

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

6 oktober 2020 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van personen – Werknemers – Verordening (EU) nr. 492/2011 – Artikel 7, lid 2 – Gelijke behandeling – Sociale voordelen – Artikel 10 – Schoolgaande kinderen – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 24 – Sociale bijstand – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikel 4 – Artikel 70 – Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties – Migrerend werknemer met kinderen te zijnen laste die in het gastland naar school gaan”

In zaak C-181/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (rechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, bevoegd in socialezekerheidszaken, Duitsland) bij beslissing van 14 februari 2019, ingekomen bij het Hof op 25 februari 2019, in de procedure

Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle

tegen

JD,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal (rapporteur), M. Vilaras, M. Safjan, P. G. Xuereb, L. S. Rossi en I. Jarukaitis, kamerpresidenten, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, N. Piçarra en A. Kumin, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: D. Dittert, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 februari 2020,

gelet op de opmerkingen van:

- Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle, vertegenwoordigd door S. Schwickert als gemachtigde,
- JD, vertegenwoordigd door J. Kruse, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en S. Eisenberg als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, A. Siwek-Ślusarek en E. Borawska-Kędzińska als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti, B.-R. Killmann, J. Tomkin en M. Kellerbauer als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 mei 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 18 VWEU, de artikelen 7 en 10 van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB 2011, L 141, blz. 1), 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 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35), en artikel 4 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle (arbeidsbureau Krefeld – afdeling bezwaren, Duitsland; hierna: „Jobcenter”) en JD betreffende de weigering van dit bureau om aan JD en zijn twee dochters sociale basisuitkeringen, als voorzien in de Duitse wettelijke regeling, toe te kennen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2004/38

- 3 De overwegingen 3, 4, 10, 16 en 21 van richtlijn 2004/38 luiden:
 - „(3) Burgerschap van de Unie dient de fundamentele status te zijn van onderdanen van de lidstaten die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen. Derhalve moeten de bestaande gemeenschapsinstrumenten waarin afzonderlijke regelingen zijn vastgesteld voor werknemers, zelfstandigen, studenten en andere niet-actieven worden gecodificeerd en herzien, teneinde het recht van de burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken.
 - (4) Teneinde deze sectorale en fragmentaire benadering van het recht van vrij verkeer en verblijf te verhelpen en de uitoefening van dit recht te vergemakkelijken, is één enkel wetgevingsbesluit vereist tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap ([PB 1968, L 257, blz. 2]), en tot intrekking van [...].
 - [...]
 - (10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen [...] tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel 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. [...] 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.”
- 4 Artikel 7 van deze richtlijn, met als opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is, of

[...]

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

[...]

c) hij bevindt zich in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of hij is in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven. In dit geval blijft de status van werknemer ten minste zes maanden behouden;

[...]”

5 Artikel 14 van die richtlijn heeft als opschrift „Behoud van het verblijfsrecht” en bepaalt in de leden 2 en 4:

„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.

[...]

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:

[...]

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.”

6 Artikel 24 van richtlijn 2004/38, met het opschrift „Gelijke behandeling”, bepaalt:

„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.
[...]

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, [...] aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden.”

Verordening nr. 883/2004

7 Artikel 2 van verordening nr. 883/2004, met als opschrift „Personele werkingsfeer”, bepaalt in lid 1:

„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 In artikel 3 van die verordening, met het opschrift „Materiële werkingsfeer”, wordt bepaald:

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

[...]

h) uitkeringen bij werkloosheid;

[...]

j) gezinsbijslagen.

[...]

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

9 Artikel 4 van die verordening, met als opschrift „Gelijke behandeling”, luidt als volgt:

„Tenzij in deze verordening anders 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 Titel III van verordening nr. 883/2004 omvat een hoofdstuk 9, waarin het gaat over „[b]ijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”. In dit hoofdstuk is artikel 70 van de verordening opgenomen, met als opschrift „Algemene bepaling”, waarin het volgende 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 waarin de „[b]ijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” in de zin van artikel 70, lid 2, onder c), van deze verordening worden genoemd, bepaalt dat, wat Bondsrepubliek Duitsland betreft, tot deze prestaties behoren die welke ertoe strekken te voorzien in

„[u]itkeringen 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 (§ 24, lid 1, van [boek] II van het sociaal wetboek)”.

Verordening nr. 492/2011

- 12 Overweging 1 van verordening nr. 492/2011 luidt:

„Verordening [nr. 1612/68] is herhaaldelijk en ingrijpend gewijzigd. Ter wille van de duidelijkheid en een rationele ordening van de tekst dient tot codificatie van deze verordening te worden overgegaan.”

- 13 Artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 492/2011 luidt als volgt:

„1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers, wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.”

- 14 Artikel 10 van deze verordening bepaalt:

„De kinderen van een onderdaan van een lidstaat, die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht, worden, indien zij aldaar woonachtig zijn, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van deze staat toegelaten tot het algemeen onderwijs, het leerlingstelsel en de beroepsopleiding.

De lidstaten moedigen de initiatieven aan, waardoor deze kinderen dit onderwijs in zo gunstig mogelijke omstandigheden kunnen volgen.”

Duits recht

- 15 § 7 van het Sozialgesetzbuch Zweites Buch (boek II van het sociaal wetboek) in de versie van 22 december 2016 (BGBl. I, blz. 3155) (hierna: „SGB II”) bepaalt:

„1) ¹Voor 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).

²Uitgezonderd zijn:

1. [...]
2. buitenlanders
 - a) die geen verblijfsrecht hebben,
 - b) die slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken of
 - c) die hun verblijfsrecht – afzonderlijk of naast een verblijfsrecht als bedoeld onder b) – ontleen aan artikel 10 van verordening nr. 492/2011 [...],en hun familieleden,
3. [...]

2) Uitkeringen ontvangen eveneens personen die met de arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden in een gemeenschappelijke huishouding samenleven. [...]

3) Tot de gemeenschappelijke huishouding behoren

1. de arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden,

[...]

4. niet-gehuwde kinderen die deel uitmaken van het huishouden van de in de leden 1, 2 en 3 genoemde personen, wanneer zij nog niet de leeftijd van 25 jaar hebben bereikt, voor zover zij niet met hun eigen inkomsten of vermogen in hun eigen onderhoud kunnen voorzien.”

16 § 2 van het Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (wet inzake de vrijheid van verkeer van burgers van de Unie) in de versie van 2 december 2014 (BGBl. I, blz. 1922) (hierna: „FreizügG”) luidt:

„1) Burgers van de Unie die het recht van vrij verkeer genieten en hun familieleden hebben recht op binnenkomst en verblijf overeenkomstig het bepaalde in deze wet.

2) Het recht van vrij verkeer uit hoofde van het Unierecht komt toe aan:

1. burgers van de Unie die als werknemer of voor het volgen van een beroepsopleiding op het federale grondgebied wensen te verblijven,

1a. burgers van de Unie die werk zoeken, gedurende maximaal zes maanden, en daarna enkel voor zover zij kunnen bewijzen dat zij nog immer werk zoeken en een reële kans maken te worden aangesteld,

[...]

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

3) [...] ²Het uit lid 1 voortvloeiende recht blijft gedurende zes maanden in stand in geval van onvrijwillige, door de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening vastgestelde werkloosheid na een periode van arbeid van minder dan een jaar.”

17 In § 3 FreizügG wordt bepaald:

„1) ¹Gezinsleden 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. [...]

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, die nog niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt,

[...]

4) De kinderen van een burger van de Unie die recht heeft op vrij verkeer en de ouder die daadwerkelijk de ouderlijke macht over de kinderen uitoefent, behouden hun verblijfsrecht ook na het overlijden of het vertrek van de burger van de Unie aan wie zij dat recht ontleen, totdat zij een opleiding hebben afgerond, wanneer de kinderen op het federale grondgebied verblijven en een onderwijsinstelling bezoeken.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

18 JD, een Poolse staatsburger, was getrouwd met een Poolse met wie hij twee dochters heeft die respectievelijk in 2005 en 2010 zijn geboren. Sinds 2012 of 2013 leeft JD gescheiden van zijn echtgenote. Eind 2012 en begin 2013 hebben alle familieleden zich in Duitsland gevestigd. De twee dochters verblijven voornamelijk bij hun vader, bij wie ze sinds 2015 wonen. De echtgenote van JD is in 2016 naar Polen verhuisd.

19 De dochters gaan sinds 1 augustus 2016 in Duitsland naar school.

- 20 Vanaf maart 2015 werkte JD in loondienst in Duitsland. Zo heeft hij van 6 maart tot en met 1 september 2015 gewerkt als assistent metaalbewerker en vervolgens heeft hij van 18 januari tot en met 31 oktober 2016 een voltijdse baan als productiemedewerker gehad. Van 4 oktober tot en met 7 december 2016 was JD arbeidsongeschikt. Zijn werkgever heeft hem op grond daarvan zijn loon doorbetaald tot en met 31 oktober 2016, de datum waarop zijn dienstverband eindigde. Daarna heeft de ziektekostenverzekeraar hem een arbeidsongeschiktheidsuitkering toegekend tot en met 7 december 2016.
- 21 Vervolgens heeft hij in de periode van 23 februari tot en met 13 april 2017 en van 12 juni tot en met 23 oktober 2017 een werkloosheidsuitkering ontvangen.
- 22 Sinds 2 januari 2018 heeft JD opnieuw een voltijdse betrekking.
- 23 JD en zijn twee dochters hebben in de periode van 1 september 2016 tot en met 7 juni 2017 sociale basisuitkeringen ontvangen op grond van het SGB II, namelijk een „bijstandsuitkering voor werklozen” (*Arbeitslosengeld II*) voor JD en een „sociale bijstandsuitkering” (*Sozialgeld*) voor de twee dochters (hierna gezamenlijk: „de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen voor levensonderhoud”).
- 24 In juni 2017 heeft JD voor zichzelf en zijn dochters verzocht om doorbetaling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen voor levensonderhoud. Bij besluit van 13 juni 2017, dat op 27 juli 2017 is bevestigd nadat JD bezwaar had ingediend, heeft Jobcenter dit verzoek afgewezen, op basis van § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, SGB II, op grond dat JD zijn hoedanigheid van werknemer niet had behouden en enkel nog in Duitsland verbleef om er werk te zoeken.
- 25 JD en zijn twee dochters hebben vervolgens beroep ingesteld bij het Sozialgericht Düsseldorf (rechter in eerste aanleg, bevoegd in socialezekerheidszaken, Düsseldorf, Duitsland). Zij vorderden dat het besluit nietig zou worden verklaard en Jobcenter zou worden gelast aan hen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen voor levensonderhoud voor de periode van 8 juni tot en met 31 december 2017 (hierna: „litigieuze periode”) toe te kennen.
- 26 Deze rechter heeft dit beroep bij vonnis van 8 mei 2018 toegewezen en Jobcenter veroordeeld tot betaling van de gevorderde uitkeringen. De rechter heeft geoordeeld dat JD zich weliswaar niet meer kon beroepen op het feit dat hij zijn hoedanigheid van werknemer gedurende de litigieuze periode had behouden om aanspraak te kunnen maken op een verblijfsrecht op grond van § 2 FreizügG, maar eveneens een dergelijk recht ontleende aan het verblijfsrecht dat was toegekend aan zijn dochters op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011. Aangezien zij in Duitsland wonen en naar school gaan, kunnen zij immers als minderjarige kinderen van een voormalig migrerend werknemer die in deze lidstaat in loondienst heeft gewerkt, aanspraak maken op een verblijfsrecht op grond van dit artikel 10. Daaraan ontleent hun vader als ouder die daadwerkelijk voor hen zorgt het verblijfsrecht. Volgens deze rechter is het verblijfsrecht dat is ontleend aan dat artikel 10 voor onderwijs- en opleidingsdoeleinden van de kinderen van een (voormalig) migrerend werknemer autonoom en onafhankelijk ten opzichte van de in richtlijn 2004/38 neergelegde verblijfsrechten. De in artikel 24, lid 2, van deze richtlijn bedoelde regeling, waarbij wordt afgeweken van het beginsel van gelijke behandeling inzake sociale bijstand, is volgens deze rechter niet van toepassing wanneer het verblijfsrecht van de betrokken Unieburger is gebaseerd op artikel 10 van verordening nr. 492/2011. De uitsluiting van het recht op sociale bijstand zoals bepaald in § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder c), SGB II voor buitenlanders en hun familieleden die hun verblijfsrecht ontleen aan artikel 10 van verordening nr. 492/2011 is volgens deze rechter dus niet in overeenstemming met het Unierecht.
- 27 Op 4 juli 2018 heeft Jobcenter tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.
- 28 Deze rechter stelt in de eerste plaats dat de nationale rechtspraak verdeeld is over de vraag of de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 neergelegde uitzonderingsregel inzake sociale bijstand eveneens, rechtstreeks of naar analogie, geldt voor burgers van de Unie die over een verblijfsrecht beschikken op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 en hebben verzocht om de toekenning van uitkeringen voor levensonderhoud zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, welke sociale bijstand vormen in de zin van de eerste bepaling.
- 29 Bovendien was de Duitse wetgever bij de vaststelling van § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder c), SGB II volgens de verwijzende rechter de opvatting toegedaan dat artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 moet worden toegepast op situaties waarin burgers van de Unie, naast een verblijfsrecht om werk te zoeken, ook beschikken over een verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, teneinde te voorkomen dat de voorschriften van richtlijn 2004/38 tot loze bepalingen zouden worden en dat deze burgers een onredelijke belasting zouden vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland.

- 30 De verwijzende rechter is evenwel van oordeel dat het verblijfsrecht dat wordt toegekend op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 niet valt onder de bepalingen van richtlijn 2004/38. Hij baseert zich in dit verband op de arresten van 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80), en 23 februari 2010, Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83), waarin het Hof heeft erkend dat het verblijfsrecht op grond van artikel 12 van verordening nr. 1612/68 autonoom is, welke bepaling in dezelfde bewoordingen is geformuleerd als artikel 10 van verordening nr. 492/2011. Bovendien heeft de Uniewetgever bij de vaststelling van laatstgenoemde verordening, waarbij verordening nr. 1612/68 is ingetrokken en vervangen, niet van de gelegenheid gebruikgemaakt om het uit verordening nr. 1612/68 voortvloeiende beginsel van gelijke behandeling, zoals het werd uitgelegd door het Hof, in te perken.
- 31 In de tweede plaats rijst de vraag of artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 ook in het licht van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 van toepassing is. Deze verordening is volgens de verwijzende rechter in casu van toepassing, aangezien JD in Duitsland onder een stelsel van gezinsbijslagen viel in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van die verordening en onder een socialezekerheidsstelsel in geval van werkloosheid in zin van artikel 3, lid 1, onder h), van die verordening. De uitkeringen voor levensonderhoud waarin het SGB II voorziet, zouden bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties zijn in de zin van artikel 3, lid 3, en artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004, waarop het in artikel 4 van deze verordening geformuleerde beginsel van gelijke behandeling van toepassing zou zijn.
- 32 In deze omstandigheden heeft het Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (rechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, bevoegd in socialezekerheidszaken, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Is het verenigbaar met het non-discriminatiebeginsel van artikel 18 VWEU junctis de artikelen 10 en 7 van verordening nr. 492/2011 dat burgers van de Unie die beschikken over een verblijfsrecht uit hoofde van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, worden uitgesloten van socialebijstandsuitkeringen in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn [2004/38]?
- a) Vormt een socialebijstandsuitkering in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011?
- b) Is de uitzonderingsregeling van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 van toepassing op het non-discriminatiebeginsel van artikel 18 VWEU junctis de artikelen 10 en 7 van verordening nr. 492/2011?
- 2) Is het verenigbaar met het non-discriminatiebeginsel van artikel 18 VWEU juncto artikel 4 van verordening nr. 883/2004 dat burgers van de Unie die over een verblijfsrecht uit hoofde van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 beschikken en onder een socialezekerheidsstelsel of een stelsel van gezinsbijslagen in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 vallen, worden uitgesloten van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 3, lid 3, en artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 33 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 18, eerste alinea, VWEU en artikel 7, lid 2, en artikel 10 van verordening nr. 492/2011 aldus moeten worden uitgelegd dat zij, gelet op artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, zich niet verzetten tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een onderdaan van een andere lidstaat en zijn minderjarige kinderen, die allen in de eerste lidstaat een verblijfsrecht genieten op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 omdat die kinderen in die staat naar school gaan, in alle omstandigheden en automatisch worden uitgesloten van het recht op uitkeringen voor levensonderhoud.

Verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011

- 34 In herinnering moet worden gebracht dat artikel 10 van verordening nr. 492/2011 bepaalt dat de kinderen van een onderdaan van een lidstaat die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht, in het gastland, indien deze kinderen aldaar wonen, wat betreft de toegang tot het onderwijs dezelfde behandeling genieten als de onderdanen van die lidstaat. Vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 492/2011 was dit recht neergelegd in artikel 12 van verordening nr. 1612/68, waarvan de bewoordingen gelijkkluidend waren aan die van artikel 10 van verordening nr. 492/2011. Verordening nr. 1612/68 is door verordening nr. 492/2011 ingetrokken en vervangen teneinde – ter wille van de

duidelijkheid en rationele ordening – over te gaan tot codificatie ervan, zoals blijkt uit overweging 1 van verordening nr. 492/2011. Bijgevolg is de rechtspraak van het Hof betreffende artikel 12 van verordening nr. 1612/68 eveneens relevant voor de uitlegging van artikel 10 van verordening nr. 492/2011.

- 35 Uit deze rechtspraak blijkt in de eerste plaats dat een kind van een migrerend werknemer of een voormalig migrerend werknemer een eigen verblijfsrecht in het gastland geniet op grond van het recht op gelijke behandeling wat de toegang tot het onderwijs betreft, wanneer het in deze lidstaat algemeen onderwijs wenst te volgen. In de tweede plaats houdt de erkenning van een eigen verblijfsrecht ten gunste van dit kind in dat aan de ouder die daadwerkelijk voor dat kind zorgt, een overeenkomstig verblijfsrecht wordt toegekend (zie in die zin arresten van 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, EU:C:2002:493, punten 63 en 75, en 23 februari 2010, Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, punt 36).
- 36 Het is immers zo dat de doelstelling van zowel verordening nr. 1612/68 als verordening nr. 492/2011 – het vrije verkeer van werknemers garanderen – slechts kan worden verzekerd indien voor de integratie van het gezin van de werknemer in het gastland optimale voorwaarden gelden, en dat wanneer aan de ouders die voor de kinderen zorgen het verblijf in het gastland gedurende de periode dat hun kinderen de school bezoeken, zou worden geweigerd, dit hun een recht zou ontnemen dat door de wetgever van de Unie aan hen is verleend (arrest van 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Aldus kent artikel 10 van verordening nr. 492/2011 het kind, in samenhang met zijn recht op toegang tot onderwijs, een autonoom verblijfsrecht toe, dat niet afhankelijk is van de omstandigheid of de ouder of ouders die voor dat kind zorgt of zorgen de hoedanigheid behoudt of behouden van migrerend werknemer in het gastland. Evenmin is het feit dat de betrokken ouder niet langer deze hoedanigheid bezit van invloed op zijn verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, dat overeenkomt met het verblijfsrecht van het kind voor wie hij daadwerkelijk zorgt (zie in die zin arresten van 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, EU:C:2002:493, punten 63, 70 en 75, en 23 februari 2010, Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, punten 37, 46 en 50).
- 38 Daaraan dient te worden toegevoegd dat artikel 10 van verordening nr. 492/2011 autonoom moet worden toegepast ten opzichte van de Unierechtelijke bepalingen, zoals die van richtlijn 2004/38, die de voorwaarden voor de uitoefening van het recht van verblijf in een andere lidstaat regelen (zie in die zin arresten van 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80, punt 42, en 23 februari 2010, Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, punten 53 en 54).
- 39 Hieruit volgt dat de kinderen van een onderdaan van een lidstaat die werkt of heeft gewerkt in het gastland evenals de ouder die daadwerkelijk voor hen zorgt, in deze laatste staat een zelfstandig recht van verblijf hebben op de enkele grondslag van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, zonder dat zij behoeven te voldoen aan de in richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat de betrokkenen beschikken over voldoende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering in die staat (zie in die zin arrest van 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80, punt 59).

Recht op gelijke behandeling op grond van artikel 7 van verordening nr. 492/2011

- 40 De verwijzende rechter lijkt, net zoals de Europese Commissie, van mening te zijn dat personen die een verblijfsrecht ontleen aan artikel 10 van verordening nr. 492/2011, zich kunnen beroepen op het beginsel van gelijke behandeling zoals bepaald in artikel 7 van deze verordening, met name in lid 2 ervan, met het oog op de toekenning van sociale voordelen waarvoor nationale werknemers in aanmerking komen. De Duitse regering is daarentegen van mening dat dit niet het geval is.
- 41 Wat in de eerste plaats de materiële werkingssfeer van deze laatste bepaling betreft, wordt onder „sociaal voordeel” in de zin van deze bepaling verstaan alle voordelen die, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, en waarvan de uitbreiding tot werknemers die onderdaan van andere lidstaten zijn bijgevolg geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Unie, en bijgevolg hun integratie in het gastland, te vergemakkelijken (arrest van 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a., C-447/18, EU:C:2019:1098, punt 47).
- 42 In het onderhavige geval moet, aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen voor levensonderhoud er volgens de verwijzende rechter ertoe strekken te voorzien in de eerste levensbehoeften van de rechthebbenden, ervan worden uitgegaan dat ze bijdragen tot hun integratie in de samenleving van

het gastland. Deze uitkeringen vormen dus sociale voordelen in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 (zie in die zin arrest van 27 maart 1985, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, punt 22).

- 43 Wat in de tweede plaats de personele werkingssfeer van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 betreft, blijkt ten eerste uit de bewoordingen van deze bepaling, in het bijzonder uit het gebruik van het woord „hij”, dat deze werkingssfeer overeenkomt met die van artikel 7, lid 1, van deze verordening, die volgens de bewoordingen van laatstgenoemde bepaling ook werknemers omvat die, zoals JD, in het gastland „werkloos zijn geworden”. Dientengevolge biedt artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, zoals de advocaat-generaal in punt 63 van zijn conclusie heeft aangegeven, een bescherming die langer duurt dan enkel de periode van tewerkstelling.
- 44 Ten tweede vormt artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 de bijzondere uitdrukking van het non-discriminatiebeginsel van artikel 45, lid 2, VWEU op het specifieke gebied van de toekenning van sociale voordelen en moet het op dezelfde wijze worden uitgelegd als deze laatste bepaling (arrest van 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a., C-447/18, EU:C:2019:1098, punt 39).
- 45 Bijgevolg vallen werknemers in de zin van artikel 45 VWEU binnen de werkingssfeer van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, met dien verstande dat onderdanen van de lidstaten die zich verplaatsen om werk te zoeken slechts recht op gelijkheid van behandeling hebben wat de toegang tot de arbeidsmarkt betreft, terwijl zij die reeds tot de arbeidsmarkt zijn toegetreden op grond van voornoemd artikel 7, lid 2, recht hebben op dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers (zie in die zin arrest van 23 maart 2004, Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, punt 31).
- 46 Hoewel vaststaat dat JD gedurende de litigieuze periode in Duitsland werkloos was, staat eveneens vast dat hij voordien in die lidstaat werkzaamheden in loondienst had verricht.
- 47 Derhalve kan het enkele feit dat JD gedurende deze periode economisch niet-actief was geworden niet ertoe leiden dat het in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 bedoelde beginsel van gelijke behandeling buiten toepassing wordt gelaten.
- 48 Zoals blijkt uit de met name in punt 37 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, kunnen voorts de rechten die de werknemer van de Unie en zijn familieleden op grond van verordening nr. 492/2011 genieten in bepaalde omstandigheden zelfs na beëindiging van de arbeidsverhouding blijven bestaan (zie in die zin arrest van 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, EU:C:2002:493, punt 70).
- 49 Zoals ook de advocaat-generaal in de punten 54 en 55 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, worden aldus het op artikel 10 van verordening nr. 492/2011 gebaseerde verblijfsrecht van de kinderen van een dergelijke werknemer en bijgevolg het verblijfsrecht van de ouder die voor hen zorgt, wanneer deze rechten eenmaal zijn verkregen, zelfstandige rechten ten opzichte van het oorspronkelijke verblijfsrecht, dat is gebaseerd op de omstandigheid dat de betrokken ouder de hoedanigheid van werknemer heeft, en kunnen deze rechten na het verlies van die hoedanigheid blijven voortbestaan, teneinde deze kinderen een betere rechtsbescherming te bieden en te voorkomen dat het recht op gelijke behandeling van deze kinderen, wat de toegang tot het onderwijs betreft, zijn nuttige werking wordt ontnomen.
- 50 Hetzelfde dient te gelden in een situatie waarin de kinderen en de ouder die daadwerkelijk voor hen zorgt een verblijfsrecht hebben dat is gebaseerd op artikel 10 van verordening nr. 492/2011, voor het in artikel 7, lid 2, van deze verordening neergelegde recht op gelijke behandeling inzake de toekenning van sociale voordelen. In een dergelijke situatie vloeit dit recht op gelijke behandeling, net zoals de „afgeleide” verblijfsrechten, immers oorspronkelijk voort uit de omstandigheid dat de betrokken ouder de hoedanigheid van werknemer heeft, en moet dit recht na het verlies van die hoedanigheid blijven bestaan om dezelfde redenen als die welke het behoud van deze verblijfsrechten hebben gerechtvaardigd.
- 51 Een dergelijke uitlegging van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, gelezen in samenhang met artikel 10 ervan, draagt bij aan de verwezenlijking van de door die verordening beoogde doelstelling, die erin bestaat het vrij verkeer van werknemers te bevorderen, aangezien zij het mogelijk maakt te zorgen voor optimale voorwaarden voor de integratie van familieleden van burgers van de Unie die gebruik hebben gemaakt van deze vrijheid en in het gastland hebben gewerkt.
- 52 Met deze uitlegging wordt aldus voorkomen dat een persoon zoals JD, die voornemens is om met zijn gezin zijn lidstaat van herkomst te verlaten om te gaan werken in een andere lidstaat waar hij zijn kinderen naar school wil laten gaan, het risico loopt om bij verlies van zijn hoedanigheid van werknemer de kinderen van school af te moeten halen en terug te moeten keren naar zijn land van herkomst, omdat hij geen recht heeft op sociale uitkeringen waarin het gastland voor zijn eigen onderdanen voorziet en waarmee zijn gezin over voldoende bestaansmiddelen zou beschikken in deze lidstaat.

- 53 In dezelfde geest heeft het Hof in de situatie van een kind van een werknemer van een lidstaat die in een andere lidstaat heeft gewerkt en naar zijn land van herkomst is teruggekeerd, voorts geoordeeld dat dit kind, dat in het gastland een verblijfsrecht had op grond van artikel 12 van verordening nr. 1612/68, het recht behield op steun voor levensonderhoud en opleiding, toegekend om middelbaar en hoger onderwijs te kunnen volgen, welke steun als „sociaal voordeel” in de zin van artikel 7, lid 2, van die verordening werd aangemerkt, omdat anders voornoemd artikel 12 zijn werking verliest (zie in die zin arrest van 15 maart 1989, *Echternach en Moritz*, 389/87 en 390/87, EU:C:1989:130, punten 23 en 34).
- 54 Wanneer een kind in het gastland een verblijfsrecht heeft op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, heeft het net zoals zijn ouder die daadwerkelijk voor hem zorgt, recht op gelijke behandeling als bepaald in artikel 7, lid 2, van deze verordening, zelfs wanneer deze ouder niet langer de hoedanigheid van werknemer heeft.
- 55 Hieruit volgt dat personen die een verblijfsrecht hebben op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 eveneens recht hebben op gelijke behandeling inzake de toekenning van sociale voordelen als bedoeld in artikel 7, lid 2, van deze verordening, zelfs wanneer deze personen zich niet meer kunnen beroepen op de hoedanigheid van werknemer, waaraan zij oorspronkelijk hun verblijfsrecht hebben ontleend.
- Toepasselijkheid van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 op burgers van de Unie die een verblijfsrecht hebben op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011*
- 56 Artikel 24 van richtlijn 2004/38 bepaalt in lid 1 dat 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 geniet als de onderdanen van dat gastland. Lid 2 van dit artikel bepaalt dat in afwijking van lid 1 het gastland niet verplicht is om 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), van richtlijn 2004/38, bedoelde langere periode, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden.
- 57 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat uitkeringen zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen voor levensonderhoud, die ertoe strekken de ontvangers ervan het bestaansminimum te verschaffen dat noodzakelijk is om een menswaardig leven te leiden, als „sociale bijstand” moeten worden beschouwd in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 (zie in die zin arresten van 15 september 2015, *Alimanovic*, C-67/14, EU:C:2015:597, punten 44-46, en 25 februari 2016, *García-Nieto e.a.*, C-299/14, EU:C:2016:114, punt 37).
- 58 Het Hof heeft in de punten 57 en 58 van het arrest van 15 september 2015, *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597), voorts geoordeeld dat het gastland zich in een dergelijk geval op de uitzondering in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 kan baseren om een burger van de Unie die een verblijfsrecht geniet dat louter op artikel 14, lid 4, onder b), van deze richtlijn is gegrond, toekenning van sociale bijstand, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen voor levensonderhoud, te weigeren.
- 59 In dat arrest heeft het Hof zich echter, zoals blijkt uit punt 40 van dat arrest, gebaseerd op de verklaring van de nationale rechter dat de betrokken personen enkel beschikten over een verblijfsrecht als werkzoekende op grond van laatstgenoemde bepaling van richtlijn 2004/38. Het Hof heeft zich niet uitgesproken over de situatie waarin de betrokkenen, zoals in casu, een verblijfsrecht hebben op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011.
- 60 Wat een dergelijke situatie betreft dient om te beginnen in herinnering te worden gebracht dat het Hof reeds herhaaldelijk heeft geoordeeld dat als afwijking van het beginsel van gelijke behandeling dat is neergelegd in artikel 18, eerste alinea, VWEU en waaraan artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 slechts specifieke uitdrukking geeft, artikel 24, lid 2, strikt en in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag, met inbegrip van die inzake het burgerschap van de Unie en het vrije verkeer van werknemers, dient te worden uitgelegd (arrest van 21 februari 2013, *N.*, C-46/12, EU:C:2013:97, punt 33).
- 61 Voorts dient bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 18 januari 2017, *NEW WAVE CZ*, C-427/15, EU:C:2017:18, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 In de eerste plaats blijkt reeds uit de bewoordingen van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 dat de lidstaten „[i]n afwijking van lid 1” van dit artikel 24 onder bepaalde voorwaarden de toekenning van het recht op sociale bijstand aan bepaalde categorieën personen kunnen weigeren. Deze bepaling moet dus uitdrukkelijk worden opgevat als een afwijking van het in artikel 24, lid 1, van deze richtlijn neergelegde beginsel van

gelijke behandeling. Deze afwijking is echter enkel van toepassing op personen die onder dit lid 1 vallen, namelijk burgers van de Unie die op het grondgebied van het gastland verblijven „op basis van deze richtlijn”.

- 63 In de tweede plaats volgt uit de regelgevende context van deze bepaling dat richtlijn 2004/38 inderdaad is vastgesteld om, zoals de Uniewetgever in de overwegingen 3 en 4 ervan heeft uiteengezet, „de bestaande [Unierechtelijke] instrumenten” waarin afzonderlijke regelingen zijn vastgesteld voor werknemers, zelfstandigen, studenten en andere niet-actieven te codificeren en te herzien, teneinde het recht van de burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken en de sectorale en fragmentaire benadering te verhelpen.
- 64 Deze codificatie was echter niet uitputtend. Bij de vaststelling van richtlijn 2004/38 is artikel 12 van verordening nr. 1612/68, dat in dezelfde bewoordingen is overgenomen in artikel 10 van verordening nr. 492/2011, immers niet ingetrokken, noch gewijzigd. Integendeel, deze richtlijn is aldus geredigeerd dat zij consistent is met voornoemd artikel 12 van verordening nr. 1612/68 en met de rechtspraak waarin dit artikel is uitgelegd. Dientengevolge kan deze richtlijn als zodanig niet afdoen aan de autonomie van de rechten die zijn gebaseerd op artikel 10 van verordening nr. 492/2011 en evenmin de draagwijdte ervan wijzigen (zie in die zin arrest van 23 februari 2010, Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, punten 54 en 56-58).
- 65 De context van artikel 24 van richtlijn 2004/38 bevestigt derhalve de uitlegging dat de in lid 2 van dit artikel neergelegde afwijking van het beginsel van gelijke behandeling slechts van toepassing is op situaties die onder lid 1 ervan vallen, namelijk situaties waarin het verblijfsrecht op deze richtlijn is gebaseerd, en niet die waarin dit recht zijn autonome grondslag vindt in artikel 10 van verordening nr. 492/2011.
- 66 In de derde plaats en ten slotte wordt aan een dergelijke uitlegging niet afgedaan door de doelstelling van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, die erin bestaat het financiële evenwicht van het socialebijstandsstelsel van de lidstaten te bewaren door te voorkomen dat personen die hun recht van verblijf uitoefenen een onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland, zoals blijkt uit overweging 10 van deze richtlijn.
- 67 In dit verband moet immers worden opgemerkt dat de situatie van een burger van de Unie zoals JD, die, voordat hij in het gastland werkloos werd, er gewerkt heeft en er zijn kinderen naar school heeft laten gaan en die derhalve een verblijfsrecht heeft op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, vanuit het oogpunt van die doelstelling aanzienlijk verschilt van de situatie van burgers van de Unie die in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 uitdrukkelijk worden uitgesloten van het recht op sociale bijstand, namelijk zij die, zoals het geval was in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 25 februari 2016, García-Nieto e.a. (C-299/14, EU:C:2016:114), op de grondslag van artikel 6, lid 1, van die richtlijn in het gastland een verblijfsrecht hebben voor een periode die is beperkt tot drie maanden, en zij die enkel op de grondslag van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2004/38 een verblijfsrecht hebben op grond dat zij werkzoekende zijn.
- 68 De situatie in de onderhavige zaak verschilt ook van die welke aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358). Deze laatstgenoemde zaak betrof immers economisch niet-actieve onderdanen van een lidstaat die hun recht van vrij verkeer hadden uitgeoefend met als enig doel sociale bijstand van een andere lidstaat te ontvangen en die in het gastland geen enkel verblijfsrecht hadden op grond van richtlijn 2004/38 of een andere bepaling van het Unierecht. In die omstandigheden heeft het Hof geoordeeld dat indien aan deze personen een recht op sociale bijstand zou worden toegekend onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor nationale onderdanen, dit zou indruisen tegen de doelstelling die in punt 66 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht.
- 69 Hoewel het juist is dat personen zoals JD en zijn dochters eveneens binnen de werkingssfeer van artikel 24 van richtlijn 2004/38 vallen, daaronder begrepen de in lid 2 neergelegde afwijking, op grond dat zij een verblijfsrecht hebben dat is gebaseerd op artikel 14, lid 4, onder b), van deze richtlijn, neemt dit niet weg dat deze afwijking niet tegen hen kan worden aangevoerd, aangezien zij zich ook kunnen beroepen op een autonoom verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011.
- 70 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat, wat werkzoekenden betreft, de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 neergelegde afwijking immers slechts van toepassing is op burgers van de Unie die enkel op grond van artikel 14, lid 4, onder b), van deze richtlijn een verblijfsrecht genieten (zie in die zin arrest van 15 september 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punt 58). Voorts kan de omstandigheid dat werkzoekenden op grond van deze richtlijn specifieke rechten genieten, gelet op de autonomie van de bij deze richtlijn respectievelijk verordening nr. 492/2011 ingevoerde stelsels, niet ertoe leiden dat dergelijke personen minder rechten aan deze verordening kunnen ontleenen.

- 71 Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, zou het overigens tegenstrijdig zijn artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 aldus uit te leggen dat het recht op sociale bijstand niet hoeft te worden toegekend aan personen die niet alleen aanspraak kunnen maken op een verblijfsrecht als ouder, op grond van verordening nr. 492/2001, maar ook als werkzoekende op grond van richtlijn 2004/38. Een dergelijke uitlegging zou immers tot gevolg hebben dat de ouder en zijn kinderen die een verblijfsrecht hebben op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2001 worden uitgesloten van het recht om op gelijke wijze te worden behandeld als nationale onderdanen inzake sociale bijstand, wanneer deze ouder besluit om werk te zoeken op het grondgebied van het gastland.

Verskil in behandeling in het licht van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011

- 72 Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, waarop – zoals is onderstreept in punt 55 van het onderhavige arrest – personen die een verblijfsrecht hebben op grond van artikel 10 van deze verordening zich kunnen beroepen, bepaalt in wezen dat de werknemer die onderdaan is van een lidstaat in het gastland dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als nationale werknemers, ook wanneer hij aldaar werkloos is geworden.
- 73 Wanneer op grond van een nationale bepaling als § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder c), SGB II personen die, zoals JD en zijn dochters, onderdanen zijn van een andere lidstaat en die hun verblijfsrecht ontleen aan artikel 10 van verordening nr. 492/2011, worden uitgesloten van elk recht op uitkeringen voor levensonderhoud, levert dit inzake sociale voordelen een verschil in behandeling op ten opzichte van nationale onderdanen.
- 74 Dienaangaande is in punt 44 van het onderhavige arrest in herinnering gebracht dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 op het specifieke gebied van de toekenning van sociale voordelen de bijzondere uitdrukking is van het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie op grond van nationaliteit.
- 75 Hieraan moet in de eerste plaats worden toegevoegd dat een autonoom verblijfsrecht in het gastland op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, dat wordt toegekend aan schoolgaande kinderen en aan de ouder die daadwerkelijk voor hen zorgt, vooronderstelt dat deze ouder is toegetreden tot de arbeidsmarkt van deze lidstaat, zoals voortvloeit uit de in punt 37 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak. Zoals in punt 67 van het onderhavige arrest is benadrukt, komt de kring van personen die een dergelijk verblijfsrecht hebben derhalve niet overeen met die van de onderdanen van andere lidstaten die zich naar het grondgebied van het gastland hebben begeven om daar een eerste dienstbetrekking te zoeken. Dat recht is overigens beperkt, aangezien het uiterlijk eindigt wanneer het kind zijn opleiding afsluit (zie in die zin arrest van 8 mei 2013, Alarape en Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, punt 24).
- 76 In de tweede plaats moet de situatie van een onderdaan van een andere lidstaat die reeds is toegetreden tot de arbeidsmarkt van een gastland en die eveneens een verblijfsrecht heeft op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, worden onderscheiden van de situatie waarin er aanwijzingen zouden bestaan dat de betrokken voormalige werknemer misbruik van zijn rechten heeft gemaakt – hetgeen niet onder de regels van het Unierecht valt –, aangezien hij kunstmatig de voorwaarden heeft gecreëerd waaronder het recht op de sociale voordelen ontstaat op grond van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 (zie naar analogie arrest van 17 juli 2014, Torresi, C-58/13 en C-59/13, EU:C:2014:2088, punten 42 en 46). Zoals de Commissie eveneens heeft opgemerkt, wijst niets in het dossier waarover het Hof beschikt erop dat er in casu sprake is van een dergelijk misbruik van recht of enige andere fraude.
- 77 Bijgevolg is de uitsluiting van economisch niet-actieve onderdanen van de andere lidstaten die een autonoom verblijfsrecht hebben op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 van elk recht op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen voor levensonderhoud, in strijd met artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, gelezen in samenhang met artikel 10 ervan.
- 78 Wat ten slotte artikel 18, eerste alinea, VWEU betreft kan volgens vaste rechtspraak deze bepaling slechts autonoom toepassing vinden in gevallen waarin het Unierecht wel geldt, maar waarvoor het VWEU niet in een bijzonder discriminatieverbod voorziet (arrest van 11 juni 2020, Rheinland LGA Products en Allianz IARD, C-581/18, EU:C:2020:453, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Op het gebied van het vrije verkeer van werknemers is het non-discriminatiebeginsel echter ten uitvoer gelegd door artikel 45 VWEU (arrest van 10 oktober 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak), dat – zoals in punt 44 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht – op het specifieke gebied van de toekenning van sociale voordelen een bijzondere uitdrukking vindt in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011. Derhalve hoeft artikel 18 VWEU niet te worden uitgelegd.
- 79 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 7, lid 2, en artikel 10 van verordening nr. 492/2011 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een onderdaan van een andere lidstaat en zijn minderjarige kinderen, die allen in

de eerste lidstaat een verblijfsrecht genieten op grond van artikel 10 van deze verordening omdat die kinderen in die staat naar school gaan, in alle omstandigheden en automatisch worden uitgesloten van het recht op uitkeringen voor levensonderhoud. Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38.

Tweede vraag

- 80 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4 van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, en artikel 70, lid 2, van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat, gelet op artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een onderdaan van een andere lidstaat en zijn minderjarige kinderen, die allen in de eerste lidstaat een verblijfsrecht genieten op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 omdat die kinderen in die staat naar school gaan, en er onder een socialezekerheidsstelsel in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 vallen, in alle omstandigheden en automatisch worden uitgesloten van het recht op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.
- 81 De verwijzende rechter preciseert dat ervan uit moet worden gegaan dat JD en zijn dochters in de litigieuze periode onder een socialezekerheidsstelsel vielen in de zin van artikel 3, lid 1, onder h) en j), van verordening nr. 883/2004, aangezien zij tijdens hun verblijf in Duitsland werkloosheidsuitkeringen en gezinsbijslagen hebben ontvangen. Derhalve vallen zij op grond van artikel 2, lid 1, van deze verordening binnen de personele werkingssfeer van deze verordening.
- 82 Zoals de verwijzende rechter voorts heeft aangegeven, zijn de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen voor levensonderhoud, die ertoe strekken de rechthebbenden de eerste levensbehoeften te verzekeren, bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 3, lid 3, en artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004, die genoemd zijn in bijlage X bij deze verordening (zie in die zin arrest van 15 september 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punt 43).
- 83 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat artikel 4 van verordening nr. 883/2004 ook van toepassing is op deze bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties (zie in die zin arrest van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 55).
- 84 Hoewel het juist is dat artikel 70 van verordening nr. 883/2004 volgens vaste rechtspraak niet tot doel heeft de materiële voorwaarden voor een recht op de genoemde prestaties vast te leggen en niets zich er tegen verzet dat de toekenning van dergelijke uitkeringen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie afhankelijk wordt gesteld van het vereiste dat zij voldoen aan de voorwaarden om in het gastland een recht op legaal verblijf te hebben (zie in die zin arrest van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-308/14, EU:C:2016:436, punten 65 en 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak), moet worden vastgesteld dat JD en zijn dochters gedurende de litigieuze periode een recht op legaal verblijf hadden op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011.
- 85 Hieruit volgt dat JD en zijn dochters op grond van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 recht op gelijke behandeling hebben wat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen voor levensonderhoud betreft.
- 86 Wanneer op grond van een nationale bepaling zoals § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder c), SGB II personen die, zoals JD en zijn dochters, onderdanen zijn van een andere lidstaat en die hun verblijfsrecht ontleen aan artikel 10 van verordening nr. 492/2011, worden uitgesloten van elk recht op uitkeringen voor levensonderhoud, levert dit inzake socialezekerheidsuitkeringen echter een verschil in behandeling op ten opzichte van nationale onderdanen.
- 87 Zoals reeds is vastgesteld in het kader van de beantwoording van de eerste vraag, is de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 neergelegde afwijking van het beginsel van gelijke behandeling inzake sociale bijstand bovendien niet toepassing op een situatie als in het hoofdgeding, waarin de onderdanen van andere lidstaten een verblijfsrecht hebben op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011. In dit verband verschilt de situatie in de onderhavige zaak van de situaties die aan de orde waren in de zaken die hebben geleid tot de arresten van 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), en 25 februari 2016, García-Nieto e.a. (C-299/14, EU:C:2016:114), waarin het Hof op grond van de toepasselijkheid van deze afwijking een overeenkomstige afwijking van het in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel van gelijke behandeling heeft aanvaard.
- 88 In deze context en om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in het kader van de beantwoording van de eerste vraag, is de in § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder c), SGB II neergelegde uitsluiting, voor zover zij ertoe leidt dat aan onderdanen van andere lidstaten die een verblijfsrecht hebben op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 elk recht op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen

voor levensonderhoud categorisch en automatisch wordt geweigerd, in strijd met artikel 4 van verordening nr. 883/2004.

- 89 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 4 van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, en artikel 70, lid 2, van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een onderdaan van een andere lidstaat en zijn minderjarige kinderen, die allen in de eerste lidstaat een verblijfsrecht genieten op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 omdat die kinderen in die staat naar school gaan, en die er onder een socialezekerheidsstelsel in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 vallen, in alle omstandigheden en automatisch worden uitgesloten van het recht op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.

Kosten

- 90 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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) **Artikel 7, lid 2, en artikel 10 van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een onderdaan van een andere lidstaat en zijn minderjarige kinderen, die allen in de eerste lidstaat een verblijfsrecht genieten op grond van artikel 10 van deze verordening omdat die kinderen in die staat naar school gaan, in alle omstandigheden en automatisch worden uitgesloten van het recht op uitkeringen voor levensonderhoud. Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door 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.**
- 2) **Artikel 4 van verordening nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, en artikel 70, lid 2, van deze verordening, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een onderdaan van een andere lidstaat en zijn minderjarige kinderen, die allen in de eerste lidstaat een verblijfsrecht genieten op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 omdat die kinderen in die staat naar school gaan, en die er onder een socialezekerheidsstelsel in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 vallen, in alle omstandigheden en automatisch worden uitgesloten van het recht op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.**

ondertekeningen