



Datum van inontvangstneming : 22/07/2013

**Zaak C-333/13**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof**

**Datum van indiening:**

19 juni 2013

**Verwijzende rechter:**

Sozialgericht Leipzig (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

3 juni 2013

**Verzoekende partijen:**

Elisabeta Dano

Florin Dano

**Verwerende partij:**

Jobcenter Leipzig

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Uitsluiting van behoeftige burgers van de Unie van bijzondere, niet op bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 70 van verordening (EG) nr. 883/2004, die aan eigen staatsburgers in dezelfde situatie wel worden toegekend – Verenigbaarheid van de uitsluiting met artikel 4 van verordening nr. 883/2004 – Personele werkingssfeer van artikel 4 – Verenigbaarheid van de uitsluiting met de artikelen 18 VWEU en 20 VWEU – Uitkeringsverplichting op grond van de artikelen 1, 20 en 51 van het Handvest van de grondrechten

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

## **Prejudiciële vragen**

- 1) Vallen personen die geen aanspraak maken op socialezekerheidsuitkeringen of gezinsbijslagen in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004, maar op bijzondere, niet op bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van de artikelen 3, lid 3, en 70 van deze verordening, onder de personele werkingssfeer van artikel 4 van de verordening?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, verzet artikel 4 van verordening nr. 883/2004 zich ertegen dat lidstaten, om te vermijden dat onredelijk beroep wordt gedaan op bijzondere, niet op bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 70 van deze verordening die bestaanszekerheid bieden, behoeftige burgers van de Unie geheel of gedeeltelijk uitsluiten van dergelijke prestaties, die aan eigen staatsburgers in dezelfde situatie wel worden toegekend?
- 3) Indien de eerste of de tweede vraag ontkennend worden beantwoord, is het de lidstaten ingevolge a) artikel 18 VWEU en/of b) artikel 20, lid 2, tweede volzin, sub a, VWEU juncto artikel 20, lid 2, derde volzin, VWEU en artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 verboden om, teneinde te vermijden dat onredelijk beroep wordt gedaan op bijzondere, niet op bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 70 van verordening nr. 883/2004 die bestaanszekerheid bieden, behoeftige burgers van de Unie geheel of gedeeltelijk uit te sluiten van dergelijke prestaties, die aan eigen staatsburgers in dezelfde situatie wel worden toegekend?
- 4) Indien volgens het antwoord op bovenstaande vragen gedeeltelijke uitsluiting van prestaties die bestaanszekerheid bieden verenigbaar is met het Unierecht, mag de toekenning van bijzondere, niet op bijdragebetaling berustende prestaties die bestaanszekerheid bieden, voor burgers van de Unie, behalve in acute noodgevallen, worden beperkt tot de toekenning van de voor de terugkeer naar het land van herkomst vereiste middelen, of vereisen de artikelen 1, 20 en 51 van het Handvest van de grondrechten ruimere prestaties, die een duurzaam verblijf mogelijk maken?

## **Aangevoerde bepalingen van volkenrecht**

Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, op 11 december 1953 ondertekend te Parijs, in het bijzonder artikel 1

## **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, in het bijzonder de artikelen 1, 20 en 51

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in het bijzonder de artikelen 18, 20 en 45

Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, inzonderheid de artikelen 3, 4 en 70

Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, met name de artikelen 24 en 27

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende, [basisuitkeringen ten gunste van werkzoekenden], in het bijzonder § 7

Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) – Sozialhilfe [sociale bijstand], in het bijzonder § 23

Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern [wet inzake de algemene vrijheid van verkeer van de burgers van de Unie] (hierna: „FreizügG/EU”), in het bijzonder §§ 2, 4, 4a en 5

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoekers wensen een basisuitkering te verkrijgen, die hun door verweerder wordt geweigerd.
- 2 De in 1989 geboren, arbeidsgeschikte verzoekster nr. 1 bezit de Roemeense nationaliteit. Zij is voor het laatst op 10 oktober 2010 de Bondsrepubliek binnengekomen. De stad Leipzig verstrekke haar op 19 juli 2010 overeenkomstig § 5 FreizügG/EU een verblijfskaart. Op 2 juli 2009 was verzoekster in Saarbrücken reeds bevallen van haar zoon, verzoeker nr. 2. De vader is onbekend. De aanvragen van verzoekers tot toekenning van basisuitkeringen overeenkomstig het SGB II werden door verweerder geweigerd op basis van § 7, lid 1, tweede volzin van het SGB II. Volgens deze bepaling hebben buitenlanders die slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken, en hun familieleden geen recht op basisuitkeringen.
- 3 Het op de artikelen 18 VWEU en 45 VWEU en het arrest van het Hof van 4 juni 2009, Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, Jurispr. 2009, blz. I-4585),

gebaseerde bezwaarschrift van verzoekers is afgewezen. Daarop hebben verzoekers beroep ingesteld.

- 4 Verzoekster nr. 1 ontvangt voor de tweede verzoeker kinderbijslag vanwege de Staat ten bedrage van 184 EUR alsook een maandelijks onderhoudsvorschot ten bedrage van 133 EUR. Zij is in Roemenië drie jaar naar school gegaan. Zij heeft geen eindexamen behaald. Zij verstaat gesproken Duits en kan zich gemakkelijk in het Duits uitdrukken. Zij kan niet in het Duits schrijven, en is maar beperkt in staat om Duitse teksten te begrijpen. Zij heeft geen beroep geleerd en heeft tot nu toe noch in Duitsland, noch in Roemenië gewerkt. Op 10 mei 2013 vroeg zij een arbeidsvergunning voor Unieburgers aan. Over deze aanvraag is nog niet beslist. Sinds augustus 2007 heeft zij in Duitsland meermaals vermogens- en eigendomsdelicten gepleegd die maximaal tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee jaar hebben geleid.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 5 De vordering zou naar Duits recht moeten worden afgewezen, aangezien verzoekers zich alleen op het verblijfsrecht als burgers van de Unie ingevolge artikel 20 VWEU kunnen baseren. Het feit dat verzoekster nr. 1 zich als werkloze heeft aangemeld, verschaft haar geen verblijfsrecht dat is afgeleid uit het vrij verkeer om werk te zoeken. Ook als werknemer heeft zij geen verblijfsrecht aangezien zij niet was of is tewerkgesteld. Verzoekers kunnen zich evenmin beroepen op § 2, lid 2, punt 5, FreizügG/EU, ingevolge waarvan Unieburgers zonder tewerkstelling onder de voorwaarden van § 4 van deze wet een verblijfsrecht genieten, aangezien zij niet voldoen aan de in § 4 neergelegde voorwaarde dat zij over voldoende eigen bestaansmiddelen beschikken. Verzoekers hebben geen recht van duurzaam verblijf na vijf jaar legaal verblijf op het grondgebied van de Bondsrepubliek ingevolge § 4a, lid 1, FreizügG/EU, aangezien deze termijn nog niet is verstreken.
- 6 Hoewel § 7 lid 1, tweede volzin, punt 2, van het SGB II volgens zijn bewoordingen enkel betrekking heeft op het verblijfsrecht om werk te zoeken, is de verwijzende rechter van oordeel dat deze bepaling, gelet op haar duidelijke doelstelling en het feit dat zij in werking is getreden vóór het VWEU, veeleer moet worden toegepast op het algemene, niet op vrij verkeer gebaseerde, verblijfsrecht overeenkomstig artikel 20 VWEU. Het is immers klaarblijkelijk niet bedoeld en evenmin zinvol om de begunstigden van het recht op vrij verkeer voor hun recht op socialezekerheidsprestaties te benadelen ten opzichte van zij die wegens hun economische inactiviteit geen recht op vrij verkeer hebben.
- 7 Hetzelfde geldt voor verzoeksters' beroep op sociale bijstand, aangezien, volgens § 23, lid 3, eerste volzin, SGB XII buitenlanders die zijn binnengekomen om sociale bijstand te vragen, of die slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken, en hun familieleden, geen recht op sociale bijstand hebben.

- 8 Het gebod van gelijke behandeling van artikel 1 van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand is niet van toepassing op Roemeense staatsburgers, aangezien Roemenië dit Verdrag niet heeft geratificeerd.
- 9 De uitsluiting van prestaties naar Duits recht kan evenwel in strijd zijn met Europees recht ingeval dit verzoekers aanspraak verleent op precies dezelfde basisuitkeringen als aan vergelijkbaar behoeftige Duitsers worden toegekend. Daarbij komen alleen het beginsel van gelijke behandeling op basis van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 (eerste en tweede prejudiciële vraag), het algemene discriminatieverbod van artikel 18 VWEU, en het algemene verblijfsrecht op basis van artikel 20 VWEU (derde en vierde prejudiciële vraag) in aanmerking.
- 10 Verzoekers kunnen voor de toegang tot basisuitkeringen geen recht op gelijke behandeling putten uit artikel 45 VWEU. De reden daarvoor is dat deze uitkeringen niet de toegang tot de arbeidsmarkt bevorderen, maar, gelet op hun forfaitaire vaststelling, overeenstemmen met de socialebijstandsuitkeringen overeenkomstig het SGB XII.
- 11 Volgens het arrest Vatsouras en Koupatantze kan een geldelijke prestatie die de toegang tot arbeid op de arbeidsmarkt van een lidstaat beoogt te vergemakkelijken, gelet op de invoering van het burgerschap van de Unie en de rechtspraak inzake gelijke behandeling, niet langer van de werkings sfeer van artikel 45 VWEU worden uitgesloten. Dat een lidstaat een dergelijke prestatie pas toekent nadat is vastgesteld dat de werkzoekende een reële band heeft met de arbeidsmarkt van die staat, is echter legitiem. Het staat aan de nationale autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties om deze band met de arbeidsmarkt vast te stellen en de kenmerkende eigenschappen van die uitkering, inzonderheid het doel ervan en de toekenningsvoorwaarden, te onderzoeken. Daarbij moet het doel van de uitkering worden onderzocht aan de hand van de resultaten en niet van de formele structuur ervan (zie arrest Vatsouras en Koupatantze, punt 37 e.v.).
- 12 De op het SGB II gebaseerde prestaties zijn volgens de verwijzende rechter niet volledig bestemd en geschikt om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Alleen de op Hoofdstuk 3, Afdeling 1, SGB II gebaseerde integratie-uitkeringen hebben een duidelijke doelstelling die rechtstreeks op de toegang tot de arbeidsmarkt is gericht. Deze bepalingen van §§ 16 en volgende SGB II die zonder meer de toegang tot de arbeidsmarkt betreffen, maken niet het voorwerp van het geding uit, nu verzoeker nr. 1 geen integratie-uitkeringen vordert. De in casu gevorderde, op hoofdstuk 3, afdeling 2, SGB II gebaseerde basisuitkeringen die bestaanszekerheid bieden, hebben daarentegen niet rechtstreeks betrekking op de arbeidsmarkt.
- 13 Verzoekster nr. 1 heeft thans ook geen toereikende band met de Duitse arbeidsmarkt. Zij heeft wegens haar ontbrekende beroepservaring en opleiding

objectief gezien geen redelijk vooruitzicht om snel werk te vinden in Duitsland en het is ook niet duidelijk dat zij actief naar werk op zoek is.

- 14 Volgens de verwijzende rechter kunnen verzoekers zich niet op artikel 4 van verordening (EG) nr. 883/2004 beroepen, daar zij niet onder de personele werkingssfeer daarvan vallen. Zij vorderen namelijk geen uitkeringen uit de takken van de sociale zekerheid zoals opgesomd in artikel 3, lid 1, van de verordening, maar een bijzondere, niet op bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 70 van de verordening, waartoe overeenkomstig bijlage X van de verordening (onder Duitsland, sub b) ook de basisverzekering volgens het SGB II behoort. De personele werkingssfeer, en dus ook de algemene werking van de verordening, artikel 4 daaronder begrepen, hangen volgens de verwijzende rechter, gelet op de bewoording van de verordening, af van de bepalingen waarop verzoekers in het geding zich concreet kunnen beroepen. Alleen voor zover dit bepalingen betreffende sociale zekerheids- of gezinsbijslagenstelsels zijn, vallen zij onder de personele werkingssfeer. Dit beantwoordt aan het voorwerp en de doelstelling van de verordening, namelijk de coördinatie en de samentelling van soortgelijke rechten op prestaties alsook het behoud van verworven rechten op prestaties.
- 15 Dit wordt bevestigd door artikel 3, lid 3, van de verordening, volgens hetwelk de verordening ook van toepassing is op de bijzondere, niet op bijdragebetaling berustende prestaties volgens artikel 70. Uit artikel 70 kan alleen worden opgemaakt dat Titel III van de verordening niet van toepassing is op die prestaties en dat in dit verband uitsluitend het woonplaatsbeginsel geldt. De regeling van artikel 4 wordt door artikel 70 niet overgenomen of gewijzigd. Het gaat zowel tegen de bewoordingen van artikel 70 in, als tegen de duidelijke opzet van artikel 3, leden 1 en 3, om uit artikel 3, lid 3, af te leiden dat de hele verordening (met inbegrip van artikel 4) ook van toepassing is op de niet op bijdragebetaling berustende prestaties volgens artikel 70.
- 16 Wanneer artikel 3 van de verordening zo wordt uitgelegd dat lid 3 daarvan louter een nadere bepaling bij lid 1 is, druist dit niet alleen in tegen de opzet van de verordening, maar ook tegen de duidelijke bedoeling van de Uniewetgever zoals die is verwoord in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, die op dezelfde dag als de verordening is vastgesteld. Uiteindelijk zou de lidstaten dan onder de verordening worden verboden wat hun onder de richtlijn is toegestaan.
- 17 Ingeval het Hof niettemin zou oordelen dat artikel 4 van de verordening ook van toepassing is op niet op bijdragebetalingen berustende prestaties overeenkomstig artikel 70 van de verordening, heeft dit, volgens de huidige rechtspraak van het Hof, nog geen onbeperkte gelijke behandeling van verzoekers en Duitse staatsburgers tot gevolg, dit wil zeggen een recht op prestaties voor hetzelfde bedrag als aan vergelijkbaar behoeftige Duitsers zou worden toegekend.

- 18 Het Hof heeft in een aantal beslissingen (zie bijvoorbeeld arresten van 23 maart 2004, Collins, C-138/02, punten 63 en 66 e.v., en 18 november 2008, Förster, C-158/07, punten 51 tot 58) in ieder geval het algemene recht van Unieburgers op gelijke behandeling op basis van primair Unierecht ondergeschikt gemaakt aan legitieme objectieve redenen voor een verschil in behandeling. Dergelijke redenen hebben volgens de verwijzende rechter in het onderhavige geval betrekking op het feit dat het onder Unierecht feitelijk is uitgesloten, via de vreemdelingenwetgeving de migratie in de EU te sturen, op de draagkracht van de sociale cohesie van de bevolking en op de omstandigheid dat de basisverzekeringssystemen uit de belastingen worden gefinancierd.
- 19 Het bedrag van de niet op bijdragebetaling berustende Duitse sociale prestaties vormt zonder twijfel juist voor slecht in de arbeidsmarkt van het thuisland geïntegreerde burgers van de Unie uit lidstaten met een laag gemiddeld inkomen een grote aansporing om te immigreren. Zo zou volgens de berekeningen van de verwijzende rechter alleen verzoeker nr. 1 al recht hebben op prestaties die boven het gemiddelde inkomen in Roemenië liggen.
- 20 De uitsluiting van prestaties lijkt ook noodzakelijk omdat de toegang en het verblijf van Unieburgers, gelet op het feit dat zij vrij kunnen binnenkomen en verblijven, niet op een andere manier op basis van het vreemdelingenrecht kunnen worden gestuurd. De resterende mogelijkheid van verwijdering mag op grond van de artikelen 27 en volgende van richtlijn 2004/38 immers enkel bij gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid worden toegepast.
- 21 In andere beslissingen heeft het Hof zich daarentegen uitgesproken in de zin van een onbeperkte gelijke behandeling voor de duur van een bestaand verblijfsrecht (arrest van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, punten 35 e.v., bevestigd in het arrest van 7 september 2004, Trojani, C-456/02, punten 30 e.v., en 42 e.v.).
- 22 De verwijzende rechter is, gelet op de bestaande rechtspraak van het Hof, niet in staat om te oordelen of, ingeval artikel 4 van de verordening niet toepasselijk is, verzoekers een recht op gelijke behandeling als Duitse staatsburgers hebben ingevolge het algemene non-discriminatieverbod van artikel 18 VWEU en het verblijfsrecht van artikel 20 VWEU. Stellig lijken de arresten Grzelczyk en Trojani in die richting te wijzen, nu daaruit volgt dat het louter op het Unieburgerschap gebaseerde verblijfsrecht van een burger van de Unie reeds een recht op gelijke behandeling voor de toegang tot sociale uitkeringen meebrengt totdat het verlies van het verblijfsrecht formeel wordt vastgesteld. Evenwel zijn deze arresten vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2004/38 uitgesproken en heeft het Hof ze in het arrest Vatsouras en Koupatantze niet vermeld. In dit arrest heeft het Hof evenmin bedenkingen geuit over richtlijn 2004/38, waarvan in het bijzonder artikel 24, lid 2, strijdig is met de arresten Grzelczyk en Trojani. Derhalve is denkbaar dat het Hof de in de arresten Grzelczyk en Trojani gekozen benadering van een brede uitlegging van de omvang van het uit het Unieburgerschap afgeleide verblijfsrecht en het recht op gelijke behandeling



intussen misschien terzijde heeft gezet, aangezien richtlijn 2004/38 duidelijke voorwaarden en beperkingen in de zin van artikel 20, lid 2, derde volzin, VWEU formuleert met betrekking tot het verblijfsrecht en het recht op sociale uitkeringen voor burgers van de Unie die economisch niet actief zijn. Daar lijkt het arrest Förster op te wijzen.

- 23 Onder onredelijk beroep op niet op bijdragebetaling berustende uitkeringen die bestaanszekerheid bieden, verstaat de verwijzende rechter de toekenning van uitkeringen in geval van een verblijf zonder voldoende en daadwerkelijke band met de arbeidsmarkt of werkzaamheid als zelfstandige.