

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 15 september 2015 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Fri rörlighet för personer – Unionsmedborgarskap – Likabehandling – Direktiv 2004/38/EG– Artikel 24.2 – Socialt bistånd – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artiklarna 4 och 70 – Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner – Medborgare i en medlemsstat som söker arbete och uppehåller sig i en annan medlemsstat – Omfattas inte – Behållande av ställningen som arbetstagare”

I mål C-67/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundessozialgericht (Tyskland) genom beslut av den 12 december 2013, som inkom till domstolen den 10 februari 2014, i målet

Jobcenter Berlin Neukölln

mot

Nazifa Alimanovic,

Sonita Alimanovic,

Valentina Alimanovic,

Valentino Alimanovic,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot och C. Vajda samt domarna E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Berger (referent), E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund och J. L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 februari 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Nazifa Alimanovic, Sonita Alimanovic, Valentina Alimanovic och Valentino Alimanovic, genom D. Mende och E. Steffen, Rechtsanwälte,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom M. Wolff, i egenskap av ombud,
- Irland, genom E. Creedon, A. Joyce och E. McPhillips, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av G. Gilmore, BL,

- Frankrikes regering, genom G. de Bergues och R. Coesme, båda i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av F. Varrone, avvocato dello Stato,
- Sveriges regering, genom A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, E. Karlsson och F. Sjövall, samtliga i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom J. Beeko, i egenskap av ombud, biträdd av J. Coppel, QC,
- Europeiska kommissionen, genom M. Kellerbauer och D. Martin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 26 mars 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 18 FEUF och 45.2 FEUF, artiklarna 4 och 70 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1, rättelse i EUT L 200, 2004, s.1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1244/2010 av den 9 december 2010 (EUT L 338, s. 35) (nedan kallad förordning nr 883/2004), samt artikel 24.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Jobcenter Berlin Neukölln (arbetsförmedlingen i Berlin Neukölln) (nedan kallad arbetsförmedlingen), å ena sidan, och Nazifa Alimanovic och hennes tre barn Sonita, Valentina och Valentino Alimanovic (nedan gemensamt kallade familjen Alimanovic), å andra sidan. Målet rör arbetsförmedlingens beslut att dra tillbaka beslutet om beviljande av förmåner enligt grundgarantin (*Grundsicherung*) vilka föreskrivs i tysk lagstiftning.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

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

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

4 Enligt artikel 16 b i hjälpkonventionen ska ”de fördragsslutande länderna delge Europarådets generalsekreterare nya lagar och bestämmelser som ännu inte omfattas av bilaga I. Vid delgivningen får det fördragsslutande landet framställa förbehåll med avseende på

tillämpningen av den nya lagen eller de nya bestämmelserna på medborgare i de andra fördragsslutande länderna”. Den tyska regeringen framställde med stöd av denna konventionsbestämmelse följande förbehåll den 19 december 2011:

”Förbundsrepubliken Tysklands regering förbinder sig inte att låta medborgare i de andra fördragsslutande länderna komma i åtnjutande av de förmåner som föreskrivs i volym II i den tyska lagen om social trygghet [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch) (nedan kallad volym II)] – Grundläggande socialt skydd för arbetssökande, i dess gällande lydelse, i samma omfattning och på samma villkor som landets egna medborgare.”

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

Unionsrätt

Förordning nr 883/2004

6 I artikel 4 i förordning nr 883/2004, som har rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

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

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

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

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

a) som är avsedda att

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

eller

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

och

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

och

c) som förtecknas i bilaga X.

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

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

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

” ...

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

Direktiv 2004/38

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

”(10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör emellertid inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.

...

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

...

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

10 Artikel 7.1 och 7.3 i detta direktiv har följande lydelse:

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

- a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, ...

...

3. Vid tillämpningen av punkt 1 a skall en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i följande fall:

- a) Om personen har drabbats av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall.
- b) Om personen har drabbats av vederbörligen konstaterad ofrivillig arbetslöshet efter mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling.
- c) Om personen har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna samt har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling. I detta fall skall ställningen som arbetstagare kvarstå under minst sex månader.
- d) Om personen inleder en yrkesutbildning. Om han eller hon inte är ofrivilligt arbetslös skall ställningen som arbetstagare kvarstå endast om yrkesutbildningen har ett samband med den tidigare sysselsättningen.”

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

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

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

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

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

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

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

12 I artikel 24 i samma direktiv, som har rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

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

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

Tysk rätt

Lagen om social trygghet

13 I 19a § punkt 1, som återfinns i volym I i lagen om social trygghet, föreskrivs de två viktigaste typerna av förmåner enligt grundgarantin för arbetssökande:

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

1. Förmåner för att komma in på arbetsmarknaden,
2. Förmåner som ska täcka levnadsomkostnaderna.”

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

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

...

3) Grundgarantin för arbetssökande omfattar förmåner

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

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

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

1. har fyllt 15 år men som ännu inte har uppnått den åldersgräns som avses i 7a §,
2. har arbetsförmåga,
3. är hjälpbehövande, och
4. stadigvarande vistas i Förbundsrepubliken Tyskland (förmånsberättigade personer som har arbetsförmåga). Följande personer saknar rätt till sådana förmåner:

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

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

...

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

...”

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

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

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

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

18 20 § i volym II innehåller kompletterande bestämmelser om de grundläggande försörjningsbehoven, 21 § i volym II innehåller bestämmelser om ytterligare behov och 22 § i volym II innehåller bestämmelser om bostads- och uppvärmningsbehov. Slutligen avser 28–30 § i volym II förmåner för utbildning och deltagande.

19 I 1 § i volym XII i lagen om social trygghet (nedan kallad volym XII), vilken avser socialt stöd, föreskrivs följande:

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

20 I 21 § i volym XII föreskrivs följande:

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

Lagen om fri rörlighet

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

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

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

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

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

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

...

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

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

...

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

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

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

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

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

...”

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

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

2) Som familjemedlemmar anses

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

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

...”

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

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

...

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

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

25 Nazifa Alimanovic, som är född år 1966, och hennes barn, Sonita, Valentina och Valentino, födda åren 1994, 1998 respektive 1999, är alla svenska medborgare. Nazifa Alimanovic är född i Bosnien, medan hennes barn är födda i Tyskland.

26 Av beslutet om hänskjutande framgår att familjen Alimanovic lämnade Tyskland under år 1999 och begav sig till Sverige för att därefter återvända till Tyskland i juni 2010. Något exakt datum för familjens avresa från Tyskland eller skälet för frånvaron anges inte i beslutet.

27 Den 1 juli 2010 utfärdades ett icke tidsbegränsat intyg om uppehållsrätt till medlemmarna i familjen Alimanovic med stöd av 5 § i lagen om fri rörlighet. Efter ankomsten till Tyskland innehade Nazifa Alimanovic och hennes dotter Sonita, vilka båda har arbetsförmåga i den mening som avses i tysk lagstiftning, mellan juni 2010 och maj 2011 tillfälliga anställningar eller var sysselsatta inom ramen för sysselsättningsfrämjande åtgärder vilka varade kortare tid än ett år.

28 Mellan den 1 december 2011 och den 31 maj 2012 uppbar Nazifa Alimanovic familjebidrag för barnen Valentina och Valentino. Liksom med sin dotter Sonita uppbar hon dessutom förmåner enligt grundgarantin med stöd av volym II, i form av dels försörjningsstöd för långtidsarbetslösa (*Arbeitslosengeld II*), dels socialt bistånd för förmånstagare med arbetsoförmåga. Förmånstagare för det sistnämnda biståndet var de båda barnen Valentina och Valentino. Nedan används uttrycket ”de aktuella förmånerna” för att beteckna samtliga dessa förmåner.

29 Vid beviljandet av de aktuella förmånerna under denna period bedömde arbetsförmedlingen att undantagsbestämmelsen för unionsmedborgare som söker arbete i 7 § punkt 1 andra meningen moment 2 i volym II inte var tillämplig på familjen Alimanovic. Eftersom familjemedlemmarna var svenska medborgare skulle denna bestämmelse nämligen inte tillämpas på grundval av icke-diskrimineringsprincipen i artikel 1 i hjälpkonventionen. I dom av den 19 oktober 2010 hade Bundessozialgericht (federal domstol med behörighet att pröva socialrättsliga mål) nämligen fastställt att den skyldighet som åligger Förbundsrepubliken Tyskland enligt denna bestämmelse – nämligen att låta medborgare i de andra fördragsslutande länderna, som lovligt uppehåller sig inom någon del av dess område och som saknar erforderliga medel, komma i åtnjutande av förmåner i samma omfattning som landets egna medborgare – även omfattade beviljande av en minimiinkomst enligt 19 § och följande paragrafer i volym II.

30 Enligt 48 § punkt 1 första meningen i volym X i lagen om social trygghet ska emellertid ett förvaltningsbeslut undanröjas med framtida verkan när de faktiska eller rättsliga förhållandena avsevärt ändrats efter antagandet av beslutet. Vad gäller beviljande av förmåner med stöd av artikel 1 i hjälpkonventionen skedde en ändring i maj 2012 till följd av det förbehåll som den tyska regeringen hade framställt den 19 december 2011 med avseende på denna konvention. Det

var på denna grund som arbetsförmedlingen återkallade beslutet om beviljande av samtliga de aktuella förmånerna med avseende på maj månad 2012.

31 Familjen Alimanovic överklagade arbetsförmedlingens beslut till Sozialgericht Berlin (Berlins domstol med behörighet att pröva socialrättsliga mål). Sozialgericht Berlin upphävde beslutet och fastställde bland annat att Nazifa Alimanovic och hennes dotter Sonita hade rätt till de av de aktuella förmånerna för vilka de var förmånstagare på grundval av bland annat artikel 4 i förordning nr 883/2004, vilken förbjuder all slags diskriminering av unionsmedborgare i förhållande till medborgarna i den berörda medlemsstaten, jämförd med artikel 70 i denna förordning som avser sådana särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som var aktuella i det anhängiggjorda målet.

32 I sitt överklagande till Bundessozialgericht gjorde arbetsförmedlingen särskilt gällande att förmåner som ska täcka levnadsomkostnader enligt volym II utgör ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, varmed arbetssökande kan nekas dessa förmåner.

33 Bundessozialgericht har bland annat anfört att enligt Sozialgericht Berlins konstateranden av sakomständigheterna, vilka Bundessozialgericht är bunden av, hade Nazifa Alimanovic och hennes dotter Sonita inte längre uppehållsrätt i egenskap av arbetstagare enligt 2 § i lagen om fri rörlighet. Sedan juni månad 2010 innehade de nämligen bara tillfälliga anställningar eller var sysselsatta inom ramen för sysselsättningsfrämjande åtgärder vilka varade kortare tid än ett år, och sedan maj månad 2011 utövade de ingen verksamhet alls, varken som arbetstagare eller egenföretagare.

34 Med hänvisning till domen Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344) bedömde Bundessozialgericht att det följer av 2 § punkt 3 andra meningen i lagen om fri rörlighet, jämförd med artikel 7.3 c i direktiv 2004/38, att varken Nazifa Alimanovic eller hennes dotter Sonita längre kunde betraktas som arbetstagare eller egenföretagare och att de av denna anledning måste anses vara arbetssökande i den mening som avses i 2 § punkt 2 moment 1 i lagen om fri rörlighet.

35 Det var således på grundval av 7 § punkt 1 andra meningen moment 2 i volym II, enligt vilken varken personer vars uppehållsrätt endast motiveras av att de söker arbete eller deras familjemedlemmar har rätt till de förmåner som föreskrivs i denna lagstiftning, som bland annat Nazifa Alimanovic och hennes dotter Sonita fastställdes sakna rätt till socialt bistånd för långtidsarbetslösa.

36 Bundessozialgericht har därför frågat huruvida denna bestämmelse i volym II åsidosätter icke-diskrimineringsprincipen i artikel 4 i förordning nr 883/2004.

37 Bundessozialgericht vill också få klarhet i huruvida nämnda bestämmelse i volym II kan anses införliva artikel 24.2 i direktiv 2004/38 på ett korrekt sätt med den interna rättsordningen eller, för det fall denna bestämmelse i unionsrätten inte är tillämplig, om den strider mot artikel 45.2 FEUF, jämförd med artikel 18 FEUF.

38 Under dessa omständigheter beslutade Bundessozialgericht att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

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

2) Om fråga 1 besvaras jakande: Är det möjligt att begränsa den icke-diskrimineringsprincip som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 883/2004 – och i så fall i vilken utsträckning – genom nationella bestämmelser som införlivar artikel 24.2 i direktiv 2004/38, enligt vilka det utan undantag saknas en rätt till dessa förmåner om en unionsmedborgare endast fått uppehållsrätt i den andra medlemsstaten för att söka arbete?

3) Utgör artikel 45.2 FEUF, jämförd med artikel 18 FEUF, hinder mot en nationell bestämmelse enligt vilken unionsmedborgare, vilka i egenskap av arbetssökande kan åberopa utövandet av rätten till fri rörlighet, utan undantag nekas en social förmån som har till syfte att säkerställa försörjningen och samtidigt främja tillträde till arbetsmarknaden under den tid då de enbart har uppehållsrätt som arbetssökande och oberoende av deras anknytning till den mottagande medlemsstaten?”

39 Genom skrivelse av den 26 november 2014 översände EU-domstolens kansli domen i målet Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) till Bundessozialgericht, som bereddes tillfälle att meddela huruvida rätten, mot bakgrund av första punkten i domslutet i denna dom, vidhöll den första tolkningsfrågan. I beslut av den 11 februari 2015, vilket inkom till EU-domstolens kansli den 19 februari 2015, fastställde Bundessozialgericht att den första tolkningsfrågan inte vidhölls.

Prövning av tolkningsfrågorna

Kvalificering av de aktuella förmånerna

40 Det följer av de handlingar som har ingetts till EU-domstolen att Bundessozialgericht anser att Nazifa Alimanovics och hennes dotter Sonitas har uppehållsrätt på grund av att de är arbetssökande, samt att Bundessozialgericht anser sig vara bunden av de faktiska omständigheter som fastställts av Sozialgericht Berlin.

41 Bundessozialgericht har ställt den andra och den tredje frågan för att få klarhet i huruvida nationella bestämmelser – enligt vilka arbetssökande som är medborgare i andra medlemsstater saknar rätt till vissa förmåner, samtidigt som dessa förmåner garanteras medborgare i den berörda medlemsstaten vilka befinner sig i samma situation – är förenliga med artikel 24.2 i direktiv 2004/38 samt med artiklarna 18 FEUF och 45.2 FEUF.

42 Frågeställningen huruvida de aktuella förmånerna utgör socialt bistånd eller åtgärder som ska främja tillträde till arbetsmarknaden är av avgörande betydelse för att fastställa utifrån vilken bestämmelse som förmånernas förenlighet ska bedömas. EU-domstolen ska därför undersöka hur dessa ska kvalificeras.

43 EU-domstolen konstaterar att Bundessozialgericht har kvalificerat de aktuella förmånerna som ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004. Bundessozialgericht har betonat att nämnda förmåner ska täcka levnadsomkostnader för personer som inte själva kan försörja sig och att de inte finansieras genom avgifter, utan genom skatt. Då nämnda förmåner för övrigt omnämns i bilaga X till förordning nr 883/2004, uppfyller de villkoren i artikel 70.2 i nämnda förordning, trots att de ingår i ett system vilket dessutom omfattar förmåner som ska underlätta sökandet efter arbete.

44 Såsom framgår av EU-domstolens praxis omfattas sådana förmåner även av begreppet ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Nämnda begrepp avser nämligen samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå, och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, och därför riskerar att belasta de offentliga finanserna i den mottagande medlemsstaten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som denna stat totalt kan ge (dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 63).

45 I förefarande fall konstaterar EU-domstolen för övrigt att, såsom generaladvokaten anført i punkt 72 i sitt förslag till avgörande, de aktuella förmånernas övervägande funktion just är att täcka ett minimum av de levnadsomkostnader som erfordras för ett människovärdigt liv.

46 Nämda förmåner kan således inte kvalificeras som ekonomiska förmåner som är avsedda att underlätta tillgången till arbetsmarknaden i en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom Vatsouras och Koupatantze, C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 45), utan ska anses utgöra ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, såsom generaladvokaten angett i punkterna 66–71 i sitt förslag till avgörande.

47 Det saknas följaktligen anledning att besvara den tredje tolkningsfrågan.

Den andra frågan

48 Bundessozialgericht har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 24 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats bestämmelser som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater och som söker arbete i den mottagande medlemsstaten saknar rätt till vissa ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004, vilka också utgör ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, samtidigt som dessa förmåner garanteras de medborgare i den mottagande medlemsstaten som befinner sig i samma situation.

49 Det ska inledningsvis erinras om att en unionsmedborgare, med avseende på rätten till sådant socialt bistånd som avses i det nationella målet, kan kräva att bli behandlad på samma sätt som medborgarna i den mottagande medlemsstaten med stöd av artikel 24.1 i direktiv 2004/38 endast om vistelsen i den mottagande medlemsstaten uppfyller villkoren i direktiv 2004/38 (dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 69).

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

51 För att kunna fastställa huruvida socialt bistånd såsom det här aktuella kan nekas med stöd av undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, är det således nödvändigt att först pröva huruvida den i artikel 24.1 föreskrivna likabehandlingsprincipen är tillämplig och därmed huruvida den berörda unionsmedborgarens vistelse i den mottagande medlemsstaten är laglig.

52 EU-domstolen konstaterar att endast två bestämmelser i direktiv 2004/38 kan ge arbetssökande i Nazifa Alimanovics och hennes dotter Sonitas situation uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten enligt direktivet, nämligen artikel 7.3 c och artikel 14.4 b.

53 I artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 föreskrivs att om arbetstagaren har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna samt har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling kvarstår ställningen som arbetstagare under minst sex månader. Under denna period behåller den berörda unionsmedborgaren sin uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten med stöd av artikel 7 i direktiv 2004/38 och kan därmed åberopa likabehandlingsprincipen i artikel 24.1 nämnda direktiv.

54 Det var mot den bakgrunden som EU-domstolen fastställde i domen Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 32) att unionsmedborgare som har

behållit sin ställning som arbetstagare med stöd av artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 har rätt till sådant socialt bistånd som de aktuella förmånerna under den nämnda perioden på minst sex månader.

55 Såsom generaladvokaten anför i punkt 41 i sitt förslag till avgörande har det emellertid inte bestritts att Nazifa Alimanovic och hennes dotter Sonita, vilka behållit sina ställningar som arbetstagare under minst sex månader efter sina sista anställningar, inte längre hade nämnda ställning vid den tidpunkt då de nekades de aktuella förmånerna.

56 Vad avser frågan huruvida artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 kan ligga till grund för en uppehållsrätt med stöd av direktiv 2004/38 för unionsmedborgare som befinner sig i Nazifa Alimanovics och hennes dotter Sonitas situation, anges i denna bestämmelse att en unionsmedborgare som har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete inte kan utvisas så länge unionsmedborgaren kan styrka att han eller hon fortfarande söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning.

57 Även om Nazifa Alimanovic och hennes dotter Sonita, enligt Bundessozialgericht, kan ha uppehållsrätt enligt nämnda bestämmelse under en period som täcks av artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, även efter utgången av den period som avses i artikel 7.3 c i direktivet, och denna uppehållsrätt ger dem rätt att bli behandlade på samma sätt som medborgarna i den mottagande medlemsstaten med avseende på tillgången till socialt bistånd, noterar EU-domstolen likväl att den mottagande medlemsstaten i ett sådant fall med stöd av undantaget i artikel 24.2 i direktivet kan neka nämnda medborgare det sociala bistånd som efterfrågats.

58 Det följer nämligen uttryckligen av hänvisningen i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 till artikel 14.4 b i direktivet att den mottagande medlemsstaten kan neka en unionsmedborgare som endast har uppehållsrätt med stöd av den sistnämnda bestämmelsen socialt bistånd.

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

60 Genom att direktiv 2004/38 inför ett system genom vilket ställningen som arbetstagare behålls gradvis – vilket syftar till att säkerställa uppehållsrätten och tillgången till sociala förmåner – beaktar nämligen direktivet olika faktorer som utmärker de personliga omständigheterna för varje enskild person som ansöker om en social förmån, särskilt under hur lång tid som vederbörande utövat ekonomisk verksamhet.

61 Genom att de berörda personerna ges klarhet i vilka rättigheter och skyldigheter som de har, är kriteriet i såväl 7 § punkt 1 i volym II, jämförd med 2 § punkt 3 i lagen om fri rörlighet, som i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 (det vill säga en period på sex månader efter det att yrkesverksamheten upphört under vilken rätten till socialt stöd kvarstår) således ägnat att säkerställa en hög nivå av rättssäkerhet och insyn vad avser beviljandet av socialt bistånd från grundförsäkringen, samtidigt som kriteriet är förenligt med proportionalitetsprincipen.

62 Vad avser den individuella prövning som görs inom ramen för helhetsbedömningen av den belastning som ett beviljande av en förmån konkret skulle utgöra för det aktuella nationella sociala biståndssystemet som helhet betraktat, noterar EU-domstolen dessutom följande. Stöd som beviljas en enskild sökande kan knappast anses utgöra en orimlig ”belastning” för en medlemsstat i den mening som avses i artikel 14.1 i direktiv 2004/38, vilken skulle kunna åvila den berörda medlemsstaten efter det att en enskild ansökan har framställts, utan frågan är här nödvändigtvis

om den belastning som uppstår efter det att ansökan lagts till samtliga ingivna enskilda ansökningar.

63 Av det anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 24 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats bestämmelser som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater och som befinner sig i en sådan situation som den i artikel 14.4 b i direktivet saknar rätt till vissa ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004, vilka också utgör ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, samtidigt som dessa förmåner garanteras de medborgare i denna medlemsstat som befinner sig i samma situation.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, och artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1244/2010 av den 9 december 2010, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats bestämmelser som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater och som befinner sig i en sådan situation som den i artikel 14.4 b i direktivet saknar rätt till vissa ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004, vilka också utgör ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, samtidigt som dessa förmåner garanteras de medborgare i denna medlemsstat som befinner sig i samma situation.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: tyska.