



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. juni 2016 *

»Traktatbrud — koordinering af de sociale sikringsordninger — forordning (EF) nr. 883/2004 — artikel 4 — ligebehandling vedrørende adgang til sociale sikringsydelser — ret til ophold — direktiv 2004/38/EF — national lovgivning, der nægter visse børnetillæg og skattefradrag for børn til statsborgere fra andre medlemsstater, der ikke har lovlig opholdsret«

I sag C-308/14,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 27. juni 2014,

Europa-Kommissionen ved D. Martin og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved M. Holt og J. Beeko, som befuldmægtigede, bistået af J. Coppel, QC,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af Domstolens vicepræsident, A. Tizzano, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (refererende dommer) og S. Rodin,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. juni 2015,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. oktober 2015,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1), idet Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland kræver, at ansøgere om børnetillæg og skattefradrag for børn har ret til at opholde sig i denne medlemsstat.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 883/2004

- 2 Artikel 1, litra j) og z), i forordning nr. 883/2004 indeholder følgende definitioner:
»I denne forordning forstås ved udtrykket:
[...]
j) »bopæl«: det sted, hvor en person har sit sædvanlige opholdssted
[...]
z) »familieydelse«: alle natural- og kontantydelse til udligning af udgifter til forsørgelse bortset fra forskud på underholdsbidrag samt de særlige fødsels- og adoptionsydelse i bilag I.«
- 3 Forordningens artikel 3, stk. 1, litra j), fastsætter:
»Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om social sikring, der vedrører:
[...]
j) familieydelse.«
- 4 Forordningens artikel 4 med overskriften »Ligebehandling« bestemmer:
»Personer, som er omfattet af denne forordning, har de samme rettigheder og pligter i henhold til en medlemsstats lovgivning som vedkommende medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«
- 5 Samme forordnings artikel 11, stk. 1 og 3, har følgende ordlyd:
»1. Personer, som er omfattet af denne forordning, er alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.
[...]
3. Med forbehold af artikel 12 til 16:
[...]

e) er alle andre personer, som ikke falder ind under litra a)-d), omfattet af lovgivningen i bopælsmedlemsstaten, dog uden at tilsidesætte bestemmelser i denne forordning, som sikrer de pågældende ret til ydelser efter lovgivningen i en eller flere andre medlemsstater.«

6 Artikel 67 i forordning nr. 883/2004 bestemmer:

»En person har ret til familieydelser i henhold til den kompetente medlemsstats lovgivning også for de familiemedlemmer, der har bopæl i en anden medlemsstat, som om de havde bopæl i førstnævnte medlemsstat. [...]«

Forordning (EF) nr. 987/2009

7 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2009, L 284, s. 1) fastsætter i artikel 11 med overskriften »Elementer til brug ved fastsættelse af bopæl« følgende:

»1. Hvis der er uenighed mellem institutioner i to eller flere medlemsstater om fastsættelse af bopælen for en person, der er omfattet af grundforordningen, fastsætter de pågældende institutioner ved fælles aftale, hvor den pågældende persons interessecenter er, på grundlag af en samlet vurdering af alle tilgængelige oplysninger om relevante forhold, der i givet fald bl.a. kan omfatte:

- a) varigheden og kontinuiteten af personens tilstedeværelse på de berørte medlemsstaters områder
- b) den pågældende persons situation, herunder:
 - i) arten af og de specifikke forhold i forbindelse med den virksomhed, der udøves, navnlig det sted, hvor denne virksomhed sædvanligvis udøves, virksomhedens faste karakter og en arbejdskontrakts varighed
 - ii) vedkommendes familiemæssige situation og familiemæssige bånd
 - iii) udøvelsen af ulønnet virksomhed
 - iv) når det drejer sig om studerende, deres indtægtskilde
 - v) vedkommendes boligsituation, især hvor fast den er
 - vi) den medlemsstat, hvor den pågældende anses for at have skattemæssig bopæl.

2. Hvis de berørte institutioner ikke kan nå til enighed under hensyntagen til de forskellige kriterier baseret på relevante kendsgerninger i stk. 1, betragtes den pågældende persons hensigt, som den fremgår af sådanne kendsgerninger og omstændigheder, bl.a. årsagerne til, at den pågældende er flyttet, som afgørende ved fastsættelsen af vedkommendes faktiske bopælssted.«

Direktiv 2004/38/EF

8 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77) bestemmer i artikel 7, der har overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder«:

»1. Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

- a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten eller

- b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, eller
- c)
- er indskrevet ved en privat eller offentlig institution, der er godkendt eller som finansieres af værtsmedlemsstaten i medfør af dennes lovgivning eller administrative praksis, med henblik på dér som hovedaktivitet at følge en uddannelse, herunder en erhvervsuddannelse, og
 - er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde efter den pågældende persons eget valg godtgør over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, eller
- d) er et familiemedlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der opfylder betingelserne i litra a), b) eller c).

[...]

3. Med henblik på anvendelsen af stk. 1, litra a), bevarer en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, hvis den pågældende

- a) er midlertidig uarbejdsdygtig som følge af sygdom eller ulykke
- b) er uforskyldt arbejdsløs efter at have haft lønnet beskæftigelse i mere end et år, og dette er behørigt konstateret, og vedkommende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende
- c) er uforskyldt arbejdsløs efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første 12 måneder, og dette er behørigt konstateret, og den pågældende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende[; i] det tilfælde bevarer den pågældende sin status som arbejdstager i mindst seks måneder
- d) påbegynder en erhvervsuddannelse[, m]edmindre personen er uforskyldt arbejdsløs, kan status som arbejdstager dog kun bevares, hvis der er en forbindelse mellem den tidligere erhvervsmæssige beskæftigelse og den omhandlede uddannelse.

[...]«

- 9 Dette direktivs artikel 14, stk. 1-3, bestemmer:

»1. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 6, så længe de ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

2. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser.

Hvis der i særlige tilfælde er rimelig tvivl om, hvorvidt unionsborgeren eller dennes familiemedlemmer opfylder betingelserne i artikel 7, 12 og 13, kan medlemsstaterne undersøge, om disse betingelser er opfyldt. En sådan undersøgelse foretages dog ikke systematisk

3. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers benyttelse af værtsmedlemsstatens sociale system må ikke automatisk medføre foranstaltninger til udsendelse af de pågældende personer.«

10 Nævnte direktivs artikel 15, stk. 1, lyder således:

»Procedurerne i artikel 30 og 31 finder tilsvarende anvendelse på alle afgørelser om begrænsning af bevægelsesfriheden for unionsborgere eller deres familiemedlemmer, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.«

11 Samme direktivs artikel 24 med overskriften »Ligebehandling« bestemmer:

»1. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Denne ligebehandling gælder også familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold.

2. Uanset stk. 1 er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller eventuelt i den længere periode, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), eller til, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, at yde understøttelse, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.«

Det Forenede Kongeriges ret

Lovgivningen vedrørende børnetillæg

12 Artikel 141 i Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (lov af 1992 om sociale sikringsbidrag og -ydelser, herefter »1992-loven«) fastsætter:

»Enhver person, som har forsørgerpligt over for et eller flere børn eller en ung, der ville kunne komme i betragtning, i hvilken som helst uge, er, ifølge bestemmelserne i dette kapitel i nærværende lov, berettiget til ydelser [...] for den pågældende uge for det barn eller de børn eller den unge, over for hvem vedkommende har forsørgerpligt, og som ville kunne komme i betragtning.«

13 Tillægget, der er nævnt i 1992-lovens artikel 141 (herefter børnetillæg), er en ydelse, som bl.a. har til formål delvist at dække omkostningerne for dem, som har et eller flere børn, over for hvem der består forsørgerpligt. Tillæggene kan udbetales for hvert barn, i hvilket tilfælde det beløb, der udbetales for det første barn er højere end det, der udbetales for de følgende børn. Disse tillæg udgør en ikke-bidragspligtig ydelse, som gælder for alle, og hvis omkostninger overordnet set finansieres gennem skatten. Ansøgere om børnetillæg, som råder over høje indkomster, er imidlertid underlagt en afgiftsopkrævning, hvorved de skal tilbageføre et beløb, der højst må svare til den modtagne ydelse.

14 1992-lovens artikel 146 bestemmer:

»1) Der kan ikke udbetales et ugentligt børnetillæg for et barn eller en ung, der kan komme i betragtning hertil, medmindre vedkommende befinder sig i Storbritannien i løbet af den pågældende uge.

2) Ingen har ret til udbetaling af et ugentligt børnetillæg, medmindre vedkommende befinder sig i Storbritannien i løbet af den pågældende uge.

- 3) Der kan fastlægges omstændigheder, hvorunder enhver person i henseende til underafsnit 1) eller 2) skal behandles, som om vedkommende befandt sig, eller ikke befandt sig, i Storbritannien.»
- 15 Regel nr. 23 i Child Benefit (General) Regulations 2006 (SI 2006/223) ((generel) bekendtgørelse fra 2006 om børnetillæg) fastsætter:
- »1) En person skal betragtes som en person, der ikke befinder sig i Storbritannien i medfør af [1992-lovens] artikel 146, stk. 2, hvis vedkommende ikke sædvanligvis opholder sig i Det Forenede Kongerige.
 - 2) Stk. 1 finder ikke anvendelse på en statslig embedsmand ansat til at varetage en stilling i udlandet eller på dennes ægtefælle.
 - 3) En person, der befinder sig i Storbritannien som følge af sin udsending, udvisning eller et andet lovbestemt forbud mod at opholde sig på et andet lands område end Storbritannien, skal betragtes, som om personen er bosiddende i Det Forenede Kongerige.
 - 4) En person skal betragtes som en person, der ikke befinder sig i Storbritannien i medfør af 1992-lovens artikel 146, stk. 2, såfremt vedkommende indgiver ansøgning om udbetaling af børnetillæg efter den 1. maj 2004 og ikke har opholdsret i Det Forenede Kongerige.»
- 16 Der findes lignende bestemmelser for så vidt angår ansøgninger om børnetillæg, der indgives i Nordirland. Det drejer sig dels om artikel 142 i Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 (lov af 1992 om sociale sikringsbidrag og -ydelser (Nordirland)), idet denne bestemmelse kræver, at ansøgeren befinder sig »i Nordirland« i løbet af den pågældende uge, dels om regel nr. 27 i den (generelle) bekendtgørelse fra 2006 om børnetillæg, som fastlægger betingelser, der ligner dem, der er fastsat i henhold til denne bekendtgørelses regel nr. 23 for så vidt angår ansøgninger, der er indgivet i Storbritannien.

Lovgivningen vedrørende skattefradrag

- 17 Tax Credits Act 2002 (lov fra 2002 vedrørende skattefradrag) fastsætter en ordning for skattefradrag for børn. Denne ordning blev, i henhold til de præciseringer, som Det Forenede Kongerige gav i svarskriftet, indført for at omgruppere familiestøtten inden for skatte- og socialsystemet i en enkelt socialydelse, da nævnte system indeholdt flere allerede eksisterende former for indtægtsbestemt hjælp til fordel for børn. Formålet med indførelsen af denne lov var at bekæmpe fattigdom blandt børn. Skattefradraget for børn udbetales til den person eller de personer, som er ansvarlige for et eller flere børn (artikel 8 i loven fra 2002 vedrørende skattefradrag). Beløbet afhænger af de pågældende personers økonomiske forhold, og de skemalagte ydelser udbetales afhængigt af antallet af børn, der er i familien, og når indkomsterne i denne familie overstiger en vis grænse. Denne skattefradragsordning har erstattet de spredte ydelser, som blev udbetalt til personer, der modtog ydelser, fordi de havde forsørgerpligt, og hvis tildeling og størrelse afhang af ansøgernes økonomiske forhold. Skattefradraget for børn er en ydelse, hvis omkostninger overordnet set finansieres gennem skatten.
- 18 Artikel 3 i loven fra 2002 vedrørende skattefradrag fastsætter under overskriften »Ansøgninger«:
- »[...]
- 3) En ansøgning om skattefradrag kan indgives
 - a) i forening af et par, som begge er mindst 16 år, og som befinder sig i Det Forenede Kongerige, eller
 - b) af en person, der er mindst 16 år, og som befinder sig i Det Forenede Kongerige, men som ikke har ret til at indgive en ansøgning i henhold til litra a) (i forening med en anden).

[...]

7) Der kan fastlægges omstændigheder, hvorunder en person i henseende til denne del, skal behandles, som om vedkommende befandt sig, eller ikke befandt sig, i Storbritannien.«

19 Regel 3 i Tax Credits (Residence) Regulations 2003 (SI 2003/654) (bekendtgørelse fra 2003 vedrørende skattefradrag (bopæl)) bestemmer:

»1) En person skal betragtes som en person, der ikke befinder sig i Det Forenede Kongerige i henseende til del 1 i loven fra 2002 vedrørende skattefradrag, hvis vedkommende ikke sædvanligvis opholder sig i Det Forenede Kongerige.

[...]

4) For så vidt angår skattefradrag for erhvervsaktive personer skal en person betragtes, som om vedkommende har sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige, såfremt personen udøver sine rettigheder dér som arbejdstager i overensstemmelse med Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 [af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968, L 257, s. 2)], som ændret ved [direktiv 2004/38], eller med Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 [af 29. juni 1970 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér (EFT 1970, L 142, s. 24)], eller såfremt personen har ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige i henhold til [direktiv 2004/38].

5) En person skal betragtes som en person, der ikke befinder sig i Det Forenede Kongerige, i henseende til del 1 i loven fra 2002 vedrørende skattefradrag

- a) hvis vedkommende indgiver en ansøgning om skattefradrag for børn [...] efter den 1. maj 2004, og
- b) hvis vedkommende ikke har ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige.«

Immigration Act 1971

20 Artikel 2 i Immigration Act 1971 (lov fra 1971 om immigration) har følgende ordlyd:

»Erklæring om opholdsret i Det Forenede Kongerige

1) I henhold til denne lov har en person opholdsret i Det Forenede Kongerige

- a) hvis der er tale om en britisk statsborger, eller
- b) hvis der er tale om en statsborger i Commonwealth, som
 - i) lige inden ikrafttrædelsen af British Nationality Act 1981 (lov fra 1981 vedrørende britisk statsborgerskab) var en statsborger i Commonwealth, der havde opholdsret i Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 2, stk. 1, litra d), eller artikel 2, stk. 2, i denne lov i dens dagældende affattelse, og
 - ii) ikke i mellemtiden var ophørt med at være en statsborger i Commonwealth. [...]«

Den administrative procedure

- 21 Efter at have modtaget talrige klager fra andre medlemsstaters statsborgere med bopæl i Det Forenede Kongerige om, at de kompetente myndigheder i Det Forenede Kongerige havde afslået at tildele dem visse sociale ydelser med den begrundelse, at de ikke havde ret til ophold i denne medlemsstat, fremsendte Kommissionen i løbet af 2008 en anmodning om nærmere forklaring til denne sidstnævnte.
- 22 Det Forenede Kongerige bekræftede i to skrivelser, dateret henholdsvis den 1. oktober 2008 og den 20. januar 2009, at den nationale lovgivning giver alle statsborgere fra denne medlemsstat ret til ophold i Det Forenede Kongerige, men under visse omstændigheder betragtes andre medlemsstaters statsborgere ikke som berettiget til ophold. Ifølge Det Forenede Kongerige er denne restriktion baseret på begrebet ret til ophold som defineret i direktiv 2004/38 samt de begrænsninger, der gøres heri ifølge direktivet, navnlig kravet om, at ikke-erhvervsaktive personer skal have tilstrækkelige midler, således at de ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.
- 23 Den 4. juni 2010 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Det Forenede Kongerige vedrørende de bestemmelser i medlemsstatens lovgivning, hvorefter ansøgere af visse ydelser for at blive anset for at have sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige, og dermed være berettigede til disse ydelser, skal have ret til ophold i den pågældende stat (herefter »kriteriet om opholdsret«).
- 24 Ved skrivelse af 30. juli 2010 besvarede Det Forenede Kongerige åbningsskrivelsen med argumentet om, at dets nationale system ikke indebar forskelsbehandling, og at kriteriet om opholdsret var begrundet som en forholdsmæssig foranstaltning, der skulle sikre udbetaling af ydelser til personer, der var tilstrækkeligt integreret i Det Forenede Kongerige.
- 25 Den 29. september 2011 afgav Kommissionen en begrundet udtalelse, som Det Forenede Kongerige besvarede ved skrivelse af 29. november 2011.
- 26 Da Kommissionen ikke var tilfreds med dette svar, anlagde den nærværende søgsmål.

Om søgsmålet

Sagens rækkevidde

- 27 Henset til dom af 19. september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), besluttede Kommissionen at begrænse sit sagsanlæg til børnetillægget og skattefradraget for børn (herefter »de omhandlede sociale ydelser«) og medtog ikke den »særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse«, som også optrådte i den begrundede udtalelse, og som i overensstemmelse med Domstolens dom kan kvalificeres som en »social ydelse« som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38.

Om realiteten

Parternes argumenter

- 28 Kommissionens principale klagepunkt over for Det Forenede Kongerige er, at ved at kræve af ansøgeren af de omhandlede sociale ydelser, at denne opfylder kriteriet om opholdsret for at kunne behandles som en person med sædvanligt ophold i denne medlemsstat, har Det Forenede Kongerige tilføjet en betingelse, som ikke findes i forordning nr. 883/2004. Denne betingelse fratager de

personer, som ikke opfylder betingelsen, den dækning, der er fastsat i lovgivningen på området for socialsikring i en af medlemsstaterne, hvilket er en dækning, som nævnte forordning har til formål at sikre.

- 29 Ifølge Kommissionen er en ikke-erhvervsaktiv person i henhold til artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 i princippet omfattet af lovgivningen i bopælsmedlemsstaten. I denne henseende definerer denne forordnings artikel 1, litra j), med henblik på denne forordning »bopæl« som det sted, hvor en person har sit sædvanlige opholdssted, idet begrebet »sædvanligt opholdssted« har en selvstændig betydning i EU-retten
- 30 Ifølge Kommissionen angiver dette begreb i overensstemmelse med Domstolens faste praksis, herunder præmis 29 i dom af 25. februar 1999, Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96), stedet for den pågældende persons sædvanlige interessecentrum. Med henblik på at fastlægge dette interessecentrum skal der navnlig tages hensyn til arbejdstagerens familiemæssige situation, årsagerne til udrejsen, bosættelsens varighed og kontinuitet, om han i givet fald har fast beskæftigelse, samt arbejdstagerens hensigt, således som den fremgår af de samlede relevante omstændigheder.
- 31 Dette sted skal især fastlægges på baggrund af faktuelle omstændigheder og de pågældende personers situation, uafhængig af deres juridiske status i værtsmedlemsstaten, og hvorvidt de har ret til at opholde sig på dennes område på baggrund af eksempelvis direktiv 2004/38. Følgelig tillægger forordning nr. 883/2004 begrebet »bopæl« en særlig betydning, som er uafhængig af den betydning, begrebet er tildelt i andre EU-retsakter eller i national ret, og som ikke er underlagt eventuelle forudgående lovbestemte betingelser.
- 32 Formålet med artikel 11 i forordning nr. 883/2004 er ikke at harmonisere medlemsstaternes materielle ret, men snarere at skabe en ordning med lovvalgsregler, således at den nationale lovgiver herefter ikke er beføjet til at fastlægge rækkevidden af og anvendelsesbetingelserne for national lovgivning på området. Formålet med denne ordning er således dels at garantere, at en eneste socialsikringsordning finder anvendelse, dels at forhindre, at de personer, der er omfattet af forordning nr. 883/2004, fratages beskyttelse på det sociale område, fordi ingen lovgivning finder anvendelse på dem.
- 33 Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at Det Forenede Kongerige ved at indføre en betingelse for berettigelse til visse sociale sikringsydelser, der automatisk er opfyldt af dets egne statsborgere, såsom kriteriet om opholdsret, har skabt en situation med direkte forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater og har dermed tilsidesat artikel 4 i forordning nr. 883/2004.
- 34 Ifølge Kommissionen skiftede Det Forenede Kongerige under den administrative procedure synspunkt fra først at mene, at kriteriet om opholdsret kun var et af de elementer, der skal undersøges med henblik på at afgøre, om en person har sit sædvanlige opholdssted i denne medlemsstat, til dernæst at mene, at det drejede sig om en betingelse, der er adskilt fra det sædvanlige opholdssted, som er berettiget, selv om den indebærer forskelsbehandling.
- 35 I denne henseende har Kommissionen med støtte i generaladvokatens forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 13. april 2010, Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181), fundet, at kriteriet om opholdsret udgør en direkte forskelsbehandling på grundlag af statsborgerskab, idet der er tale om en betingelse, som alene finder anvendelse på udlændinge, eftersom britiske statsborgere, der er bosiddende i Det Forenede Kongerige, automatisk opfylder denne betingelse.
- 36 Selv om det måtte antages, at kriteriet om opholdsret alene udgør en indirekte forskelsbehandling, som Det Forenede Kongerige har hævdet, har sidstnævnte desuden ikke fremført noget argument, som giver mulighed for at udlede, at den pågældende ulige behandling er hensigtsmæssig og forholdsmæssig i forhold til formålet med den omhandlede nationale lovgivning, som er at sikre, at der er en reel forbindelse mellem ansøgeren om ydelsen og værtsmedlemsstaten.

- 37 Ydermere har Kommissionen bestridt det af Det Forenede Kongerige fremførte argument om, at ikke-erhvervsaktive personer ikke bør blive en byrde for værtsmedlemsstatens socialsikringssystem, medmindre de har en vis grad af tilstrækkelig forbindelse til denne stat. Kommissionen har anerkendt, at en værtsmedlemsstat vil sikre sig, at der eksisterer en forbindelse mellem ansøgeren om ydelsen og denne stat, men for så vidt angår sociale sikringsydelser er det dog EU-lovgiver selv, som ved forordning nr. 883/2004 har bestemt, hvordan det skal konstateres, om der findes en sådan forbindelse – nemlig i dette tilfælde ved anvendelse af kriteriet om sædvanligt opholdssted – uden at medlemsstaterne kan ændre bestemmelserne i nævnte forordning eller tilføje supplerende betingelser.
- 38 I sit svarskrift har Det Forenede Kongerige anfægtet Kommissionens principale klagepunkt ved at påberåbe sig bl.a. dom af 19. september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 44), hvori Domstolen efter at have forkastet argumenter, der er identiske med dem, som Kommissionen har påberåbt sig i dette tilfælde, fastslog, at »der i princippet intet er til hinder for, at udbetaling af sociale ydelser til unionsborgere, der ikke er erhvervmæssigt aktive, er betinget af, at disse opfylder betingelserne for lovlig opholdsret i værtsmedlemsstaten«.
- 39 Det Forenede Kongerige har præciseret, at Domstolen ligeledes har fastslået, at artikel 70, stk. 4, i forordning nr. 883/2004, der, ligesom artikel 11, fastsætter en »lovvalgsregel«, hvis formål er at undgå samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger på samme situation og forhindre, at personer, som er omfattet af forordningens anvendelsesområde, mister deres beskyttelse med hensyn til social sikring, fordi ingen lovgivning finder anvendelse på dem, ikke har til formål at fastsætte de grundlæggende betingelser for, om der består en ret til de omhandlede ydelser – dvs. de særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse – hvorfor det [i princippet] tilkommer hver enkelt medlemsstats lovgivning at fastsætte disse betingelser. Det Forenede Kongerige har anført, at samme ræsonnement gælder lovvalgsreglen i artikel 11 i forordning nr. 883/2004, som har samme funktion som artikel 70, stk. 4, i nævnte forordning, der specifikt handler om særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse, med henblik på fastlæggelsen af den nationale lovgivning, som finder anvendelse på ansøgeren.
- 40 Hvad angår Kommissionens subsidiære klagepunkt, der omhandler en direkte forskelsbehandling, og som er nævnt i denne doms præmis 33, har Det Forenede Kongerige hævdet, at dette ikke optræder i den begrundede udtalelse, som Kommissionen sendte til Det Forenede Kongerige under den administrative procedure, og at dette blev nævnt for første gang i stævningen, hvorfor Domstolen bør afvise dette klagepunkt.
- 41 Desuden har denne medlemsstat gjort gældende, at Domstolen allerede gentagne gange har fastslået, at det er lovligt at kræve af ikke-erhvervsaktive EU-borgere, at de skal godtgøre, at de er i besiddelse af en opholdsret som en betingelse for berettigelse til sociale sikringsydelser, og at EU-lovgiver i direktiv 2004/38 udtrykkeligt giver værtsmedlemsstaterne tilladelse til at underkaste deres indsats en sådan betingelse, således at sådanne borgere ikke bliver en urimelig byrde for disse staters sociale sikringssystem. Ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes i overensstemmelse med dette krav.
- 42 Endelig har Det Forenede Kongerige bemærket, at efterprøvelsen af kriteriet om opholdsret kun er en af de tre kumulative betingelser, som skal være opfyldt, for at det er godtgjort, at ansøgeren »befinder sig« i Det Forenede Kongerige i den nationale lovgivnings forstand. De to andre betingelser, dvs. angående tilstedeværelse på området og det sædvanlige opholdssted, vil kunne opfyldes uafhængigt af ansøgerens nationalitet, således at en britisk statsborger ikke automatisk opfylder betingelsen om at »befinde sig« i Det Forenede Kongerige«, som berettiger vedkommende til de omhandlede sociale ydelser.
- 43 Ganske vist anerkender Det Forenede Kongerige, at det er nemmere for dets egne statsborgere end for andre medlemsstaters statsborgere at opfylde disse betingelser, og at den omhandlede foranstaltning udgør indirekte forskelsbehandling. Med støtte i Domstolens betragtninger i præmis 44 i dom af 19. september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), der vedrører en lignende sag, er denne

medlemsstat af den holdning, at foranstaltningen imidlertid er objektivt begrundet i formålet om beskyttelse af de offentlige finanser, idet de omhandlede sociale ydelser ikke er finansieret med bidrag fra modtagerne, men gennem skatten. Desuden er der intet, der tyder på, at denne foranstaltning er uforholdsmæssig i forhold til at opfylde det pågældende formål som omhandlet i præmis 71-78 i denne dom fra Domstolen.

- 44 I sin replik har Kommissionen for så vidt angår det principale klagepunkt gjort gældende, at dom af 19. september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), kun drejede sig om anvendelse af direktiv 2004/38 på særlige ikke-bidragsspligtige kontantydelse, som har elementer af både social sikring og social bistand, hvorimod nærværende sag vedrører to familieydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra j), i forordning nr. 883/2004, dvs. rene sociale sikringsydelse, som ikke er omfattet af direktiv 2004/38. I denne henseende har Kommissionen fremhævet, at der foreligger et problem i nævnte doms præmis 44, som vedrører afvigelser mellem den engelske oversættelse og den tyske oversættelse, hvor den første anvender begreberne »*social security benefits*« (»sociale sikringsydelse«), mens det i den anden, som er den autentiske udgave, er det bredere begreb »*Sozialleistungen*« (»sociale ydelser«), der er anvendt.
- 45 Desuden har Kommissionen anført, at Det Forenede Kongeriges lovgivning, i stedet for at fremme unionsborgeres frie bevægelighed, som er det grundlæggende formål med EU-lovgivningen om koordinering af de sociale sikringsordninger, begrænser den frie bevægelighed ved at indføre en hindring herfor i form af forskelsbehandling på grund af nationalitet. Dette har som resultat, at en person hverken er berettiget til de omhandlede sociale ydelser i sin oprindelige medlemsstat, hvor vedkommende ikke længere har sædvanligt opholdssted, eller i værtsmedlemsstaten, såfremt vedkommende ikke har ret til ophold dér.
- 46 Endelig har Kommissionen for så vidt angår det subsidiære klagepunkt anfægtet Det Forenede Kongeriges fortolkning af lovvalgsreglen i artikel 11 i forordning nr. 883/2004, idet det følger af dom af 19. september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), at princippet om, at medlemsstaterne lovligt kan opstille begrænsninger med henblik på at undgå, at en unionsborger, som de har modtaget, ikke bliver en urimelig byrde for deres sociale sikringssystem, er begrænset til social bistand og omfatter ikke sociale sikringsydelse.
- 47 Hvad desuden angår en mulig berettigelse af betingelsen, der er knyttet til kriteriet om opholdsret, har Kommissionen anført, at Det Forenede Kongerige ikke har anført noget forhold, der kan påvise, at denne står i et rimeligt forhold til formålet med den nationale lovgivning. Undersøgelsen af »opholdsretten«, dvs. efterprøvelsen af kriteriet om opholdsret, er en automatisk mekanisme, der systematisk og uundgåeligt vil forhindre ansøgere, der ikke opfylder dette kriterium, fra at modtage ydelserne, uanset deres personlige situation, og hvorvidt de har betalt skat og indbetalt bidrag til den sociale sikring i Det Forenede Kongerige. Denne mekanisme muliggør således ikke den komplekse individuelle vurdering, som Domstolen pålægger værtsmedlemsstaterne i henhold til dom af 19. september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).
- 48 I sin duplik fastholder Det Forenede Kongerige, at dets nationale lovgivning kan finde anvendelse i overensstemmelse med lovvalgsreglen i forordning nr. 883/2004, og at en person med sædvanligt opholdssted på dettes område på trods heraf alligevel ikke kan være berettiget til de omhandlede sociale ydelser.
- 49 Hvad angår afvigelserne mellem sprogversionerne af dom af 19. september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), har Det Forenede Kongerige anført, at udtrykket »*sociale ydelser*« er bredere end »*sociale sikringsydelse*«, og at denne omstændighed, selv om Domstolen i nævnte dom har anvendt det førstnævnte udtryk i stedet for sidstnævnte i den tyske og franske version, bidrager til at udvide anvendelsesområdet for det princip, der er fastlagt i nævnte doms præmis 44, til også at omfatte sociale sikringsydelse. Ifølge denne medlemsstat fremgår det under ingen omstændigheder af nævnte dom, at

Domstolens betragtninger udelukkende er begrænset til at gælde særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, hvilket desuden er blevet bekræftet i dom af 11. november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358).

- 50 Desuden gør Det Forenede Kongerige gældende, at det er svært at forstå, at medlemsstaterne ikke er forpligtede til at udbetale særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse, som giver en grundlæggende minimumsindkomst, til unionsborgere uden opholdsret, men at de derimod skulle være forpligtede til at udbetale dem ydelser, såsom de omhandlede sociale ydelser, som er i tillæg til den grundlæggende minimumsindkomst, og som, da de er skattefinansierede, potentielt kan udgøre en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens offentlige finanser som omhandlet i dom af 19. september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).
- 51 Det Forenede Kongerige har tilføjet, at de omhandlede sociale ydelser under alle omstændigheder indeholder visse elementer, der minder om social bistand, selv om det ikke er en betingelse, som skal være opfyldt, for at det princip, der er etableret med dom af 19. september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), som vedrører »sociale ydelser« generelt, også finder anvendelse på de omhandlede sociale ydelser. Ifølge denne medlemsstat bekræftede Domstolen i dom af 11. november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), at kun unionsborgere, som ikke er erhvervsaktive, og hvis ophold opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, kan gøre krav på ligebehandling i forhold til statsborgere i den pågældende medlemsstat for så vidt angår berettigelse til sociale ydelser.
- 52 Endelig har denne medlemsstat gjort gældende, at Kommissionen ved for første gang i sin replik at påberåbe sig, at kriteriet om opholdsret er en »automatisk mekanisme«, som ikke muliggør en vurdering af omstændighederne i det konkrete tilfælde, som Domstolen kræver i dom af 19. september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), rejser et nyt klagepunkt, som i denne henseende i overensstemmelse med artikel 127 i Domstolens procesreglement skal afvises fra realitetsbehandling.
- 53 I denne henseende har Det Forenede Kongerige ligeledes gjort gældende, at opfattelsen af, hvorledes kriteriet om opholdsret fungerer, således som fremstillet af Kommissionen i dette nye klagepunkt, er fejlagtig. I praksis tager den administrative afdeling, der er ansvarlig for forvaltningen af de omhandlede sociale ydelser, bl.a. hensyn til oplysninger fra Department for Work and Pensions (afdelingen for arbejde og pension) med henblik på at afgøre, hvorvidt en person har modtaget social bistand. Disse oplysninger giver denne afdeling mulighed for at afgøre, om ansøgeren er i besiddelse af en opholdsret i Det Forenede Kongerige, og om vedkommende derfor er berettiget til de omhandlede sociale ydelser. I tilfælde, hvor det ikke kan afgøres, om ansøgeren er i besiddelse af en opholdsret, foretages der en individuel vurdering af ansøgerens personlige forhold, herunder for så vidt angår de sociale bidrag, vedkommende har indbetalt, samt den omstændighed, at ansøgeren aktivt søger beskæftigelse og har en reel chance for at opnå beskæftigelse.

Domstolens bemærkninger

– Om kvalificeringen af de omhandlede sociale ydelser

- 54 Med henblik på at undersøge, hvorvidt nærværende traktatbrudssøgsmål er begrundet, skal det indledningsvis afgøres om de omhandlede sociale ydelser skal kvalificeres som »sociale bistandsydelse« eller »sociale sikringsydelse«.
- 55 I denne forbindelse bemærkes, at dette traktatbrudssøgsmål vedrører børnetillæg (*child benefit*) og skattefradrag for børn (*child tax credit*), dvs. to kontantydelse, som har til formål at bidrage til dækning af familiens udgifter, og som ikke finansieres ved bidragsbetalinger fra modtagerne, men via den obligatoriske skatteindbetaling.

- 56 Det Forenede Kongerige har ikke medtaget nogen af dem i bilag X til forordning nr. 883/2004, og det er heller ikke omtvistet mellem parterne, at de ikke er særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i forordningens artikel 70.
- 57 Hvad angår børnetillæg følger det af artikel 141 i 1992-loven, at enhver, der har forsørgerpligt over for mindst et barn, har ret til ugentlige tillæg for hvert barn i henhold til bestemmelserne i denne lov.
- 58 Det er ubestridt, at børnetillæggene udgør en social ydelse, som bl.a. tilsigter at godtgøre en del af de omkostninger, som en person, der har forsørgerpligt over for et eller flere børn, skal afholde. I princippet er der tale om en generel ydelse, der tildeles enhver person, der ansøger herom. Ansøgere med høje indkomster skal imidlertid tilbagebetale op til højst det beløb, de har modtaget i børnetillæg, i forbindelse med skatteopgørelsen.
- 59 Hvad angår skattefradraget for børn er det ligeledes ubestridt, at der er tale om en kontantydelse, som udbetales til enhver person, der har forsørgerpligt over for et eller flere børn, hvis størrelse afhænger af familiens indkomster, antallet af børn hvorover der er forsørgerpligt, og andre faktorer vedrørende den pågældende families individuelle forhold. Trods navnet er børnefradraget en regelmæssig udbetaling fra den kompetente myndighed til modtagerne, og som tilsyneladende hænger sammen med modtagernes status som skatteydere. Denne ydelse har erstattet en række komplementerende ydelser, der blev udbetalt til ansøgere af forskellige underholdsydelser, som var indkomstafhængige og blev modtaget afhængigt af antallet af børn omfattet af forsørgerpligt, og hvis samlede formål var at bekæmpe fattigdom blandt børn.
- 60 Ifølge Domstolens retspraksis skal ydelser, der tildeles automatisk til familier, som opfylder visse objektive kriterier vedrørende bl.a. familiernes størrelse, deres indkomst og kapitalbeholdning, uden nogen individuel og skønsmæssig vurdering af personlige behov, og som tilsigter at udligne udgifter til forsørgelse, betragtes som sociale sikringsydelser (jf. i denne retning bl.a. dom af 16.7.1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, præmis 22, og af 10.10.1996, Hoeber og Zachow, C-245/94 og C-312/94, EU:C:1996:379, præmis 27).
- 61 Anvendelsen af de kriterier, der er nævnt i denne doms foregående præmis, på de omhandlede sociale ydelser indebærer, at disse sidstnævnte ydelser må kvalificeres som »sociale sikringsydelser« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra j), i forordning nr. 883/2004, sammenholdt med samme forordnings artikel 1, litra z).

– Om det principale klagepunkt

- 62 Med sit principale klagepunkt påberåbt til støtte for nærværende søgsmål har Kommissionen kritiseret Det Forenede Kongerige for at gøre tildelingen af de omhandlede sociale ydelser betinget af, at ansøgeren ud over kriteriet, der er knyttet til den omstændighed, at vedkommende »har sædvanligt opholdssted« på værtsmedlemsstatens område, der er fastsat i artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004, sammenholdt med samme forordnings artikel 1, litra j), opfylder kriteriet om opholdsret. Undersøgelsen af dette sidstnævnte kriterium skaber således ifølge Kommissionen en supplerende betingelse, som ikke er fastsat i forordningen.
- 63 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004, som Kommissionen støtter sig på, angiver en »lovvalgsregel«, der tilsigter at bestemme, hvilken national lovgivning der finder anvendelse på tilkendelsen af de sociale sikringsydelser, der er anført i forordningens artikel 3, stk. 1, herunder familieydelser, for personer, der ikke falder ind under nævnte forordnings artikel 11, stk. 3, litra a)-d), dvs. navnlig personer, som ikke er erhvervsaktive.

- 64 Artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 har ikke alene til formål at hindre samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger på en given situation, med de deraf følgende komplikationer, men ligeledes at hindre, at de personer, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde, fratages social sikring, fordi de ikke er omfattet af nogen lovgivning (jf. bl.a. dom af 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Bestemmelsen har derimod som sådan ikke til formål at fastsætte de grundlæggende betingelser for, om der består en ret til sociale sikringsydelser. Det tilkommer i princippet hver enkelt medlemsstats lovgivning at fastsætte disse betingelser (jf. i denne retning dom af 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis, og af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 89).
- 66 Det kan derfor ikke udledes af artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004, sammenholdt med forordningens artikel 1, litra j), at EU-retten er til hinder for en national bestemmelse, der gør retten til sociale ydelser, såsom de omhandlede sociale ydelser, betinget af, at ansøgeren har en lovlig opholdsret i den pågældende medlemsstat.
- 67 Forordning nr. 883/2004 indfører nemlig ikke en fælles socialsikringsordning, men tillader eksistensen af særskilte nationale sociale sikringsordninger, og dens eneste målsætning er at sikre koordinationen af disse sidstnævnte med henblik på at garantere en effektiv gennemførelse af den frie bevægelighed for personer. Forordningen lader således særskilte ordninger bestå, der afføder særskilte krav mod særskilte institutioner, over for hvilke den ydelsesberettigede har direkte rettigheder enten i medfør af national ret alene eller i medfør af national ret, om nødvendigt suppleret med EU-retten (dom af 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 43).
- 68 Det fremgår af Domstolens retspraksis, at der i princippet intet er til hinder for, at udbetaling af sociale ydelser til unionsborgere, der ikke er erhvervsmæssigt aktive, er betinget af, at disse opfylder betingelserne for lovlig opholdsret i værtsmedlemsstaten (jf. i denne retning bl.a. dom af 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 44, og af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 83).
- 69 Lovvalsreglen i artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 er således ikke blevet forvansket, i modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, af kriteriet om opholdsret, eftersom dette er en integreret del af betingelserne for tildeling af de omhandlede sociale ydelser.
- 70 På den baggrund skal det bemærkes, at det af Kommissionen fremførte argument om, at en person, der ikke opfylder de betingelser, der kræves for at være berettiget til de omhandlede sociale ydelser, befinder sig i en situation, hvor hverken Det Forenede Kongeriges ret eller nogen anden ret finder anvendelse på vedkommende, kan heller ikke tages til følge.
- 71 En sådan situation er nemlig ikke anderledes end situationen for en ansøger, der af en given årsag ikke opfylder en af betingelserne for at være berettiget til en familieydelse, og som derfor rent faktisk ikke har ret til en sådan ydelse i nogen medlemsstat. Denne omstændighed skyldes imidlertid ikke, at der ikke er nogen ret, der finder anvendelse på vedkommende, men den omstændighed, at denne ansøger ikke opfylder de grundlæggende betingelser, der er fastsat af medlemsstaten, hvis lovgivning gælder for vedkommende i medfør af lovvalsreglerne.
- 72 Det skal i denne henseende ligeledes bemærkes, at Det Forenede Kongerige siden sit svar på den begrundede udtalelse vedholdende har bestridt at have haft til formål, at efterprøvelsen af, hvorvidt ansøgeren har sædvanligt ophold på medlemsstatens område, navnlig underlægges en betingelse om, at vedkommende er i besiddelse af en lovlig opholdsret dér. Som generaladvokaten således i det væsentlige har anført i punkt 54 i forslaget til afgørelse, fremgår det ikke af nogen af oplysningerne i de for Domstolen fremlagte sagsakter, at Det Forenede Kongerige har haft til hensigt at knytte kriteriet om opholdsret til kontrollen af det sædvanlige opholdssted som omhandlet i artikel 11, stk. 3,

litra e), i forordning nr. 883/2004. Som denne medlemsstat har gjort gældende under retsmødet, udgør ansøgerens lovlige ophold på medlemsstatens område en grundlæggende betingelse, som personer, der ikke er erhvervsaktive, skal opfylde for at være berettiget til de omhandlede sociale ydelser.

- 73 På baggrund af det ovenstående, og for så vidt som Kommissionen ikke har bevist, at kriteriet om opholdsret, der er indført i Det Forenede Kongeriges lovgivning, i sig selv påvirker bestemmelsen i artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004, sammenholdt med samme forordnings artikel 1, litra j), skal denne institutions principale klagepunkt forkastes.

– Om det subsidiære klagepunkt

- 74 Såfremt det fastslås, at efterprøvelsen af kriteriet om opholdsret ikke som sådan er indarbejdet i kriteriet om det sædvanlige opholdssted for ansøgeren af de omhandlede sociale ydelser, og at kontrollen af dette første kriterium foretages uafhængigt heraf, har Kommissionen subsidiært gjort gældende, at indførelsen af kriteriet om opholdsret i national lovgivning uundgåeligt bevirker en direkte eller i det mindste indirekte forskelsbehandling, hvilket er forbudt ved artikel 4 i forordning nr. 883/2004.
- 75 Det bemærkes i denne henseende, således som det er anført i denne doms præmis 68, at der i princippet intet er til hinder for, at udbetaling af sociale ydelser til unionsborgere, der ikke er erhvervsmæssigt aktive, gøres betinget af, at disse opfylder de nødvendige krav for at have lovlig opholdsret i værtsmedlemsstaten.
- 76 Ikke desto mindre gør en værtsmedlemsstat, som med henblik på tildeling af sociale ydelser, såsom de omhandlede sociale ydelser, kræver, at en statsborger fra en anden medlemsstat skal have lovligt ophold på værtsmedlemsstatens område, sig skyldig i en indirekte forskelsbehandling.
- 77 Det følger af Domstolens faste retspraksis, at en national retsforskrift, medmindre den er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål, må anses for at medføre indirekte forskelsbehandling, når den efter selve sin karakter er egnet til i højere grad at berøre statsborgere i andre medlemsstater end medlemsstatens egne statsborgere og dermed risikerer navnlig at stille førstnævnte ringere (jf. i denne retning dom af 13.4.2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 41).
- 78 Inden for rammerne af nærværende søgsmål pålægger den nationale lovgivning ansøgere om de omhandlede ydelser, at de er i besiddelse af en opholdsret i Det Forenede Kongerige. Denne lovgivning skaber således en forskelsbehandling mellem de britiske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, idet en sådan betingelse lettere opfyldes af britiske statsborgere, der som oftest har deres sædvanlige opholdssted i Det Forenede Kongerige, end af statsborgere fra andre medlemsstater, hvis opholdssted derimod som regel befinder sig i en anden medlemsstat end Det Forenede Kongerige (jf. analogt dom af 13.4.2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 45).
- 79 For at være begrundet skal en sådan forskelsbehandling være egnet til at sikre opfyldelsen af et lovligt mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål (jf. bl.a. i denne retning dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 46).
- 80 Det skal i denne henseende konstateres, at det fremgår af Domstolens retspraksis, at nødvendigheden af at beskytte værtsmedlemsstatens offentlige finanser i princippet begrunder muligheden for at kontrollere, hvorvidt opholdet er af lovlig karakter på tidspunktet for tildelingen af en social ydelse, bl.a. til personer, der kommer fra andre medlemsstater og ikke er erhvervsaktive, idet en sådan tildeling kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat (jf. i

denne retning bl.a. dom af 20.9.2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 44, af 15.3.2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, præmis 56, af 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 61, og af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 63).

- 81 Hvad angår forholdsmæssigheden af kriteriet om opholdsret skal det konstateres, som anført af generaladvokaten i punkt 92 i forslaget til afgørelse, at de nationale myndigheders kontrol – i forbindelse med tildeling af de omhandlede sociale ydelser – af, at ansøgeren ikke opholder sig ulovligt på myndighedernes område, skal anses for en situation, hvor lovligheden af unionsborgeres ophold kontrolleres i medfør af artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38, og skal derfor opfylde de deri fastsatte krav.
- 82 Det skal i denne henseende bemærkes, at i henhold til artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/38 har unionsborgere og deres familiemedlemmer ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser. Hvis der i særlige tilfælde er rimelig tvivl om, hvorvidt unionsborgeren eller dennes familiemedlemmer opfylder betingelserne i nævnte artikler, kan medlemsstaterne undersøge, om disse betingelser er opfyldt. Artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/38 bestemmer, at en sådan undersøgelse ikke foretages systematisk.
- 83 Det følger af Det Forenede Kongeriges bemærkninger under retsmødet ved Domstolen, at for hver af de omhandlede sociale ydelser skal ansøgeren i ansøgningsformularen angive en række oplysninger, som afdækker, hvorvidt der foreligger en opholdsret i Det Forenede Kongerige, og disse oplysninger bliver efterfølgende kontrolleret af de myndigheder, der er kompetente ved tildelingen af den omhandlede ydelse. Det er kun i særlige tilfælde, at det kræves af ansøgerne, at de fremlægger bevis for, at de rent faktisk har lovlig opholdsret på Det Forenede Kongeriges område, således som de har erklæret i ansøgningsformularen.
- 84 Det følger således af de oplysninger, som Domstolen råder over, at i modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, udføres kontrollen af, om betingelserne i direktiv 2004/38 for, at der foreligger en opholdsret, er opfyldt, ikke systematisk og strider følgelig ikke mod kravene i direktivets artikel 14, stk. 2. Det er kun i tvivlstilfælde, at de britiske myndigheder foretager de efterprøvelser, der er nødvendige for at afgøre, hvorvidt ansøgeren opfylder de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/38, herunder dem, der er omfattet af direktivets artikel 7, og dermed, om vedkommende er i besiddelse af en lovlig opholdsret på denne medlemsstats område i dette direktivs forstand.
- 85 I denne sammenhæng har Kommissionen, hvem det påhviler at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger, og at fremlægge de beviser for Domstolen, der er nødvendige for, at den kan kontrollere, om der foreligger et sådant traktatbrud (jf. bl.a. dom af 23.12.2015, Kommissionen mod Grækenland, C-180/14, EU:C:2015:840, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis), ikke fremlagt forhold, der beviser, at en sådan kontrol ikke opfylder betingelserne om forholdsmæssighed, at den ikke er egnet til at garantere opfyldelsen af formålet om at beskytte de offentlige finanser, og at den går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå et sådant mål.
- 86 Det følger af det ovenstående, at den omstændighed, at den nationale lovgivning, som er omhandlet i nærværende søgsmål, fastsætter, at de kompetente myndigheder i Det Forenede Kongerige med henblik på tildeling af de omhandlede sociale ydelser, kræver, at statsborgere fra andre medlemsstater, som ansøger om sådanne ydelser, har lovligt ophold på medlemsstatens område, ikke udgør en forskelsbehandling, der er forbudt i medfør af artikel 4 i forordning nr. 883/2004.
- 87 Følgelig må Det Forenede Kongerige i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

- ⁸⁸ I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

- 1) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland frifindes.**
- 2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter