

Voorlopige editie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. PITRUZZELLA

van 14 mei 2020 (1)

Zaak C-181/19

Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle

tegen

JD

[verzoek van het Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (rechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, bevoegd in socialezekerheidszaken, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van personen – Burger van de Unie die de hoedanigheid van werknemer heeft verloren – Verblijfsrecht – Beginsel van gelijke behandeling – Recht op sociale bijstand – Sociale voordelen – Voormalig migrerend werknemer met schoolgaande kinderen te zijnen laste in het gastland – Recht op toegang tot onderwijs – Doeltreffendheid – Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”

1. Op het moment dat ik deze conclusie schrijf, bevindt de Europese Unie zich in een ongekende volksgezondheids crisis, waarop de lidstaten hebben gereageerd met een blijk van een eveneens ongekende gezondheidssolidariteit. In de onderhavige zaak wordt het Hof verzocht de grenzen van de sociale solidariteit te specificeren en zich uit te spreken over de omvang van de sociale bijstand die een gastland moet verstrekken aan een werkzoekende voormalig migrerend werknemer die de zorg heeft voor zijn twee schoolgaande kinderen in die lidstaat.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2004/38/EG

2. 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(2), draagt het opschrift „Gelijke behandeling”. Dit artikel luidt:

„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.”

2. **Verordening (EG) nr. 883/2004**

3. Artikel 3, lid 3, 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), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 988/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 (PB 2009, L 284, blz. 43)(3), bepaalt dat deze verordening „tevens van toepassing [is] op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70”.

4. Artikel 4 van verordening nr. 883/2004 bepaalt dat, „[t]enzij in deze verordening anders bepaald, [...] personen op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat [hebben] onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat”.

5. Artikel 70, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004 luidt:

„1. Dit artikel is van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties waarop wetgeving van toepassing is die, wegens haar personele werkingssfeer, doelstellingen en/of de voorwaarden voor het ingaan van een recht, kenmerken heeft van zowel de in artikel 3, lid 1, bedoelde socialezekerheidswetgeving als van de bijstand.

2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder ‚bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties’ verstaan prestaties die:

a) bedoeld zijn:

i) voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de gebeurtenissen in de in artikel 3, lid 1, vermelde takken van de sociale zekerheid en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie van de betrokken lidstaat;

[...]

en

b) uitsluitend worden gefinancierd door de verplichte belastingen ter dekking van de algemene openbare uitgaven en waarvoor de voorwaarden voor de toekenning en berekening niet afhankelijk zijn van de betaling van enige premie of bijdrage door de betrokkene. [...];

en

c) opgenomen zijn in bijlage X.”

6. Bijlage X bij verordening nr. 883/2004 heeft, wat Duitsland betreft, betrekking op „[u]itkeringen ter dekking van eerste levensbehoeften in het kader van de basisvoorziening voor werkzoekenden, tenzij met betrekking tot deze uitkeringen voldaan wordt aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een tijdelijke aanvullende uitkering na ontvangst van een werkloosheidsuitkering (artikel 24, lid 1, van [boek] II van het sociaal wetboek)”.

3. **Verordening (EU) nr. 492/2011**

7. Artikel 7, leden 1 en 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie(4) luidt:

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

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

8. Artikel 10 van verordening nr. 492/2011 bepaalt in de eerste alinea dat „de kinderen van een persoon met de nationaliteit van een lidstaat, die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht, [...] indien zij aldaar woonachtig zijn, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van deze staat [worden] toegelaten tot het algemeen onderwijs, het leerlingstelsel en de beroepsopleiding”. De tweede alinea bepaalt vervolgens dat „[d]e lidstaten [...] de initiatieven aan[moedigen], waardoor deze kinderen dit onderwijs in zo gunstig mogelijke omstandigheden kunnen volgen”.

B. **Duits recht**

9. § 7 van het Sozialgesetzbuch Zweites Buch (boek II van het sociaal wetboek) in de versie van 22 december 2016 (BGBl. I, blz. 3155; hierna: „SGB II”) bepaalt:

„1) Voor uitkeringen op grond van dit boek komen in aanmerking personen die:

1. de leeftijd van 15 jaar hebben bereikt en de in § 7a bepaalde leeftijdsgrens nog niet hebben bereikt,

2. arbeidsgeschikt zijn,

3. behoeftig zijn en

4. hun gewone verblijfplaats in de Bondsrepubliek Duitsland hebben (arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden).

Uitgezonderd zijn:

[...]

2. buitenlanders

a) die geen verblijfsrecht hebben,

b) die slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken of

c) die hun verblijfsrecht – afzonderlijk of naast een verblijfsrecht als bedoeld onder b) – ontleen aan artikel 10 van verordening nr. 492/2011 [...],

en hun familieleden,

[...].

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

3) Tot de gemeenschappelijke huishouding behoren

1. de arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden,

[...]

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

10. § 2 van het Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (wet inzake de vrijheid van verkeer van burgers van de Unie; hierna: „FreizügG/EU”)(5) luidt:

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

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

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

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

[...]

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

[...].

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

11. In § 3 FreizügG/EU wordt bepaald:

„1) Gezinsleden van de in § 2, lid 2, punten 1 tot en met 5, genoemde burgers van de Unie hebben het recht uit hoofde van § 2, lid 1, indien zij die burger van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen. [...]

2) Gezinsleden zijn

1. de echtgenoot, de partner en de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn van de in § 2, lid 2, punten 1 tot en met 5 en 7, bedoelde personen of van hun echtgenoot of partner, die nog niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt,

2. de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande of neergaande lijn van de in § 2, lid 2, punten 1 tot en met 5 en 7, bedoelde personen of van hun echtgenoot of partner, in wier levensonderhoud wordt voorzien door die personen of hun echtgenoot of partner.

[...]

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

II. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

12. JD is Pools onderdaan en vader van twee kinderen, die respectievelijk in 2005 en 2010 zijn geboren. Hij leeft gescheiden van zijn eveneens Poolse echtgenote sinds 2012 of 2013 – toen hij in Duitsland aankwam na een verblijf in Nederland – en is in januari 2019 uit de echt gescheiden. Zijn echtgenote, die tegelijk met hem van Nederland naar Duitsland was verhuisd, is in april 2016 weer in Polen gaan wonen. Sinds september 2015 staan de vader en zijn twee dochters gezamenlijk ingeschreven op hetzelfde adres in Duitsland. Beide dochters gaan zeker sinds augustus 2016 in Duitsland naar school. In 2016 en 2017 heeft JD zonder onderbreking kinderbijslag voor zijn beide dochters ontvangen, en een bedrag voor levensonderhoud dat werd toegekend door de woonplaats van het gezin(6).

13. In de periode 2009-2011 werkte JD in loondienst in Nederland. Van januari 2013 tot maart 2015 had hij geen werk. Van 6 maart 2015 tot 1 september 2015 werkte hij in loondienst in Duitsland. Van 1 september 2015 tot en met 17 januari 2016 had hij weer geen werk. Op 18 januari 2016 begon hij met een voltijdse functie als werknemer, die tot en met 31 oktober 2016 zou lopen. Van 4 oktober 2016 tot en met 7 december 2016 was hij arbeidsongeschikt, met doorbetaling van zijn loon tot en met 29 oktober 2016 en daarna een arbeidsongeschiktheidsuitkering van de ziektekostenverzekeraar tot en met 7 december 2016. Op 31 maart 2017 werd aan JD een werkloosheidsuitkering toegekend voor de periode van 23 februari 2017 tot en met 24 augustus 2017. Op 13 april 2017 werd de toekenning van deze uitkering ingetrokken vanwege het verstrijken van de inschrijving van JD als werkloze. Op 13 juni 2017 werd besloten deze uitkering aan JD toe te kennen voor de periode van 12 juni 2017 tot en met 23 oktober 2017.

14. Sinds 2 januari 2018 heeft JD een voltijdse betrekking.

15. Van 1 september 2016 tot en met 7 juni 2017 ontvingen JD en zijn dochters uitkeringen uit de sociale basisbescherming overeenkomstig het SGB II. In juni 2017 heeft JD voor zichzelf en zijn dochters om verlenging van die uitkeringen verzocht. Bij besluit van 13 juni 2017 heeft Jobcenter Krefeld dit verzoek afgewezen, overwegende dat de in § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder b), SGB II genoemde uitsluiting toepassing moest vinden omdat JD enkel nog in Duitsland verbleef om er werk te zoeken. Jobcenter Krefeld heeft bij besluit op bezwaar van 27 juli 2017 het hiertegen door JD en zijn dochters ingediende bezwaar afgewezen. Op 31 juli 2017 hebben JD en zijn dochters derhalve beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van 13 juni 2017, zoals bevestigd bij het besluit van 27 juli 2017, en tot veroordeling van Jobcenter Krefeld tot betaling van de uitkeringen uit de sociale basisbescherming voor de periode van 8 juni 2017 tot en met 31 december 2017 (hierna: „litigieuze periode”).

16. Het Sozialgericht Düsseldorf (rechter in eerste aanleg, bevoegd in socialezekerheidszaken, Düsseldorf, Duitsland) heeft het beroep bij vonnis van 8 mei 2018 toegewezen en Jobcenter Krefeld veroordeeld tot toekenning aan JD en zijn dochters van de gevraagde uitkering voor de litigieuze periode. Vanaf 7 juli 2017 kon JD zich inderdaad niet meer op grond van § 2, lid 3, eerste volzin, punt 2, of tweede volzin, FreizügG/EU beroepen op een verblijfsrecht voortvloeiend uit een eerder dienstverband. Hij ontleende zijn verblijfsrecht echter aan het recht dat op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 aan zijn dochters wordt verleend. Het Sozialgericht Düsseldorf heeft geoordeeld dat een dergelijk verblijfsrecht autonoom is en onafhankelijk van de verblijfsrechten die worden geregeld in richtlijn 2004/38. Derhalve vindt de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde afwijking van de gelijke behandeling enkel toepassing indien er sprake is van een verblijfsrecht dat uitsluitend voortvloeit uit richtlijn 2004/38. Deze afwijking vindt daarentegen geen toepassing wanneer de betrokkene zijn verblijfsrecht ontleent aan artikel 10 van verordening nr. 492/2011. De rechter in eerste aanleg heeft op basis van deze analyse dus geoordeeld dat de in § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder c), SGB II bedoelde uitsluiting als strijdig met het Unierecht moet worden beschouwd.

17. Op 4 juli 2018 heeft Jobcenter Krefeld tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

18. De verwijzende rechter geeft aan dat de uitkering uit de sociale basisbescherming kan worden aangemerkt als sociale bijstand in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38(7) en tevens als bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 3, lid 3, en artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004(8) omdat die is bedoeld om in het levensonderhoud van kinderen en hun ouders te voorzien. Volgens de verwijzende rechter vormt deze uitkering ook een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011.

19. De verwijzende rechter is van oordeel dat hij, als hij alleen zijn nationale recht moet toepassen, het door Jobcenter Krefeld ingestelde hoger beroep moet toewijzen. Hij vraagt zich evenwel af of de in § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder c), SGB II bedoelde uitsluiting verenigbaar is met het Unierecht. Hij brengt in herinnering dat JD in de litigieuze periode weliswaar geen werk of voldoende bestaansmiddelen had en zich niet kon beroepen op een duurzaam verblijfsrecht of de hoedanigheid van werknemer, maar in die periode wel een verblijfsrecht had dat was afgeleid van dat van zijn dochters op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011. Of de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde uitsluiting in een dergelijke situatie van toepassing kan zijn, maakt op nationaal niveau het voorwerp van discussie uit.

20. Volgens de nationale wetgever is de in § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder c), SGB II bedoelde uitsluiting in overeenstemming met het Unierecht omdat anders de voorschriften van richtlijn 2004/38 tot loze bepalingen zouden worden. Op het moment waarop deze uitsluiting in het nationale recht is opgenomen, heeft de wetgever met name gewezen op overweging 10 van richtlijn 2004/38, dat wil zeggen de door de richtlijn beoogde doelstelling om te voorkomen dat personen die hun recht van verblijf uitoefenen een onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland, en de meerdere malen door het Hof zelf in herinnering gebrachte doelstelling om het financiële evenwicht tussen de socialezekerheidsstelsels te bewaren(9). Om die reden kon de uitsluiting worden uitgebreid tot burgers van de Unie met een verblijfsrecht dat is gebaseerd op artikel 10 van verordening nr. 492/2011, zonder dat de nationale wetgever hierin een bron van conflict met het Unierecht ziet. In de rechtspraak bestaat een tendens die deze logica volgt door te oordelen dat de werkingssfeer van de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde uitzondering zich niet beperkt tot die richtlijn en dat dit artikel een uitzondering vormt op artikel 18 VWEU, zelfs indien het verblijfsrecht is gebaseerd op artikel 10 van verordening nr. 492/2011. De bevestiging hiervoor is volgens die tendens te vinden in de rechtspraak van het Hof, dat in de zaak Alimanovic(10) niet de conclusie van zijn advocaat-generaal heeft gevolgd en geen ander onderzoek heeft verricht, ofschoon er een andere grond voor het verblijfsrecht dan richtlijn 2004/38 bestond.

21. Deze opvatting lijkt echter niet te worden gedeeld door alle nationale rechters, van wie sommigen het arrest Alimanovic(11) anders uitleggen, in die zin dat zij van oordeel zijn dat het Hof artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 enkel heeft toegepast in de context van een verblijfsrecht dat is gebaseerd op die richtlijn. Volgens hen is de vraag of artikel 24, lid 2, van die richtlijn van toepassing is op een burger van de Unie die een verblijfsrecht geniet op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, dus nog niet beantwoord. Bovendien zijn deze rechters van oordeel dat artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, als uitzondering op het non-discriminatiebeginsel, strikt moet worden uitgelegd, binnen de grenzen van de werkingssfeer van enkel die richtlijn.

22. De verwijzende rechter deelt deze tweede analyselijn, die volgens hem steun vindt in het gegeven dat het verblijfsrecht dat voortvloeit uit artikel 10 van verordening nr. 492/2011 niet afhankelijk is van nakoming van de voorwaarden van richtlijn 2004/38. Bovendien moeten de door JD gevraagde uitkeringen worden beschouwd als sociale voordelen in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, zelfs indien deze uitkeringen geen verband blijken te houden met

het onderwijs of de opleiding als zodanig. Op grond van genoemd artikel moet de gelijke behandeling op het gebied van sociale voordelen worden gewaarborgd. Het Hof heeft bovendien reeds geoordeeld dat de werkingssfeer van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 niet kan worden beperkt door richtlijn 2004/38.(12) Ten slotte onderstreept de verwijzende rechter dat de Uniewetgever in verordening nr. 492/2011, hoewel hij daartoe in de gelegenheid was bij de aanneming ervan, geen bepaling heeft opgenomen die ertoe zou hebben geleid dat het Hof zijn rechtspraak op grond van de eerdere verordening had moeten wijzigen om de burgers van wie het verblijfsrecht enkel is gebaseerd op artikel 10 van verordening nr. 492/2011 uitdrukkelijk uit te sluiten van de aanspraak op gelijke behandeling.

23. In deze omstandigheden heeft het Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (rechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, bevoegd in socialezekerheidszaken, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en, bij beslissing die op 25 februari 2019 ter griffie van het Hof is ingekomen, verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is het verenigbaar met het non-discriminatiebeginsel van artikel 18 VWEU junctis de artikelen 7 en 10 van verordening nr. 492/2011 dat burgers van de Unie die beschikken over een verblijfsrecht uit hoofde van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, worden uitgesloten van socialebijstandsuitkeringen in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn [2004/38]?

a) Vormt een socialebijstandsuitkering in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011?

b) Is de uitzonderingsregeling van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 van toepassing op het non-discriminatiebeginsel van artikel 18 VWEU junctis de artikelen 7 en 10 van verordening nr. 492/2011?

2) Is het verenigbaar met het non-discriminatiebeginsel van artikel 18 VWEU juncto artikel 4 van verordening nr. 883/2004 dat burgers van de Unie die over een verblijfsrecht uit hoofde van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 beschikken en onder een socialezekerheidsstelsel of een stelsel van gezinsbijslagen in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 vallen, worden uitgesloten van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 3, lid 3, en artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004?”

24. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Jobcenter Krefeld, de Duitse en de Poolse regering alsmede de Europese Commissie, die tevens ter terechtzitting van 26 februari 2020 voor het Hof in hun pleidooien zijn gehoord.

III. Analyse

A. Opmerkingen vooraf over de kwalificatie van de betrokken uitkeringen

25. Zoals de verwijzende rechter in herinnering heeft gebracht, wordt het Hof niet voor het eerst verzocht zich uit te spreken over de voorwaarden voor de toekenning van uitkeringen die zijn neergelegd in § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder c), SGB II, zodat het Hof deze uitkeringen reeds heeft gekwalificeerd in het licht van verschillende bepalingen van afgeleid recht die relevant kunnen blijken voor de beslissing in de onderhavige zaak.

26. Derhalve herinner ik eraan dat de betrokken uitkeringen kunnen worden aangemerkt als „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” in de zin van artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004 en bovendien als zodanig zijn genoemd in bijlage X bij verordening nr. 883/2004.(13)

27. De betrokken uitkeringen vallen tevens onder het begrip „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, aangezien dit begrip ziet 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.(14) Het Hof heeft tevens geoordeeld dat de hoofdfunctie van de betrokken uitkeringen bestond in het „dekken van de eerste levensbehoeften die noodzakelijk zijn om een menswaardig bestaan te leiden”.(15)

28. Blijft de vraag of de betrokken uitkeringen kunnen worden aangemerkt als sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011. In dit verband blijkt uit vaste rechtspraak dat onder „sociale voordelen” in de zin van deze bepaling moeten worden verstaan „alle voordelen [...] die, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, en waarvan de uitbreiding tot werknemers die onderdaan van andere lidstaten zijn, geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Unie, en bijgevolg hun integratie in het gastland, te vergemakkelijken [...]”(16). Volgens de verwijzende rechter kunnen de betrokken uitkeringen, die beogen te voorzien in het onderhoud van een kind en zijn ouder die dat kind daadwerkelijk verzorgt tijdens een onderwijs- of beroepsopleiding, als dergelijke voordelen worden aangemerkt.(17)

29. Zoals de Commissie mijns inziens terecht heeft opgemerkt, lijkt de door § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder c), SGB II geboden sociale basisbescherming, aangezien zij arbeidsgeschiktheid veronderstelt, te zijn gekoppeld aan het feit dat de begunstigde werknemer is geweest, werknemer met onvoldoende inkomsten is, of werknemer zal worden. Het recht op de betrokken uitkering lijkt in elk geval in de eerste twee genoemde gevallen verband te houden met de hoedanigheid van werknemer van de persoon die deze uitkering aanvraagt, zelfs al heeft hij die hoedanigheid inmiddels verloren. Ten slotte merk ik op dat het Hof een sociale uitkering die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgt, reeds heeft aangemerkt als een sociaal voordeel in de zin van verordening (EEG) nr. 1612/68(18) – de voorloper van verordening nr. 492/2011.(19) In die omstandigheden moet derhalve worden erkend dat de betrokken uitkeringen eveneens onder het begrip „sociale voordelen” in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 vallen, met name wanneer men uitgaat van de integrerende functie van deze bescherming – waarop ik hierna zal terugkomen – zoals het Hof herhaaldelijk heeft gedaan.(20)

30. Dit gezegd zijnde, ga ik over tot de behandeling van de prejudiciële vragen als zodanig.

B. Prejudiciële vragen

31. De uitsluiting van JD en zijn dochters van het recht op een uitkering voor levensonderhoud vormt discriminatie op grond van nationaliteit. Met die prejudiciële vragen, die ik gezamenlijk zal onderzoeken, verzoekt de verwijzende rechter het Hof om, in voorkomend geval successievelijk, te onderzoeken wat de mogelijke verschillende grondslagen zijn voor de toekenning aan JD en zijn twee dochters van een uitkering voor levensonderhoud voor de litigieuze periode, dat wil zeggen voor de erkenning, in de context van het hoofdgeding, van een recht op gelijke behandeling.

32. Een dergelijke analyse heeft echter geen nut indien het Hof mocht oordelen dat de situatie in het hoofdgeding hoe dan ook onder de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 genoemde uitzondering op de gelijke behandeling valt. Daarom dien ik om te beginnen uit te leggen waarom deze bepaling naar mijn mening hier geen toepassing vindt, voordat ik zal onderzoeken of het in

artikel 10 van verordening nr. 492/2011 toegekende verblijfsrecht ook het recht op gelijke behandeling wat betreft de voorwaarden voor toegang tot de betrokken uitkeringen omvat. Gelet op mijn gevolgtrekkingen uit de analyse van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, zal een specifiek onderzoek van verordening nr. 883/2004 niet nodig blijken.

1. *Niet-toepasselijkheid van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 op de situatie in het hoofdgeding*

33. Tussen partijen staat vast dat JD in de litigieuze periode een verblijfsrecht genoot op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, dat was afgeleid van het verblijfsrecht van zijn beide dochters die in het gastland naar school gingen. Eveneens staat vast dat JD in die periode geen werknemer meer was en op zoek was naar werk.

34. Artikel 24 van richtlijn 2004/38 heeft betrekking op de gelijke behandeling. Het eerste lid ervan heeft betrekking op het recht op die gelijkheid voor „iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft”, maar „[o]nverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen”. In dit verband voorziet lid 2 van dit artikel uitdrukkelijk in een uitzondering op het beginsel van gelijke behandeling, aangezien het gastland niet verplicht is het recht op sociale bijstand gedurende de genoemde perioden toe te kennen „aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden”.

35. De Duitse regering, die in haar argumentatie gedeeltelijk wordt gesteund door Jobcenter Krefeld, voert in wezen aan dat – los van de vraag of het verblijfsrecht van JD in Duitsland ook was gegrond op richtlijn 2004/38(21), aangezien hij in de litigieuze periode enkel in Duitsland verbleef om er werk te zoeken – artikel 24, lid 2, van deze richtlijn fungeert als een horizontale bepaling die de kwestie van de gelijke behandeling op het gebied van sociale bijstand uitputtend regelt en daarmee verder gaat dan enkel het normatieve kader van richtlijn 2004/38. Het is dus niet van belang dat de rechtsgrondslag voor het verblijfsrecht van JD artikel 10 van verordening nr. 492/2011 is, aangezien artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 burgers van de Unie die geen werknemer meer zijn hoe dan ook uitsluit van het recht op gelijke behandeling wat betreft de sociale bijstand. De toepassing van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 uitsluiten in een situatie als die van JD, zou een uitholling betekenen van de beperking waarin die bepaling voorziet en van de manoeuvreerruimte die de richtlijn noodzakelijkerwijze biedt aan de lidstaten die zich moeten beschermen tegen sociaal toerisme door te voorkomen dat economisch niet-actieve Unieburgers een onredelijke belasting vormen voor de nationale socialezekerheidsstelsels. Deze burgers zouden zich immers enkel hoeven beroepen op het schoolbezoek van hun kinderen in het gastland om het verdedigingsmechanisme van die stelsels, dat wordt gevormd door de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde uitzondering, in gevaar te brengen. Ten slotte is deze kwestie volgens de Duitse regering al door het Hof afgedaan in het arrest Alimanovic.(22) In het kader van dat arrest, waarvan de feitelijke en juridische context volledig vergelijkbaar is met die in de onderhavige zaak, heeft het Hof de toepassing van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 niet uitgesloten, ook al hadden de betrokken burgers van de Unie, die geen migrerend werknemer waren, ook een verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011.

36. Ik kan het met die argumenten niet eens zijn.

37. Allereerst verankert artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38, uitgaande van de letter, het beginsel van gelijke behandeling voor burgers van de Unie die op het grondgebied van het gastland verblijven, „onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen”. De in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 genoemde afwijking van dit beginsel is dus binnen die grenzen van toepassing. Bovendien laat een dergelijke verwijzing in artikel 24 naar andere bepalingen van primair of afgeleid recht zich moeilijk verenigen met de

opvatting van een uitputtende en horizontale harmonisatie van het recht op gelijke behandeling.

38. Vervolgens is het vanuit contextueel oogpunt onmogelijk ergens een aanwijzing te vinden voor toepassing van artikel 24 van richtlijn 2004/38 buiten het kader van die enkele richtlijn. Om terug te komen op de tekst van artikel 24, lid 2, van deze richtlijn, deze verankert de in dit lid opgenomen afwijking in de werkingssfeer van de richtlijn zelf, door te verwijzen naar andere bepalingen van deze richtlijn. Het feit dat ook in verordening nr. 492/2011 een bepaling werd opgenomen die betrekking heeft op de gelijke behandeling van werknemers wat betreft sociale voordelen, is tevens in strijd met de opvatting dat met richtlijn 2004/38 een uitputtende en horizontale harmonisatie van het recht op gelijke behandeling tot stand is gebracht.

39. Vanuit teleologisch oogpunt ten slotte, lijkt mij wederom dat de gerechtvaardigde doelstelling die door de Uniewetgever is nagestreefd en waarop de Duitse wetgever en de Duitse regering zich vervolgens hebben beroepen, op zichzelf geen rechtvaardiging vormt voor toepassing van een bepaling van afgeleid recht in een andere regelgevingscontext. Het feit dat de Duitse regering noch in haar schriftelijke opmerkingen, noch tijdens de terechtzitting voor het Hof, waarbij zij juist op dit punt is ondervraagd, precieze cijfers kon geven om te illustreren welke dreiging voor het Duitse socialezekerheidsstelsel zou uitgaan van een uitlegging van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 in die zin dat dit artikel niet van toepassing is wanneer de betrokken burger van de Unie een verblijfsrecht geniet op een andere grond dan die richtlijn, terwijl zij het schrikbeeld van het sociaal toerisme opriep, heeft haar argument bovendien aanzienlijk verzwakt.

40. Ik wil hier nog drie reeksen opmerkingen aan toevoegen.

41. Ten eerste betekent het argument dat er geen verblijfsrecht op grond van verordening nr. 492/2011 kan bestaan indien dat niet is voorafgegaan door een verblijfsrecht op grond van richtlijn 2004/38 niet dat deze verordening haar normatieve autonomie wordt ontnomen. Hiertoe kan worden volstaan met de vaststelling dat het verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, zoals ik hierna in herinnering zal brengen, niet afhangt van de nakoming van de voorwaarden die doorgaans in richtlijn 2004/38 worden vereist met betrekking tot economisch niet-actieve Unieburgers.

42. Ten tweede, terwijl alle hiervoor genoemde redenen op zichzelf er al voor pleiten de draagwijdte van de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 genoemde afwijking te beperken tot enkel die richtlijn, voeg ik daaraan toe dat elke uitzonderingsbepaling in het Unierecht bovendien beperkend moet worden uitgelegd, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt. Dit uitleggingsbeginsel is overigens juist met betrekking tot artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 reeds door het Hof toegepast, aangezien het Hof heeft geoordeeld dat „[a]ls afwijking van het beginsel van gelijke behandeling dat is neergelegd in artikel 18 VWEU en waaraan artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 slechts specifieke uitdrukking geeft, [...] artikel 24, lid 2, van die richtlijn strikt [dient] te worden uitgelegd”.(23)

43. Ten slotte dient het arrest Alimanovic(24) wat de precedentwerking van dat arrest betreft, te worden gelezen in het licht van punt 40 ervan, waarin het Hof in herinnering heeft gebracht dat de betrokken verwijzende rechter ervan uitging „dat het verblijfsrecht van N. Alimanovic en van haar dochter Sonita voortvloeit uit hun hoedanigheid van werkzoekenden en [dat] hij in dit opzicht [was] gebonden aan de feitelijke vaststellingen van de rechter in eerste aanleg”. Bij een zeer formalistische lezing van dat arrest zou men kunnen tegenwerpen dat dit punt 40 is opgenomen in de inleiding van het gedeelte van het arrest dat betrekking heeft op de kwalificatie van de in die zaak aan de orde zijnde uitkeringen – dezelfde uitkeringen als die welke ons nu bezighouden. Evenwel moet worden erkend dat de in punt 40 opgenomen precisering in rechte geen gevolgen heeft voor de eigenlijke kwalificatie van de uitkeringen, zodat de uit dit punt te trekken lessen zich niet beperken tot enkel dit gedeelte van het arrest.(25)

44. Nergens in het arrest Alimanovic(26) is het Hof afgeweken van de in punt 40 van dat arrest gedane veronderstelling. Nergens maakt het Hof dus gewag van de hypothese die nochtans, zij het enkel subsidiair, is genoemd door zijn advocaat-generaal(27) en die inhoudt dat het verblijfsrecht van mevrouw Alimanovic en haar dochter kon voortvloeien uit artikel 10 van verordening nr. 492/2011.

45. Punt 40 van het arrest Alimanovic(28) heeft dus tot gevolg dat de draagwijdte van dat arrest wordt beperkt tot burgers van de Unie die enkel op grond van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2004/38 een verblijfsrecht genieten. In dat arrest heeft het Hof zich niet uitgesproken over de specifieke situatie die nu aan ons wordt voorgelegd, omdat de in die zaak aan het Hof voorgelegde vragen daarop eenvoudigweg geen betrekking hadden.(29)

46. Hoe dan ook is het interessant op te merken dat het Hof in zijn arrest Alimanovic(30) zeer duidelijk een verband legt tussen de toepassing van de in artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 bedoelde gelijke behandeling en het genieten van een verblijfsrecht – afgezien van het verblijfsrecht op grond van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2004/38(31) – op grond van richtlijn 2004/38.(32)

47. Derhalve zou JD, indien eenvoudigweg wordt vastgesteld dat hij een verblijfsrecht op grond van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2004/38 geniet, zich niet kunnen beroepen op gelijke behandeling. Zoals ik hierboven heb trachten aan te tonen, heeft artikel 24 van richtlijn 2004/38 evenwel niet tot doel de kwestie van de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling op een burger van de Unie die een verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 geniet, te regelen.(33)

2. *Draagwijdte van het verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011*

48. Nu artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 niet van toepassing blijkt in de situatie die aan de orde is in het hoofdgeding, moet worden onderzocht of JD en zijn dochters zich kunnen beroepen op het recht van gelijke behandeling met betrekking tot de toegang tot uitkeringen uit de sociale basisbescherming. Aangezien zij op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 een verblijfsrecht genieten, moet worden vastgesteld of een dergelijke gelijke behandeling kan voortvloeien uit de verordening zelf, eventueel gelezen in samenhang met andere normen.

49. Ik zal eerst in herinnering brengen welke draagwijdte het Hof heeft toegekend aan artikel 10 van verordening nr. 492/2011, en vervolgens twee mogelijke redeneringen in overweging geven die resulteren in de vaststelling dat in casu een recht op gelijke behandeling moet worden toegekend.

a) **Artikel 10 van verordening nr. 492/2011 in de rechtspraak van het Hof**

50. Ik herinner eraan dat artikel 10 van verordening nr. 492/2011 identiek is aan artikel 12 van verordening nr. 1612/68, zodat de rechtspraak van het Hof over de uitlegging van die laatste bepaling mutatis mutandis van toepassing is op de uitlegging van de eerste bepaling.(34)

51. Het Hof heeft geoordeeld dat de doelstelling van verordening nr. 1612/68, dat wil zeggen het vrije verkeer van werknemers, „slechts met eerbiediging van de vrijheid en de waardigheid kan worden verzekerd indien voor de integratie van het gezin van de communautaire werknemer in het gastland optimale voorwaarden gelden”(35) en dat het voor het slagen van deze integratie van wezenlijk belang is dat het kind van een migrerende werknemer de mogelijkheid heeft, in de gastlidstaat de school te bezoeken en aldaar een voortgezette opleiding te volgen.(36)

52. Eveneens met het oog daarop worden de begunstigden van het in artikel 10 van verordening nr. 492/2011 verankerde recht op toegang tot onderwijs ruim gedefinieerd, in die zin dat de kinderen zelf geen burger van de Unie hoeven te zijn en evenmin gemeenschappelijke kinderen van de migrerende werknemer en zijn echtgenote.(37) Een eventuele echtscheiding tussen de migrerende werknemer en zijn echtgenote, als gevolg waarvan die werknemer naar zijn land van herkomst terugkeert terwijl zijn echtgenote met de kinderen in het gastland blijft, zet het recht op toegang tot onderwijs in het gastland voor die kinderen niet op losse schroeven.(38) Evenmin is het verlies van de hoedanigheid van werknemer van de ouder aan wie de kinderen aanvankelijk hun recht op toegang tot onderwijs hebben ontleend van invloed op dat recht.(39)

53. Om de doeltreffendheid van het in artikel 10 van verordening nr. 492/2011 verankerde recht op toegang tot onderwijs te verzekeren, moet dit recht vergezeld gaan van een daarmee samenhangend aan de kinderen toegekend verblijfsrecht.(40)

54. Uit het voorgaande volgt dat het bezit van de hoedanigheid van werknemer het recht op toegang tot onderwijs voor de kinderen doet ontstaan, en daarmee het uit artikel 10 van verordening nr. 492/2011 voortvloeiende verblijfsrecht. Maar zodra aan de voorwaarden voor erkenning van dat recht is voldaan „wordt het zelfstandig”, zodat de rechtspositie van de kinderen beter wordt beschermd en van hen niet enkel meer wordt verlangd dat zij in het gastland verblijven of er naar school gaan.(41)

55. Deze verbeterde rechtsbescherming van de situatie van de kinderen zal indirect van invloed zijn op de situatie van de ouder die hen verzorgt. Terwijl het verblijfsrecht van de kinderen op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 ontstaat doordat een van de ouders op een bepaald moment de hoedanigheid van werknemer bezit, zal het verblijfsrecht van de ouder die voor de verzorging van die kinderen instaat dus kunnen worden verlengd na het verlies van die hoedanigheid of bij het ontbreken van die hoedanigheid, zolang zijn kinderen naar school gaan. Om het met een grammaticale metafoor te verduidelijken: de ouder, die eerst de hoofdzin was, wordt de bijzin, en het kind, dat oorspronkelijk als de bijzin fungeerde, wordt de hoofdzin. Zo heeft het Hof geoordeeld dat, indien de kinderen op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 het recht hebben in het gastland naar school te blijven gaan, „aan die kinderen een hun door de [Unie]wetgever toegekend recht zou kunnen worden ontnomen, indien de ouders de mogelijkheid wordt ontnomen om gedurende de periode dat hun kinderen de school bezoeken, in het gastland te blijven”.(42) Na eraan te hebben herinnerd dat verordening nr. 1612/68 moet worden uitgelegd in het licht van het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden(43), heeft het Hof voor recht verklaard dat „het door artikel 12 van verordening nr. 1612/68 aan kinderen van migrerende werknemers toegekende recht om in zo gunstig mogelijke omstandigheden hun opleiding in het gastland voort te zetten, [...] noodzakelijkerwijs [impliceert] dat die kinderen het

recht hebben om te worden begeleid door de persoon die daadwerkelijk voor hun verzorging instaat, en dientengevolge dat deze persoon de mogelijkheid heeft om gedurende de studie van die kinderen bij hen in die lidstaat te wonen. Er zou inbreuk worden gemaakt op het recht van het kind om zijn opleiding in het gastland voort te zetten, indien de ouder die daadwerkelijk voor zijn verzorging instaat, geen verblijfsvergunning werd verleend.”(44) Het Hof heeft tevens onderstreept dat, gezien de context en de doelstellingen van verordening nr. 1612/68 en artikel 12 ervan, deze bepaling niet restrictief mag worden uitgelegd en in geen geval haar nuttige werking mag worden ontnomen.(45) De ouder die instaat voor de verzorging van een schoolgaand kind dat op grond van artikel 12 van verordening nr. 1612/68 recht heeft op toegang tot onderwijs, geniet dus een verblijfsrecht dat is afgeleid van het verblijfsrecht van zijn kind, zelfs – zoals ik eerder al in herinnering heb gebracht – indien die ouder geen burger van de Unie is of niet of niet meer de hoedanigheid van migrerend werknemer in het gastland heeft.(46)

56. Bij de verdere ontwikkeling van zijn rechtspraak met betrekking tot artikel 12 van verordening nr. 1612/68 heeft het Hof ten slotte geoordeeld dat „de kinderen van een persoon met de nationaliteit van een lidstaat die in de gastlidstaat werkt of heeft gewerkt, *evenals* de ouder die hen daadwerkelijk verzorgt, in de gastlidstaat een recht van verblijf op de *enkele* grondslag van artikel 12 van verordening nr. 1612/68 [hebben], zonder dat zij behoeven te voldoen aan de in richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarden.”(47) Het Hof heeft in het bijzonder opgemerkt dat de tekst van artikel 12 van verordening nr. 1612/68 het verblijfsrecht van de kinderen en de ouder die hen verzorgt niet afhankelijk stelt van hun economische onafhankelijkheid – dat wil zeggen het bezit van voldoende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering in het gastland – en dat een dergelijk vereiste evenmin volgt uit de rechtspraak van het Hof.(48)

57. De hierboven beschreven rechtspraak heeft zich in drie stappen ontwikkeld: eerst moest het idee worden omarmd dat het in artikel 12 van verordening nr. 1612/68 neergelegde recht op toegang tot onderwijs noodzakelijkerwijs vergezeld gaat van erkenning van een zelfstandig verblijfsrecht van de kinderen. Vervolgens heeft de noodzaak van een effectief recht op toegang tot onderwijs de afkondiging van een afgeleid verblijfsrecht van de ouders die die kinderen verzorgen, gerechtvaardigd. Ten slotte noopte de bescherming van de rechtspositie van de schoolgaande kinderen ertoe noch het zelfstandige verblijfsrecht van de kinderen, noch het afgeleid verblijfsrecht van de ouders afhankelijk te stellen van een voorwaarde van economische onafhankelijkheid.

58. De onderhavige zaak stelt het Hof in de gelegenheid een nieuwe stap te zetten in de vaststelling van de rechtspositie die verband houdt met artikel 10 van verordening nr. 492/2011.

b) *Verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 en recht op gelijke behandeling op het gebied van toegang tot uitkeringen uit de sociale basisbescherming: logisch vervolg*

59. Zoals reeds gezegd, bestaan er naar mijn mening twee mogelijke analyselijnen, afhankelijk van de vraag wie het recht op gelijke behandeling geniet: JD (eerste hypothese) dan wel zijn twee dochters (tweede hypothese).

1) *Eerste hypothese: artikel 7 van verordening nr. 492/2011 als grondslag voor het recht op gelijke behandeling van JD*

60. Er is genoegzaam op gewezen dat JD houder is van een verblijfsrecht dat is afgeleid van het verblijfsrecht van zijn dochters op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011.

61. Verordening nr. 492/2011 bevat in artikel 7 een specifieke uitdrukking van het in artikel 18 VWEU verankerde beginsel van gelijke behandeling, en bepaalt in lid 2 dat een werknemer die

onderdaan is van een lidstaat op het grondgebied van andere lidstaten dezelfde sociale voordelen als de nationale werknemers geniet.

62. Men kan er evenwel niet omheen dat dit artikel 7 het eerste artikel is in afdeling 2 van verordening nr. 492/2011, met het opschrift „Verrichten van arbeid en gelijkheid van behandeling”. Evenmin kan men eraan voorbijgaan dat de formulering uitdrukkelijk is gericht op „een werknemer”, wat JD niet meer is.

63. Toch mag een ruime uitlegging van deze bepaling niet worden uitgesloten. Het is juist dat artikel 7 van verordening nr. 492/2011 niet, zoals artikel 10 van die verordening, verwijst naar een onderdaan van een lidstaat die werknemer is of *is geweest*, maar uit de formulering van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 492/2011 kan worden afgeleid dat de geboden bescherming langer duurt dan enkel de periode van tewerkstelling van die werknemer en misschien zelfs langer dan de periode waarin hij juist die hoedanigheid had. Ik herinner eraan dat in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 492/2011 het recht op gelijke behandeling „met name op het gebied van [...] ontslag, en, indien hij werkloos is geworden [...] wedertewerkstelling” wordt erkend.(49)

64. Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat onderdanen van de Unie die zich enkel verplaatsen om werk te zoeken, zich niet kunnen beroepen op de in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 gewaarborgde gelijkheid van behandeling, terwijl zij die reeds tot de arbeidsmarkt zijn toegetreten zich daarop uiteraard wel kunnen beroepen.(50)

65. In casu maakt de erkenning dat er sprake is van een recht op gelijke behandeling dat is gegrond op het feit dat verzoeker voormalig werknemer is – en niet een onderdaan die zich enkel naar het grondgebied van het gastland heeft verplaatst om er werk te zoeken zonder ook daadwerkelijk te zijn toegetreten tot de arbeidsmarkt – het mogelijk het recht op sociale bijstand niet uit te breiden tot elke burger die anders zich ertoe zou kunnen beperken zijn recht op vrij verkeer in een andere lidstaat uit te oefenen zonder daar ooit werk te zoeken en er vervolgens onmiddellijk zijn kinderen naar school te sturen om zo, tot het einde van hun schooltijd, te kunnen profiteren van een verblijfsrecht en de in het gastland aangeboden sociale bijstand.(51)

66. Met andere woorden, de voorgestelde uitlegging van artikel 7 van verordening nr. 492/2011 zou de lidstaten weliswaar verplichten bijstand te verlenen aan voormalige werknemers die economisch niet-actief zijn, maar zij zouden het recht behouden een dergelijke bijstand te weigeren aan burgers van de Unie die gebruikmaken van hun recht op vrij verkeer en er daarbij zelf voor kiezen niet-actief te blijven, en die zich in dat verband niet kunnen beroepen op de in die bepaling geboden bescherming. Een dergelijke uitlegging wordt bovendien ook mogelijk gemaakt door de normatieve autonomie tussen verordening nr. 492/2011 en richtlijn 2004/38.

67. Bovendien dient men zich ervan te vergewissen dat de discriminatie niet kan worden gerechtvaardigd.(52) In dit verband lijkt het geen twijfel dat de door de Duitse wetgever nagestreefde doelstelling legitiem is, aangezien deze aansluit bij de door de Uniewetgever nagestreefde doelstelling, maar doorstaat deze discriminatie de evenredigheidstoets niet, aangezien artikel 7, lid 2, tweede volzin, punt 2, onder c), SGB II resulteert in een systematische uitsluiting van elke onderdaan die een verblijfsrecht geniet op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, zonder ook maar enigszins rekening te houden met de individuele situatie van die onderdaan en met name met de banden met de arbeidsmarkt van het gastland, of met de aard en de intensiteit van de met de maatschappij van dat land onderhouden banden.

68. Uit deze analyse volgt derhalve dat artikel 7, lid 2, en artikel 10 van verordening nr. 492/2011 aldus moeten worden uitgelegd dat een recht op gelijke behandeling wat betreft de toegang tot sociale voordelen zoals uitkeringen uit de sociale basisbescherming moet worden toegekend aan een voormalig migrerend werknemer van wie de kinderen in het gastland naar

school gaan en die een verblijfsrecht op grond van artikel 10 van die verordening geniet.

2) *Tweede hypothese: het recht op toegang tot onderwijs als grondslag voor het recht op gelijke behandeling wat betreft de toegang tot sociale bijstand*

69. Naar mijn mening is het eveneens mogelijk tot dezelfde slotsom te komen – namelijk dat JD en zijn twee dochters recht hebben op toegang tot de litigieuze uitkeringen – als we uitgaan van de rechten van de kinderen.

70. Volgens de hierboven aangehaalde rechtspraak van het Hof mag artikel 10 van verordening nr. 492/2011 niet strikt worden uitgelegd en moet de nuttige werking ervan worden gewaarborgd; de verordening zelf moet worden uitgelegd in het licht van het in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde vereiste van eerbiediging van het familie- en gezinsleven.

71. Wat zou er in deze omstandigheden overblijven van het recht op toegang tot onderwijs dat beide dochters van JD genieten – daarover is iedereen het eens – indien hun en hun vader het recht op toegang tot de betrokken uitkeringen wordt ontnomen?

72. Ik moet erkennen dat het verblijfsrecht conceptueel gezien niet noodzakelijkerwijze samenvalt met het recht op toegang tot die uitkeringen. Maar in hoeverre zou er uiteindelijk een echte – *effectieve* – inhoud worden gegeven aan de rechtspraak van het Hof – die zoveel aandacht heeft voor het lot van de kinderen van migrerende werknemers, zulks terwijl het verblijfsrecht van de ouder die de kinderen verzorgt niet afhankelijk is van de voorwaarde dat deze over voldoende bestaansmiddelen of een volledige ziektekostenverzekering beschikt – indien datzelfde Hof nu zou oordelen dat deze ouder, die onontbeerlijk is voor de begeleiding van die kinderen in hun schooltijd, niet het recht heeft om de staat te verzoeken om sociale bijstand?

73. Het zou een illusie zijn, een juridische fictie, wanneer het recht op toegang tot onderwijs reeds zou worden geacht doeltreffend te zijn wanneer louter een verblijfsrecht wordt toegekend aan de ouder die de kinderen verzorgt, zonder dat dit recht ook gepaard gaat met sociale bijstand. Derhalve verzoek ik het Hof juist om deze stap te zetten.

74. Artikel 10 van verordening nr. 492/2011 voorziet in een recht op toegang tot onderwijs „onder *dezelfde voorwaarden* als de eigen onderdanen van deze [lid]staat”(53). Indien de hulpbehoevende ouders van een schoolgaand kind die onderdaan zijn van het gastland recht hebben op sociale bijstand om dat kind – en indirect het gezin – waardige levens- en schoolomstandigheden te kunnen garanderen, en aangezien armoede voor ieder kind duidelijk een obstakel vormt voor de toegang tot onderwijs, moet het recht op sociale bijstand aldus worden uitgelegd dat het behoort tot de in artikel 10 van verordening nr. 492/2011 bedoelde „voorwaarden”, omdat het kind anders een recht wordt ontnomen dat hem door de wetgever is toegekend.(54)

75. Een dergelijke uitlegging verzekert derhalve de nuttige werking van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, zoals vereist in de rechtspraak van het Hof. Zij lijkt bovendien volledig in overeenstemming met de oorspronkelijke doelstelling van die verordening, namelijk het vrije verkeer van werknemers garanderen. Welke werknemer zou immers zijn land van herkomst verlaten, zich inspannen om zo goed mogelijk te integreren – ook economisch – in de maatschappij van het gastland en er zijn kinderen naar school laten gaan, indien hij weet dat hij, wanneer zijn situatie minder comfortabel zou worden, niet kan rekenen op de solidariteit van de lidstaat die hem heeft opgenomen en daardoor geen andere keuze zal hebben dan terug te keren naar zijn land van herkomst en zijn kinderen uit hun onderwijssysteem en taalomgeving weg te rukken? Vervolgens lijkt deze uitlegging in overeenstemming te zijn met de rechtspraak van het

Hof volgens welke het verblijfsrecht van de kinderen en de ouder die hen verzorgt, niet afhangt van de voorwaarde van economische onafhankelijkheid.(55)

76. Om dezelfde redenen als die welke ik hierboven heb genoemd(56), lijkt de in artikel 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, onder c), SBG II geïntroduceerde discriminatie mij niet gerechtvaardigd.

77. In deze fase van de analyse ben ik derhalve geneigd te denken dat artikel 10 van verordening nr. 492/2011 aldus moet worden uitgelegd dat een recht op toegang tot uitkeringen uit de sociale basisbescherming moet worden toegekend aan kinderen die een verblijfsrecht hebben op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011, alsmede aan de ouder die deze kinderen daadwerkelijk verzorgt.

3. Aanvullende opmerkingen

78. De analyse hierboven, met artikel 10 van verordening nr. 492/2011 als kern van de redenering, vormt naar mijn idee de belangrijkste route om tot een beslissing te komen in de onderhavige zaak. Niettemin wil ik volledigheidshalve enkele elementen ter overweging aanreiken die betrekking hebben op in de eerste plaats verordening nr. 883/2004 en in de tweede plaats artikel 18 VWEU. Aangezien deze elementen echter enkel subsidiair worden aangedragen, zal de analyse hiervan noodgedwongen beknopter zijn.

79. Wat verordening nr. 883/2004 betreft, hebben we reeds gezien dat de betrokken uitkeringen uit de sociale basisbescherming binnen de werkingssfeer van die verordening vallen en dat artikel 4 van die verordening een recht op gelijke behandeling toekent aan personen op wie de verordening van toepassing is, tenzij in de verordening anders wordt bepaald. Uit de formulering van de tweede prejudiciële vraag vloeit voort dat JD moet worden geacht te zijn aangesloten bij het socialezekerheidsstelsel van het gastland of bij het stelsel voor gezinsbijslagen van het gastland in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004. Hoewel het aan de wettelijke regeling van elke lidstaat staat om de materiële voorwaarden vast te stellen die betrekking hebben op de toekenning van uitkeringen zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn(57), zijn de lidstaten daarbij gehouden het beginsel van gelijke behandeling in acht te nemen. Het Hof heeft reeds erkend dat de lidstaten kunnen besluiten sociale uitkeringen enkel toe te kennen aan burgers van de Unie die voldoen aan de voorwaarden voor een verblijfsrecht krachtens richtlijn 2004/38(58) en dat deze staten burgers van de Unie gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf in het gastland of burgers waarvan het verblijf louter is gebaseerd op artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2004/38 kunnen uitsluiten van het recht op uitkeringen. Gesteld dat uit deze rechtspraak de wens kan worden afgeleid artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 op elkaar af te stemmen in die zin dat de werking van de richtlijn noodzaakt tot beperking van de verordening, zou een dergelijke lezing van deze bepalingen in samenhang hoe dan ook niet gerechtvaardigd zijn in een situatie zoals die van JD, waarin het verblijfsrecht niet meer is gegrond op (enkel) richtlijn 2004/38 maar op artikel 10 van verordening nr. 492/2011. De gelijke behandeling wat betreft de toegang tot bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties zoals de sociale basisuitkeringen kan voor een burger van de Unie zoals JD, die ook een verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 geniet, ook worden gebaseerd op artikel 4 van verordening nr. 883/2004.

80. Aangezien ik heb overwogen dat de door de verwijzende rechter voorgelegde vragen kunnen worden beantwoord met een uitlegging van verordening nr. 492/2011, die een specifieke uitwerking van het in artikel 18 VWEU op algemene wijze verankerde beginsel van non-discriminatie bevat, lijkt een autonome analyse van dit laatste artikel me niet noodzakelijk.(59)

IV. Conclusie

81. Gelet een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (rechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, bevoegd in sociale zekerheidszaken, Duitsland) te beantwoorden als volgt:

„1) Uitkeringen uit de sociale basisbescherming zoals die in het hoofdgeding aan de orde zijn, vormen sociale voordelen in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie.

2) 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, heeft niet tot doel de kwestie van de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling op een burger van de Unie die een verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 geniet, te regelen.

3) Artikel 7, lid 2, en artikel 10 van verordening nr. 492/2011 moeten aldus worden uitgelegd dat een recht op gelijke behandeling, wat betreft de toegang tot sociale voordelen zoals uitkeringen uit de sociale basisbescherming, moet worden toegekend aan een voormalig migrerend werknemer van wie de kinderen in het gastland naar school gaan en die een verblijfsrecht op grond van artikel 10 van die verordening geniet.

4) Artikel 10 van verordening nr. 492/2011 moet aldus worden uitgelegd dat een recht op toegang tot uitkeringen uit de sociale basisbescherming moet worden toegekend aan kinderen die een verblijfsrecht hebben op grond van dat artikel 10, alsmede aan de ouder die deze kinderen daadwerkelijk verzorgt.”

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35.

3 Hierna: „verordening nr. 883/2004”.

4 PB 2011, L 141, blz. 1.

5 In de versie van 2 december 2014 (BGBl. I, blz. 1922).

6 Uit het dossier blijkt dat dit bedrag voor levensonderhoud aan JD voor zijn dochters wordt uitgekeerd vanaf 1 oktober 2015 totdat zij 12 jaar oud zijn.

7 In dit verband noemt de verwijzende rechter de arresten van 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358); 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), en 25 februari 2016, García-Nieto e.a. (C-299/14, EU:C:2016:114).

8 In dit verband noemt de verwijzende rechter de arresten van 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358); 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), en 25 februari 2016, García-Nieto e.a. (C-299/14, EU:C:2016:114).

9 Zoals door het Hof in herinnering gebracht in zijn arresten van 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358); 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), en 25

februari 2016, García-Nieto e.a. (C?299/14, EU:C:2016:114).

10 Arrest van 15 september 2015 (C?67/14, EU:C:2015:597).

11 Arrest van 15 september 2015 (C?67/14, EU:C:2015:597).

12 De verwijzende rechter verwijst in dat verband naar de arresten van 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C?310/08, EU:C:2010:80), en Teixeira (C?480/08, EU:C:2010:83).

13 Zie arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C?67/14, EU:C:2015:597, punt 43).

14 Zie arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C?67/14, EU:C:2015:597, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 Arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C?67/14, EU:C:2015:597, punt 45).

16 Arrest van 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a. (C?447/18, EU:C:2019:1098, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 De Duitse regering heeft zich over deze kwestie niet uitgesproken maar sluit een dergelijke kwalificatie niet uit.

18 Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2).

19 Zie arrest van 27 maart 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139), zoals herhaald in punt 27 van het arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C?184/99, EU:C:2001:458).

20 Voor een opsomming van verschillende maatregelen die het Hof aanmerkt als sociale voordelen in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, waarbij het in het bijzonder de nadruk legt op de integrerende functie ervan, zie arrest van 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a. (C?447/18, EU:C:2019:1098, punt 48).

21 Uit hoofde van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2004/38.

22 Arrest van 15 september 2015 (C?67/14, EU:C:2015:597).

23 Arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C?75/11, EU:C:2012:605, punt 54).

24 Arrest van 15 september 2015 (C?67/14, EU:C:2015:597).

25 Dit wordt overigens bevestigd in punt 41, waarin de tweede en de derde prejudiciële vraag die in die zaak aan het Hof waren voorgelegd enkel worden herhaald, en welk punt dus als zodanig geen verband houdt met de kwalificatie van de uitkeringen, waaraan het Hof zich wijdt in de punten 42 tot en met 46 van het arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C?67/14, EU:C:2015:597).

26 Arrest van 15 september 2015 (C?67/14, EU:C:2015:597).

27 Zie de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Alimanovic (C?67/14, EU:C:2015:210, punten 117-122).

28 Arrest van 15 september 2015 (C?67/14, EU:C:2015:597).

- 29 Zie arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punt 38).
- 30 Arrest van 15 september 2015 (C-67/14, EU:C:2015:597).
- 31 Omdat dit uitdrukkelijk wordt uitgesloten in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38.
- 32 Zie arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punt 49). Zie ook punt 53 van dat arrest.
- 33 In dit verband merk ik nog op dat het Hof in punt 49 van het arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), heeft geoordeeld dat „een burger van de Unie, wat de toegang tot sociale bijstand betreft [...], zich er alleen op kan beroepen *krachtens artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38* gelijk te worden behandeld als een onderdaan van de gastlidstaat, indien zijn verblijf op het grondgebied van de gastlidstaat voldoet aan *de voorwaarden van richtlijn 2004/38*” (cursivering van mij). Aangezien het verblijfsrecht dat voortvloeit uit artikel 10 van verordening nr. 492/2011 juist niet aan die voorwaarden voldoet, is artikel 24 van richtlijn 2004/38 niet de bepaling uit het oogpunt waarvan de kwestie van een eventuele gelijke behandeling waarop JD recht zou hebben, moet worden onderzocht.
- 34 Overigens zal ik in de analyse hierna zonder onderscheid verwijzen naar elk van beide verordeningen.
- 35 Arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 50).
- 36 Zie arresten van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 51), en 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, punt 43).
- 37 Zie arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punten 56 en 57).
- 38 Zie arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 63).
- 39 Zie arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 63).
- 40 Zie arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 63).
- 41 Zie arrest van 23 februari 2010, Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, punt 49). Zie met betrekking tot het zelfstandige karakter van het verblijfsrecht de arresten van 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, punten 35, 40 en 41), en 23 februari 2010, Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, punt 46).
- 42 Arresten van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 71), en 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, punt 30).
- 43 Ondertekend te Rome op 4 november 1950.
- 44 Arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 73).
- 45 Zie arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 74).
- 46 Zie arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 75).

47 Arrest van 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, punt 50) (cursivering van mij).

48 Zie arrest van 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, punten 52 en 53). Wat de situatie van de kinderen betreft, had het Hof al geoordeeld dat de status van kinderen van een migrerend werknemer in de zin van verordening nr. 1612/68 „in het bijzonder leidt tot de erkenning door het recht van de Unie dat de betrokkenen in aanmerking komen voor overheidssteun bij de studie, teneinde aldus hun integratie in het sociale leven van de gastlidstaat mogelijk te maken, een vereiste dat temeer geldt wanneer degenen die op toepassing van de bepalingen van deze verordening aanspraak kunnen maken, studenten zijn die nog vóór de leerplichtige leeftijd in de gastlidstaat zijn aangekomen” [arrest van 15 maart 1989, Echternach en Moritz (389/87 en 390/87, EU:C:1989:130, punt 35), overgenomen in punt 54 van het arrest van 23 februari 2010, Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80)].

49 Ik merk op dat de tekst van deze bepaling het recht op gelijke behandeling wat betreft de duur van de periode van werkloosheid niet uitdrukkelijk beperkt.

50 Zie met name arrest van 23 maart 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punt 31).

51 In dit verband wil ik hier onderstrepen dat de situatie van JD en zijn twee dochters zich in alle opzichten onderscheidt van die van de verzoekster in de zaak Dano [arrest van 11 november 2014 (C-333/13, EU:C:2014:2358)], waarin het Hof heeft geoordeeld dat een lidstaat onder toepassing van richtlijn 2004/38 kan weigeren „sociale uitkeringen toe te kennen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer uitoefenen *met als enig doel* sociale bijstand van een andere lidstaat te genieten hoewel zij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om in aanmerking te komen voor een verblijfsrecht” [arrest van 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 78); cursivering van mij]. Zoals de Commissie in de onderhavige zaak heeft onderstreept, kan tegen JD geen enkel verwijt worden gemaakt van fraude of misbruik van rechten, en heeft hij zijn recht op vrij verkeer evenmin gebruikt enkel om de betrokken voordelen te genieten.

52 Zie naar analogie arrest van 14 december 2016, Bragança Linares Verruga e.a. (C-238/15, EU:C:2016:949).

53 Cursivering van mij.

54 Volgens de in punt 55 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak.

55 Een ander oordeel zou immers impliciet betekenen dat economische onafhankelijkheid wordt vereist om feitelijk het recht op toegang tot onderwijs te kunnen genieten.

56 Zie punt 67 van deze conclusie.

57 Zie arresten van 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punt 41), en 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 83).

58 Zie arresten van 11 september 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 83), en 25 februari 2016, García-Nieto e.a. (C-299/14, EU:C:2016:114, punt 52).

59 Overigens heeft de verwijzende rechter geen vragen voorgelegd die enkel verband houden met artikel 18 VWEU. Een dergelijke analyse zou slechts noodzakelijk zijn ingeval het Hof zou overwegen dat JD niet binnen de werkingssfeer van artikel 24 van richtlijn 2004/38 valt, geen recht

heeft op gelijke behandeling krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 doordat hij geen werknemer is, en geen directe of indirecte bescherming geniet tegen discriminatie bij de toegang tot sociale basisuitkeringen die voortvloeit uit artikel 10 van verordening nr. 492/2011. In dat geval zou JD zich enkel nog kunnen beroepen op zijn hoedanigheid van economisch niet-actieve burger van de Unie die legaal in het gastland verblijft en een beroep doet op een sociale basisuitkering. Een dergelijke situatie zou dan vergelijkbaar zijn met de situatie in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 7 september 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488).