economisch niet-actieve burgers van de Unie gebruik maken van het voorzieningstelsel van het gastland om hun bestaansmiddelen te financieren.
- 77 Zoals de advocaat-generaal in de punten 93 en 96 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is de mogelijkheid dat burgers van de Unie die gebruik hebben gemaakt van hun vrijheid van verkeer en van verblijf, met betrekking tot sociale uitkeringen anders worden behandeld dan de eigen onderdanen van het gastland, een onvermijdelijke consequentie van richtlijn 2004/38. Een dergelijke potentiële ongelijke behandeling is immers gebaseerd op het door de Uniewetgever in artikel 7 van die richtlijn gelegde verband tussen enerzijds het vereiste van voldoende bestaansmiddelen als verblijfsvoorwaarde en anderzijds de wens om belasting van het socialebijstandstelsel van de lidstaten te voorkomen.



- 78 Een lidstaat moet dus de mogelijkheid hebben om onder toepassing van dat artikel 7 te weigeren sociale uitkeringen toe te kennen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer uitoefenen met als enig doel sociale bijstand van een andere lidstaat te genieten hoewel zij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om in aanmerking te komen voor een verblijfsrecht.
- 79 Indien een betrokken lidstaat deze mogelijkheid wordt ontnomen, zou dit, zoals de advocaat-generaal in punt 106 van zijn conclusie heeft opgemerkt, er aldus toe leiden dat personen die bij binnenkomst op het grondgebied van een andere lidstaat niet over voldoende middelen beschikken om in hun onderhoud te voorzien, daarover automatisch zouden beschikken als gevolg van de toekenning van een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie die tot doel heeft de uitkeringsgerechtigde een bestaansminimum te garanderen.
- 80 Bijgevolg moet voor elke belanghebbende een concreet onderzoek van zijn economische situatie worden verricht, zonder rekening te houden met de aangevraagde sociale uitkeringen, teneinde te beoordelen of hij voldoet aan de voorwaarde dat hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt om in aanmerking te komen voor een verblijfsrecht uit hoofde van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38.
- 81 In het hoofdgeding beschikken verzoekers volgens het onderzoek van de verwijzende rechter niet over voldoende bestaansmiddelen en kunnen zij dus geen aanspraak maken op een verblijfsrecht in het gastland krachtens richtlijn 2004/38. Zoals is vastgesteld in punt 69 van het onderhavige arrest, kunnen zij zich bijgevolg niet beroepen op het beginsel van non-discriminatie van artikel 24, lid 1, van die richtlijn.
- 82 In die omstandigheden verzet artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38, gelezen in samenhang met artikel 7, lid 1, sub b, daarvan, zich niet tegen een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, voor zover deze regeling onderdanen van andere lidstaten die in het gastland geen verblijfsrecht genieten krachtens richtlijn 2004/38, 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.
- 83 Dezelfde slotsom geldt voor de uitlegging van artikel 4 van verordening nr. 883/2004. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen, die „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” in de zin van artikel 70, lid 2, van die verordening zijn, worden krachtens dat artikel 70, lid 4, immers uitsluitend toegekend door de lidstaat waarin de betrokkene woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat. Daaruit volgt dat niets zich ertegen verzet dat de toekenning van dergelijke uitkeringen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie afhankelijk wordt gesteld van het vereiste dat deze burgers voldoen aan de voorwaarden om een recht op verblijf in het gastland te genieten krachtens richtlijn 2004/38 (zie in die zin arrest Brey, EU:C:2013:965, punt 44).
- 84 Gelet op het voorgaande dient op de tweede en de derde prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38, gelezen in samenhang met artikel 7, lid 1, sub b, daarvan, en artikel 4 van verordening nr. 883/2004 in die zin moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen de regeling van een lidstaat op grond waarvan onderdanen van andere lidstaten zijn uitgesloten 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, terwijl deze prestaties wel worden toegekend aan de onderdanen van het gastland die zich in dezelfde situatie bevinden, voor zover deze onderdanen van andere lidstaten in het gastland geen verblijfsrecht genieten krachtens richtlijn 2004/38.

#### *Vierde vraag*

- 85 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 1, 20 en 51 van het Handvest in die zin moeten worden uitgelegd dat zij de lidstaten verplichten aan burgers van de Unie niet op bijdragebetaling berustende uitkeringen van de basisvoorziening toe te kennen, waardoor een duurzaam verblijf mogelijk wordt, dan wel in die zin dat deze lidstaten die toekenning kunnen beperken tot de beschikbaarstelling van de voor de terugkeer naar het land van herkomst benodigde middelen.

- 86 In herinnering dient te worden gebracht dat het Hof in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU het Unierecht alleen dient uit te leggen binnen de grenzen van de bevoegdheden die hem zijn toegekend (zie met name arrest *Betriu Montull*, C-5/12, EU:C:2013:571, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 87 In dit verband bepaalt artikel 51, lid 1, van het Handvest dat de bepalingen hiervan zijn gericht tot de lidstaten „uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen“.
- 88 Volgens artikel 6, lid 1, VEU houden de bepalingen van het Handvest geenszins een verruiming in van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen. Evenzo breidt het Handvest, volgens artikel 51, lid 2, ervan, het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, scheidt het geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, en wijzigt het niet de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken (zie arrest *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punten 17 en 23, en beschikking *Nagy*, C-488/12–C-491/12 en C-526/12, EU:C:2013:703, punt 15).
- 89 In dit verband moet worden vastgesteld dat het Hof in punt 41 van het arrest *Brey* (EU:C:2013:565) heeft bevestigd dat artikel 70 van verordening nr. 883/2004, waarin het begrip „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties“ is omschreven, niet ertoe strekt de materiële voorwaarden voor een recht op die prestaties te bepalen. Het staat aan de wetgever van elke lidstaat om deze voorwaarden vast te stellen.
- 90 Voor zover die voorwaarden niet voortvloeien uit verordening nr. 883/2004 of uit richtlijn 2004/38 noch uit andere handelingen van afgeleid Unierecht, en de lidstaten dus bevoegd zijn om de voorwaarden voor de toekenning van dergelijke prestaties te regelen, zijn zij dit ook, zoals de advocaat-generaal in punt 146 van zijn conclusie heeft gesteld, om de omvang van de door dit soort prestaties gewaarborgde sociale bescherming te bepalen.
- 91 Bij het vaststellen van de voorwaarden voor en de omvang van de toekenning van de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties geven de lidstaten bijgevolg geen uitvoering aan het Unierecht.
- 92 Derhalve is het Hof niet bevoegd om de vierde vraag te beantwoorden.

### **Kosten**

- 93 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:

- 1) **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, moet in die zin worden uitgelegd dat „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties“ in de zin van de artikelen 3, lid 3, en 70 van die verordening, binnen de werkingssfeer van artikel 4 daarvan vallen.**
- 2) **Artikel 24, lid 1, 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, gelezen in samenhang met artikel 7, lid 1, sub b, daarvan, en**

**artikel 4 van verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, moeten in die zin worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen de regeling van een lidstaat op grond waarvan onderdanen van andere lidstaten zijn uitgesloten 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, terwijl deze prestaties wel worden toegekend aan de onderdanen van het gastland die zich in dezelfde situatie bevinden, voor zover deze onderdanen van andere lidstaten in het gastland geen verblijfsrecht genieten krachtens richtlijn 2004/38.**

- 3) Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd om de vierde vraag te beantwoorden.**

ondertekeningen

---

\* Procestaal: Duits.