Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. CRUZ VILLALÓN
представено на 6 октомври 2015 година[1]

Дело C-308/14

**Европейска комисиясрещу
Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия**

(Иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен от Комисията срещу Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия)

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Координация на системите за социална сигурност — Регламент (ЕО) № 883/2004 — Член 4 — Равно третиране по отношение на достъпа до социалноосигурителни обезщетения — Семейни обезщетения — Право на пребиваване — Директива 2004/38/ЕО — Национално законодателство, което не допуска отпускането на семейни надбавки и ползването на данъчен кредит във връзка с отглеждането на дете на лица, които нямат право на пребиваване в съответната държава членка“

1. С предявения в настоящото производство иск Комисията твърди, че като предвижда „тест за право на пребиваване“ по отношение на лицата, заявили отпускането на определени социални обезщетения, Обединеното кралство не е изпълнило задълженията си, произтичащи от Регламент № 883/2004 за координацията на системите за социална сигурност[2], тъй като този тест е несъвместим със смисъла на посочения регламент и същевременно води до дискриминация.

2. По този начин за пореден път, както неотдавна по делата Brey[3], Dano[4] и Alimanovic[5], на Съда се поставя въпросът за връзката между Регламент № 883/2004 и Директива 2004/38[6]. В настоящото производство отново се повдига и въпросът, макар и със съществени различия, дали е допустимо при разглеждане на заявленията за отпускане на социални обезщетения да се взема предвид законността на пребиваването. Така това, което в цитираните преюдициални производства е било проблем относно тълкуването на посочената директива и до известна степен на Регламент № 883/2004, сега е въпрос, свързан с изпълнението на този регламент, с който се поставя под въпрос и самата приложимост на същата директива в конкретния случай.

1 — Език на оригиналния текст: испански.

2 — Регламент (ЕО) на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. (ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82).

3 — C-140/12, EU:C:2013:565.

4 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

5 — C-67/14, EU:C:2015:597. Вж. също заключението на генералния адвокат Whatelet по дело García-Nieto и др. (C-299/14, EU:C:2015:366).

6 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 7, стр. 56).

3. Формулираното срещу Обединеното кралство — в крайна сметка като основно — твърдение за неизпълнение поради дискриминационно третиране всъщност налага да бъде направено съществено разграничение между два въпроса: от една страна, принципният въпрос дали действието на посочения регламент трябва да ограничи разпоредбите на Директива 2004/38, които регламентират законността на пребиваването на гражданин на Съюза в държава членка, различна от собствената му; от друга страна, въпросът, който сам по себе си е отделен, относно обстоятелствата и условията, при които, съобразно случая, проверката на законността на пребиваването е съвместима със забраната за дискриминация, предвидена в член 4 от Регламент № 883/2004.

I – **Правна уредба**

A – *Право на Съюза*

1. Регламент № 883/2004

4. Съгласно член 1, букви й) и щ) от Регламент № 883/2004:

„За целите на настоящия регламент:

[…]

й) „пребиваване“ означава мястото, където лицето обичайно пребивава;

[…]

щ) „семейни обезщетения“ са всички обезщетения в натура или парични обезщетения, предназначени за покриване на семейни разходи, с изключение на плащанията за издръжка и специалните помощи при раждане на дете или осиновяване, посочени в приложение I“.

5. Член 3, параграф 1, буква й) от посочения регламент предвижда следното:

„1. Настоящият регламент се прилага към всички законодателства относно следните клонове на социална сигурност:

[…]

й) семейни обезщетения“.

6. Член 4 от същия регламент, озаглавен „Равно третиране“, предвижда:

„Освен ако друго не е предвидено в настоящия регламент, лицата, за които се прилага настоящият регламент получават същите обезщетения и имат същите задължения съгласно законодателството на която и да е държава членка, както нейните граждани“.

7. Член 11, параграф 1 и параграф 3 буква д) от Регламент № 883/2004 предвижда следното:

„1. Лицата, за които се прилага настоящият регламент, са подчинени на законодателството само на една държава членка. Това законодателство се определя в съответствие с настоящия дял.

[…]

3. Съгласно членове 12—16:

[…]

д) всяко друго лице, към което букви а) — г) не се прилагат, е подчинено на законодателството на държавата членка по пребиваване, без да се засягат останалите разпоредби на настоящия регламент, гарантиращи му обезщетения съгласно законодателството на една или повече други държави членки“.

8. Член 67 от същия регламент предвижда:

„Лице има право на семейни обезщетения в съответствие със законодателството на компетентната държава членка, включително за членовете на неговото семейство, които пребивават в друга държава членка, както ако те пребивават в предишната държава членка […]“.

2. Директива 2004/38

9. Член 7 от Директива 2004/38 предвижда следното:

„1. Всички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те:

а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава членка; или

б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка; или

в)

— са записани в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата държава членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да преминат курс на обучение, включително професионално обучение, и

— притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка и убедят съответните национални власти, посредством декларация или други равностойни средства, избрани от тях, че притежават достатъчни финансови средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване; или

г) са членове на семейството, придружаващи или присъединяващи се към гражданин на Съюза, който отговаря на условията, посочени в букви а), б) или в).

[…]

3. За целите на параграф 1, буква а) гражданин на Съюза, който вече не е работник или самостоятелно заето лице, запазва статуса си на работник или самостоятелно заето лице при следните обстоятелства:

а) той/тя временно не е в състояние да работи поради болест или злополука;

б) той/тя се намира в надлежно регистрирана принудителна безработица, след като е бил/а зает/а в продължение на повече от една година и се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда;

в) той/тя се намира в надлежно документирана принудителна безработица, след като е изтекъл срочен трудов договор със срок по-кратък от една година или след като е станал/а принудително безработен/на през първите дванадесет месеца и се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда. В този случай статусът на работник се запазва за не по-малко от шест месеца;

г) той/тя започне професионално обучение. Освен ако той/тя не е принудително безработен/а, запазването на статуса на работник изисква обучението да бъде свързано с неговата/нейната предишна заетост“.

10. Съгласно член 14 от посочената директива:

„1. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в член 6, дотогава, докато не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

2. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в членове 7, 12 и 13, дотогава, докато отговарят на условията, посочени в тези членове.

В конкретните случаи, при които съществува основателно съмнение относно това, дали гражданин на Съюза или членове на неговото/нейното семейство отговарят на условията, посочени в членове 7, 12 и 13, държавите членки имат право да проверяват дали тези условия са изпълнени. Проверката не се извършва регулярно.

3. Мярката експулсиране не може да бъде автоматична последица от прибягване от страна на гражданин на Съюза или от страна на членове на неговото/нейното семейство до системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

[…]“.

11. Съгласно член 15, параграф 1 от Директивата, „[п]роцедурите, предвидени от членове 30 и 31, се прилагат по аналогия за всички решения, ограничаващи свободното движение на граждани на Съюза и на членове на техните семейства от съображения, различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

12. Член 24 от същата директива, озаглавен „Еднакво третиране“, предвижда:

„1. При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.

2. Чрез дерогация от параграф 1 приемащата държава членка не се задължава да предостави право на социално подпомагане през първите три месеца на пребиваване или при необходимост, по-дългия срок, регламентиран в член 14, параграф 4, буква б), нито се задължава преди придобиването на право на постоянно пребиваване да отпуска финансова помощ за издръжка за обучение, включително и за професионално обучение, състояща се от безвъзмездна помощ или студентски заеми за лица, различни от работници или самостоятелно заети лица, лица, които запазват такъв статус и членове на техните семейства“.

Б – *Национално право*

13. Относимото британско законодателство ще бъде представено в хода на настоящото заключение.

II – **Досъдебното производство**

14. През 2008 г. Комисията получава редица оплаквания от граждани на други държави членки, пребиваващи в Обединеното кралство, в които се посочва, че компетентните британски органи са им отказали отпускането на определени социални обезщетения, тъй като не притежават право на пребиваване в тази държава.

15. Комисията отправя към посочената държава членка искане за разяснения, която от своя страна, отговаря с две писма — от 1 октомври 2008 г. и 20 януари 2009 г., че съгласно британското законодателство, доколкото правото на пребиваване се предоставя на всички британски граждани, по отношение на гражданите на други държави членки при определени обстоятелства се приема, че същите не се ползват от право на пребиваване. Според правителството на Обединеното кралство това ограничение се основава на понятието за право на пребиваване, както то е регламентирано в Директива 2004/38, а също и на предвидените в тази директива ограничения по отношение на същото, по-конкретно на изискването икономически неактивните лица да разполагат с достатъчно средства, за да не се превръщат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

16. На 4 юли 2010 г. Комисията изпраща на Обединеното кралство официално уведомително писмо, с което иска да се уточнят разпоредбите от националното законодателство, съгласно които, за да могат лицата, подали заявление за отпускане на определени социални обезщетения, да бъдат признати за обичайно пребиваващи в Обединеното кралство, същите трябва, като предварително условие, да притежават право на пребиваване в тази държава.

17. На 30 юли 2010 г. британското правителство изпраща отговор на официалното уведомително писмо, в който посочва, че националната система не е дискриминационна и че изискването за право на пребиваване е обосновано като пропорционална мярка, която цели да гарантира, че обезщетенията се предоставят на лица, които са в достатъчна степен интегрирани в Обединеното кралство.

18. На 29 септември 2011 г. Комисията издава мотивирано становище, на което Обединеното кралство отговаря с писмо от 29 ноември 2011 г.

19. Тъй като не е удовлетворена от отговора, Комисията предявява настоящия иск за неизпълнение на задължения. С оглед на решение Brey[7], постановено от Съда през септември 2013 г., Комисията решава да ограничи иска си до посочените по-горе семейни обезщетения, а именно семейни надбавки или ползването на данъчен кредит във връзка с отглеждането на

7 — C-140/12, EU:C:2013:565.

дете, като изключва „специалните парични обезщетения, независещи от вноски“, които също са били включени в мотивираното становище, но които, съгласно решение Brey, могат да бъдат определени като „социални помощи“ за целите на член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38.

III – **Производството пред Съда**

A – *Искът на Комисията*

1. Основното твърдение за неизпълнение

20. Основното твърдение за неизпълнение, формулирано от Комисията срещу Обединеното кралство, се състои в това, че като изисква от лицата, подали заявление за отпускане на семейни надбавки или за ползването на данъчен кредит във връзка с отглеждането на дете, да имат право на пребиваване в тази държава, за да бъдат третирани като обичайно пребиваващи [8] в нея, Обединеното кралство е добавило условие, което не е предвидено в Регламент № 883/2004 и което лишава лицата, които не отговарят на същото, от законово установеното социалноосигурително покритие на някоя от държавите членки, което се гарантира с посочения регламент.

21. Според Комисията, съгласно определението за „пребиваване“, съдържащо се в член 1, буква й) от Регламент № 883/2004, това е „мястото, където лицето обичайно пребивава [9]. Комисията счита, че това място се определя от чисто фактически белези, по-конкретно от това къде се намира центърът на интереси на лицето, като неговото тълкуване не може да бъде повлияно от предвиденото в член 7 от Директива 2004/38. Комисията добавя, че член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004 установява система от стълкновителни норми за определяне на държавата членка, на чието законодателство са подчинени лицата, по отношение на които се прилага Регламент № 883/2004. Ето защо, пак според Комисията, установеното от Обединеното кралство изискване за „право на пребиваване“ „лишава от приложение“ определящите приложимото законодателство разпоредби от посочения регламент, така че никоя държава членка няма да бъде задължена да плаща определени семейни обезщетения на засегнатите лица, независимо че същите живеят в дадена държава членка и имат деца на своя издръжка.

2. Твърдение за неизпълнение, формулирано при условията на евентуалност

22. При условията на евентуалност, Комисията твърди, че като въвежда условие за получаване на определени социалноосигурителни обезщетения, на което гражданите на Обединеното кралство отговарят автоматично, посочената държава е създала положение на пряка дискриминация спрямо гражданите на други държави членки, с което е нарушила член 4 от Регламент № 883/2004.

8 — Всъщност, както Обединеното кралство посочва, тестът за обичайно пребиваване (приложим по отношение на другите социални обезщетения, които са обхванати от мотивираното становище, но не са включени в иска за неизпълнение) не е този, който се прилага по отношение на спорните социални обезщетения, при които се изисква лицето, подало искане, „да се намира в Обединеното кралство“. Едно от условията, на които това лице трябва да отговаря, за да се приеме, че „се намира в Обединеното кралство“, е освен физически да е в тази държава и да пребивава обичайно в нея, също да има право на пребиваване.

9 — За разлика от „престой“, който, съгласно член 1, буква к) от Регламент № 883/2004, означава „временно пребиваване“.

23. Според Комисията, в хода на досъдебното производство Обединеното кралство е преминало от твърдението, че критерият за „право на пребиваване“ е само част от теста за обичайно пребиваване[10], към становището, че става въпрос за самостоятелно изискване, което е дискриминационно, но обосновано. Комисията, като се позовава на заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Bressol и др.[11], посочва, че изискването за право на пребиваване представлява пряка дискриминация, основана на гражданството. Става въпрос за условие, което се прилага само по отношение на чужди граждани, тъй като британските граждани, пребиваващи в Обединеното кралство, отговарят автоматично на същото, което според нея нарушава принципа на равенство, установен в член 4 от Регламент № 883/2004. Комисията посочва, че тъй като се касае за пряка дискриминация, същата не може да бъде обоснована по никакъв начин.

24. Според Комисията, дори да става въпрос за непряка дискриминация, както твърди Обединеното кралство, тази държава не е посочила нито един довод, който да позволи въпросното неравно третиране да бъде прието за подходящо и пропорционално, за да се гарантира целта, че между лицето, подало заявление за отпускане на обезщетението, и приемащата държава членка съществува реална връзка.

25. От друга страна, Обединеното кралство е посочило, че икономически неактивните лица не могат да се превръщат в тежест за социалноосигурителната система на приемащата държава, освен ако между тях и тази държава не е налице известна степен на привръзка. Комисията признава правото на дадена държава членка да се увери, че е налице реална връзка между лицето, подало заявлението, и тази държава членка, но посочва, че в случая със социалноосигурителните обезщетения самият Регламент № 883/2004 е този, който установява как се доказва съществуването на реална връзка (в конкретния случай това става посредством критерия за обичайно пребиваване), като държавите членки нямат право да променят предвиденото в него и да добавят допълнителни условия. Според Комисията Обединеното кралство дори не е направило опит да изясни до каква степен критерият за право на пребиваване е подходящ, за да се определи дали дадено лице има достатъчна връзка с Обединеното кралство към момента на отпускане на социалноосигурителни обезщетения съобразно посочения регламент.

Б– *Писмената защита*

26. В писмената си защита Обединеното кралство оспорва формулираното от Комисията като основно твърдение за нарушение, като се позовава най-вече на решение Brey[12], в което Съдът, като отхвърля изтъкнатите от Комисията и в настоящото производство доводи, постановява, че „по принцип няма пречка за това предоставянето на социални обезщетения на икономически неактивни граждани на Съюза да се поставя в зависимост от изискването те да отговарят на условията за придобиване на право на законно пребиваване в приемащата държава членка“ (точка 44). Съдът също така постановява, че целта на член 70, параграф 4 от Регламент № 883/2004 — който също като член 11 съдържа „стълкновителна норма“, чиято цел е да се

10 — Относно теста за определяне дали лицето, подало искането, се намира в Обединеното кралство, вж. бележка под линия 6.

11 — C-73/08, EU:C:2009:396. Становището на генералния адвокат, че различното третиране в случая е представлявало непряка дискриминация, не е възприето в решение Bressol и др. (C-73/08, EU:C:2010:181, т. 47).

12 — C-140/12, EU:C:2013:565. В това решение Съдът стига до извода, че предвидената в Австрия „компенсираща надбавка, предназначена да допълва пенсията“, предмет на това дело, следва да се приема както за „специално парично обезщетение, независещо от вноски“ по смисъла на Регламент № 833/2004, така и за „социална помощ“ по смисъла на Директива 2004/83. Ето защо Съдът постановява, че по принцип не противоречи на правото на Съюза поставянето на изискване да се установи „правото на законно пребиваване“ в Австрия — в случаите на граждани на Съюза — за да бъдат предоставени парични обезщетения, с цел да се гарантира, че предоставянето на това обезщетение от икономически неактивните граждани на Съюза не представлява неприемлива тежест за австрийския бюджет. При всички положения трябва да се отчитат специфичните обстоятелства във всеки отделен случай, за да се прецени дали предоставянето на обезщетения на лице, което е в ситуацията на г-н Brey, представлява неприемлива тежест за националната социалноосигурителна система.

избегне едновременното прилагане на няколко национални законодателства и да не допусне лицата, по отношение на които се прилага посоченият регламент, да бъдат лишени от защита в областта на социалната сигурност поради липсата на приложимо законодателство — не е да определи материалноправните условия за възникването на правото на обезщетения в конкретния случай (на специални парични обезщетения, независещи от вноски), а че „по принцип тези условия трябва да се определят в законодателството на всяка държава членка“ (точка 41). Според Обединеното кралство това се отнася и за стълкновителната норма, съдържаща се в член 11 от Регламент № 883/2004, която осъществява същата функция като тази на член 70, параграф 4 (разпоредба, отнасяща се изрично до специалните парични обезщетения, независещи от вноски) при определяне на приложимото законодателство, на което се подчинява лицето, подало заявление за отпускане на обезщетение.

27. По отношение на формулираното от Комисията при условията на евентуалност твърдение за нарушение Обединеното кралство посочва, че твърдението за пряка дискриминация се появява за първи път в исковата молба, като същото не е фигурирало в мотивираното становище, изпратено му от Комисията в хода на досъдебното производство. Според Обединеното кралство Съдът вече с няколко решения е приел за законосъобразно изискването икономически неактивните граждани на Съюза да докажат, че притежават право на пребиваване като условие да им бъдат предоставени социалноосигурителни обезщетения, както и че тази възможност е изрично предвидена в Директива 2004/38, за да може посочените граждани да не се превръщат в неприемлива тежест за социалноосигурителната система на приемащата държава членка. Принципът на равно третиране, установен в член 4 от Регламент № 883/2004, трябва да бъде тълкуван, като се изхожда от това основно положение.

28. Обединеното кралство посочва, че изискването за наличие на право на пребиваване е само едно от трите кумулативни условия, на които лицето, подало заявление за отпускане на обезщетение, трябва да отговаря, за да се приеме, че същото се намира в Обединеното кралство. Изпълнението на останалите две (присъствие и обичайно пребиваване) не зависят от гражданството на лицето, така че гражданите на Обединеното кралство не изпълняват автоматично условието, даващо им право на спорните обезщетения, а именно „да се намират в Обединеното кралство“. Въпреки това Обединеното кралство признава[13], че изпълнението на тези условия е по-лесно за британските граждани отколкото за гражданите на други държави членки и че става въпрос за мярка, която води до непряка дискриминация[14]. Според Обединеното кралство обаче мярката е обективно обоснована, което се потвърждава от точка 44 от решение Brey[15], постановено по дело със сходен предмет, по-конкретно с цел да се защитят публичните финанси, предвид обстоятелството, че двете спорни обезщетения не се финансират от вноски на бенефициентите, а от данъчни постъпления. Освен това няма основание да се приеме, че тази мярка е непропорционална с оглед на постигане на преследваната цел по смисъла на постановеното с решение Brey[16].

B – *Писмената реплика*

29. По отношение на основното твърдение за нарушение, в писмената си реплика Комисията посочва, че решение Brey[17] се отнася само до приложението на Директива 2004/38 във връзка със специалните парични обезщетения, независещи от вноски, които имат характера както на социални обезщетения, така и на социални помощи, докато настоящият иск се отнася до два вида семейни обезщетения по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) от Регламент № 883/2004,

13 — Точка 35 от писмената защита.

14 — Точка 36 от писмената защита.

15 — C-140/12, EU:C:2013:565.

16 — C-140/12, EU:C:2013:565, т. 71—78.

17 — C-140/12, EU:C:2013:565.

тоест до същински социалноосигурителни обезщетения, по отношение на които Директива 2004/38 е неприложима. Във връзка с това Комисията твърди, че е налице проблем с превода на решение Brey, където, в точка 44 в текста на английски език е посочено „social security benefits“, докато в текста на немски език (оригиналният текст, доколкото езикът на производството е немският) — „Sozialleistungen“ [18].

30. Комисията обръща внимание на обстоятелството, че законодателството на Обединеното кралство вместо да стимулира свободното движение на гражданите на Съюза, което е основната цел на законодателството на Съюза в областта на координацията на системите за социална сигурност, го препятства, като въвежда пречка пред тази свобода под формата на дискриминация, основана на гражданство, което води до това дадено лице да бъде лишено от правото на спорните семейни обезщетения както в държавата си по произход, в която това лице вече няма обичайно пребиваване, така и в приемащата държава, ако не притежава право на пребиваване в нея.

31. По отношение на твърдението за нарушение, формулирано при условията на евентуалност, в писмената си реплика Комисията критикува Обединеното кралство, че тълкува стълкновителната норма на член 11 от Регламент № 883/2004 в смисъл, че същата позволява на държавите членки да предвиждат дискриминационни изисквания за достъпа до дадено социалноосигурително обезщетение. Твърдението, че държавите членки могат да въвеждат законови ограничения, които да не допускат гражданите на Съюза да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, е приложимо само по отношение на социалните помощи, но не и по отношение на социалноосигурителните обезщетения. Посочената от Обединеното кралство цел за защита на публичните финанси е нелегитимна именно защото механизмът за координация на системите за социална сигурност определя, че предоставянето на семейни обезщетения е задължение на държавата членка, в която е обичайното пребиваване на лицето с деца на негова издръжка. Във всички случаи установеният от Обединеното кралство критерий не е нито пропорционален с оглед на постигането на тази цел (например дадено лице, което дълги години е плащало данъци в Обединеното кралство, но от известно време е останало без работа и може да е загубило правото си на пребиваване в тази държава, съответно — правото на съответното обезщетение), нито гарантира извършването на преценка на обстоятелствата във всеки отделен случай, каквото е изискването, установено с решение Brey [19].

Г – *Писмената дуплика*

32. В дупликата си Обединеното кралство настоява, че националното му законодателство може да се приложи в съответствие със стълкновителните норми на Регламент № 883/2004 и че лице, което има обичайно пребиваване в тази държава членка, въпреки това може да няма право на въпросните социални обезщетения.

33. Обединеното кралство счита, че понятието „social benefits“ е по-широко от „social security benefits“ и че ако в решение Brey [20] в текста на немски и френски езици се използва първото, а не второто от тях, това обстоятелство при всички положения разширява обхвата на принципа, установен в точка 44 от посоченото решение, включвайки и социалноосигурителните обезщетения. В решение Brey по никакъв начин не е посочено, че постановеното в него от Съда се отнася изрично само за специалните парични обезщетения, независещи от вноски. Същото важи и за решение Dano [21].

18 — На френски език „prestations sociales“, което съответства на „social benefits“; на испански език „prestaciones sociales“.

19 — C-140/12, EU:C:2013:565, т. 63—80.

20 — C-140/12, EU:C:2013:565, т. 44.

21 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

34. Освен това според Обединеното кралство не е ясно защо, ако държавите членки нямат задължение да предоставят специални парични обезщетения, независещи от вноски, които да гарантират минимални средства за съществуване, на граждани на Съюза без право на пребиваване, то същите са задължени да им предоставят обезщетения като спорните в настоящото производство, които излизат извън рамките на гаранцията за минимални средства за съществуване и които, бидейки финансирани от данъчните постъпления, биха могли да се превърнат в неприемлива тежест по смисъла на решение Brey[22]. Обединеното кралство добавя, че разглежданите в настоящото производство две обезщетения при всички положения имат характерни белези на социални помощи, независимо че това не е задължително условие за прилагането на установения с решение Brey принцип (отнасящ се за „социалните обезщетения“ като цяло) по отношение на обезщетенията, предмет на настоящия иск за неизпълнение на задължения. Обединеното кралство счита, че в решение Dano[23] Съдът е потвърдил, че само икономически неактивните граждани на Съюза, чието пребиваване отговаря на условията по член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38, могат да претендират за еднакво третиране с гражданите на съответната държава членка при достъпа до социални обезщетения.

35. Относно твърдението на Комисията, че британското законодателство не гарантира преценка на обстоятелствата във всеки конкретен случай, каквото е изискването, установено с решение Brey[24], Обединеното кралство посочва, че това основание се въвежда за първи път в писмената реплика на Комисията и не е посочено в досъдебното производство, което съгласно член 127 от Процедурния правилник на Съда го прави недопустимо.

36. Във всеки случай, Обединеното кралство обяснява[25] по какъв начин функционира практиката по отпускане на двете спорни обезщетения. Службата, която отговаря за администрирането на тези две обезщетения, Her Majesty's Revenue and Customs, взема предвид, наред с други данни, информацията, предоставена от Department for Work and Pensions, дали дадено лице е прибягвало до социални помощи. Това позволява на тази служба да провери дали лицето има право на пребиваване в Обединеното кралство и съответно дали има право на двете спорни обезщетения. Ако са налице съмнения относно правото на пребиваване, във всеки отделен случай се проверяват лични обстоятелства във връзка с лицето, подало заявление, включително за осигурителните му вноски, дали търси активно работа и дали има реална възможност да намери такава.

37. На проведеното на 4 юни 2015 г. съдебно заседание страните като цяло повтарят изложените от тях съображения и отговарят на поставените им от Съда въпроси.

IV – **Анализ**

A – *Въведение*

38. Както бе посочено, с настоящия иск Комисията иска Съдът да постанови, че като въвежда като условие за получаване на семейни надбавки или ползването на данъчен кредит във връзка с отглеждането на дете преминаването на проверка или тест за законно пребиваване в тази държава членка, Обединеното кралство не е изпълнило задълженията си, произтичащи от член 4 от Регламент № 883/2004.

22 — C-140/12, EU:C:2013:565.

23 — C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 73.

24 — C-140/12, EU:C:2013:565, т. 63—80.

25 — Точка 21 от писмената дуплика.

39. В иска на Комисията са формулирани едно основно твърдение за нарушение и едно — при условията на евентуалност. С формулираното като основно твърдение за нарушение Комисията посочва, че Обединеното кралство въвежда „тест“ за законно пребиваване в рамките на проверката за обичайно пребиваване по член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004, създавайки по този начин допълнително изискване, което не се съдържа в посочената разпоредба. При условията на евентуалност обаче Комисията твърди, че посочената държава членка установява условие, приложимо само по отношение на лица, които не са нейни граждани (доколкото гражданите на Обединеното кралство по начало имат право на пребиваване в тази държава), което е довело до дискриминация, забранена с член 4 от посочения регламент.

40. Ето защо, както Комисията е формулирала исковата си молба, поначало изглежда, че двете твърдения за нарушение следва да бъдат разгледани в посочения ред: на първо място — твърдението за незаконосъобразност на въвеждането на тест за законно пребиваване, който съгласно член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004 е тест за обичайно пребиваване; на второ място — дискриминацията, произтичаща от условието спрямо гражданите на Съюза, които не са британски граждани, да преминават тест за законно пребиваване, който не се изисква от гражданите на Обединеното кралство. По причините, изложени по-долу, редът за предоставяне на отговор на тези твърдения няма да бъде същият.

41. На практика, основното твърдение за нарушение на Комисията, така да се каже „олекна“ в хода на спора. Следва да се има предвид, че от момента на предоставяне на отговор на мотивираното становище, изпратено от Комисията, Обединеното кралство нееднократно отрича, че със законодателството, предмет на спора, е направен опит да са обоснове контрол за законност като част от контрола за обичайния характер на пребиваването. Всъщност от този момент Обединеното кралство твърди, че тестът за законно пребиваване, който се прилага в разглежданите по делото случаи, е независим спрямо контрола за обичайно пребиваване[26]. Така, основният спор се измества върху второто твърдение за неизпълнение, изразяващо се в наличието на дискриминация, която е забранена с член 4 от Регламент № 883/2004.

42. Ето защо ще разгледам сравнително накратко формулираното от Комисията като основно твърдение за нарушение, за да се съсредоточа по-нататък върху твърдението, формулираното първоначално при условията на евентуалност. Преди всичко обаче обстоятелствата по делото налагат да се започне с изясняване на природата на разглежданите в настоящото дело социалните обезщетения.

Б – *Относно социалните обезщетения, предмет на иска за неизпълнение*

43. Предмет на настоящия иск за неизпълнение са семейните надбавки („child benefit“) и ползването на данъчен кредит във връзка с отглеждането на дете („child tax credit“), като и двата вида обезщетения са парични, които се финансират от данъчни постъпления, а не от вноски на бенефициентите и имат еднаквата цел да допринесат за покриването на семейните разходи. Нито едното от тях не е включено от Обединеното кралство в приложение X към Регламент № 883/2004, като по делото не се спори, че същите не представляват специални парични обезщетения, независещи от вноски по смисъла на член 70 от същия регламент.

26 — Вж. по-специално стр. 3 от отговора на Обединеното кралство на мотивираното становище.

44. Съгласно член 141 от Social Security Contributions and Benefits Act 1992 „всяко лице, което издържа едно или повече деца през конкретна седмица, има право, на основание предвиденото в настоящия раздел от този закон, на надбавки (наричани „child benefit“) за съответната седмица за детето или всяко от децата, които издържа“ [27]. Семейните надбавки представляват семейно обезщетение, предназначено най-вече да покрие част от разходите на лице, което издържа едно или повече деца, за тяхното отглеждане. По принцип става въпрос за универсално обезщетение, въпреки че лицата с по-големи доходи трябва при заплащане на данъчните си задължения да върнат определена сума, която в най-големия си размер е равна на полученото обезщетение [28].

45. От своя страна ползването на данъчен кредит във връзка с отглеждането на дете, регламентиран в членове 8 и 9 от Tax Credits Act от 2002 г. [29], също е парично обезщетение, което се предоставя на лица с деца на тяхна издръжка и чийто размер се променя в зависимост от доходите на семейството, от броя на издържаните деца, както и от други обстоятелства, като евентуална инвалидност на член от семейството [30]. Данъчният кредит във връзка с отглеждането на дете замества редица допълнителни обезщетения, които са предоставяни на лицата, заявили получаването на различни надбавки за издръжка (на деца, които надбавки са обвързани с доходите), предназначени като цяло за намаляване на детската бедност [31].

46. Що се отнася до характера на тези обезщетения, мнението ми съвпада с това на Комисията, че се касае за социалноосигурителни обезщетения за целите на Регламент № 883/2004. По-конкретно това са семейни обезщетения по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) във връзка с член 1, буква щ) от посочения регламент, доколкото съгласно посочените в практиката на Съда характеристики това са обезщетения, които се предоставят автоматично на лицата, отговарящи на определени обективни изисквания след извършване на индивидуална преценка по усмотрение на личните нужди, и които са предназначени да компенсират семейните разходи [32].

27 — Относно семейните надбавки вж. за Великобритания — член 146 от Social Security Contributions and Benefits Act от 1992 г. и член 23 от Child Benefit (General) Regulations от 2006 г. (в редакцията им след изменението с Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014), а за Северна Ирландия — член 142 от Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 и член 27 от цитираните Child Benefit (General) Regulations (в редакцията им след изменението).

28 — Вж. по-подробно на https://www.gov.uk/child-benefit — уебсайтът на британското правителство, където е обяснено функционирането на тези надбавки. Съгласно предоставената на посочения уебсайт информация понастоящем семейните надбавки възлизат на 20,70 GBP на седмица за първо дете и 13,70 GBP на седмица за всяко следващо. Вж. също https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit, където е предоставена практическа информация относно заявяването и получаването на надбавките.

29 — Относно изискването за пребиваване при ползването на данъчен кредит във връзка с отглеждането на дете вж. разпоредбата на член 3 от Tax Credits (Residence) Regulations 2003 (в редакцията след изменението им с Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014).

30 — Независимо от наименованието му данъчният кредит във връзка с отглеждането на дете е сума, която компетентният орган периодично превежда по банковата сметка на бенефициентите и която изглежда е свързана с тяхното качество на данъчни субекти. На уебсайта https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get не е посочена конкретна сума, тъй като същата зависи от определени обстоятелства, свързани с личния и семеен статус. За повече подробности относно функционирането на този данъчен кредит вж. https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit.

31 — Точка 6 от писмената защита на Обединеното кралство.

32 — Решение Hoever и Zachow (C-245/94 и C-312/94, EU:C:1996:379, т. 27). Вж. също решение Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, т. 22). Размерът на данъчния кредит за отглеждане на дете действително зависи от размера на семейните доходи и от броя на децата, като същият престава да се ползва след като тези доходи надхвърлят определен праг, но Съдът в решение Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, т. 17) постановява, че това не означава, че предоставянето на това обезщетение зависи от индивидуалната преценка на личните нужди на лицето, което е характерно за социалната помощ, тъй като става въпрос за обективни, законово определени критерии, при наличието на които се поражда правото на това обезщетение, без компетентният орган да има право да взема предвид други персонални обстоятелства.

47. Съгласен съм с Комисията и за това, че определянето на спорните обезщетения като социалноосигурителни не може да бъде поставено под въпрос от обстоятелството, че тяхното предоставяне не е обвързано с каквото и да било задължение за вноски. Всъщност начинът на финансиране на дадено обезщетение е без значение за евентуалното му определяне като социалноосигурително, което се подкрепя от факта, че съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 883/2004 обезщетенията, независещи от вноски, не са изключени от обхвата на неговото приложение [33].

B– *Относно съответствието с Регламента на теста за законно пребиваване като допълнително условие, добавено към проверката на обичайното пребиваване*

48. Формулираното от Комисията като основно твърдение за нарушение се основава на обстоятелството, че Обединеното кралство предвижда тест за законно пребиваване при проверката на обичайното пребиваване, предвидено в член 11, параграф 2, буква д) от Регламент № 883/2004, като по този начин въвежда допълнително изискване, което не е предвидено в цитираната разпоредба. Съгласно посочената буква д) „всяко друго лице, към което букви а)—г) [от член 11, параграф 3] не се прилагат, е подчинено на законодателството на държавата членка по пребиваване“. Необходими са някои уточнения, които да улеснят отговора по отношение на това твърдение за нарушение.

49. Следва да се припомни, че целта на Регламент № 883/2004 е да се координират националните системи за социална сигурност на държавите членки, за да се гарантира, че правото на свободно движение на хора може да се упражнява ефективно. В този смисъл Регламент № 883/2004 установява редица общи принципи, които законодателствата в областта на социалната сигурност на всички държави членки трябва да спазват и които, наред със системата от стълкновителни норми, съдържащи се в него, да гарантират, че лицата, упражняващи правото си на свободно движение и пребиваване в рамките на Съюза няма да бъдат засегнати от различните национални системи, поради това че са се възползвали от тази свобода [34]. Един от тези общи принципи е принципът на равно третиране, залегнал в член 4 от Регламент № 883/2004, който конкретно за сферата на социалната сигурност установява забраната за дискриминация, предвидена за правото на Съюза като цяло в член 18 ДФЕС [35].

50. Като стълкновителна норма [36] целта на член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004 е да определи приложимото законодателство при получаване на социалноосигурителните обезщетения, изброени в член 3, параграф 1 от същия регламент (сред които са и семейните обезщетения), спрямо лица, по отношение на които разпоредбите на посочения член 11, параграф 3, букви а)—г) са неприложими, т.е.най-вече спрямо икономически неактивните лица. Целта на разпоредбата на член 11, параграф 3, буква д) е не само да се избегне едновременното

33 — Вж. решение Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331,т. 21).

34 — Вж. по този въпрос *Lenaerts*, K. et *Van Nuffel*, P. European Union Law. 3. ed., London: Sweet & Maxwell, 2011, p. 269 и Eichenhofer, E. Sozialrecht der Europäischen Union. 3. ed., Berlin: Erich Schmidt, 2006, p. 49 et 50, 68 et sq.

35 — Относно съдържанието на принципа на равно третиране и забраната за дискриминация, основана на гражданство, в специфичната сфера на правото на Съюза, свързана със социалната сигурност, вж. *Husmann*, M. Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 VO 1408/71 und der Artt. 4 und 5 VO 883/2004. — Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht, 3/2010, p. 97 et sq. и *Bokeloh*, A. Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen in der Europäischen Sozialrechtskoordinierung. — Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht, 10/2013, p. 398 et sq., както и *Eichenhofer*, E. Sozialrecht der Europäischen Union, 3. ed., Berlin: Erich Schmidt, 2006 , p. 82 et sq. и цитираните там библиография и съдебна практика.

36 — Системата от стълкновителни норми на Регламент № 883/2004 се характеризира с отнемането на компетентността на законодателя на всяка държава членка да определя обхвата и изискванията за приложение на собственото му национално законодателство, както по отношение на лицата, попадащи в приложното му поле, така и по отношение на териториалния обхват на националните разпоредби (решение Ten Holder, 302/84, EU:C:1986:242, т. 21).

прилагане на няколко национални законодателства в даден конкретен случай и усложненията, които могат да възникнат от това, но и да не се допусне лицата, попадащи в приложното поле на Регламент № 883/2004, да бъдат лишени от защита в областта на социалната сигурност поради липса на приложимо законодателство по отношение на тях[37].

51. Съгласно член 11, параграф 3 лицата, по отношение на които е приложима буква д), са подчинени на законодателството на държавата членка по пребиваване, без да се засягат останалите разпоредби на Регламент № 883/2004, гарантиращи им обезщетения съгласно законодателството на една или повече други държави членки, което, както е определено в член 1, буква й) от същия регламент, е „мястото, където лицето обичайно пребивава“[38].

52. Следователно при определяне на мястото на обичайно пребиваване на лице, което попада в обхвата на приложение на Регламент № 883/2004 за целите на член 11, параграф 3, буква д) от същия регламент, трябва да се отчитат обстоятелства от чисто фактическо естество. Всъщност в практиката на Съда[39] е установен неизчерпателен списък от обстоятелства (всички те фактически), които трябва да се вземат предвид при определяне на мястото на обичайно пребиваване на дадено лице — списък, който понастоящем е конкретизиран в член 11, параграф 1 от Регламент № 987/2009[40], за да се установи законодателството на коя държава членка е приложимо в конкретен случай, който попада в обхвата на Регламент № 883/2004. В крайна сметка и двете страни изглежда са съгласни с фактическия характер на определението „обичайно пребиваване“.

53. С оглед на изложеното по всичко изглежда, че проблемът се корени в текста на британското законодателство, който, като предвижда, че лица, които не пребивават законно в Обединеното кралство в съответствие с правото на Съюза, „не се намират“ на територията на тази държава, създава своеобразна правна фикция[41]. По този начин националното законодателство ненужно смесва две категории, а именно„законно пребиваване“ и „обичайно пребиваване“, които, както Комисията правилно отбелязва, не трябва да се бъркат. Нещо повече, един буквален прочит на посоченото законодателство би могъл също така да доведе до приемане за правилно на твърдението на Комисията, че Обединеното кралство е въвело към теста за обичайно пребиваване един допълнителен елемент, този за законно пребиваване, който му е напълно чужд и който в известен смисъл го „опорочава“, както и че само на това основание Обединеното кралство е допуснало нарушение на Регламент № 883/2004.

54. Подобен подход би бил твърде опростен и в крайна сметка според мен погрешен. Очевидно е, независимо от донякъде погрешната формулировка или начин на изразяване, че това, което националният законодател извършва в случая, не е да „опорочи“ теста за обичайно пребиваване посредством преценката за законност на същото като форма на проверка на неговия обичаен характер[42]. На практика, както бе посочено по-горе, от момента на предоставяне на отговор на

37 — Вж. по аналогия решение Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, т. 38 и сл.).

38 — Съдът вече е постановил, че за тази цел под понятието „пребиваване“ следва да се разбира обичайният престой, тоест мястото, в което съответните лица пребивават обичайно и в което се намира обичайният център на техните интереси, поради което представлява самостоятелно и присъщо на правото на Съюза понятие (решения B., C-394/13, EU:C:2014:2199, т. 26 и Swaddling, C-90/97, EU:C:1999:96, т. 28 и 29).

39 — Вж. по-конкретно решения Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96, т. 29) и Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303, т. 45 и сл.).

40 — Регламент (ЕО) на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 284, стр. 1).

41 — Както по отношение на семейните надбавки, така и за ползването на данъчен кредит във връзка с отглеждането на дете приложимото национално законодателство поставя като условие за отпускането на тези обезщетения заявителят „да се намира в Обединеното кралство“ (буквално „is in Great Britain“ или в Северна Ирландия). По-нататък се уточнява, че това условие е изпълнено само ако заявителят а) физически се намира в Обединеното Кралство, б) има обичайно пребиваване в Обединеното кралство и в) *притежава право на пребиваване в Обединеното кралство*. Така тези обезщетения не се отпускат, ако лицето не притежава право на пребиваване в Обединеното кралство, тъй като съгласно член 23, параграф 4 от Child Benefit (General) Regulations 2006 и член 3, параграф 5 от Tax Credits (Residence) Regulations 2003 във връзка с член 146 от Social Security Contributions and Benefits Act от 1992 г. в такива случаи се приема, че лицето „не се намира“ в Обединеното кралство.

42 — Това изрично е посочено от Обединеното кралство в точка 32 от писмената му защита и в точка 7 от писмената му дуплика.

мотивираното становище на Комисията Обединеното кралство се разграничава от защита на теста за законно пребиваване, която да го обвързва с проверката за обичайно пребиваване по член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004. Това, което Обединеното кралство в действителност твърди, независимо от член 11, параграф 3, буква е) от Регламент № 883/2004, и дори от Регламента като цяло, е да провери законността на пребиваването, както то е уредено в правото на Съюза (и по-конкретно в Директива 2004/38) при предоставянето на определени социални обезщетения.

55. Самата Комисия приема тази промяна в защитата на Обединеното кралство, като формулира твърдението за нарушение при условията на евентуалност в смисъл, че ако тестът за законно пребиваване не се включва в проверката за обичайно пребиваване и че ако контролът за законност на пребиваването се проверява самостоятелно, това неминуемо ще доведе до дискриминация, която е забранена с член 4 от посочения регламент. Може да се каже, че Комисията от самото начало е била наясно, че основата на проблема се намира в член 4 от Регламент № 883/2004. Всъщност, макар Комисията да съсредоточава всичките си доводи върху формулираното като основно твърдение за нарушение при проверката на (обичайното) пребиваване като критерий за привръзка, използван в стълкновителната норма на член 11, параграф 3, буква д) от този регламент, на практика твърдението е за неизпълнение на член 4 от същия.

56. Въз основа на всичко изложено по-горе формулираното от Комисията като основно твърдение за нарушение следва да бъде отхвърлено, доколкото тестът за законно пребиваване, въведен в британското законодателство, сам по себе си не засяга разпоредбата на член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004.

Г – *Относно евентуално допуснатата от Обединеното кралство дискриминация, в нарушение на член 4 от Регламент № 88382004, състояща се в извършване на контрол за законност на пребиваването на лице, подало заявление за отпускане на определени социални обезщетения*

1. Предварителни бележки

57. Според Комисията, дори да се приеме, че тестът за законно пребиваване е независим спрямо проверката на обичайното пребиваване по член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004, Обединеното кралство при всички случаи е допуснало нарушение на посочения регламент. Според Комисията проверката за законност на пребиваването в контекста на процедура по отпускане на дадено социалноосигурително обезщетение води до дискриминация и противоречи на член 4 от Регламент № 883/2004, тъй като по този начин се установява изискване, което е приложимо само по отношение на чужди граждани, доколкото гражданите на Обединеното кралство поначало имат право на пребиваване в тази държава членка. Всъщност посоченият член 4 предвижда равно третиране по отношение на обезщетенията и задълженията, предвидени в националното законодателство в сферата на социалното осигуряване. Този довод изисква малко по-сложен отговор, за разлика от представянето му от Комисията.

58. На първо място, трябва да се обсъди принципният въпрос дали дадена държава членка е задължена да предоставя социални обезщетения като тези, предмет на настоящото дело, които отпуска на собствените си граждани и на пребиваващите законно в нея граждани на Съюза, на гражданин на Съюза, чието пребиваване на нейна територия е незаконно (тоест, не отговаря на установените изисквания, по-конкретно на тези в Директива 2004/83). От отговора на този въпрос ще зависи дали обстоятелството, че дадена държава членка предоставя определени социални обезщетения само на лица, които пребивават законно на нейна територия, само по себе си е дискриминационно по смисъла на член 4 от Регламент № 883/2004.

59. На второ място, в случай, че предходният въпрос бъде изяснен, трябва да се обсъди и по-специфичният, но също принципен въпрос, дали държавата членка, от която се иска определено социално обезщетение като разглежданите в настоящото производство, може правомерно да провери законосъобразно ли е пребиваването на заявителя едновременно и по повод на проверката за обичайния характер на неговото пребиваване.

60. Накрая, ако предходният проблем също бъде изяснен, трябва да бъде обсъден и въпросът дали това правомощие на държавата членка е така да се каже безусловно или, напротив, същото е законосъобразно само при определени условия. Както по-нататък ще бъде изяснено, това измерение на проблема се засяга чак накрая и то лаконично, по-конкретно в писмената реплика на Комисията, поради което Обединеното кралство счита този довод за недопустим, именно поради късното му представяне. Ето защо е необходимо да се засегне и въпросът за евентуалната недопустимост на посочения довод, независимо от съображенията за целесъобразност, които биха могли да ме накарат да предложа отговор на същия.

2. По относимостта на съдебната практика, съдържаща се в решения Brey и Dano

61. Предварително и независимо от посочения ред на представяне тук е необходимо да се разгледа евентуалната относимост към разглежданото дело на съдебната практика, установена с решения Brey [43] и Dano [44], на които в хода на настоящото производство страните нееднократно се позовават [45].

62. На първо място, няма съмнение, че постановеното от Съда в решения Brey [46] и Dano [47] е относимо към настоящото дело, доколкото в посочените решения се засяга въпросът правомерно ли е да се вземе предвид законност на пребиваването в рамките на процедура по отпускане от страна на дадена държава членка на социални обезщетения на граждани, пребиваващи на нейната територия.

63. Докато по делата Brey и Dano обаче Съдът и по двете преюдициални производства е следвало да се произнесе по правилното тълкуване на член 7 от Директива 2004/38, чиято приложимост не е била оспорена, в настоящия случай, в рамките на иск за неизпълнение на задължения, тази приложимост се оспорва и по-конкретно тази на цитираната разпоредба при прилагането на Регламент № 883/2004 [48].

43 — C-140/12, EU:C:2013:565.

44 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

45 — Вж. също наскоро постановеното решение Alimanovic (C-67/14), на което страните не се позовават, тъй като е постановено след съдебното заседание по настоящото дело.

46 — C-140/12, EU:C:2013:565.

47 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

48 — Следва да се има предвид, че по отношение на икономически неактивни граждани именно в Директива 2004/38 — по-конкретно в член 7, параграф 1, буква б) — са установени изискванията, изпълнението на които приемащата държава членка трябва да провери, за да прецени дали лицето, подало искане за отпускане на социалните обезщетения, предмет на настоящото дело (включени в материалния обхват на Регламент № 883/2004), пребивава законно на нейна територия.

64. От друга страна, за разлика от разглеждания случай посочените решения, както и решение Alimanovic [49], имат за предмет специалните парични обезщетения, независещи от вноски, уредени в член 70 от Регламент № 883/2004, за които се приема, че имат характера на социална помощ за целите на Директива 2004/38 [50]. В това отношение, ако в Директива 2004/38 се отчита необходимостта от прибягването до социални помощи в контекста на законността на пребиваването [51], в същата не се посочва нищо по отношение на социалноосигурителните обезщетения като тези, предмет на настоящото производство.

65. С оглед на това относимото позоваване на тази съдебна практика ще бъде посочено в хода на изложението.

3. Относно задължението на държавата членка да отпуска социални обезщетения във връзка със законността на пребиваването и неговите последици за твърдяното дискриминационно третиране

66. Като принципен първо трябва да бъде обсъден въпросът дали дадена държава членка е задължена да отпусне на гражданин на Съюза, който пребивава на нейна територия, социалните обезщетения, които предоставя на собствените си граждани, само ако неговото пребиваване отговаря на установените изисквания, по-конкретно в Директива 2004/38. Както вече посочих, отговорът на този въпрос ще бъде от значение за това дали обстоятелството, че дадена държава членка не отпуска социални обезщетения като разглежданите в настоящото производство на лица, които не пребиват законно на нейна територия, води до дискриминация.

67. За да се отговори на този въпрос, следва да се изходи от основното положение, както Съдът припомня в решение Dano [52], че член 20, параграф 1 ДФЕС предоставя статут на гражданин на Съюза на всяко лице, което притежава гражданство на държава членка. Както Съдът многократно е постановявал, статутът на гражданин на Съюза е създаден, за да бъде основният статут на гражданите на държавите членки, позволяващ на тези от тях, които са в еднакво положение, да получават в приложното поле ratione materiae на Договора за функционирането на ЕС еднакво правно третиране независимо от тяхното гражданство и без да се засягат изрично предвидените в това отношение изключения [53].

68. Следователно всеки гражданин на Съюза може да се позовава на предвидената в член 18 ДФЕС забрана на дискриминацията на основание на гражданство във всички случаи, които попадат в приложното поле ratione materiae на правото на Съюза. Тези случаи обхващат и хипотезите на упражняване на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки съгласно член 20, параграф 2, първа алинея, буква а) ДФЕС и член 21 ДФЕС [54].

69. В това отношение следва да се отбележи, както Съдът постановява в решение Dano [55], че член 18, параграф 1 ДФЕС забранява всяка дискриминация на основание гражданство „в обхвата на приложение на Договорите и без да се засягат специалните разпоредби, съдържащи се в [тях]“. В член 20, параграф 2, втора алинея ДФЕС изрично се уточнява, че предоставените

49 — C-67/14, EU:C:2015:597, т. 43.

50 — Вж. по-конкретно решение Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, т. 58 и сл.).

51 — Създавайки неизбежно „потенциал за разлики в третирането на гражданите на приемащата държава членка и на останалите граждани на Съюза при отпускането на социални помощи“, както посочва генералният адвокат Whatelet в заключението по дело Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, т. 96).

52 — C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 57.

53 — Решения Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31), D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, т. 28) и L.N. (C-46/12, EU:C:2013:9725, т. 27).

54 — Решения Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 59) и L.N. (C 46/12, EU:C:2013:97, т. 28) и много други.

55 — C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 60.

по този член права на гражданите на Съюза се упражняват „при условията и в границите, определени от Договорите и от мерките, приети по тяхното прилагане“. Освен това член 21, параграф 1 ДФЕС също предвижда, че правото на свободно движение и пребиваване в рамките на територията на държавите членки зависи от спазването на „ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване“ [56]. Това позоваване на ограничения характер на посочената свобода се съдържа и в разясненията по член 45 от Хартата на основните права на Европейския съюз, което утвърждава правото на свободно движение и пребиваване, където по-специално е отбелязано, че „правото, гарантирано в параграф 1, съответства на правото, гарантирано в член 20 [ДФЕС] […]. Съгласно член 52, параграф 2, то се прилага при условията и в границите, предвидени в Договорите“ [57].

70. В това отношение следва да се припомни, че целта на Регламент № 883/2004 е непосредствено свързана с основното право на свободно движение на гражданите на Съюза, тъй като същият е приет, за да улесни и гарантира неговото ефективно упражняване посредством координирането на националните системи за социална сигурност [58]. Всъщност, както бе припомнено по-горе, целта на Регламент № 883/2004 е да се координират националните системи за социална сигурност на държавите членки, за да гарантират — както се изтъква в съображенията му — „че правото на свободно движение на хора може да се упражнява ефективно“ (съображение 45) и по този начин „да допринасят за подобряване на жизнения […] стандарт и условията за заетост“ на лицата, които се движат в рамките на Съюза (съображение 1). Следователно целта на правата, признати с Регламент № 883/2004, е да гарантират правото на свободно движение и пребиваване на гражданите на Съюза съобразно предвидените нормативни условия за упражняване на тази свобода [59].

71. Някои от предвидените в членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС условия и ограничения по отношение на упражняването на свободата на движение и пребиваване в рамките на Съюза като свобода, която не е абсолютна [60], а „регламентирана“, са установени в Директива 2004/38 [61]. Тази директива, чието съответствие с Договорите не е поставяно под въпрос нито в решение Brey [62] или решение Dano [63] и Alimanovic [64], нито в хода на настоящото производство, е приета съгласно съображение 4 от същата с цел да се преодолее подходът „на части“ и „сектор по сектор“ при регламентирането на правото на свободно движение и пребиваване до момента и с оглед улесняване на упражняването на това право.

56 — Вж., наред с други, решения Baumbast (C-413/99, EU:C:2002:493, т. 84 и сл.), Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, т. 31 и сл.) и Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, т. 46 и 47).

57 — Разяснения относно Хартата на основните права, ОВ C 303, 2007 г., стр. 17.

58 — По този въпрос вж. решение Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303): принципите, които са в основата на правилата за координиране на националните законодателства в областта на социалната сигурност, съответстват на принципите в областта на свободното движение на лица, чийто основен постулат е, че дейностите на Съюза в частност включват премахването на пречките за свободното движение на лица между държавите членки (точка 39).

59 — Регламент № 883/2004 не хармонизира правните норми на държавите членки в областта на социалната сигурност, така че държавите членки продължават да се тези, в чийто правомощия е отпускането на обезщетения, на кого и при какви условия, както и определянето на начините за финансиране на системите им за социална сигурност. Посоченият регламент по принцип не засяга установените от отделните държави членки условия относно отпускането на координираните с него социалноосигурителни обезщетения, стига да се спазват основните принципи, които този регламент установява (вж. в този смисъл решение Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, т. 41и цитираната съдебна практика).

60 — Както самата Комисия признава в хода на съдебното заседание.

61 — Вж. също заключението на генералния адвокат Whatelet по дело Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, т. 90).

62 — C-140/12, EU:C:2013:565, т. 46 и 47.

63 — C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 60 и сл.

64 — C-67/14, EU:C:2015:597.

72. Следователно трябва да се изходи от принципа, че разпоредбите на Директива 2004/38, регламентиращи свободата на движение и пребиваване на гражданите на Съюза, запазват изцяло действието си и в рамките на регламент като разглеждания, чиято цел е да гарантира окончателно ефективността на правото на свободно движение и пребиваване в рамките на Съюза, като същите не могат да се считат за неприложими в този контекст. В този смисъл не мога да се съглася с твърдението на Комисията[65], че „понятието за пребиваване в Регламент № 883/2004 [...] не е обвързано с никакви предварителни законови ограничения“[66].

73. В това отношение не считам за излишно да се припомни, че правният ред на Съюза трудно би могъл да се разглежда като множество от изолирани категории. Това важи в още по-голяма степен в случаите на две норми от правото на Съюза, които са така тясно свързани, както разглежданите в настоящия случай[67]. Ако, както току-що бе посочено, правото на Съюза поставя упражняването на свободата на движение и пребиваване в зависимост от определени ограничения и условия, съдържащи се предимно в Директива 2004/38, изглежда очевидно, че разпоредбите на Регламент № 883/2004 не могат да бъдат тълкувани по начин, който да води до обезсилване на условията и ограниченията, съпътстващи признаването и прогласяването на тази свобода[68]. Следователно трябва да се потърси тълкуване, което да поощрява в най-голяма степен принципът за гражданство на Съюза и свободата на движение и пребиваване на гражданите на Съюза и в същото време да е съобразено с преследваните от двете норми цели и съдържащата се в тях уредба.

74. Според мен горният извод се подкрепя и от практиката на Съда, който по принцип обвързва достъпа до социални обезщетения при еднакви условия с гражданите на приемащата държава членка с изискването лицето да пребивава „законно“ на територията на тази държава[69]. Нещо повече, наскоро Съдът потвърди това в решение Brey, където постановява, че „по принцип няма пречка за това предоставянето на социални обезщетения на икономически неактивни граждани на Съюза да се поставя в зависимост от изискването те да отговарят на условията за придобиване на право на законно пребиваване в приемащата държава членка“[70], както и в решение Dano, постановявайки, че „[гражданите на Съюза] могат да изискват да бъдат третирани еднакво с гражданите на приемащата държава членка само ако пребиваването им на територията на приемащата държава членка отговаря на условията по Директива 2004/38“[71].

65 — Вж. точка 33 от исковата молба.

66 — Точка 32 от исковата молба.

67 — Съдът многократно се е занимавал с връзката между свободното движение на икономически неактивните или търсещи работа граждани на Съюза и достъпът им до различни видове социални обезщетения. Вж. по-конкретно решения Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217), Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), Collins (C-138/02, EU:C:2004:172), Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), Bidar (C 209/03, EU:C:2005:169), Vatsouras and Koupatantze (C-22/08 и C-23/08, EU:C:2009:344), както и самите решения Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) и Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358).

68 — В този смисъл не мога да се съглася със твърдението на Комисията в т. 18 от писмената ѝ дуплика, че по отношение на социалноосигурителните обезщетения като тези, предмет на настоящото производство, тестът за законно пребиваване въвежда ограничение за свободата за придвижване, което не би съществувало, ако се прилага само тестът за обичайно пребиваване.

69 — Вж. по-специално решение Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, т. 63) („всеки гражданин на Съюза, който [...] *пребивава законно на територията на приемащата държава членка*, може да се позовава на предвиденото в член 6 от Договора във всички случаи, които попадат в приложното поле ratione materiae на правото на Съюза (курсивът е мой), което твърдение се цитира буквално в решения Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 32), и Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, т. 32), в точка 46 от което се посочва, че „член 3 от Директива 93/96 не допуска правото на гражданин на държава членка, който, по силата на член 18 ЕО и Директива 90/363, *пребивава законно* на територията на друга държава членка, където възнамерява да започне или продължи своето висше образование, да се позове по време на това пребиваване на основния принцип на равно третиране, признат в член 12, параграф 1 ЕО (курсивът е мой). Вж. също решение Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), където преди да обсъди ефектите от принципа на равно третиране в случая на г-н Sr. Trojani, Съдът изтъква, че същият „пребивава законно в Белгия“ (точка 37).

70 — C-140/12, EU:C:2013:565, т. 44 — предмет на сериозна дискусия между страните в хода на настоящото производство.

71 — C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 69.

Според мен нищо от постановеното в посочените решения не позволява да се направи изводът, че тези констатации на Съда са приложими само по отношение на социалните помощи или на специалните парични обезщетения, независещи от вноски, предмет на посочените дела, но не и по отношение на други социални обезщетения [72].

75. При тези условия не може да се отрече, че изискването за законност на пребиваването на лице, подало заявление за отпускане на социално обезщетение, като разглежданите в настоящото производство, би могло да се разглежда като различно третиране между гражданите на Обединеното кралство и гражданите на други държави членки. Това различно третиране обаче, що се отнася до правото на пребиваване, ако бъде разглеждано като такова, е присъщо на системата и до известна степен неизбежно [73]: по дефиниция на гражданите на дадена държава членка не се отказва правото да пребивават в нея.

76. С други думи, разликата между британските граждани и тези на други държави членки е в самата природа на системата, в смисъл, че съобразно действащото право на Съюза принадлежността към една или друга държава членка не е без значение при упражняването на свободата на движение и пребиваване.

77. Накрая и съгласно изложеното по-горе, считам, че Регламент № 883/2004 задължава дадена държава членка да предостави социални обезщетения като разглежданите в настоящото дело само на гражданин на Съюза, който законно упражнява свободата си на движение и пребиваване на нейна територия, или по-конкретно в съответствие с изискванията, установени в Директива 2004/38. В това отношение разликата между британските граждани и гражданите на други държави членки предхожда член 4 от Регламент № 883/2004 и следователно не засяга неговото приложение по принцип.

4. Относно проверката на законността на пребиваването на лицето във връзка с отпускането на определени социални обезщетения

78. С изясняването на предходния принципен въпрос трябва да се разгледа още един аспект, който според мен се отнася в по-голяма степен до довода на Комисията, а именно въпросът дали, изхождайки от изложеното, дадена държава членка има право, без да нарушава забраната за дискриминация, залегнала в член 4 от Регламент № 883/2004, да извърши проверка на законността на пребиваването на гражданин на друга държава членка на Съюза именно във връзка с разглеждането на заявление за отпускане на определени социални обезщетения като тези, предмет на настоящото дело.

79. Така очертан, въпросът се свежда основно до това дали държавата членка въвежда неравенство в „задълженията“ по смисъла на член 4 от Регламент № 883/2004, предвид трудно оборимия факт, че европейските граждани, които не са британци, ще бъдат тези, които в по-голяма степен от британските граждани понасят неудобството да бъдат подложени на — и съответно да преминат — процедурата по проверка от страна на британските органи на законността на тяхното пребиваване при разглеждане на заявленията за отпускане на дадено обезщетение като семейни надбавки или ползването на данъчен кредит във връзка с

72 — Независимо от факта, че решение Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), което в точка 69 цитира решение Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), е по-прецизно, когато се позовава на „достъпа до социални помощи като разглежданите в главното производство“ (точка 49).

73 — Вж. във връзка с това решение Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358): „евентуалното неравно третиране на гражданите на Съюза, които са упражнили свободата си на движение и пребиваване, спрямо гражданите на приемащата държава членка във връзка с отпускането на социални помощи е неизбежна последица от Директива 2004/38“ (точка 77), където се цитира заключението на генералния адвокат Whatelet по същото дело (C-333/13, EU:C:2014:341, т. 93 и 96).

отглеждането на дете. От предоставените от Обединеното кралство обяснения в хода на съдебното заседание става ясно, че задълбочеността на проверката при всички положения зависи от конкретните обстоятелства, свързани със съответното лице, като тези неудобства се понасят предимно от икономически неактивните граждани на Съюза.

80. В този смисъл предварително следва да се посочи, че това допълнително усложнение при отпускане на разглежданите обезщетения на практика би могло да бъде избегнато, доколкото в Директива 2004/38 са предвидени способи (по-конкретно в член 8 от същата)[74], които позволяват установяването на законността на пребиваването на гражданин на Съюза, който не е гражданин на приемащата държава членка, чрез удостоверение, при издаването на което компетентните органи на държавата членка следва да са проверили дали са изпълнени най-вече изискванията на член 7 от посочената директива. Ако съответното лице разполага с това удостоверение, неудобството, на което ще бъде подложено при разглеждане на неговото заявление за отпускане на социални обезщетения, ще бъде минимално или дори никакво, това лице ще трябва само при поискване да покаже документа, съгласно който държавата членка приема пребиваването му на своя територия за законно.

81. В хода на съдебното заседание Обединеното кралство отбеляза, че макар гражданите на Съюза да разполагат с възможността да поискат от британските органи да им бъде издаден документ, удостоверяващ правото им на пребиваване в тази държава членка (което очевидно улеснява доказването на това обстоятелство), същите не са задължени да разполагат с такъв документ. Всъщност в повечето случай е нормално лицето, подало заявление за отпускане на обезщетение, да не разполага с удостоверение за законно пребиваване в Обединеното кралство.

82. Освен това възможността дадена държава членка да предвиди, че издаването на подобни документи е със задължителен характер, не изключва приложимостта на система, като тази на Обединеното кралство, която при отсъствието — както е в повечето случаи — на предварително удостоверяване като описаното по-горе прилага тест за законно пребиваване при разглеждане на заявленията за отпускане на социални обезщетения.

83. Въпреки това трябва да се признае съществуването в случая на различно третиране, което може да бъде определено като непряка дискриминация, доколкото гражданите на Съюза, които не са британци (най-вече икономически неактивните), са тези, които в най-голяма степен ще бъдат засегнати от неудобствата и притесненията, съпътстващи тази формалност.

84. По този начин въпросът, който се поставя, е дали тази непряка дискриминация може да бъде обоснована, с което Комисията не е съгласна. В този смисъл и без да са необходими допълнителни доводи считам, че необходимостта да се защитят финансите на приемащата държава членка[75] — довод, изтъкнат от Обединеното кралство[76] — по принцип обосновава в достатъчна степен възможността за проверка на законността на пребиваването. В крайна сметка посочената проверка е средството, с което приемащата държава членка разполага, за да се увери, че не предоставя социални обезщетения като разглежданите в настоящото дело на лица, на които по причините, изложени по-горе, не е задължена да ги отпуска.

74 — Вж. също член 19 от Директива 2004/38 относно постоянното пребиваване.

75 — Тази цел се признава за легитимна от Съда с постановяването на решение Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 44). Следва да се има предвид, че целта за защита на публичните финанси не е от чисто икономическо естество, а се приема от Съда като косвена цел да не бъде засегнато общото равнище на предоставяните от тази държава помощи (решения Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, т. 56; Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, т. 61 и Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 63).

76 — Точка 37 от писмената защита.

85. В заключение, считам, че по принцип приемащата държава членка има право, съобразно случая, да се увери, че даден гражданин на Съюза не пребивава незаконно на нейна територия — с други думи, че като цяло отговаря на условията на Директива 2004/38 — във връзка със и по повод отпускането на социални обезщетения като тези, предмет на настоящото дело, без различното третиране между британските граждани и останалите граждани на Съюза, до което тази проверка води, да представлява дискриминация, забранена с член 4 от Регламент № 883/2004, доколкото, както току-що бе посочено, същата е обоснована.

5. Относно изискванията, на които трябва да отговаря проверката за законност на пребиваването в приемащата държава членка

86. Изложените съображения ми се струват достатъчни, за да бъдат отхвърлени доводите на Комисията относно твърдяната принципна незаконосъобразност на теста за законно пребиваване, предвиден в британското законодателство. Следва да се има предвид обаче, че това заключение не означава да се приеме извършването на каквато и да било проверка за законност на пребиваването. Напротив, считам, че за да бъде съобразена с правото на Съюза, тази формалност трябва да отговаря на редица условия както от процедурна, така и от материална гледна точка, които ще изложа по-нататък.

87. Всъщност не трябва да се забравя, че разглежданата проверка, доколкото може да засегне свободата на движение и пребиваване, която е част от статута на гражданството, трябва да се тълкува в съответствие с това основно право и да се извършва по начин, който го засяга възможно най-малко.

88. Следва да отново да се посочи, че с иска на Комисията не се оспорва начинът, по който Обединеното кралство извършва тази проверка. Действително Комисията твърди, че при извършване на проверката за изпълнение на изискванията на член 7 от Директива 2004/38 Обединеното кралство не гарантира преценка на обстоятелствата във всеки отделен случай, каквото е изискването на решение Brey[77]. Този довод на Комисията обаче се появява за първи път в нейната писмена реплика, като същият не се посочва нито по време на досъдебното производство, нито в самата искова молба. В хода на съдебното заседание Комисията посочва, че това не е ново основание, а само още едно от обстоятелствата, които трябва да бъдат взети предвид при преценката дали тестът за законно пребиваване, като дискриминационна мярка, е пропорционален с оглед на преследваната от него цел. Независимо от това мнението ми съвпада с това на Обединеното кралство, че става въпрос за ново основание, което е недопустимо, като ненавременно посочено, съгласно член 127 от Процедурния правилник.

89. Искът на Комисията е съсредоточен върху твърдението, че в рамките на разглеждане на заявления за отпускане на социални обезщетения, като тези в настоящото производство, държавите членки нямат право да изискват от заявителите да пребивават законно на тяхна територия и да проверяват това обстоятелство, а не върху това как британските органи проверяват, както от процедурна, така и от материална гледна точка дали даден гражданин на Съюза отговаря на условията на Директива 2004/38.

90. Независимо от посоченото по-горе, в случай че Съдът реши да обсъди посочения довод по същество и предвид обстоятелството, че в писмената си дуплика и в хода на съдебното заседание Обединеното кралство е представило някои обстоятелства, които да послужат за отговор на същия, по-нататък, без да съм изчерпателен, ще изложа някои съображения в това отношение.

77 — C-140/12, EU:C:2013:565, по-специално т. 69.

91. От процедурна гледна точка различното третиране спрямо гражданите на посочената държава членка, произтичащо от правомощието на националните органи да извършват разглежданата проверка, ще бъде съвместимо със статута на европейско гражданство и принципа на равенство, ако се извършва при строго спазване на принципа на пропорционалност, тоест по начин, съответстващ на преследваната цел, който го засяга възможно най-малко и доколкото е строго необходимо за постигането на тази цел.

92. От друга страна, извършваната от националните органи проверка при отпускане на съответните социални обезщетения дали е законно пребиваването на нейна територия на заявителя трябва да бъде възприета като случай на регулярна проверка на правомерността на пребиваването на гражданите на Съюза в съответствие с Директива 2004/38, която е предвидена в член 14, параграф 2, втора алинея от тази директива и следователно трябва да отговаря на предвидените в нея условия [78].

93. Съгласно посоченото от Обединеното кралство в хода на съдебното заседание проверката за изпълнение на условията, предвидени в Директива 2004/38, даващи право на пребиваване, не се извършва по отношение на всички лица и във всеки отделен случай, което според мен се забранява от член 14, параграф 2 от същата директива [79]: макар всички лица, подали заявление за отпускане на съответните обезщетения [80], да трябва да посочат данни, от които се установява правото им на пребиваване в тази държава членка, британските органи, както посочва Обединеното кралство в точка 21 от писмената си дуплика и потвърждава в хода на съдебното заседание, само в случай на съмнение извършват необходимите проверки с цел да се установи дали заявителят отговаря на условията на Директива 2004/38 (по-конкретно на член 7 от същата), с други думи дали имат право на пребиваване в съответствие с тази директива.

94. Според мен от изложеното от Обединеното кралство не може да се направи извод в полза на това, че тази държава членка е въвела презумпция, че лицето, подало заявление за отпускане на обезщетенията, предмет на настоящото дело, пребивава незаконно на нейна територия, която презумпция би била в противоречие с член 20, параграф 2 и член 21 ДФЕС, които признават правото на гражданите на Съюза да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки. В действителност статутът на европейското гражданство и по-конкретно принципът, че всеки европейски гражданин има право да пребивава на територията на всяка държава членка при условията, предвидени в правото на Съюза, не допуска в националните законодателства да се установяват каквито и да било правила, имащи характера на презумпция, че този гражданин, след изтичането на първите три месеца от неговото пребиваване и преди придобиването на право на постоянно пребиваване, се намира незаконно на тази територия, поради което да трябва регулярно да доказва, че това не е така. По принцип презумпцията трябва да бъде по-скоро в обратния смисъл.

78 — Ще припомня, че съгласно член 14, параграф 2 от Директива 2004/38 „гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в членове 7, 12 и 13, дотогава, докато отговарят на условията, посочени в тези членове. В конкретните случаи, при които съществува основателно съмнение относно това, дали гражданин на Съюза или членове на неговото/нейното семейство отговарят на условията, посочени в членове 7, 12 и 13, държавите членки имат право да проверяват дали тези условия са изпълнени. Проверката не се извършва регулярно“.

79 — Обединеното кралство посочва, че тази проверка се извършва по следния начин: съответното лице, трябва да посочи във формуляра на заявлението редица данни, от които се установява дали същото има право да пребивава в Обединеното кралство; след получаване на заявлението, компетентните да вземат решение за отпускане на тези обезщетения органи имат задачата да проверят това обстоятелство; в отделни случаи тези органи изискват от лицата, подали заявление, да представят доказателства, с които да се установи, че същите действително имат правото на пребиваване съгласно данните, предоставени във формуляра.

80 — Следва да се има предвид, че тази процедура се прилага не само по отношение на граждани на Съюза, но и спрямо граждани на трети държави, които имат право на съответните обезщетения, ако притежават законно право на пребиваване в Обединеното кралство и отговарят на условията за присъствие и обичайно пребиваване в тази държава.

95. Освен това, доколкото проверката на законността на пребиваването на заявителя в Обединеното кралство се вписва в предвиденото в член 14, параграф 2, втора алинея от Директива 2004/38, евентуалната констатация от страна на националните органи, че това лице няма право на пребиваване съгласно посочената директива, тъй като не отговаря на предвидените в нея условия — независимо дали е съпътствана от мярка експулсиране и чисто декларативния ѝ характер [81] — попада в „решения, ограничаващи свободното движение на граждани на Съюза“ по смисъла на член 15, параграф 1 от разглежданата директива [82], което съгласно предвиденото в тази разпоредба има за последица активиране на гаранциите по членове 30 и 31 от същата.

96. Това според мен означава, че в подобни случаи компетентните органи не могат да се ограничат само да откажат поисканото социално обезщетение, а съгласно посочения член 30, що се отнася до констатацията за липса на право на пребиваване в съответствие с Директива 2004/38, трябва също да информират заинтересованите лица „точно и изчерпателно“ и „по такъв начин, че да могат да разберат съдържанието […] и последствията […]“ от съображенията, на които тази констатация се основава, както и да посочат съда или административния орган, пред който заинтересованото лице може да обжалва, а също и срока за обжалване. Задействат се и процедурните гаранции по член 31 от Директива 2004/38, което ще позволи на заинтересованото лице да се извърши контрол (административен и/или съдебен) за законосъобразност на преценката на административния орган.

97. Накрая, от материална гледна точка трябва преди всичко да се има предвид, че конкретно по отношение на икономически неактивните граждани националните органи в съответствие с член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 трябва да проверят дали същите „притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка“ през времето си на пребиваване, както и дали разполагат със здравна застраховка. Във връзка с това следва да се припомни, че сам по себе си фактът, че даден гражданин на Съюза прибягва до системата за социално подпомагане на приемащата държава членка не е достатъчен, за да му бъде отказано правото на пребиваване [83], а е необходимо също той да се е превърнал в *прекомерна тежест* за системата за социално подпомагане на тази държава. За преценката на това обстоятелство националните органи трябва да спазват установения с практиката на Съда подход, по-конкретно задължението да се извърши конкретна проверка на обстоятелствата, посочено в решение Brey [84], и да информират заинтересованото лице за отрицателния резултат съгласно предвиденото в член 30 от посочената директива.

81 — Съгласно Директива 2004/38 загубата на право на пребиваване в приемащата държава членка е автоматична последица от неизпълнение на предвидените в нея условия.

82 — Член 15, параграф 1 от Директива 2004/38 предвижда, че „процедурите, предвидени от членове 30 и 31, се прилагат по аналогия за всички решения, ограничаващи свободното движение на граждани на Съюза и на членове на техните семейства от съображения, различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“. Както генералният адвокат Wahl изтъква в заключението по дело Brey (C-140/12, EU:C:2013:337), „гражданите на Съюза без съмнение се ползват от процесуалните гаранции, предоставени в член 15 от Директивата, които не могат да бъдат заобиколени чрез процедури, отнасящи се не само до правото на това лице на обезщетение, но и до правото му на пребиваване“ (точка 93).

83 — Независимо от това, което изглежда е посочено в текста на немски език на разпоредбата на член 7, параграф 1, буква б) от посочената директива; по този въпрос вж. заключението на генералния адвокат Wahl по дело Brey (C-140/12, EU:C:2013:337, т. 74 и сл.).

84 — C-140/12, EU:C:2013:565, т. 64 и сл. Споделям и защитаваното от генералния адвокат Whatelet становище в заключенията, представени по делата Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210,т. 107 и сл.) и García Nieto (C-299/14, EU:C:2015:366, т. 85 и сл.), че националните органи за тази цел би трябвало да отчитат и други обстоятелства, които позволяват да се установи наличието на реална връзка на съответния гражданин на Съюза с приемащата държава членка (или че е социално и икономически интегриран в нея, което съгласно посоченото от Обединеното кралство в крайна сметка се цели), каквито биха могли да бъдат предходната заетост, осигурителният стаж в тази държава, посещаването на училище от децата на негова издръжка (вж. постановеното от Съда в решение Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80) или наличието на тесни връзки от личен характер със съответната държава членка (в това отношение вж. решения Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, т. 50 и Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, т. 100).

98. Предвид изложеното по-горе и в случай че Съдът реши да обсъди този аспект на законосъобразността на оспореното национално законодателство, считам, че Комисията не е доказала, че Обединеното кралство не спазва посочените условията за форма и съдържание, поради което искът за неизпълнение на задължения не следва да бъде уважен и на това основание.

6. Обобщение

99. В заключение, считам, че съгласно предвиденото в националното законодателство при разглеждане на заявления за отпускане на социални обезщетения като семейни надбавки или ползването на данъчен кредит във връзка с отглеждането на дете органите на държавата членка да имат право да извършват необходимите проверки, за да се уверят в законността на пребиваването на нейна територия на гражданите на други държави членки, заявили отпускането на тези обезщетения, не води до забранената с член 4 от Регламент № 883/2004 дискриминация. За тази цел обаче отговорните за проверката органи трябва във всеки случай да спазват от процесуална гледна точка изискуемите принципи, по-специално принципа на пропорционалност, както и разпоредбите на член 14, параграф 2, втора алинея, член 15, параграф 1, член 30 и член 31 от Директива 2004/38.

V – **Разноски**

100. С оглед на направеното предложение за отхвърляне на иска, на основание член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда Комисията следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

VI – **Заключение**

101. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда:

1) Да отхвърли иска.

2) Да осъди Европейската комисия да заплати съдебните разноски.