

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

1 augustus 2022 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Vrij verkeer van personen – Gelijke behandeling – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 24, leden 1 en 2 – Socialezekerheidsuitkeringen – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikel 4 – Gezinsbijslagen – Uitsluiting van economisch niet-actieve onderdanen van andere lidstaten tijdens de eerste drie maanden van hun verblijf in de gastlidstaat”

In zaak C-411/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Finanzgericht Bremen (belastingrechter in eerste aanleg Bremen, Duitsland) bij beslissing van 20 augustus 2020, ingekomen bij het Hof op 2 september 2020, in de procedure

S

tegen

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe (rapporteur), C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen en I. Ziemele, kamerpresidenten, M. Ilešič, F. Biltgen, P. G. Xuereb en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door J. Pavliš, M. Smolek en J. Vlášil als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Martin en B.-R. Killmann als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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), alsook van artikel 24 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 299, blz. 35).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen S., een Unieburger die afkomstig is uit een andere lidstaat dan de Bondsrepubliek Duitsland, en de Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit (fonds voor gezinsbijslagen voor de deelstaten Nedersaksen en Bremen van het federaal arbeidsbureau, Duitsland; hierna: „Familienkasse”) over de afwijzing door de Familienkasse, voor de periode van de eerste drie verblijfsmaanden in Duitsland, van de aanvraag van S voor kinderbijslag.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 883/2004

- 3 Artikel 1, onder j), k) en z), van verordening nr. 883/2004 bevat voor de toepassing van deze verordening de volgende definities:
 - „j) [...] onder ‚woonplaats’ [wordt] verstaan de plaats waar een persoon pleegt te wonen;
 - k) [...] onder „verblijfplaats” [wordt] verstaan de tijdelijke verblijfplaats;
 - [...]
 - z) [...] onder ‚gezinsbijslagen’ [worden] verstaan alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie.”
- 4 Aangaande de personele werkingssfeer van deze verordening wordt in artikel 2, lid 1, het volgende bepaald:

„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.”
- 5 Aangaande de materiële werkingssfeer van deze verordening wordt in artikel 3, lid 1, het volgende bepaald:

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

[...]

j) gezinsbijslagen.”
- 6 Artikel 4 van verordening nr. 883/2004 bepaalt onder het opschrift „Gelijke behandeling” het volgende:

„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.”

- 7 Artikel 11 van deze verordening bevat de volgende algemene regels voor de vaststelling van de toepasselijke wetgeving:

„1. Degenen op wie deze verordening van toepassing is, zijn slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen. Welke die wetgeving is, wordt overeenkomstig deze titel vastgesteld.

[...]

3. Behoudens de artikelen 12 tot en met 16:

- a) geldt voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat;
- b) geldt voor ambtenaren de wetgeving van de lidstaat waaronder de dienst waarbij zij werkzaam zijn, ressorteert;
- c) geldt voor degene die een werkloosheidsuitkering ontvangt overeenkomstig artikel 65 volgens de wetgeving van de lidstaat van zijn woonplaats, de wetgeving van die lidstaat;
- d) geldt voor degene die wordt opgeroepen of opnieuw wordt opgeroepen voor militaire dienst of vervangende burgerdienst in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat;
- e) geldt voor eenieder op wie de bepalingen van de onderdelen a) tot en met d) niet van toepassing zijn, de wetgeving van de lidstaat van zijn woonplaats, onverminderd andere bepalingen van deze verordening die hem prestaties garanderen krachtens de wetgeving van een of meer andere lidstaten.

[...]”

Verordening nr. 987/2009

- 8 Artikel 11 van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 883/2004 (PB 2009, L 284, blz. 1) bepaalt:

„1. Indien tussen de organen van twee of meer lidstaten een verschil van mening bestaat over de vaststelling van de woonplaats van een persoon op wie de basisverordening van toepassing is, stellen deze organen in onderlinge overeenstemming het centrum van de belangen van de betrokkene vast op basis van een algemene beoordeling van alle beschikbare informatie met betrekking tot relevante feiten. Hiertoe behoren onder meer, in voorkomend geval:

- a) de duur en de continuïteit van de aanwezigheid op het grondgebied van de betrokken lidstaten;
- b) de persoonlijke situatie van de betrokkene, waaronder:
 - i) de aard en de specifieke kenmerken van de uitgeoefende werkzaamheden, met name de plaats waar deze gewoonlijk worden uitgeoefend, het stabiele karakter van de werkzaamheden of de duur van een arbeidsovereenkomst;
 - ii) de gezinssituatie en de familiebanden;
 - iii) de uitoefening van onbezoldigde werkzaamheden;

- iv) in het geval van studenten, de bron van hun inkomsten;
- v) de huisvestingssituatie, met name hoe permanent deze is;
- vi) de lidstaat waar de betrokkene geacht wordt te wonen voor belastingdoeleinden.

2. Indien de organen het na afweging van de in lid 1 genoemde, op relevante feiten gebaseerde criteria niet eens kunnen worden, wordt de intentie van de betrokkene, zoals deze blijkt uit de feiten en omstandigheden, met name de redenen om te verhuizen, voor de vaststelling van zijn woonplaats als doorslaggevend beschouwd."

Richtlijn 2004/38

9 De overwegingen 9, 10, 20 en 21 van richtlijn 2004/38 luiden:

„(9) Burgers van de Unie dienen het recht te hebben gedurende [maximaal] drie maanden op het grondgebied van het gastland te verblijven zonder dat aan andere formaliteiten moet worden voldaan dan het bezit van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, zulks onverminderd een gunstiger behandeling voor werkzoekenden, zoals door de jurisprudentie van het Hof van Justitie erkend.

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

[...]

(20) In overeenstemming met het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit moeten alle burgers van de Unie en hun familieleden die op grond van deze richtlijn in een lidstaat verblijven, in de lidstaat op de gebieden waarop het Verdrag van toepassing is op gelijke wijze worden behandeld als de eigen onderdanen, onverminderd de specifieke bepalingen van het Verdrag en de secundaire wetgeving.

(21) Het gastland dient evenwel bevoegd te blijven om te beslissen over de toekenning aan andere personen dan werknemers, zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, van sociale bijstand tijdens de eerste drie maanden van verblijf, of tijdens een langere periode in het geval van werkzoekenden, of over de toekenning van levensonderhoud voor studies, beroepsopleiding inbegrepen, vóór de verwerving van het permanente verblijfsrecht."

10 In artikel 6 van deze richtlijn wordt het volgende bepaald:

„1. Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

2. Lid 1 is eveneens van toepassing ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die de burger van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen, en in het bezit zijn van een geldig paspoort."

11 Artikel 14, lid 1, van die richtlijn luidt als volgt:

„Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht volgens artikel 6 zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland."

12 Artikel 24 van dezelfde richtlijn 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. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden.”

Duits recht

13 § 62 van het Einkommensteuergesetz (wet op de inkomstenbelasting), in de op 8 oktober 2009 bekendgemaakte versie (BGBl. 2009 I, blz. 3366), zoals gewijzigd bij het op 18 juli 2019 in werking getreden Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (wet tegen illegale arbeid en misbruik van sociale uitkeringen, BGBl. 2019 I, blz. 1066) (hierna: „EStG”), luidt als volgt:

„(1) ¹Voor kinderen in de zin van § 63 heeft recht op kinderbijslag overeenkomstig deze wet:

1. degene die in het binnenland zijn woonplaats of gebruikelijke verblijfplaats heeft

[...]

²Om in aanmerking te komen voor kinderbijslag krachtens lid 1 moet de begunstigde worden geïdentificeerd aan de hand van het aan hem toegekende identificatienummer [...]. ³De latere toekenning van het identificatienummer heeft terugwerkende kracht voor de maanden waarin aan de voorwaarden, bedoeld in de eerste volzin, is voldaan.

(1a) ¹Indien een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een staat waarop de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van toepassing is, zijn woonplaats of gewone verblijfplaats op het nationale grondgebied vestigt, kan hij gedurende de eerste drie maanden na vestiging van de woonplaats of gewone verblijfplaats geen aanspraak maken op kinderbijslag. ²Deze regel geldt niet indien hij aantoont dat hij binnenlandse inkomsten als bedoeld in § 2, lid 1, eerste volzin, punten 1 tot en met 4, ontvangt, met uitzondering van inkomsten bedoeld in § 19, lid 1, eerste volzin, punt 2. ³Na het verstrijken van de in de eerste volzin bedoelde termijn kan hij aanspraak maken op kinderbijslag, tenzij de voorwaarden van § 2, leden 2 of 3, van het [Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (wet op het vrije verkeer van burgers van de Unie)], niet zijn vervuld of alleen aan de voorwaarden van § 2, lid 2, punt 1a, van het Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern is voldaan zonder dat eerder aan enige andere voorwaarde bedoeld in § 2, lid 2, van die wet is voldaan. ⁴Of is voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor kinderbijslag overeenkomstig de tweede volzin, staat uitsluitend ter beoordeling van de Familienkasse [...]. ⁵Als de Familienkasse in een dergelijk geval een aanvraag voor kinderbijslag afwijst, moet zij haar besluit aan de bevoegde immigratiedienst meedelen. ⁶Wanneer de aanvrager door gebruikmaking van vervalste of gewijzigde documenten of door bedrog de indruk heeft gewekt dat hij voldeed aan de voorwaarden om aanspraak te maken op kinderbijslag, stelt de Familienkasse de bevoegde immigratiedienst hiervan onverwijld in kennis.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 14 Verzoekster in het hoofdgeding, S, is moeder van drie kinderen die respectievelijk in 2003, 2005 en 2010 zijn geboren. V, haar echtgenoot, is de vader van deze kinderen. Deze ouders en hun kinderen zijn onderdanen van een andere lidstaat dan de Bondsrepubliek Duitsland.
- 15 In mei 2015 heeft S voor het eerst kinderbijslag voor haar drie kinderen aangevraagd bij de Familienkasse. Deze instantie heeft deze aanvraag bij besluit van 13 mei 2015 ingewilligd en vanaf dat moment tot 3 juni 2016 regelmatig kinderbijslag aan S uitgekeerd. Op die laatste datum heeft deze instantie besloten haar besluit van 13 mei 2015 in te trekken, de betaling van deze kinderbijslag aan S met ingang van mei 2016 stop te zetten en terugbetaling van de voor die laatste maand uitgekeerde kinderbijslag te vorderen. Deze beslissing werd genomen nadat de registratieautoriteit ambtshalve het woonadres van S en haar drie kinderen in Bremerhaven (Duitsland) had doorgehaald omdat de betrokken woonruimte leegstond.
- 16 In december 2017 vroeg S voor twee van haar drie kinderen bij de Familienkasse Nordrhein-Westfalen Nord (fonds voor gezinsbijslagen voor de deelstaat Noordrijn-Westfalen Noord, Duitsland) kinderbijslag aan, waarbij een adres in Herne (Duitsland) werd vermeld. Brieven van deze instantie aan het opgegeven adres werden echter teruggezonden met de vermelding „geadresseerde onbekend”. Bij besluit van 1 augustus 2018 heeft deze instantie de aanvraag van S afgewezen op grond dat S niet haar woon- of gewone verblijfplaats in Duitsland had.
- 17 Eind oktober 2019 heeft S bij de Familienkasse een nieuwe aanvraag ingediend voor kinderbijslag voor haar drie kinderen, voor de periode vanaf 1 augustus 2019.
- 18 Bij besluit van 27 december 2019 heeft de Familienkasse deze aanvraag afgewezen. Deze instantie heeft vastgesteld dat S, V en hun kinderen sinds 19 augustus 2019 in Duitsland verbleven. Op die datum kwamen zij vanuit hun lidstaat van herkomst op het Duitse grondgebied aan en namen zij hun intrek in een appartement in Bremerhaven (Duitsland). Deze instantie was evenwel van mening dat S in de eerste drie maanden na de vestiging van haar woonplaats in Duitsland geen binnenlandse inkomsten had verworven en dus niet voldeed aan de voorwaarden van § 62, lid 1a, EStG om voor die periode aanspraak te kunnen maken op kinderbijslag.
- 19 Bij besluit van 6 april 2020 heeft de Familienkasse het door S tegen haar besluit van 27 december 2019 ingediende bezwaar afgewezen en dit besluit aldus bevestigd. De Familienkasse was van oordeel dat S geen betaalde werkzaamheden had verricht en dat V in de periode van 5 november 2019 tot en met 12 december 2019 te verwaarlozen werkzaamheden had verricht.
- 20 S heeft bij de verwijzende rechter, het Finanzgericht Bremen (belastingrechter in eerste aanleg Bremen, Duitsland), beroep ingesteld tot nietigverklaring van de afwijzing van haar kinderbijslagaanvraag en tot veroordeling van de Familienkasse tot betaling van kinderbijslag voor de maanden augustus tot en met oktober 2019.
- 21 De verwijzende rechter wijst er in de eerste plaats op dat kinderbijslag in Duitsland onder het begrip „gezinsbijslagen” in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), juncto artikel 1, onder z), van verordening nr. 883/2004 valt. Kinderbijslag wordt immers niet door bijdragen van de begunstigten, maar uit belastingen gefinancierd en aan deze begunstigten toegekend op grond van een wettelijk omschreven situatie, los van enige inkomenseis en zonder individuele en discretionaire beoordeling van hun persoonlijke behoeften. De kinderbijslag is bedoeld als tegemoetkoming in de gezinslasten.
- 22 In de tweede plaats merkt deze rechter op dat in § 62, lid 1a, EStG, dat voortvloeit uit een in juli 2019 ingevoerde wetwijziging, sprake is van een verschil in behandeling tussen een onderdaan van een andere lidstaat dan de Bondsrepubliek Duitsland die zijn woon- of gewone verblijfplaats in laatstgenoemde lidstaat vestigt, en een Duitse onderdaan die na een verblijf in een andere lidstaat zijn woon- of gewone verblijfplaats aldaar vestigt. Op grond van deze bepaling ontvangt een onderdaan van een andere lidstaat, zoals S, immers geen kinderbijslag tijdens de eerste drie maanden van zijn verblijf wanneer hij niet het bewijs levert dat hij in Duitsland betaalde werkzaamheden heeft verricht.

Daarentegen zou een Duitse onderdaan reeds in de eerste drie maanden kinderbijslag ontvangen ook wanneer hij geen werkzaamheden verricht.

- 23 Dienaangaande zet de verwijzende rechter uiteen dat de Duitse wetgever in het wetsontwerp dat heeft geleid tot de invoeging van lid 1a in § 62 EStG, ervan is uitgegaan dat dit verschil in behandeling in overeenstemming is met het Unierecht, omdat daarmee kon worden voorkomen dat zich een toestroom van onderdanen van andere lidstaten zou voordoen die een onredelijke belasting voor het Duitse socialezekerheidsstelsel teweeg zou brengen. Dit verschil in behandeling is bovendien gerechtvaardigd uit het oogpunt van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, aangezien de betaling van kinderbijslag aan onderdanen van een andere lidstaat dan de Bondsrepubliek Duitsland die in laatstgenoemde lidstaat geen betaalde werkzaamheden verrichten, dezelfde gevolgen voor de overheidsfinanciën van deze lidstaat heeft als de toekenning van sociale uitkeringen aan deze onderdanen. Deze wetgever is in dit wetsontwerp echter niet expliciet ingegaan op de mogelijke invloed van artikel 4 van verordening nr. 883/2004. Ten slotte heeft de Duitse wetgever, onder verwijzing naar het arrest van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-308/14, EU:C:2016:436), deze ongelijke behandeling gerechtvaardigd met de noodzaak om de financiën van de gastlidstaat te beschermen.
- 24 In de derde plaats verduidelijkt de verwijzende rechter dat in de rechtsleer evenwel wordt gedebatteerd over de vraag of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag onder het begrip „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 valt. Zo wordt met name aangevoerd dat deze kinderbijslag niet onder dat begrip valt, maar als „gezinsbijslag” in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), juncto artikel 1, onder z), van verordening nr. 883/2004, strikt genomen een socialezekerheidsuitkering vormt, aangezien de toekenning ervan niet inkomensafhankelijk is. In een dergelijk geval zou de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig verordening nr. 883/2004 bevoegd zijn om de voorwaarden vast te stellen voor de toekenning van gezinsbijslagen aan onderdanen van andere lidstaten die in Duitsland wonen zonder er betaalde werkzaamheden te verrichten. Artikel 4 van deze verordening bevat evenwel een verplichting tot gelijke behandeling, op grond waarvan voor onderdanen van een andere lidstaat dezelfde toekenningsvoorwaarden gelden als voor nationale onderdanen. Geen enkele bepaling van deze verordening maakt een verschil in behandeling zoals het in deze zaak vastgestelde verschil mogelijk.
- 25 Kortom, volgens de verwijzende rechter hangt de beslechting van het hoofdgeding af van de vraag of de bij § 62, lid 1a, EStG ingevoerde directe discriminatie verboden is op grond van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 dan wel juist kan worden gerechtvaardigd op grond van de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde uitzondering op het beginsel van gelijke behandeling.
- 26 In deze omstandigheden heeft het Finanzgericht Bremen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten artikel 24 van richtlijn [2004/38] en artikel 4 van verordening [nr. 883/2004] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan een onderdaan van een andere lidstaat die zijn woonplaats of gewone verblijfplaats in het binnenland vestigt en die niet aantoonbaar dat hij binnenlandse inkomsten uit land- en bosbouw, bedrijfsactiviteiten, zelfstandige werkzaamheden of werkzaamheden in loondienst heeft, de eerste drie maanden na vestiging van de woon- of gewone verblijfplaats geen recht heeft op gezinsbijslagen als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder j), juncto artikel 1, onder z), van verordening [nr. 883/2004], terwijl een onderdaan van de betrokken lidstaat die zich in dezelfde situatie bevindt, zonder bewijs van binnenlandse inkomsten uit land- en bosbouw, bedrijfsactiviteiten, zelfstandige werkzaamheden of werkzaamheden in loondienst wel recht heeft op gezinsbijslagen in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), juncto artikel 1, onder z), van verordening [nr. 883/2004]?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 27 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en artikel 24 van richtlijn 2004/38 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een Unieburger die onderdaan is van een andere lidstaat, zijn gewone verblijfplaats op het grondgebied van de eerste lidstaat heeft gevestigd en economisch niet actief is aangezien hij daar geen betaalde werkzaamheden verricht, gedurende de eerste drie maanden van zijn verblijf in deze lidstaat geen „gezinsbijslagen” ontvangt in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met artikel 1, onder z), ervan, terwijl een economisch niet-actieve onderdaan van deze lidstaat die op grond van het Unierecht gebruik heeft gemaakt van zijn recht om op het grondgebied van een andere lidstaat te reizen en verblijven, die gezinsbijslag ook tijdens de eerste drie maanden na zijn terugkeer in die eerste lidstaat ontvangt.

Opmerkingen vooraf

- 28 In de eerste plaats dient overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof de hoedanigheid van Unieburger de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent die hoedanigheid degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak op een gelijke behandeling rechtens (zie in die zin arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31, en 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, punt 62).
- 29 Elke Unieburger kan zich dus in alle binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallende situaties beroepen op het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit dat is opgenomen in artikel 18 VWEU en nader is uitgewerkt in andere bepalingen van het VWEU, artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en artikel 24 van richtlijn 2004/38. Tot deze situaties behoort onder meer de uitoefening van de in artikel 21 VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld [zie in die zin arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punten 32 en 33; 21 februari 2013, N., C-46/12, EU:C:2013:97, punt 28, en 15 juli 2021, A (Openbare gezondheidszorg), C-535/19, EU:C:2021:595, punten 40 en 42].
- 30 Richtlijn 2004/38 stelt dergelijke beperkingen en voorwaarden vast. Deze richtlijn heeft met betrekking tot het recht van verblijf in de gastlidstaat een progressief stelsel ingevoerd, waarbij de fasen en de voorwaarden van de vóór deze richtlijn bestaande afzonderlijke instrumenten van Unierecht en rechtspraak in wezen zijn overgenomen, en dat in het duurzame verblijfsrecht resulteert (arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 38).
- 31 Met betrekking tot de eerste drie maanden van verblijf in de gastlidstaat, de enige periode waarop de prejudiciële vraag betrekking heeft, bepaalt artikel 6, lid 1, van deze richtlijn dat burgers van de Unie het recht hebben om gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Volgens artikel 14, lid 1, van die richtlijn blijft dit recht behouden zolang de Unieburger en zijn gezinsleden geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van de gastlidstaat (zie in die zin arresten van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 39, en 25 februari 2016, García-Nieto e.a., C-299/14, EU:C:2016:114, punt 42).
- 32 Bijgevolg beschikt een Unieburger, zelfs wanneer hij economisch niet actief is, onder eerbiediging van de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 1, ervan, over een verblijfsrecht van drie maanden in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is.
- 33 In het onderhavige geval blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat S gedurende de eerste drie maanden van haar verblijf legaal in Duitsland verbleef op grond van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 1, daarvan.

- 34 In de tweede plaats blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat het hoofdgeding betrekking heeft op de toekenning door de gastlidstaat van kinderbijslag in de zin van de wetgeving van die lidstaat. In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat bijslagen die automatisch worden toegekend aan gezinnen die aan bepaalde objectieve criteria voldoen betreffende met name hun omvang, inkomen en vermogen, los van elke individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, en die ertoe strekken de gezinslasten te compenseren, moeten worden aangemerkt als „gezinsbijslagen” in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met artikel 1, onder z), ervan (zie in die zin arresten van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-308/14, EU:C:2016:436, punt 60, en 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punt 22).
- 35 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt ook dat dit het geval is bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag, aangezien deze aan de begunstigden wordt toegekend op grond van een wettelijk omschreven situatie die losstaat van hun persoonlijke behoeften, en dat de toekenning ervan niet bedoeld is als waarborg voor hun bestaansmiddelen, maar als compensatie voor de gezinslasten.
- 36 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 een „conflictregel” bevat om vast te stellen welke nationale wetgeving van toepassing is op de ontvangst van de in artikel 3, lid 1, van deze verordening genoemde socialezekerheidsuitkeringen, waaronder gezinsbijslagen, waarop anderen dan de personen bedoeld in artikel 11, lid 3, onder a) tot en met d), van die verordening, dat wil zeggen economisch niet-actieve personen, aanspraak kunnen maken. Uit de toepassing van deze regel volgt dat laatstgenoemde personen in beginsel onder de wetgeving van de lidstaat van hun woonplaats vallen [zie in die zin arresten van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-308/14, EU:C:2016:436, punt 63, en 15 juli 2021, A (Openbare gezondheidszorg), C-535/19, EU:C:2021:595, punt 45]. Volgens artikel 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 wordt voor de toepassing van deze verordening onder het begrip „woonplaats” de plaats verstaan waar een persoon pleegt te wonen.
- 37 In het onderhavige geval zet de verwijzende rechter uiteen dat S en haar gezinsleden in de periode van drie maanden waarop het hoofdgeding betrekking heeft, hun gewone verblijfplaats op het Duitse grondgebied hadden gevestigd. Aangezien S economisch niet actief was, lijkt zij dus overeenkomstig artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met artikel 1, onder z), en artikel 3, lid 1, onder j), van deze verordening, voor de toekenning van gezinsbijslagen onder de Duitse wetgeving te vallen.
- 38 Aan de hand van deze verduidelijkingen vooraf moet worden bepaald of een economisch niet-actieve Unieburger, in geval van legaal verblijf overeenkomstig artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 1, van die richtlijn, zich met het oog op de toekenning van gezinsbijslagen in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met artikel 1, onder z), van die verordening, kan beroepen op het beginsel dat economisch niet-actieve Unieburgers op dezelfde wijze moeten worden behandeld als economisch niet-actieve onderdanen van de gastlidstaat die naar deze lidstaat terugkeren na gebruik te hebben gemaakt van hun recht om op grond van het Unierecht in een andere lidstaat te reizen en te verblijven.

Uitlegging van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en artikel 24 van richtlijn 2004/38

- 39 Zoals blijkt uit punt 27 van dit arrest, heeft de gestelde vraag betrekking op de uitlegging van zowel artikel 4 van verordening nr. 883/2004 als artikel 24 van richtlijn 2004/38, aangezien deze beide bepalingen binnen hun respectieve werkingssfeer het beginsel van gelijke behandeling verduidelijken.
- 40 Aangezien deze vraag in het bijzonder verband houdt met de afbakening van de werkingssfeer van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, moet eerst de draagwijdte van deze bepaling worden bepaald om vervolgens die van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 te onderzoeken.

Artikel 24 van richtlijn 2004/38

- 41 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 gastlidstaat verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling geniet als de onderdanen van dat gastland.
- 42 Het beginsel van gelijke behandeling komt dus ten goede aan iedere burger van de Unie wiens verblijf op het grondgebied van de gastlidstaat voldoet aan de in die richtlijn gestelde voorwaarden (zie in die zin arresten van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 69, en 25 februari 2016, García-Nieto e.a., C-299/14, EU:C:2016:114, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 derogeeft echter aan het beginsel van gelijke behandeling waarop een beroep kan worden gedaan door andere Unieburgers dan werknemers of zelfstandigen, personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden die op het grondgebied van een gastlidstaat verblijven, door die lidstaat toe te staan geen recht op sociale bijstand toe te kennen, met name gedurende de eerste drie maanden van het verblijf (arrest van 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 De gastlidstaat kan dus met een beroep op de afwijking van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 besluiten om een Unieburger die gebruikmaakt van zijn recht om op het grondgebied van die lidstaat te verblijven, gedurende de eerste drie maanden van dat verblijf geen sociale bijstand toe te kennen (zie in die zin arrest van 25 februari 2016, García-Nieto e.a., C-299/14, EU:C:2016:114, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Bijgevolg moet worden vastgesteld of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 is.
- 46 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat het begrip „sociale bijstand” in de zin van deze laatste bepaling betrekking heeft op alle van overheidswege ingevoerde bijstandsstelsels, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat, waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die daardoor tijdens zijn verblijf ten laste van de overheidsfinanciën van de gastlidstaat dreigt te komen waardoor het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen worden beïnvloed (arresten van 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punt 61, en 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 63).
- 47 Zoals in punt 35 van dit arrest is opgemerkt, wordt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kinderbijslag los van de individuele behoeften van de begunstigde toegekend en is die niet bedoeld als waarborg voor diens bestaansmiddelen.
- 48 Zoals de advocaat-generaal in punt 54 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vallen dergelijke uitkeringen dus niet onder het begrip „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38.
- 49 In die omstandigheden moet nog worden nagegaan of artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, zoals de Duitse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft gesuggereerd, gelet op de ratio legis ervan, aldus moet worden uitgelegd dat dit artikel de gastlidstaat niettemin de mogelijkheid biedt om bij de toekenning van andere uitkeringen dan „sociale bijstand” in de zin van deze bepaling, af te wijken van de gelijke behandeling die Unieburgers die legaal op zijn grondgebied verblijven, in beginsel dienen te genieten op grond van artikel 6, lid 1, van deze richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 1, ervan.
- 50 Daartoe moet ten eerste in herinnering worden gebracht dat artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, als afwijking van het beginsel van gelijke behandeling dat is neergelegd in artikel 18, eerste alinea, VWEU en waaraan artikel 24, lid 1, van deze richtlijn slechts specifieke uitdrukking geeft, strikt en in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag, met inbegrip van die inzake het burgerschap van de Unie, dient te worden uitgelegd (zie in die zin arresten van 21 februari 2013, N., C-46/12, EU:C:2013:97, punt 33, en 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punt 60).

- 51 Ten tweede dient volgens vaste rechtspraak van het Hof 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 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 Wat om te beginnen de bewoordingen van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 betreft, laat niets in de formulering van deze bepaling de vaststelling toe dat de Uniewetgever de gastlidstaat daarmee de mogelijkheid heeft willen bieden om af te wijken van het beginsel van gelijke behandeling waarop Unieburgers die legaal op het grondgebied van die staat verblijven, met betrekking tot andere uitkeringen dan sociale bijstand een beroep kunnen doen. Integendeel, zoals de advocaat-generaal in punt 57 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt uit die bepaling duidelijk dat zij uitsluitend betrekking heeft op socialebijstandsuitkeringen.
- 53 Wat vervolgens de regelgevende context van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 betreft, zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit punt 31 van dit arrest, het verblijfsrecht van maximaal drie maanden volgens artikel 14, lid 1, van deze richtlijn behouden blijft zolang de burger van de Unie en zijn familieleden „geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland”. Dit artikel 14 bevestigt dus de uitlegging dat de mogelijkheid om op grond van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 af te wijken van het beginsel van gelijke behandeling, beperkt blijft tot sociale bijstand en zich niet kan uitstrekken tot socialezekerheidsuitkeringen.
- 54 Ten slotte is deze uitlegging in overeenstemming met het doel van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, dat volgens overweging 10 van deze richtlijn niet erin bestaat het financiële evenwicht van het socialezekerheidstelsel van de lidstaten, maar dat van hun „socialebijstandstelsel” te handhaven.
- 55 Hieruit volgt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 62 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 neergelegde afwijking van het beginsel van gelijke behandeling niet van toepassing is op de situatie waarin een Unieburger tijdens de eerste drie maanden van zijn verblijf in het gastland geen „sociale bijstand” in de zin van die bepaling aanvraagt, maar „gezinsbijslagen” in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met artikel 1, onder z), van deze verordening.

Artikel 4 van verordening nr. 883/2004

- 56 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat voor een economisch niet-actieve Unieburger die zijn gewone verblijfplaats naar de gastlidstaat heeft verplaatst, overeenkomstig artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 met betrekking tot de toekenning van socialezekerheidsuitkeringen de wetgeving van die lidstaat geldt.
- 57 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat deze bepaling niet alleen tot doel heeft de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen op een bepaalde situatie en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen, maar ook te beletten dat binnen de werkingssfeer van die verordening vallende personen wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming genieten [arresten van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-308/14, EU:C:2016:436, punt 64, en 15 juli 2021, A (Openbare gezondheidszorg), C-535/19, EU:C:2021:595, punt 46].
- 58 Verordening nr. 883/2004 voert echter geen gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid in, maar laat de afzonderlijke nationale stelsels voortbestaan. Het doel ervan is enkel om deze stelsels te coördineren teneinde de doeltreffende uitoefening van het vrije verkeer van personen te waarborgen. De bepalingen van deze verordening, zoals artikel 11, lid 3, onder e), strekken er dus niet toe de materiële voorwaarden voor het bestaan van het recht op socialezekerheidsuitkeringen vast te stellen (zie in die zin arrest van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-308/14, EU:C:2016:436, punten 65 en 67). Hoewel de lidstaten dus bevoegd blijven om in hun wetgeving de voorwaarden voor toekenning van deze uitkeringen vast te stellen, moet deze bevoegdheid evenwel worden uitgeoefend

met eerbiediging van het Unierecht (zie in die zin arrest van 11 april 2013, Jeltens e.a., C-443/11, EU:C:2013:224, punt 59).

- 59 In dit verband concretiseert artikel 4 van verordening nr. 883/2004 het beginsel van gelijke behandeling ten aanzien van Unieburgers die zich in de gastlidstaat beroepen op de in artikel 3, lid 1, van deze verordening bedoelde socialezekerheidsuitkeringen [zie in die zin arrest van 15 juli 2021, A (Openbare gezondheidszorg), C-535/19, EU:C:2021:595, punt 40].
- 60 Volgens dit artikel 4 hebben personen op wie de bepalingen van verordening nr. 883/2004 van toepassing zijn, tenzij in deze verordening anders is bepaald, de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.
- 61 Zoals de advocaat-generaal in punt 71 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bevat verordening nr. 883/2004 geen enkele bepaling op grond waarvan de gastlidstaat van een Unieburger die onderdaan is van een andere lidstaat en legaal in de eerste lidstaat verblijft, gelet op de omstandigheid dat die burger economisch niet actief is, een verschil in behandeling tussen die burger en zijn eigen onderdanen mag maken bij de voorwaarden voor toekenning van „gezinsbijslagen” in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van die verordening, gelezen in samenhang met artikel 1, onder z), ervan. Bijgevolg staat artikel 4 van deze verordening in de weg aan maatregelen die een dergelijk verschil in behandeling teweegbrengen.
- 62 Inderdaad heeft het Hof reeds geoordeeld dat niets zich ertegen verzet dat de toekenning aan economisch niet-actieve Unieburgers van uitkeringen die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen, afhankelijk wordt gesteld van het vereiste dat zij voldoen aan de voorwaarden om in de gastlidstaat een op richtlijn 2004/38 gebaseerd recht op legaal verblijf te hebben (zie in die zin arresten van 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punt 44; 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 83, en 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-308/14, EU:C:2016:436, punt 68).
- 63 Niettemin bevindt een Unieburger die op grond van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 1, ervan, op het grondgebied van de gastlidstaat verblijft, zich aldaar, zoals blijkt uit de punten 31 tot en met 33 van dit arrest, in een situatie van legaal verblijf in de zin van die richtlijn.
- 64 Hieruit volgt dat een dergelijke Unieburger zich kan beroepen op het in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel dat Unieburgers en onderdanen van die lidstaat dezelfde behandeling genieten, ook wanneer die Unieburger economisch niet actief is in de eerste drie maanden waarin hij op grond van de in het vorige punt genoemde bepalingen van richtlijn 2004/38 in die lidstaat verblijft.
- 65 Uit het voorgaande volgt dat een economisch niet-actieve Unieburger die op grond van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 1, daarvan, verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit en die zijn gewone verblijfplaats op dat grondgebied heeft gevestigd, zich met het oog op de toekenning van gezinsbijslagen in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met artikel 1, onder z), van die verordening, in de gastlidstaat kan beroepen op het in artikel 4 van die verordening neergelegde beginsel van gelijke behandeling.
- 66 Aangezien artikel 4 van verordening nr. 883/2004 een nadere uitwerking geeft van het beginsel van gelijke behandeling bij de toegang tot dergelijke uitkeringen, moet dus worden onderzocht of een nationale regeling als bedoeld in punt 27 van dit arrest, een met deze bepaling strijdig verschil in behandeling teweegbrengt.

Bestaan van een verschil in behandeling dat in strijd is met artikel 4 van verordening nr. 883/2004

- 67 Er is sprake van rechtstreekse discriminatie van een Unieburger wanneer een regeling van de gastlidstaat deze burger, hoewel hij op grond van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 1, ervan, legaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft en daar zijn gewone verblijfplaats heeft gevestigd, uitsluit van het recht op gezinsbijslagen in de zin van verordening nr. 883/2004 op grond dat die burger economisch niet actief is, terwijl diezelfde lidstaat dergelijke uitkeringen wel toekent aan zijn eigen onderdanen, ook al zijn zij economisch niet actief, zodra zij, na op grond van het Unierecht gebruik te hebben gemaakt van hun recht om in een andere lidstaat te reizen en te verblijven, terugkeren op het grondgebied van die lidstaat.
- 68 Zoals de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie heeft opgemerkt en gelet op hetgeen in punt 61 van dit arrest is uiteengezet, kan een dergelijke discriminatie, bij gebreke van enige uitdrukkelijke uitzondering in verordening nr. 883/2004, niet worden gerechtvaardigd.
- 69 Bijgevolg moet artikel 4 van verordening nr. 883/2004 aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de gastlidstaat een regeling als bedoeld in punt 67 van dit arrest vaststelt.
- 70 Benadrukt moet echter worden dat een economisch niet-actieve Unieburger die zich in de gastlidstaat met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning van gezinsbijslagen in de zin van verordening nr. 883/2004, beroept op het in dat artikel neergelegde beginsel van gelijke behandeling, op grond van artikel 2, lid 1, van die verordening, gelezen in samenhang met artikel 1, onder j), ervan, tijdens de eerste drie maanden waarin hij in deze lidstaat krachtens artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 1, daarvan, over een verblijfsvergunning beschikt, zijn gewone verblijfplaats in die lidstaat moet hebben gevestigd en daar niet tijdelijk mag verblijven in de zin van artikel 1, onder k), van die verordening.
- 71 In dat verband wordt ten eerste in artikel 11 van verordening nr. 987/2009, met als opschrift „Gegevens voor de vaststelling van de woonplaats”, in lid 1 een reeks gegevens genoemd om te bepalen in welke lidstaat de betrokkene woont. Lid 2 van dit artikel verduidelijkt dat het begrip „woonplaats” in de zin van verordening nr. 883/2004 moet worden opgevat als de daadwerkelijke verblijfplaats van die persoon.
- 72 Ten tweede gaat het bij het begrip „gewone verblijfplaats” volgens de rechtspraak van het Hof in essentie om een feitenkwestie die de nationale rechter moet beoordelen in het licht van alle omstandigheden van het concrete geval. In dit verband moet worden opgemerkt dat de in punt 70 van dit arrest bedoelde voorwaarde dat een Unieburger zijn gewone verblijfplaats naar het grondgebied van de gastlidstaat moet hebben overgebracht, betekent dat hij de wil kenbaar heeft gemaakt om het gewone centrum van zijn belangen daadwerkelijk in die lidstaat te vestigen en dat hij aantoonde dat zijn aanwezigheid op het grondgebied van die lidstaat een voldoende mate van bestendigheid vertoont en zich daardoor onderscheidt van een tijdelijk verblijf [zie naar analogie arrest van 25 november 2021, IB (Gewone verblijfplaats van een echtgenoot – Echtscheiding), C-289/20, EU:C:2021:955, punt 58].
- 73 Gelet op een en ander moet de gestelde vraag als volgt worden beantwoord:
- Artikel 4 van verordening nr. 883/2004 moet aldus worden uitgelegd dat dit artikel in de weg staat aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan een Unieburger die onderdaan is van een andere lidstaat, zijn gewone verblijfplaats op het grondgebied van de eerste lidstaat heeft gevestigd en economisch niet actief is aangezien hij daar geen betaalde werkzaamheden verricht, gedurende de eerste drie maanden van zijn verblijf in deze lidstaat geen „gezinsbijslagen” ontvangt in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van deze verordening, gelezen in samenhang met artikel 1, onder z), ervan, terwijl een economisch niet-actieve onderdaan van deze lidstaat die op grond van het Unierecht gebruik heeft gemaakt van zijn recht om op het grondgebied van een andere lidstaat te reizen en verblijven, die gezinsbijslag ook tijdens de eerste drie maanden na zijn terugkeer in die eerste lidstaat ontvangt.

- Artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling niet op een dergelijke regeling van toepassing is.

Kosten

- 74 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels moet aldus worden uitgelegd dat dit artikel in de weg staat aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan een Unieburger die onderdaan is van een andere lidstaat, zijn gewone verblijfplaats op het grondgebied van de eerste lidstaat heeft gevestigd en economisch niet actief is aangezien hij daar geen betaalde werkzaamheden verricht, gedurende de eerste drie maanden van zijn verblijf in deze lidstaat geen „gezinsbijslagen” ontvangt in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van deze verordening, gelezen in samenhang met artikel 1, onder z), ervan, terwijl een economisch niet-actieve onderdaan van deze lidstaat die op grond van het Unierecht gebruik heeft gemaakt van zijn recht om op het grondgebied van een andere lidstaat te reizen en verblijven, die gezinsbijslag ook tijdens de eerste drie maanden na zijn terugkeer in die eerste lidstaat ontvangt.

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, moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling niet op een dergelijke regeling van toepassing is.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.