



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 11 november 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Fri rörlighet för personer — Unionsmedborgarskap — Likabehandling — Medborgare i en medlemsstat vilka uppehåller sig på en annan medlemsstats territorium men som inte utövar förvärvsverksamhet — Uteslutande av personer från rätten till särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner enligt förordning (EG) nr 883/2004 — Direktiv 2004/38/EG — Uppehållsrätt för längre tid än tre månader — Artiklarna 7.1 b och 24 — Villkoret tillräckliga tillgångar”

I mål C-333/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Sozialgericht Leipzig (Tyskland) genom beslut av den 3 juni 2013, som inkom till domstolen den 19 juni 2013, i målet

Elisabeta Dano,

Florin Dano

mot

Jobcenter Leipzig,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda och S. Rodin samt domarna E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (referent) och J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 mars 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Elisabeta Dano, genom E. Steffen, Rechtsanwältin,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Danmarks regering, genom C. Thorning, i egenskap av ombud,
- Irlands regering, genom M. Heneghan, T. Joyce och E. Creedon, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av C. Toland, BL,
- Frankrikes regering, genom D. Colas och C. Candat, båda i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom G. Hesse, i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom S. Behzadi-Spencer, i egenskap av ombud, biträdd av J. Coppel QC, barrister,
- Europeiska kommissionen, genom F. Schatz, D. Martin, M. Kellerbauer och C. Tufvesson, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 20 maj 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 18 FEUF, 20.2 första stycket a och andra stycket FEUF, artiklarna 1, 20 och 51 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 4 och 70 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1, och rättelse i EUT 2004, L 200, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1244/2010 av den 9 december 2010 (EUT L 338, s. 35) (nedan kallad förordning nr 883/2004), och artikel 24.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Elisabeta Dano och hennes son Florin, å ena sidan, och Jobcenter Leipzig, å andra sidan. Målet rör det sistnämndas beslut att inte bevilja de förstnämnda förmåner enligt grundgarantin (Grundsicherung), vilket för Elisabeta Danos del skulle ha inneburit en förmån som ska täcka levnadsomkostnaderna (existenzsichernde Regelleistung), och för hennes sons del skulle ha inneburit ett särskilt försörjningsstöd (Sozialgeld), samt bidrag till bostads- och uppvärmningskostnader, vilka samtliga föreskrivs i tysk lag.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 1247/92

- 3 Skälen 1–8 i rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 136, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 5, s. 124) har följande lydelse:

”Det är nödvändigt att ändra förordning (EEG) nr 1408/71 ..., uppdaterad genom förordning (EEG) nr 2001/83 ... och senast ändrad genom förordning (EEG) nr 2195/91 ...

Det är nödvändigt att utvidga definitionen av 'familjemedlem' i förordning (EEG) nr 1408/71 för överensstämmelse med domstolens rättspraxis angående tolkningen av detta uttryck.

Det är också nödvändigt att beakta domstolens rättspraxis som förklarar att vissa förmåner enligt nationell lagstiftning samtidigt kan falla in under både social trygghet och socialt bistånd beroende på den persongrupp för vilken sådana lagar gäller, målsättningen med förmånerna och de närmare förutsättningar som är knutna till dessa förmåner.

Domstolen har förklarat att den lagstiftning enligt vilken sådana förmåner utges i vissa delar har likheter med socialt bistånd i det att ett behov utgör ett väsentligt kriterium för dess tillämpning och att villkoren för rätt till förmåner inte grundas på sammanläggning av anställnings- eller avgiftsperioder, medan den i andra delar är nära social trygghet i det att beviljandet av sådana förmåner inte är knutet till ett skönsmässigt avgörande och att det ger förmånstagarna en rättsligt definierad ställning.

Enligt artikel 4.4 i förordning (EEG) nr 1408/71 gäller förordningen inte socialhjälpssystem.

De villkor och de tillämpningsmetoder som avses är sådana att ett samordningssystem som avviker från det som har fastställts i förordning (EEG) nr 1408/71 och som beaktar de särskilda kännetecknen för berörda förmåner bör införas i denna förordning för att skydda migrerande arbetstagares intressen i enlighet med bestämmelserna i fördragets artikel 51.

Sådana förmåner bör beviljas med avseende på personer som omfattas av förordning (EEG) nr 1408/71, uteslutande i enlighet med lagstiftningen i den berörda personens eller hans eller hennes familjemedlemmars bosättningsland med sådan sammanläggning av bosättningsperioder som har fullgjorts i varje annan medlemsstat som är nödvändig och utan diskriminering på grund av nationalitet.

Det är inte desto mindre nödvändigt att försäkra att det gällande samordningssystemet i förordning (EEG) nr 1408/71 fortsätter att gälla för förmåner som antingen inte faller inom denna särskilda kategori av förmåner eller som inte uttryckligen har upptagits i en bilaga till denna förordning; en ny bilaga är nödvändig för detta ändamål.”

Förordning (EG) nr 883/2004

- 4 Förordning nr 883/2004 ersatte från den 1 maj 2010 förordning nr 1408/71.

5 Skälen 1, 16 och 37 i förordning nr 883/2004 har följande lydelse:

”(1) Bestämmelserna om samordning av de nationella systemen för social trygghet faller inom ramen för den fria rörligheten för personer och bör bidra till att förbättra människors levnadsstandard och arbetsvillkor.

...

(16) Inom gemenskapen är det i princip inte berättigat att göra rättigheter som rör social trygghet avhängiga av de berörda personernas bosättningsort. I särskilda fall, i synnerhet när det gäller de särskilda förmåner som är knutna till den berörda personens ekonomiska och sociala situation, bör dock bosättningsorten kunna beaktas.

...

(37) Så som domstolen vid flera tillfällen har förklarat, måste bestämmelser som avviker från principen om att socialförsäkringsförmåner kan exporteras tolkas strikt. Detta innebär att de endast kan tillämpas på förmåner som uppfyller särskilda villkor. Därav följer att kapitel 9 i avdelning III i denna förordning endast kan tillämpas på förmåner som är både särskilda och icke-avgiftsfinansierade och förtecknade i bilaga X till denna förordning.”

6 I artikel 1, som har rubriken ”Definitioner”, i förordning nr 883/2004 föreskrivs följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

l) lagstiftning: i förhållande till varje medlemsstat, de lagar, författningar och övriga tillämpningsbestämmelser som rör de grenar av social trygghet som avses i artikel 3.1.

...”

7 I artikel 2.1 i förordning nr 883/2004, som rör den personkrets som omfattas av förordningen, föreskrivs följande:

”Denna förordning skall tillämpas på alla som är medborgare i en medlemsstat, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar och efterlevande.”

8 I artikel 3 i denna förordning, med rubriken ”Sakområden”, föreskrivs följande:

”1. Denna förordning skall tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör

...

b) förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap,

...

h) förmåner vid arbetslöshet,

...

2. Om inte annat föreskrivs i bilaga XI skall denna förordning tillämpas på alla allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de är avgiftsfinansierade eller inte, och system där en arbetsgivares eller en redares skyldigheter regleras.

3. Denna förordning skall också tillämpas på de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70.

...

5. Denna förordning ska inte tillämpas på

a) socialhjälp och medicinsk hjälp, eller

...”

9 I artikel 4 i nämnda förordning, med rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

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

10 Kapitel 9, som avser ”Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner”, i avdelning III i förordning nr 883/2004 innehåller en artikel 70, med rubriken ”Allmän bestämmelse”, i vilken följande föreskrivs:

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

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

a) som är avsedda att

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

eller

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

och

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

och

c) som förtecknas i bilaga X.

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

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

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

”...

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

Direktiv 2004/38

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

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

...

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

...

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

13 Artikel 6.1 i nämnda direktiv, som har rubriken ”Uppehållsrätt i högst tre månader” föreskrivs följande:

”Unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.”

14 I artikel 7.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

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

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

15 I artikel 8.4 i direktiv 2004/38, som har rubriken ”Administrativa formaliteter för unionsmedborgare”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får inte fastställa något fast belopp som de anser vara ’tillräckliga tillgångar’, utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Detta belopp får i varje fall inte överstiga den beloppsgräns under vilket medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd, eller, om detta kriterium inte kan tillämpas, minimipensionen i den mottagande medlemsstaten.”

16 I artikel 14 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt”, föreskrivs följande:

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

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

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

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

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

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

17 I artikel 24 i direktiv 2004/38, som har rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

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

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

Tysk rätt

Lagen om social trygghet

- 18 I 19a § punkt 1 i volym I i lagen om social trygghet (Sozialgesetzbuch Erstes Buch) (nedan kallad SGB) föreskrivs de två viktigaste typerna av förmåner enligt grundgarantin för arbetssökande:

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

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

...”

- 19 I 1 § punkterna 1 och 3 i volym II i lagen om social trygghet, (Sozialgesetzbuch Zweites Buch) (nedan kallad SGB II), med rubriken ”Funktionerna och syftet med grundgarantin för arbetssökande”, föreskrivs följande:

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

...

(3) Grundgarantin för arbetssökande omfattar förmåner

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

- 20 I 7 § SGB II, med rubriken ”Förmånsberättigade personer”, föreskrivs följande:

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

1. har fyllt 15 år men som ännu inte har uppnått den åldersgräns som avses i 7a §,
2. har arbetsförmåga,
3. är hjälpbehövande, och

4. stadigvarande vistas i Förbundsrepubliken Tyskland (förmånsberättigade personer som har arbetsförmåga). Följande personer saknar rätt till sådana förmåner:

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

...

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

...”

21 I 8 § punkt 1 SGB II, som har rubriken ”Arbetsförmåga”, föreskrivs följande:

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

...”

22 I 9 § punkt 1 SGB II föreskrivs följande:

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

23 20 § SGB II innehåller kompletterande bestämmelser om de grundläggande försörjningsbehoven, 21 § SGB II innehåller bestämmelser om ytterligare behov och 22 § SGB II innehåller bestämmelser om bostads- och uppvärmningsbehov. Slutligen avser 28–30 §§ SGB II förmåner för utbildning och deltagande.

24 I 1 § i volym XII i lagen om social trygghet, (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch) (nedan kallad SGB XII), vilken avser socialt bistånd, föreskrivs följande:

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

25 I 21 § i SGB XII föreskrivs följande:

”Förmåner som täcker levnadsomkostnaderna utbetalas inte till personer som är berättigade till förmåner enligt volym 2 på grund av att de har arbetsförmåga eller på grund av släktband. ...”

26 23 § SGB XII, med rubriken ”Socialt bistånd till utlänningar”, har följande lydelse:

”(1) Utlänningar som faktiskt uppehåller sig i landet ska garanteras bistånd för att täcka levnadsomkostnaderna, bistånd vid sjukdom, bistånd vid graviditet och moderskap samt bistånd för att få tillgång till vård enligt denna volym. Bestämmelserna i fjärde kapitlet påverkas inte. I övrigt kan

socialt bistånd beviljas när det är motiverat med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Begränsningarna i första meningen gäller inte utlänningar som har permanent uppehållstillstånd ('Niederlassungserlaubnis') eller tidsbegränsat uppehållstillstånd ('befristeter Aufenthaltstitel') och som avser att stadigvarande vistas i Förbundsrepubliken Tyskland. Bestämmelser om att andra sociala biståndsförmåner än dem som avses i den första meningen ska utbetalas påverkas inte.

...

(3) Utlänningar som rest in i landet i syfte att erhålla socialt bistånd eller vars uppehållsrätt endast följer av att de söker arbete har inte rätt till socialt bistånd. Detsamma gäller för deras familjemedlemmar. Om ovannämnda personer rest in i landet för behandling eller lindring av en sjukdom, kan biståndet till sjuka personer endast betalas ut för att avhjälpa ett akut livshotande tillstånd eller för att genomföra en både nödvändig och brådskande behandling av en allvarlig eller smittsam sjukdom.

(4) Utlänningar som erhåller socialt bistånd ska informeras om de återvändande- och vidarebosättningsprogram som är tillämpliga på dem. När så är lämpligt, ska åtgärder vidtas för att de berörda utlänningarna ska dra fördel av dessa program.”

Lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare

27 Tillämpningsområdet för FreizügG/EU preciseras på följande sätt i 1 § i nämnda lag:

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

28 I 2 § FreizügG/EU föreskrivs följande beträffande rätten till inresa och uppehåll:

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

(2) Följande personer åtnjuter fri rörlighet i enlighet med gemenskapsrätten:

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

...

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

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

...

(4) För unionsmedborgare krävs inte något visum för inresa i Förbundsrepubliken och inte något uppehållstillstånd för vistelse där. ...

(5) Det räcker att unionsmedborgarna innehar ett giltigt identitetskort eller pass för att de ska kunna uppehålla sig i Förbundsrepubliken i högst tre månader. Familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare har samma rättigheter under förutsättning att de innehar pass (eller en handling som ersätter pass), vilket godkänts eller har utfärdats i vederbörlig ordning, och följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.

...

(7) Fastställelse av att den rättighet som avses i punkt 1 inte föreligger kan ske om det är klarlagt att den berörda personen har förlämnat myndigheterna att tro att vederbörande uppfyllde de ställda kraven genom att använda förfälskade eller manipulerade handlingar eller genom att agera bedrägligt. Fastställelse av att den rättighet som avses i punkt 1 inte föreligger kan också ske med avseende på en familjemedlem som inte är unionsmedborgare när det är klarlagt att vederbörande inte följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren för att upprätta eller bevara familjegemenskapen. I ett sådant fall kan den familjemedlem som inte är unionsmedborgare nekats uppehållskort eller visum. Alternativt kan personens uppehållskort dras in. Beslut som antas med stöd av första – tredje meningen ska vara skriftliga.”

29 I 3 § FreizügG/EU, vilken rör familjemedlemmar, föreskrivs följande:

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

(2) Som familjemedlemmar anses

1. maken, partnern och släktingar i nedstigande led till de personer som avses i 2 § punkt 2 moment 1–5 och 7, eller deras makar eller partner, vilka ännu inte har fyllt 21 år,
2. släktingar i uppstigande eller nedstigande led till de personer som avses i 2 § punkt 2 moment 1–5 och 7, eller deras makar eller partner, vilka dessa personer eller deras makar eller partner är beroende av för sin försörjning.

...”

30 I 4 § FreizügG/EU föreskrivs följande med avseende på personer som åtnjuter fri rörlighet och som inte utövar förvärvsverksamhet:

”Unionsmedborgare som inte utövar förvärvsverksamhet och deras familjemedlemmar, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgarna, åtnjuter den rätt som följer av 2 § punkt 1 om de har en tillräcklig sjukförsäkring och tillräckliga medel för sitt uppehälle. Om en unionsmedborgare uppehåller sig i Förbundsrepubliken Tyskland som studerande, tillkommer denna rätt endast unionsmedborgarens make eller partner och underhållsberättigade barn.”

31 I 5 § FreizügG/EU, som har rubriken ”Uppehållskort och intyg om permanent uppehållsrätt”, föreskrivs följande:

”...

(2) Det behöriga utlänningskontoret kan kräva att det inom tre månader från inresan i Förbundsrepubliken framläggs tillförlitliga bevis för att villkoren för den rättighet som föreskrivs i 2 § punkt 1 är uppfyllda. De upplysningar och den bevisning som krävs för att styrka detta kan tas emot av den behöriga registreringsmyndigheten i samband med registreringen. Denna myndighet vidarebefordrar upplysningarna och bevisningen till det behöriga utlänningskontoret. Registreringsmyndighet får inte använda eller utnyttja dessa uppgifter för något annat ändamål.

(3) Om omständigheterna motiverar det kan en kontroll genomföras för att fastställa huruvida villkoren för den rättighet som föreskrivs i 2 § punkt 1 är uppfyllda eller fortsätter att vara uppfyllda.

...”

32 I 5a § FreizügG/EU föreskrivs följande:

”(1) Den behöriga myndigheten kan be en unionsmedborgare att, under de omständigheter som avses i 5 § punkt 2, förete ett giltigt identitetskort eller pass och under de omständigheter som avses i

...

3. 2 § punkt 2 moment 5, bevis för att vederbörande har en tillräcklig sjukförsäkring och tillräckliga medel för sitt uppehälle.”

33 I 6 § FreizügG/EU, som avser förlust av rätten till inresa och vistelse, föreskrivs följande:

”(1) Utan att det påverkar tillämpningen av 2 § punkt 7 och 5 § punkt 4 får förlust av en sådan rättighet som avses i 2 § punkt 1 fastställas, intyget om permanent uppehållsrätt dras in och uppehållskortet eller det permanenta uppehållstillståndet återkallas, endast om detta är motiverat av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artiklarna 45.3 och 52.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Även inresa kan nekas med hänvisning till de hänsyn som omnämns i första meningen. ...

(2) En fällande dom i brottmål är inte i sig tillräcklig för att motivera sådana beslut eller åtgärder som avses i punkt 1. Endast brottmålsdomar som inte ännu strukits ur det centrala registret kan beaktas, och då endast om de omständigheter som ligger till grund för sådana domar visar på ett personligt beteende som utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen. Det måste vara fråga om ett faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

(3) Vid ett beslut med tillämpning av punkt 1 ska hänsyn särskilt tas till längden av den berörda personens uppehåll i Tyskland, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integration i Tyskland och banden till ursprungslandet.

...

(6) Beslut och åtgärder som avser förlust av uppehållstillstånd eller av permanent uppehållstillstånd får inte tjäna ekonomiska syften.

...”

34 Vad avser skyldigheten att lämna Tyskland föreskrivs följande i 7 § FreizügG/EU:

”(1) Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar är skyldiga att lämna Tyskland om utlänningsmyndigheten har fastställt att de saknar rätt till inresa och vistelse. I beslutet ska anges att avlägsnandebeslutet kan verkställas tvångsvis är möjligt och en tidsfrist för utresan ska anges. Med undantag för brådskande fall ska tidsfristen vara minst en månad. ...

(2) Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har förlorat sin rätt till fri rörlighet enligt 6 § första stycket får inte resa in och vistas i Förbundsrepubliken igen. Förbudet enligt första meningen kan på förfrågan begränsas i tiden. Tidsbegränsningen ska börja löpa vid tidpunkten för utresan. En ansökan om att förbudet ska upphävas vilken inges inom en rimlig tidsfrist eller inom tre år ska prövas inom sex månader.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 35 Elisabeta Dano, som är född år 1989, och hennes son Florin, som är född den 2 juli 2009 i Saarbrücken (Tyskland), är båda rumänska medborgare. Enligt vad den hänskjutande domstolen har konstaterat reste Elisabeta Dano senast in i Tyskland den 10 november 2010.
- 36 Den 19 juli 2011 utfärdade staden Leipzig ett icke tidsbegränsat intyg för unionsmedborgare till Elisabeta Dano enligt vilket hon hade rätt att uppehålla sig i Tyskland ("Unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung"). I intyget fastställdes datumet för inresan i Tyskland till den 27 juni 2011. Den 28 januari 2013 utfärdade staden dessutom en dubblett av detta intyg till henne.
- 37 Elisabeta Dano och hennes son bor sedan ankomsten till Leipzig i en lägenhet tillhörande en syster till Elisabeta Dano, som förser dem med mat.
- 38 För sin son Florin uppbär Elisabeta Dano barnbidrag ("Kindergeld") på 184 euro per månad, vilket utbetalas av kassan för familjebidrag i Leipzig på den federala arbetsförmedlingens vägnar. Socialtjänsten för barn och ungdom i Leipzig utbetalar dessutom ett bidragsförskott på 133 euro per månad för barnet, vars fader är okänd.
- 39 Elisabeta Dano gick tre år i skola i Rumänien och har inte något slutbetyg. Hon förstår talad tyska och kan uttrycka sig på enkel tyska. Hon kan däremot inte skriva på tyska och kan endast i begränsad utsträckning läsa tysk text. Hon saknar yrkeskvalifikationer och har hittills varken arbetat i Tyskland eller i Rumänien. Elisabeta Danos arbetsförmåga har inte ifrågasatts. Det finns emellertid inget som tyder på att hon har sökt arbete.
- 40 Elisabeta Dano och hennes son ingav en första ansökan om förmåner enligt grundgarantin med stöd av SGB II. Jobcenter Leipzig avtog denna ansökan genom beslut av den 28 september 2011, på grundval av 7 § punkt 1 andra meningen led 2 SGB II. Detta beslut överklagades inte och vann därmed laga kraft.
- 41 En ny ansökan avseende samma förmåner ingavs den 25 januari 2012. Jobcenter Leipzig avtog även denna ansökan genom beslut av den 23 februari 2012. Elisabeta Dano och hennes son begärde omprövning av detta beslut med hänvisning till artiklarna 18 FEUF och 45 FEUF samt domen Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344). Det omprövade beslutet fastställdes genom beslut av den 1 juni 2012.
- 42 Elisabeta Dano och hennes son överklagade detta beslut till Sozialgericht Leipzig den 1 juli 2012. Inom ramen för denna talan yrkade de på nytt att de skulle beviljas förmåner enligt grundgarantin för arbetssökande, med stöd av SGB II, för perioden från och med den 25 januari 2012.
- 43 Sozialgericht Leipzig anser att det följer av 7 § punkt 1 andra meningen led 2 SGB II och av 23 § punkt 3 SGB XII att Elisabeta Dano och hennes son saknar rätt till förmåner enligt grundgarantin. Nämnda domstol är dock osäker på om bestämmelserna i unionsrätten, särskilt artikel 4 i förordning nr 883/2004, den allmänna icke-diskrimineringsprincipen som följer av artikel 18 FEUF och den allmänna uppehållsrätten som följer av artikel 20 FEUF, utgör hinder för ovanstående bestämmelser i tysk rätt.
- 44 Enligt den hänskjutande domstolen rör det nationella målet personer som inte kan göra gällande en uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten med stöd av direktiv 2004/38.

45 Mot denna bakgrund beslutade Sozialgericht Leipzig att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1) Inbegriper den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4 i förordning nr 883/2004 personer som inte gör anspråk på sådana socialförsäkringsförmåner eller familjeförmåner som avses i artikel 3.1 i [nämnda] förordning, men däremot på sådana särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner som avses i artiklarna 3.3 och 70 i [nämnda] förordning?
- 2) Om svaret på fråga 1 är jakande: Utgör artikel 4 i förordning nr 883/2004 hinder mot att medlemsstaterna, för att förhindra orimligt ianspråktagande av sådana icke-avgiftsfinansierade sociala förmåner som täcker levnadsomkostnaderna och som avses i artikel 70 i förordning [883/2004], föreskriver att behövande unionsmedborgare helt eller delvis saknar rätt till sådana förmåner, vilka beviljas medlemsstatens egna medborgare i samma situation?
- 3) Om svaren på fråga 1 eller 2 är nekande: Utgör artikel 18 FEUF och/eller artikel 20.2 första stycket a FEUF, jämförd med artikel 20.2 andra stycket FEUF, och artikel 24.2 i direktiv 2004/38 hinder mot att medlemsstaterna, för att förhindra orimligt ianspråktagande av sådana icke-avgiftsfinansierade sociala förmåner som täcker levnadsomkostnaderna och som avses i artikel 70 i förordning [nr 883/2004], föreskriver att behövande unionsmedborgare helt eller delvis saknar rätt till sådana förmåner, vilka beviljas medlemsstatens egna medborgare i samma situation?
- 4) Om det enligt svaren på föregående frågor är förenligt med unionsrätten att föreskriva att personer delvis saknar rätt till förmåner som ska täcka levnadsomkostnaderna: Får beviljandet av icke-avgiftsfinansierade förmåner som ska täcka levnadsomkostnaderna till unionsmedborgare, med undantag för akuta nödfall, begränsas till tillhandahållandet av de medel som krävs för att återvända till ursprungslandet, eller kräver artiklarna 1, 20 och 51 i stadgan ... att det ska beviljas mer långtgående förmåner som möjliggör en permanent vistelse?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 46 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att de ”särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner” som avses i artiklarna 3.3 och 70 i nämnda förordning omfattas av dess tillämpningsområde.
- 47 Det ska inledningsvis konstateras att den hänskjutande domstolen betecknade de aktuella förmånerna som sådana ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004.
- 48 Det ska för det första erinras om att i artikel 3.3 i förordning nr 883/2004 definieras förordningens materiella tillämpningsområde genom en uttrycklig angivelse av att nämnda förordning ”också [skall] tillämpas på de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70 [i nämnda förordning]”.
- 49 Det följer följaktligen uttryckligen av lydelsen av artikel 3 i förordning nr 883/2004 att denna förordning ska tillämpas på särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner.

- 50 För det andra ska det preciseras att det i artikel 70.3 i förordning nr 883/2004 föreskrivs att artikel 7 i förordning nr 883/2004, om upphävande av krav på bosättning, och övriga kapitel i avdelning III i denna förordning, som avser olika förmånskategorier, inte ska tillämpas på särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner.
- 51 Även om det i artikel 70.3 i förordning nr 883/2004 anges att vissa bestämmelser i förordningen, i undantagsfall, inte är tillämpliga på nämnda förmåner ingår inte förordningens artikel 4 bland dessa bestämmelser.
- 52 Slutligen överensstämmer tolkningen enligt vilken artikel 4 i förordning nr 883/2004 är tillämplig på särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner med unionslagstiftarens avsikt, såsom följer av tredje skälet i förordning nr 1247/92, genom vilken förordning nr 1408/71 ändrades för att införa bestämmelser om denna slags förmåner däri för att beakta rättspraxis på detta område.
- 53 Enligt sjunde skälet bör sådana förmåner beviljas uteslutande i enlighet med lagstiftningen i den berörda personens eller hans eller hennes familjemedlemmars bosättningsland med sådan sammanläggning av bosättningsperioder som har fullgjorts i varje annan medlemsstat som är nödvändig och utan diskriminering på grund av nationalitet.
- 54 Enligt den särskilda bestämmelse som unionslagstiftaren på så sätt införde i förordning nr 1408/71 genom förordning nr 1247/92 är således förbudet mot "export" av särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner en motvikt till rätten till likabehandling i bosättningsstaten.
- 55 Av det anförda följer att den första frågan ska besvaras enligt följande. Förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att de "särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner" som avses i artiklarna 3.3 och 70 i nämnda förordning omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4 i denna förordning.

Den andra och den tredje frågan

- 56 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 18 FEUF, artikel 20.2 FEUF, artikel 24.2 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser som innebär att icke-förvärvsarbetande personer som är medborgare i andra medlemsstater helt eller delvis saknar rätt till vissa "särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner" i den mening som avses i förordning nr 883/2004, trots att dessa förmåner beviljas medborgare i den berörda medlemsstaten vilka befinner sig i samma situation.
- 57 Domstolen erinrar inledningsvis om att artikel 20.1 FEUF stadgar att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare (dom N., C-46/12, EU:C:2013:9725, punkt 25).
- 58 Såsom domstolen fastställt vid flera tillfällen är ställningen som unionsmedborgare avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare så att de medborgare som befinner sig i samma ställning ska kunna få samma behandling i rättsligt hänseende inom EUF-fördragets materiella tillämpningsområde, oberoende av nationalitet och med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet (dom Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31, dom D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 28, och dom N., EU:C:2013:9725, punkt 27).
- 59 Alla unionsmedborgare kan således åberopa förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF i alla situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde. Häri inbegrips situationer som avser utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken föreskrivs i artiklarna 20.2 första stycket a FEUF och 21 FEUF (se dom N., EU:C:2013:97, punkt 28, och där angiven rättspraxis).

- 60 Domstolen konstaterar i detta hänseende att enligt artikel 18.1 FEUF ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden "inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen". I artikel 20.2 andra stycket FEUF preciseras uttryckligen att de rättigheter som denna artikel ger unionsmedborgare ska utövas "enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa". Även i artikel 21.1 FEUF villkoras unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier av att inte något annat följer av "de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen" (se dom Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 61 Sålunda preciseras den i artikel 18 FEUF stadgade allmänna icke-diskrimineringsprincipen i artikel 24 i direktiv 2004/38 med avseende på unionsmedborgare som i likhet med klagandena i det nationella målet utövar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Denna princip preciseras dessutom i artikel 4 i förordning nr 883/2004 med avseende på unionsmedborgare som i likhet med klagandena i det nationella målet gör anspråk på de förmåner som avses i artikel 70.2 i nämnda förordning i den mottagande medlemsstaten.
- 62 Under dessa omständigheter finns det skäl att tolka artikel 24 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i förordning nr 883/2004.
- 63 Inledningsvis konstaterar domstolen att de "särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner" som avses i artikel 70.2 i denna förordning omfattas av begreppet "socialt bistånd" i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Nämnda begrepp avser nämligen samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå, och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, och därför riskerar att belasta de offentliga finanserna i den mottagande medlemsstaten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som denna stat totalt kan ge (dom Brey, EU:C:2013:565, punkt 61).
- 64 Det ska likväl noteras att samtidigt som det i artikel 24.1 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i förordning nr 883/2004 erinras om förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet innehåller artikel 24.2 i nämnda direktiv ett undantag från icke-diskrimineringsprincipen.
- 65 Enligt den sistnämnda bestämmelsen ska den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under vistelsens första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, under vilken den berörda söker arbete, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.
- 66 Det framgår av handlingarna i målet att Elisabeta Dano är bosatt i Tyskland sedan mer än tre månader, att hon inte söker arbete och att hon inte reste in i denna medlemsstat för att arbeta där, varför hon inte ingår i den personkrets som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.
- 67 Under dessa omständigheter ska domstolen undersöka huruvida ett beslut att neka sociala förmåner i en situation som den aktuella strider mot artikel 24.1 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i förordning nr 883/2004.
- 68 Det ska betonas att enligt artikel 24.1 i direktiv 2004/38 ska alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare åtnjuter inom de områden som omfattas av fördraget.

- 69 Av detta följer att en unionsmedborgare, med avseende på rätten till sådana sociala förmåner som de här aktuella, kan kräva att bli behandlad på samma sätt som medborgarna i den mottagande medlemsstaten endast om vistelsen i den mottagande medlemsstaten uppfyller villkoren i direktiv 2004/38.
- 70 För det första begränsas de villkor och formaliteter som ska uppfyllas för uppehållsrätt, för vistelser på upp till tre månader, enligt artikel 6 i direktiv 2004/38 till krav på att vederbörande innehar ett giltigt identitetskort eller pass. Enligt artikel 14.1 i direktivet bibehålls uppehållsrätten så länge unionsmedborgaren och dennes familjemedlemmar inte blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem (dom Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 39). Enligt artikel 24.2 i direktiv 2004/38 är den mottagande medlemsstaten sålunda inte skyldig att bevilja en person som är medborgare i en annan medlemsstat eller dennes familjemedlemmar sociala förmåner under denna period.
- 71 För det andra krävs för uppehållsrätt, för vistelser som överstiger tre månader, att villkoren i artikel 7.1 i direktiv 2004/38 är uppfyllda. Enligt artikel 14.2 i direktivet bibehålls uppehållsrätten för unionsmedborgaren och dennes familjemedlemmar endast så länge de uppfyller dessa villkor. Det följer av i synnerhet skäl 10 i detta direktiv att villkoren bland annat syftar till att undvika att personerna blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem (dom Ziolkowski och Szeja, EU:C:2011:866, punkt 40).
- 72 För det tredje följer det av artikel 16.1 i direktiv 2004/38 att unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ska ha permanent uppehållsrätt där och att denna rätt inte är underkastad villkoren i föregående punkt. När den permanenta uppehållsrätten en gång erhållits ska den enligt skäl 18 i direktivet inte omfattas av något annat villkor, och detta för att den ska utgöra ett verkligt instrument för integration i samhället i den mottagande medlemsstaten (dom Ziolkowski och Szeja, EU:C:2011:866, punkt 41).
- 73 För att fastställa huruvida unionsmedborgare som inte utövar förvärvsverksamhet och som befinner sig i samma situation som klagandena, vilka har vistats i den mottagande medlemsstaten mer än tre månader men mindre än fem år, kan kräva att bli behandlade på samma sätt som medborgarna i den sistnämnda medlemsstaten vad gäller rätten till sociala förmåner, ska det prövas huruvida nämnda medborgares vistelse uppfyller villkoren i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38. Bland dessa villkor ingår en skyldighet för en unionsmedborgare som inte utövar förvärvsverksamhet att ha tillräckliga tillgångar för sin egen och sina familjemedlemmars räkning.
- 74 Om personer som saknar uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 ansågs ha rätt till sociala förmåner på samma villkor som de nationella medborgarna skulle det strida mot ett av syftena med nämnda direktiv, vilket anges i skäl 10, nämligen att undvika att unionsmedborgare från andra medlemsstater blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.
- 75 Det ska tilläggas att direktivet, med avseende på villkoret att unionsmedborgarna ska ha tillräckliga tillgångar, gör åtskillnad mellan å ena sidan personer som är yrkesverksamma och å andra sidan personer som inte är det. Enligt artikel 7.1 a i direktiv 2004/38 behöver den första gruppen unionsmedborgare som befinner sig i den mottagande medlemsstaten inte uppfylla något ytterligare villkor för att ha rätt att uppehålla sig där. Icke yrkesverksamma personer måste däremot, enligt artikel 7.1 b i detta direktiv, ha tillräckliga tillgångar.
- 76 Artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 syftar således till att förhindra att unionsmedborgare som inte utövar förvärvsverksamhet utnyttjar den mottagande medlemsstatens välfärdssystem för att finansiera sina levnadsomkostnader.

- 77 Såsom generaladvokaten anfört i punkterna 93 och 96 i förslaget till avgörande är den omständigheten att det eventuellt föreligger en skillnad i behandling mellan, å ena sidan, de unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna och, å andra sidan, medborgarna i den mottagande medlemsstaten, med avseende på beviljandet av sociala förmåner, en oundviklig följd av direktiv 2004/38. En sådan potentiell skillnad i behandling grundar sig nämligen på det samband som unionslagstiftaren har inrättat i artikel 7 i nämnda direktiv mellan kravet på tillräckliga tillgångar som villkor för vistelsen, å ena sidan, och strävan att inte ge upphov till en belastning för medlemsstaternas sociala biståndssystem, å andra sidan.
- 78 En medlemsstat ska således, med tillämpning av nämnda artikel 7, ha möjlighet att neka unionsmedborgare sociala förmåner när dessa inte utövar förvärvsverksamhet, utan uteslutande har utnyttjat den fria rörligheten för att komma i åtnjutande av socialt stöd från en annan medlemsstat trots att de saknar tillräckliga tillgångar för att ha uppehållsrätt där.
- 79 Om den berörda medlemsstaten fråntogs denna möjlighet skulle, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 106 i förslaget till avgörande, medborgare som vid sin ankomst till en annan medlemsstat inte har tillräckliga tillgångar för att försörja sig automatiskt ges sådana tillgångar, genom att de beviljas en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån vars syfte är att täcka den förmånsberättigade personens levnadsomkostnader.
- 80 Det ska följaktligen göras en konkret bedömning av varje persons ekonomiska situation – varvid de sökta sociala förmånerna inte ska beaktas – för att fastställa huruvida personen uppfyller villkoret om innehav av tillräckliga tillgångar för att ha uppehållsrätt enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38.
- 81 Enligt de kontroller som har genomförts av den hänskjutande domstolen förfogar klagandena i det nationella målet inte över tillräckliga tillgångar och de kan därmed inte göra anspråk på uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten med stöd av direktiv 2004/38. De kan därmed inte, såsom domstolen har angett i punkt 69 ovan, åberopa icke-diskrimineringsprincipen i artikel 24.1 i nämnda direktiv.
- 82 Artikel 24.1 i direktiv 2004/38, jämförd med artikel 7.1 b i samma direktiv, utgör således inte hinder för sådana nationella bestämmelser som de som är aktuella i det nationella målet, som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater, vilka saknar uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 i den mottagande medlemsstaten, inte har rätt till vissa ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004.
- 83 Samma slutsats ska dras med avseende på tolkningen av artikel 4 i förordning nr 883/2004. De förmåner som är aktuella i det nationella målet, vilka utgörs av ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner”, i den mening som avses i artikel 70.2 i nämnda förordning, beviljas nämligen enligt artikel 70.4 i nämnda förordning uteslutande i den medlemsstat i vilken den berörda personen är bosatt och i enlighet med denna medlemsstats lagstiftning. Av detta följer att det inte finns något som hindrar att beviljandet av socialt bistånd till icke-förvärvsarbete unionsmedborgare underkastas kravet att de uppfyller villkoren för att erhålla uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 i den mottagande medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom Brey, EU:C:2013:965, punkt 44).
- 84 Av det anförda följer att den andra och den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 24.1 i direktiv 2004/38 jämförd med artikel 7.1 b i detta direktiv, och artikel 4 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationella bestämmelser som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater inte har rätt till vissa ”särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner” i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004, trots att dessa förmåner beviljas personer som är medborgare i den berörda medlemsstaten vilka befinner sig i samma situation, i den mån som de personer som är medborgare i andra medlemsstater saknar uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 i den mottagande medlemsstaten.

Den fjärde frågan

- 85 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 1, 20 och 51 i stadgan ska tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att bevilja unionsmedborgare förmåner enligt grundgarantin, i form av icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, vilka möjliggör en permanent vistelse eller huruvida nämnda artiklar ska tolkas så, att nämnda stater kan begränsa sig till att tillhandahålla de medel som krävs för att återvända till hemlandet.
- 86 Domstolen erinrar om att den med anledning av en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF enbart får tolka unionsrätten inom gränserna för den behörighet som den tilldelats (se, bland annat, dom Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, punkt 68 och där angiven rättspraxis).
- 87 I artikel 51.1 i stadgan föreskrivs att bestämmelserna i densamma riktar sig "till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten".
- 88 Enligt artikel 6.1 FEU ska bestämmelserna i stadgan inte på något sätt utöka unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen. Enligt artikel 51.2 i stadgan innebär denna inte heller någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, och medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen (se dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 17 och 23, och beslut Nagy, C-488/12-C-491/12 och C-526/12, EU:C:2013:703, punkt 15).
- 89 Domstolen konstaterar att den i punkt 41 i domen Brey (EU:C:2013:565) bekräftade att artikel 70 i förordning nr 883/2004, i vilken begreppet "särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner" definieras, inte syftar till att bestämma de materiella villkor som ska vara uppfyllda för rätt till nämnda förmåner. Det ankommer sålunda på lagstiftaren i varje medlemsstat att bestämma dessa villkor.
- 90 I den mån som nämnda villkor varken följer av förordning nr 883/2004 eller direktiv 2004/38 eller av någon annan av unionens sekundärrättsakter har medlemsstaterna följaktligen befogenhet att fastställa villkoren för att bevilja sådana förmåner. Såsom generaladvokaten anført i punkt 146 i förslaget till avgörande har de därmed också befogenhet att fastställa omfattningen av det socialförsäkringskydd som garanteras genom denna typ av förmåner.
- 91 Medlemsstaterna tillämpar således inte unionsrätten när de fastställer villkoren för beviljande och omfattningen av särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner.
- 92 Av detta följer att domstolen inte är behörig att besvara den fjärde frågan.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1244/2010 av den 9 december 2010, ska tolkas så, att de "särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner" som avses i artiklarna 3.3 och 70 i denna förordning omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4 i nämnda förordning.**

- 2) Artikel 24.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, jämförd med artikel 7.1 b i detta direktiv, och artikel 4 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationella bestämmelser som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater inte har rätt till vissa "särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner" i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004, trots att dessa förmåner beviljas personer som är medborgare i den berörda medlemsstaten vilka befinner sig i samma situation, i den mån som de personer som är medborgare i andra medlemsstater saknar uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 i den mottagande medlemsstaten.
- 3) Europeiska unionens domstol är inte behörig att besvara den fjärde frågan.

Underskrifter