Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 6. oktobra 2015 [1]

Zadeva C-308/14

Evropska komisija
proti
Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska

(Tožba zaradi neizpolnitve, ki jo je vložila Komisija proti Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska)

„Neizpolnitev obveznosti države — Koordinacija sistemov socialne varnosti — Uredba (ES) št. 883/2004 — Člen 4 — Enako obravnavanje v zvezi z upravičenostjo do dajatev socialne varnosti — Družinske dajatve — Pravica do prebivanja — Direktiva 2004/38/ES — Nacionalna zakonodaja, ki ne priznava pomoči za vzdrževanega otroka in davčnega dobropisa za vzdrževanega otroka tistim, ki nimajo pravice do prebivanja v zadevni državi članici“

1. Komisija Združenemu kraljestvu očita, da ni izpolnilo obveznosti iz Uredbe št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, [2] ker od prosilcev za določene socialne prejemke zahteva „test pravice do prebivanja“, pri čemer trdi, da navedeni test ni skladen s smislom navedene uredbe in je hkrati diskriminatoren.

2. V tem smislu se ponovno in tako kot v nedavnih zadevah Brey, [3] Dano [4] in Alimanovic [5] Sodišču zastavlja vprašanje o razmerju med Uredbo št. 883/2004 in Direktivo 2004/38. [6] Tudi tu se zastavlja vprašanje legitimnosti upoštevanja zakonitosti prebivanja v navedenem okviru obravnave prošenj za socialne dajatve, vendar s pomembnimi razlikami. V tistih predlogih za sprejetje predhodne odločbe je šlo za vprašanje razlage navedene direktive, pri čemer je bila Uredba št. 883/2004 vpletena le do določene stopnje, zdaj pa gre za vprašanje neizpolnitve navedene uredbe, v okviru katerega se razpravlja o sami primernosti uporabe navedene direktive v okoliščinah te zadeve.

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Uredba (ES) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72).

3 — C-140/12, EU:C:2013:565.

4 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

5 — C-67/14, EU:C:2015:597. Glej prav tako sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Whateleta, predstavljene v zadevi Garcia-Nieto in drugi, C-299/14, EU:C:2015:366.

6 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

3. Očitek diskriminatorne obravnave, ki nazadnje prevladuje in ki je usmerjen proti Združenemu kraljestvu, bo v bistvu zahteval osnovno razlikovanje med dvema vprašanjema: na eni strani je načelno vprašanje, ali je treba pri uporabi navedene uredbe upoštevati določbe Direktive 2004/38, ki uokvirjajo zakonitost prebivanja državljana Unije v državi članici, katere državljan ni; na drugi strani pa je popolnoma drugačno vprašanje, ki se nanaša na okoliščine in pogoje, pod katerimi je – odvisno od primera – preverjanje zakonitega prebivanja združljivo s prepovedjo diskriminacije iz člena 4 Uredbe št. 883/2004.

I – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

1. Uredba št. 883/2004

4. Člen 1(j) in (z) Uredbe št. 883/2004 določa:

„V tej uredbi:

[…]

(j) ‚stalno prebivališče' pomeni kraj, v katerem oseba običajno prebiva;

[…]

(z) ‚družinska dajatev' pomeni vse storitve [dajatve v naravi] ali denarne dajatve, namenjene pokrivanju družinskih izdatkov, razen predujmov preživnin in posebnih dodatkov ob rojstvu in posvojitvi otroka iz Priloge I".

5. Člen 3(1)(j) navedene uredbe določa:

„1. Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:

[…]

(j) družinske dajatve".

6. Člen 4 navedene uredbe, naslovljen „Enako obravnavanje", določa:

„Če v tej uredbi ni določeno drugače, imajo osebe, za katere se uporablja ta uredba, enake pravice in obveznosti po zakonodaji vsake države članice, kot državljani te države članice."

7. V členu 11(1) in (3)(e) navedene uredbe je določeno:

„1. Za osebe, za katere se uporablja ta uredba, velja zakonodaja ene same države članice. Ta zakonodaja se določi v skladu s tem naslovom.

[…]

3. V skladu s členi [od] 12 do 16 velja:

[…]

(e) za vsako drugo osebo, za katero se pododstavki [točke od] (a) do (d) ne uporabljajo, zakonodaja države članice stalnega prebivališča, brez poseganja v druge določbe te uredbe, ki ji jamčijo dajatve po zakonodaji ene ali več drugih držav članic.

8. Člen 67 te uredbe določa:

„Oseba je upravičena do družinskih dajatev v skladu z zakonodajo pristojne države članice, tudi za družinske člane, ki stalno prebivajo v drugi državi članici, kakor da bi stalno prebivali v prvi državi članici […]“.

2. Direktiva 2004/38

9. Člen 7 Direktive 2004/38 določa:

„1. Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev če:

(a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali

(b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali

(c)

— so vpisani v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica pooblasti ali financira na osnovi svoje zakonodaje ali upravne prakse, prvenstveno z namenom, da študirajo, kar vključuje poklicno usposabljanje, in

— imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici in zagotovijo ustreznemu nacionalnemu organu, z izjavo ali na kakšen drug enakovreden način, ki ga lahko izberejo, da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici ali

(d) so družinski člani, ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoje, navedene v točkah (a), (b) ali (c).

[…]

3. Za namene odstavka 1(a) državljan Unije, ki ni več delavec ali samozaposlena oseba, ohrani status delavca ali samozaposlene osebe v naslednjih primerih:

(a) če je začasno nezmožen za delo zaradi bolezni ali nezgode;

(b) če je ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko je bil zaposlen več kot eno leto in je prijavljen kot iskalec zaposlitve pri ustreznem zavodu za zaposlovanje;

(c) če je ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko se mu je iztekla pogodba o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta, ali potem, ko je postal neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih in se je prijavil kot iskalec zaposlitve pri ustreznem zavodu za zaposlovanje. V tem primeru ohrani status delavca za dobo najmanj šestih mesecev;

(d) če se vključi v poklicno usposabljanje. Razen v primeru, da je oseba neprostovoljno brezposelna, ohranitev statusa delavca zahteva usposabljanje, povezano s prejšnjo zaposlitvijo.“

10. Člen 14 iste direktive določa:

„1. Državljani Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členu 6, dokler ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

2. Državljani Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členih 7, 12 in 13, dokler izpolnjujejo pogoje določene v teh členih.

V posebnih primerih, v katerih obstaja utemeljen dvom, ali državljan Unije ali njegovi/njeni družinski člani izpolnjujejo pogoje, navedene v členih 7, 12 in 13, lahko države članice preverijo, če so ti pogoji izpolnjeni. To preverjanje se ne izvaja sistematično.

3. Ukrep izgona ne sme [biti] samodejno posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici s strani državljana Unije ali njegovih ali njenih družinskih članov.

[…]“.

11. V skladu z njenim členom 15(1) se „[p]ostopki, predvideni v členih 30 in 31, […] po analogiji uporabijo pri vseh odločanjih v zvezi z omejevanjem prostega pretoka državljanov Unije in njihovih družinskih članov iz drugih razlogov razen javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“.

12. Člen 24 navedene direktive z naslovom „Enako obravnavanje“ določa:

„1. Ob upoštevanju posebnih določb, ki so izrecno predvidene v Pogodbi in sekundarni zakonodaji, bi morali vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe. Uživanje te pravice se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki imajo pravico do prebivanja ali do stalnega prebivanja.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, kjer ustreza, v daljšem obdobju, predvidenem v členu 14(4)(b), niti ni dolžna, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študentske pomoči ali študentska posojila, drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status in članom njihovih družin.

B – *Nacionalno pravo*

13. Upoštevna britanska zakonodaja bo predstavljena v vseh sklepnih predlogih.

II – Predhodni postopek

14. Komisija je leta 2008 prejela številne pritožbe državljanov drugih držav članic, ki so prebivali v Združenem kraljestvu, v katerih so navedli, da jim pristojni britanski organi niso priznali pravice do nekaterih socialnih dajatev z obrazložitvijo, da niso imeli pravice do prebivanja v navedeni državi.

15. Komisija je navedeni državi članici poslala zahtevo po informacijah, ta pa je z dopisoma z dne 1. oktobra 2008 in 20. januarja 2009 odgovorila, da medtem ko se v skladu z britansko zakonodajo pravica do prebivanja v Združenem kraljestvu podeli vsem britanskim državljanom, se šteje, da državljani drugih držav članic v nekaterih okoliščinah ne uživajo pravice do prebivanja. Po mnenju vlade Združenega kraljestva ta omejitev temelji na pojmu pravice do prebivanja, kakor je začrtana v Direktivi 2004/38, in na omejitvah, ki jih ta določa za navedeno pravico, zlasti na zahtevi, da mora imeti oseba, ki ni delovno aktivna, na voljo zadostna sredstva, da ne postane breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

16. Komisija je 4. julija 2010 Združenemu kraljestvu poslala uradni opomin, v katerem je navedla določbe njegove zakonodaje, v katerih je bilo opredeljeno, da morajo prosilci za to, da bi bili upravičeni do nekaterih dajatev, imeti pravico do prebivanja v navedeni državi kot pogoj za to, da se obravnavajo kot običajni prebivalci Združenega kraljestva.

17. Vlada Združenega kraljestva je 30. julija 2010 odgovorila na uradni opomin z argumentom, da njen nacionalni sistem ni bil diskriminatoren in da je bila zahteva po pravici do prebivanja utemeljena kot sorazmeren ukrep, s katerim se zagotovi, da se dajatve izplačajo osebam, ki so dovolj vključene v Združeno kraljestvo.

18. Komisija je 29. septembra 2011 poslala obrazloženo mnenje, na katerega je Združeno kraljestvo odgovorilo z dopisom z dne 29. novembra 2011.

19. Ker Komisija ni bila zadovoljna s tem odgovorom, je vložila to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti. Glede na odločitev Sodišča v sodbi Brey,[7] ki jo je izdalo septembra 2013, se je Komisija odločila, da bo svojo tožbo omejila na zgoraj navedeni družinski dajatvi, in sicer pomoč za vzdrževanega otroka in davčni dobropis za vzdrževanega otroka, pri tem pa izključila „posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“, ki so tudi bile predmet obrazloženega mnenja in ki jih je v skladu s sodbo Brey mogoče opredeliti kot „socialno pomoč“ v smislu člena 7(1)(b) Direktive 2004/38.

III – Postopek pred Sodiščem

A – *Tožba Komisije*

1. Glavni očitek

20. Glavni očitek Komisije Združenemu kraljestvu je, da je Združeno kraljestvo z zahtevo, da ima prosilec za pomoč za vzdrževanega otroka ali za davčni dobropis za vzdrževanega otroka pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu, kot pogoj, da se obravnava kot oseba, ki v navedeni državi članici običajno prebiva,[8] dodalo zahtevo, ki v Uredbi št. 883/2004 ni navedena in zaradi katere so osebe, ki je ne izpolnjujejo, izključene iz zakonodaje s področja socialne varnosti katere od držav članic, kar pa Uredba skuša zagotoviti.

7 — C-140/12, EU:C:2013:565.

8 — Kakor je poudarilo Združeno kraljestvo, dejansko test običajnega prebivališča (ki velja tudi v primeru drugih socialnih dajatev, ki so predmet obrazloženega mnenja, vendar niso zaobsežene s tožbo zaradi neizpolnitve) ni tisti, ki velja za dajatve, ki so sporne v obravnavani zadevi in ki zahteva, da se prosilec „nahaja v Združenem kraljestvu“. Ena od zahtev, ki mora biti izpolnjena, da se lahko šteje, da se „nahaja v Združenem kraljestvu“, je, da – poleg tega, da mora biti tam fizično in da mora tam imeti običajno prebivališče – mora imeti tudi pravico do prebivanja v tej državi.

21. Po mnenju Komisije opredelitev „stalnega prebivališča“ v členu 1(j) Uredbe št. 883/2004 določa, da v tej uredbi stalno prebivališče pomeni „kraj, v katerem oseba običajno prebiva“.[9] Za Komisijo se ta kraj določi glede na sama dejstva, in sicer kje ima ta oseba središče svojih interesov, ne da bi na njeno razlago vplivale določbe člena 7 Direktive 2004/38. Dodaja, da člen 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 določa sistem kolizijskih pravil za določitev države članice, zakonodaja katere velja za osebe, za katere velja Uredba št. 883/2004. Komisija prav tako meni, da se torej zaradi zahteve po „pravici do prebivanja“, ki jo določa Združeno kraljestvo, „ne uporabijo“ pravila navedene uredbe, ki določajo zakonodajo, ki se uporabi, tako da nobena država članica ne bi bila zavezana plačati določene družinske dajatve zadevnim osebam, kljub temu da te osebe živijo v državi članici in vzdržujejo svoje otroke.

2. Podredni očitek

22. Podredno, Komisija očita Združenemu kraljestvu, da je s tem, ko je določilo pogoj za pridobitev pravice do določenih dajatev socialnega varstva, ki ga državljani Združenega kraljestva izpolnjujejo samodejno, ustvarilo položaj neposredne diskriminacije državljanov drugih držav članic ter s tem kršilo člen 4 Uredbe št. 883/2004.

23. Komisija navaja, da je Združeno kraljestvo med celotnim predhodnim postopkom menilo, da je bilo merilo „pravice do prebivanja“ še en del testa običajnega prebivališča,[10] ki ga je bilo treba upoštevati, saj gre za neodvisen pogoj, ki je sicer diskriminatoren, vendar utemeljen. Komisija – ki se opira na sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston, predstavljene v zadevi Bressol in drugi[11] – meni, da gre pri zahtevi po pravici do prebivanja za neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva. Gre za zahtevo, ki velja samo za tujce, saj jo britanski državljani, ki prebivajo v Združenem kraljestvu, izpolnjujejo samodejno, in da po njenem mnenju krši načelo enakopravnosti iz člena 4 Uredbe št. 883/2004. Ker gre za neposredno diskriminacijo, Komisija meni, da je ni mogoče utemeljiti.

24. Celo če bi šlo za posredno diskriminacijo, kakor zatrjuje Združeno kraljestvo, to po mnenju Komisije ni navedlo nobenega argumenta, na podlagi katerega bi bilo mogoče šteti, da je zadevna neenakost obravnavanja primerna in sorazmerna, da se z njo doseže cilj zagotavljanja dejanske povezave med prosilcem za dajatev in državo članico gostiteljico.

25. Združeno kraljestvo pa je trdilo, da osebe, ki gospodarsko niso dejavne, ne bi smele postati breme socialnega sistema države gostiteljice, razen če imajo določeno povezavo z navedeno državo. Komisija sprejema, da se želi država članica prepričati, da med prosilcem za dajatev in pristojno državo članico obstaja dejanska povezava, vendar v primeru dajatev socialne varnosti sama Uredba št. 883/2004 določa, kako se dokazuje obstoj te dejanske povezave (v tem konkretnem primeru na podlagi merila običajnega prebivališča), države članice pa ne smejo spremeniti, kar je tam določeno, in določati dodatnih zahtev. Po mnenju Komisije Združeno kraljestvo niti ni skušalo pokazati, koliko je merilo pravice do prebivanja primerno, da se ob dodelitvi dajatev socialnega varstva v okviru navedene uredbe ugotovi, ali je oseba dovolj povezana z Združenim kraljestvom.

9 — V nasprotju z „začasnim bivanjem“, ki v skladu s členom 1(k) Uredbe št. 883/2004 pomeni „začasno prebivališče“.

10 — V zvezi s testom za določitev, ali se prosilec nahaja v Združenem kraljestvu, glej opombo 8.

11 — C-73/08, EU:C:2009:396. Sklepanje generalne pravobranilke ni bilo prevzeto v sodbo Bressol in drugi (C-73/08, EU:C:2010:181), v kateri je bilo navedeno, da zadevno neenako obravnavanje pomeni posredno diskriminacijo (točka 47).

B – *Odgovor na tožbo*

26. Združeno kraljestvo v odgovoru na tožbo izpodbija glavni očitek Komisije in se v bistvu sklicuje na sodbo Brey,[12] v kateri je Sodišče torej zavrnilo enake argumente, ki jih Komisija navaja tudi v tej zadevi, ter odločilo, da „načeloma nič ne nasprotuje temu, da se zahteva, da morajo biti za dodelitev socialnih dajatev delovno neaktivnim državljanom Unije izpolnjeni pogoji za pridobitev pravice do zakonitega prebivanja v državi članici gostiteljici“ (točka 44). Prav tako je odločilo, da cilj člena 70(4) Uredbe št. 883/2004 – ki določa, tako kot člen 11, „kolizijsko pravilo“, katerega namen je preprečiti hkratno uporabo več nacionalnih zakonodaj in zagotoviti, da osebe, za katere velja navedena uredba, ne ostanejo brez zaščite na področju socialne varnosti, ker ni zakonodaje, ki bi jo zanje lahko uporabili – ni določiti vsebinske pogoje upravičenosti do dajatev, za katere je šlo v tistem primeru (posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki), temveč da „te pogoje načeloma določi vsaka država članica s svojo zakonodajo“ (točka 41). Po mnenju Združenega kraljestva velja enako sklepanje za kolizijsko pravilo, določeno v členu 11 Uredbe št. 883/2004, ki ima enako funkcijo kot člen 70(4) te uredbe (še posebej ta zadnja funkcija denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki), ko je treba določiti nacionalno zakonodajo, ki velja za prosilca.

27. V zvezi s podrednim očitkom Komisije Združeno kraljestvo potrjuje, da se očitek neposredne diskriminacije prvič pojavi v tožbi in da ni bil naveden v obrazloženem mnenju, ki ga je naslovila Komisija v okviru predhodnega postopka. Meni, da je Sodišče v več sodbah že odločilo, da je legitimno od državljanov Unije, ki so delovno neaktivni, zahtevati, da dokažejo, da imajo pravico do prebivanja, kot pogoj, da postanejo upravičeni do dajatev socialne varnosti, in da tudi Direktiva 2004/38 izrecno priznava to možnost, tako da ti državljani ne postanejo nerazumno breme za sistem socialne pomoči države članice gostiteljice. Načelo enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004 je treba razlagati glede na to načelo.

28. Združeno kraljestvo navaja, da je zahteva po pravici do prebivanja samo ena od treh kumulativnih zahtev, ki jih mora izpolniti prosilec, da dokaže, da se nahaja v Združenem kraljestvu. Izpolnitev drugih dveh (prisotnost in običajno prebivališče) ni odvisna od državljanstva prosilca, tako da državljan Združenega kraljestva ne izpolni samodejno zahteve, da „se mora nahajati v Združenem kraljestvu“, na podlagi katere bi postal upravičen do spornih dajatev. Vendar Združeno kraljestvo priznava,[13] da je izpolnitev teh zahtev enostavnejša v primeru njegovih državljanov kot v primeru državljanov drugih držav članic in da gre za posredno diskriminatoren ukrep.[14] Vendar je po mnenju Združenega kraljestva ukrep objektivno utemeljen – kakor je potrjeno v točki 44 sodbe Brey[15] v podobni zadevi – in sicer z namenom varstva javnih financ, upoštevajoč, da se zadevni dve dajatvi ne financirata iz prispevkov upravičencev, temveč iz davkov. Poleg tega ni nobenega znaka, da bi bil ukrep nesorazmeren z vidika uresničevanja cilja, zastavljenega v skladu s sodbo Brey.[16]

12 — C-140/12, EU:C:2013:565. Sodišče je v navedeni sodbi ugotovilo, da je bilo treba „varstveni dodatek, katerega namen je dopolniti starostno pokojnino“ v Avstriji, ki je bil predmet navedene zadeve, obravnavati kot „posebno denarno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki“ v smislu Uredbe št. 883/2004 in kot „dajatev socialne pomoči“ v smislu Direktive 2004/38. Zato je odločilo, da je načeloma v skladu s pravom Unije, če morajo državljani Unije za pridobitev pravice do prejemanja takega varstvenega dodatka dokazati, da imajo „pravico do zakonitega prebivanja“ v Avstriji, zato da se zagotovi, da to, da državljani Unije, ki so delovno neaktivni, prejemajo navedeno dajatev, ne postanejo nesorazmerno breme za avstrijske javne finance. Vsekakor pa je ugotovilo, da je treba preučiti posebne okoliščine konkretnega primera, zato da se ugotovi, ali lahko dodelitev zadevne dajatve osebi, ki je v takem položaju kot P. Brey, pomeni nesorazmerno breme za nacionalni sistem socialne pomoči.

13 — Točka 35 odgovora na tožbo.

14 — Točka 36 odgovora na tožbo.

15 — C-140/12, EU:C:2013:565.

16 — C-140/12, EU:C:2013:565, točke od 71 do 78.

C – *Replika*

29. V zvezi z glavnim očitkom je Komisija v repliki navedla, da se sodba Brey[17] nanaša samo na uporabo Direktive 2004/38 v zvezi s posebnimi denarnimi dajatvami, za katere se ne plačujejo prispevki in ki so značilne tako za socialno varnost kot tudi za socialno pomoč, medtem ko se obravnavana tožba nanaša na dve družinski dajatvi v smislu člena 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004, to je na prave dajatve socialne varnosti, za katere Direktiva 2004/38 ne velja. V tem smislu Komisija omenja vprašanje prevoda sodbe Brey, v točki 44 katere je v angleški različici prevedeno „social security benefits“, medtem ko nemška različica (ki je verodostojna, saj gre za avstrijski primer) govori o „Sozialleistungen“.[18]

30. Komisija opozarja na dejstvo, da zakonodaja Združenega kraljestva, namesto da bi spodbujala svobodno gibanje državljanov Unije, kar je cilj, ki ga poudarja zakonodaja Unije na področju koordinacije sistemov socialne varnosti, tega ne spodbuja, saj določa oviro za navedeno svoboščino v obliki diskriminacije glede na državljanstvo, in povzroči, da oseba na more imeti pravice do spornih družinskih dajatev niti v državi izvora, v kateri pač nima običajnega prebivališča, niti v državi gostiteljici, če tam nima pravice do prebivanja.

31. V zvezi s podrednim očitkom Komisija v repliki navaja, da Združeno kraljestvo razlaga kolizijsko pravilo iz člena 11 Uredbe št. 883/2004 v smislu, ki državi članici omogoča, da določi diskriminatorno zahtevo za upravičenost do dajatve socialne varnosti. Sklicevanje na to, da države članice lahko uvedejo legitimne omejitve, da preprečijo, da bi državljan Unije postal nerazumno breme za sistem socialne pomoči države članice gostiteljice, je mogoče samo v zvezi s socialno pomočjo in ne v zvezi z dajatvami socialne varnosti. Ravno zato ker mehanizem koordinacije sistemov socialne varnosti določa, da je treba družinske dajatve izplačevati v državi članici, kjer ima oseba, ki vzdržuje svoje otroke, običajno prebivališče, cilj varstva javnih financ, na katerega se sklicuje Združeno kraljestvo, ni legitimen cilj. Vsekakor merilo, ki ga je določilo Združeno kraljestvo, ni niti sorazmerno za uresničitev tega cilja (na primer oseba, ki je več let plačevala davke v Združenem kraljestvu, vendar je določen čas brezposelna, lahko izgubi svojo pravico do prebivanja v tej državi članici in s tem pravico do zadevne dajatve) niti ne zagotavlja presoje okoliščin konkretnega primera, kakor zahteva sodba Brey.[19]

D – *Duplika*

32. V dupliki je Združeno kraljestvo vztrajalo pri tem, da je njegovo nacionalno pravo mogoče uporabiti v skladu s kolizijskimi pravili Uredbe št. 883/2004 in da se lahko zgodi, da oseba, ki ima v navedeni državi članici običajno prebivališče, kljub vsemu ne more biti upravičena do zadevnih socialnih dajatev.

33. Združeno kraljestvo meni, da je izraz „social benefits“ širši od izraza „social security benefits“ in da čeprav se v sodbi Brey[20] v nemški in francoski različici uporablja ta prvi izraz namesto drugega, ta okoliščina vsekakor razširi obseg načela, ki ga določa v točki 44, in zajema tudi dajatve socialne varnosti. Nikakor pa se s sodbo Brey ne potrjuje, da je odločitev Sodišča v tej sodbi omejena izključno na posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki. Enako velja za sodbo Dano.[21]

17 — C-140/12, EU:C:2013:565.

18 — V francoščini „prestations sociales“, kar je enakovredno „social benefits“; v španščini „prestaciones sociales“.

19 — C-140/12, EU:C:2013:565, točke od 63 do 80.

20 — C-140/12, EU:C:2013:565, točka 44.

21 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

34. Poleg tega Združenemu kraljestvu ni jasno, zakaj naj bi bile države članice državljanom Unije, ki nimajo pravice do prebivanja, dolžne plačevati dajatve, kot sta sporni v obravnavani zadevi, ki presegajo jamstvo življenjskega minimuma in ki – ker se plačujejo iz davkov – lahko na koncu tudi postanejo nesorazmerno breme za javne finance v smislu sodbe Brey, če pa jim niso dolžne plačevati posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki in ki zagotavljajo ta življenjski minimum.[22] Združeno kraljestvo dodaja, da imata dajatvi, ki sta sporni v obravnavani zadevi, vsekakor značilnosti socialne pomoči, čeprav to ni nujen pogoj za to, da se uporabi načelo, določeno v sodbi Brey (ki se na splošno nanaša na „socialne dajatve“), tudi za dajatve, ki so predmet te tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Po mnenju Združenega kraljestva je Sodišče v sodbi Dano[23] potrdilo, da se samo državljani Unije, ki niso delovno aktivni in katerih prebivanje izpolnjuje zahteve člena 7(1)(b) Direktive 2004/38, lahko sklicujejo na pravico do enakega obravnavanja glede na državljanstvo v primeru dostopa do socialnih dajatev.

35. V zvezi z argumentom Komisije, da britanska zakonodaja ne zagotavlja presoje okoliščin konkretnega primera, kakor zahteva sodba Brey,[24] Združeno kraljestvo potrjuje, da je ta argument prvič naveden v repliki Komisije in da ni bil omenjen med predhodnim postopkom, zaradi česar ni dopusten v skladu s členom 127 Poslovnika Sodišča.

36. V vsakem primeru Združeno kraljestvo pojasnjuje,[25] kako v praksi poteka dodelitev dveh spornih dajatev. Oddelek, ki je zadolžen za dodelitev teh dveh dajatev, Her Majesty's Revenue and Customs, upošteva, med drugim, podatek, ki ga priskrbi Department for Work and Pensions, o tem, ali je bila osebi dodeljena socialna pomoč. To mu omogoča, da preuči, ali ima ta oseba pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu in torej ali ima pravico do obeh spornih dajatev. Če dvomi o tem, ali ta pravica do prebivanja obstaja ali ne, preuči v vsakem primeru posebej osebne okoliščine prosilca, vključno s podatki o plačevanju preteklih prispevkov, ali aktivno išče zaposlitev in ali obstajajo realne možnosti, da najde zaposlitev.

37. Dne 4. junija 2015 je bila obravnava, na kateri sta stranki v bistvenem povzeli trditve in odgovorili na vprašanja Sodišča.

IV – Presoja

A – *Uvod*

38. Kakor je bilo že navedeno, Komisija s to tožbo Sodišču predlaga, naj odloči, da Združeno kraljestvo s tem, da je kot pogoj za prejemanje pomoči za vzdrževanega otroka in davčnega dobropisa prav tako za vzdrževanega otroka določilo, da se je treba podvreči nadzoru – ali testu – zakonitega prebivanja v navedeni državi članici, ni izpolnilo obveznosti iz člena 4 Uredbe št. 883/2004.

39. Komisija je tožbo razdelila na glavni in podredni očitek. Komisija z glavnim očitkom trdi, da je Združeno kraljestvo skušalo vključiti test zakonitega prebivanja v preizkus običajnega prebivanja, določen v členu 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004, ter tako uvedla dodatno zahtevo, ki ni navedena v tej določbi. Podredno pa Komisija navaja, da navedena država članica določa pogoj, ki velja samo za osebe, ki niso državljani (glede na to imajo državljani Združenega kraljestva načeloma pravico do prebivanja v navedeni državi članici), ter tako povzročila diskriminacijo, ki je prepovedana s členom 4 navedene uredbe.

22 — C-140/12, EU:C:2013:565.

23 — C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 73.

24 — C-140/12, EU:C:2013:565, točke od 63 do 80.

25 — Točka 21 duplike.

40. Glede na to, kako je Komisija zasnovala ta argumenta, bi ju bilo torej treba načeloma analizirati v tem vrstnem redu: najprej argument nepravilnosti uvedbe testa zakonitega prebivanja, ker gre v skladu s členom 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 za test običajnega prebivališča; nato diskriminacijo, ki izhaja iz tega, da se od državljanov Unije, ki niso britanski državljani, zahteva test zakonitega prebivanja, ki se ga od državljanov Združenega kraljestva ne zahteva. Iz razlogov, ki jih bom pojasnil v nadaljevanju, pa na ta argumenta ne bom odgovoril tako.

41. Glavni argument Komisije je namreč, tako rekoč, izgubljal moč skozi celotni ta postopek. Upoštevati je treba, da je Združeno kraljestvo od takrat, ko je odgovorilo na obrazloženo mnenje, ki mu ga je poslala Komisija, vedno znova zavračalo, da je z zakonodajo, ki je predmet spora, skušalo nadzor nad zakonitostjo utemeljiti kot del nadzora nad tem, ali gre za običajno prebivališče. Združeno kraljestvo dejansko od tistega trenutka trdi, da je test zakonitega prebivanja, ki se uporabi v primerih, kot se obravnavajo v tej zadevi, avtonomen v razmerju do nadzora, ali gre za običajno prebivališče.[26] Tako se je jedro spora premaknilo k drugemu argumentu, in sicer k očitku diskriminacije, ki je prepovedana s členom 4 Uredbe št. 883/2004.

42. Zato bom argument, ki ga je Komisija navedla kot glavni očitek, obravnaval precej na kratko, nato pa se bom osredotočil na argument, ki je bil prvotno predstavljen kot podreden. Vendar okoliščine primera zahtevajo, da najprej predvsem pojasnim naravo socialnih dajatev, na kateri se nanaša ta zadeva.

B – *Socialni dajatvi, na kateri se nanaša tožba*

43. Ta tožba zaradi neizpolnitve obveznosti se nanaša na pomoč za vzdrževanega otroka („child benefit“) in na davčni dobropis za vzdrževanega otroka („child tax credit“), ki sta oba denarni dajatvi, ki se financirata iz davkov in ne iz prispevkov upravičencev, in ki imata skupni cilj, da prispevata k pokrivanju družinskih stroškov. Združeno kraljestvo ni nobenega od njiju vključilo v prilogo X k Uredbi št. 883/2004, pri čemer se v tem postopku ni razpravljalo o tem, da se ne obravnavata kot posebni denarni dajatvi, za kateri se ne plačujejo prispevki, v smislu člena 70 te uredbe.

44. V skladu s členom 141 Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (zakon o prispevkih in dajatvah socialne varnosti iz leta 1992) „oseba, ki skrbi za enega ali več otrok v določenem tednu, je v skladu z določbami tega poglavja tega zakona upravičena do pomoči (poimenovana ‚child benefit‘) za ta teden in za otroka ali vsakega od otrok, za katere skrbi“.[27] Pomoč za vzdrževanega otroka je družinska dajatev, katere namen je v glavnem kriti del stroškov, ki jih ima tisti, ki skrbi za enega ali več otrok, zaradi oskrbe teh otrok. Načeloma gre za univerzalno dajatev, čeprav morajo prosilci z višjimi dohodki, ko izpolnijo davčne obveznosti, vrniti znesek, ki je največ enak znesku te dajatve, ki so jo prejeli.[28]

26 — Glej predvsem stran 3 odgovora Združenega kraljestva na obrazloženo mnenje.

27 — V zvezi s pomočjo za vzdrževanega otroka glej za Veliko Britanijo člen 146 Social Security Contributions and Benefits Act 1992 in člen 23 Child Benefit (General) Regulations 2006 (pravilnik o pomoči za vzdrževanega otroka (splošni) iz leta 2006, kakor je bil spremenjen s Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014 (pravilnikom o pomoči za vzdrževanega otroka (splošni) in davčnih dobropisih (prebivanje) (sprememba) iz leta 2014)) ter za Severno Irsko člen 142 Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 (zakon o prispevkih in dajatvah socialne varnosti (Severna Irska) iz leta 1992) in člen 27 navedenega Child Benefit (General) Regulations (kakor je bil spremenjen).

28 — Glej podrobnosti na https://www.gov.uk/child-benefit, spletna stran vlade Združenega kraljestva, kjer so podatki o tem, kako je urejena ta pomoč. Glede na podatke na tej spletni strani pomoč za vzdrževanega otroka trenutno znaša 20,70 GBP na teden za prvega otroka in 13,70 GBP na teden za vsakega od ostalih otrok. Glej tudi stran https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit, na kateri so navedeni praktični podatki o prošnji za to pomoč in njeno pridobitev.

45. „Davčni dobropis“ za vzdrževanega otroka, ki je urejen v členih 8 in 9 Tax Credits Act 2002 [29] (zakon o davčnih dobropisih iz leta 2002), pa je prav tako denarna dajatev, ki se izplača osebam, ki skrbijo za otroke, in katere znesek je odvisen od ravni dohodkov družine, števila vzdrževanih otrok ter drugih okoliščin, kot je morebitna invalidnost enega od družinskih članov. [30] Davčni dobropis za vzdrževane otroke je nadomestil vrsto dopolnjujočih se dajatev, ki so se izplačevale prosilcem za različne dodatke za vzdrževanje (ki so bili povezani z dohodki) za vzdrževane otroke, katerih splošni cilj je bil zmanjšati revščino otrok. [31]

46. V zvezi z naravo navedenih dajatev se strinjam s Komisijo, da gre za dajatvi socialnega varstva v smislu Uredbe št. 883/2004. Konkretneje, gre za družinske dajatve v smislu člena 3(1)(j) v povezavi s členom 1(z) navedene uredbe, saj gre v skladu z značilnostmi, ki so naštete v sodni praksi Sodišča, za dajatve, ki se podeljujejo samodejno tistim, ki izpolnjujejo določene objektivne zahteve, ne glede na posamično in prosto presojo osebnih potreb, in so namenjene plačevanju družinskih izdatkov. [32]

47. Poleg tega se tudi strinjam s Komisijo, da zaradi dejstva, da obveznost plačevanja prispevkov ni pogoj za njuno dodelitev, ni mogoče podvomiti o opredelitvi spornih dajatev kot dajatvah socialne varnosti. Način financiranja dajatve namreč ni pomemben za to, da se jo opredeli kot dajatev socialne varnosti, saj v skladu s členom 3(2) Uredbe št. 883/2004 dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, niso izključene iz področja uporabe te uredbe. [33]

C – *Skladnost testa zakonitega prebivanja kot dodatne zahteve, ki je vključena v preverjanje običajnega prebivališča, z Uredbo*

48. Komisija z glavnim očitkom trdi, da je Združeno kraljestvo test zakonitega prebivanja vključilo v preverjanje običajnega prebivanja, določenega v členu 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004, ter tako uvedlo dodatno zahtevo, ki ni navedena v tej določbi. V skladu z navedeno točko (e) „za vsako drugo osebo, za katero se pododstavki [točke od] (a) do (d) ne uporabljajo, [velja] zakonodaja države članice stalnega prebivališča“. Nekatera pojasnila bi morala olajšati odgovor na ta očitek.

49. Spomniti je treba, da je cilj Uredbe št. 883/2004 koordinacija nacionalnih sistemov socialne varnosti držav članic z namenom zagotoviti, da se lahko pravica do prostega gibanja ljudi učinkovito izvaja. V tem smislu Uredba št. 883/2004 določa vrsto skupnih načel, ki jih morajo zakonodaje s področja socialne varnosti vseh držav članic upoštevati in ki skupaj s sistemom kolizijskih pravil, ki jih vsebuje, zagotavljajo, da osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja

29 — V zvezi z zahtevo po prebivališču v primeru davčnega dobropisa za vzdrževane otroke glej določbo člena 3 Tax Credits (Residence) Regulations 2003 (pravilnik o davčnih dobropisih (prebivališče) iz leta 2003, kakor je bil spremenjen s Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014).

30 — Kljub njegovemu poimenovanju je davčni dobropis za vzdrževanega otroka znesek, ki ga pristojna uprava periodično nakazuje na bančni račun upravičencev in ki je očitno povezan z njihovim statusom davčnih zavezancev. Na strani https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get ni določen konkretni znesek, saj je odvisen od določenih osebnih in družinskih okoliščin. Več podrobnosti o tem, kako je urejen ta davčni dobropis, na https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit.

31 — Točka 6 odgovora Združenega kraljestva na tožbo.

32 — Sodba Hoever in Zachow (C-245/94 in C-312/94, EU:C:1996:379, točka 27). Glej tudi sodbo Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, točka 22). Res je, da je znesek davčnega dobropisa za vzdrževanega otroka odvisen od ravni dohodkov družine in od števila otrok ter se ga ne prejema več, ko ti dohodki presežejo določen prag, vendar je Sodišče v sodbi Hughes (C-78/91, EU:C:1991:331, točka 17) že razsodilo, da to ne pomeni, da je dodelitev navedene dajatve odvisna od posamezne presoje osebnih potreb prosilca, kar je značilno za socialno pomoč, saj gre za objektivna in zakonsko določena merila, na podlagi katerih, takoj ko so izpolnjena, nastane pravica do navedene dajatve, ne da bi pristojni organ lahko upošteval druge osebne okoliščine.

33 — Glej sodbo Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, točka 21).

v Uniji, niso v slabšem položaju v različnih nacionalnih sistemih, zato ker so izkoristile navedeno svoboščino.[34] Eno od teh skupnih načel je načelo enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004, v katerem je za posebno področje socialne varnosti določena prepoved diskriminacije glede na državljanstvo, ki velja za celotno pravo Unije na podlagi člena 18 PDEU.[35]

50. Glede kolizijskega pravila[36] je namen člena 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 določiti nacionalno zakonodajo, ki velja za prejemanje dajatev socialne varnosti, naštete v členu 3(1) (med njimi družinske dajatve), v primeru oseb, za katere ne veljajo določbe iz točk od (a) do (d) navedenega člena 11(3), to je v bistvu oseb, ki niso delovno aktivne. Namen pravila iz člena 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 je preprečiti tako hkratno uporabo različnih nacionalnih zakonodaj za določen položaj in zaplete, ki bi lahko bili posledica tega, kot tudi to, da bi bilo osebam, za katere velja navedena uredba, odvzeto varstvo na področju socialne varnosti, ker ne bi bilo zakonodaje, ki se uporabi.[37]

51. Na podlagi navedenega člena 11(3) za osebe, za katere velja točka (e), velja zakonodaja države članice stalnega prebivališča – brez poseganja v druge določbe Uredbe št. 883/2004, ki ji jamčijo dajatve po zakonodaji ene ali več drugih držav članic – kar je, kakor je opredeljeno v členu 1(j) navedene uredbe, „kraj, v katerem oseba običajno prebiva“.[38]

52. Zato je treba, ko se določa, kje je „običajno“ prebivališče osebe, ki spada na področje uporabe Uredbe št. 883/2004, v smislu njenega člena 11(3)(e), upoštevati zgolj dejanske okoliščine. Sodišče je v sodni praksi[39] razvilo neizčrpen seznam elementov (pri čemer so vsi dejanski), ki jih je treba upoštevati pri določitvi kraja običajnega prebivališča osebe – seznam, ki je trenutno opredeljen v členu 11(1) Uredbe št. 987/2009[40] – zato da se lahko ugotovi, zakonodaja katere države članice se bo uporabila v konkretnem primeru v okviru Uredbe št. 883/2004. Nazadnje pa se glede dejanske narave pojma „običajno prebivališče“ strinjata obe stranki.

53. Glede na navedeno vse kaže na to, da težavo povzročajo izrazi, ki jih uporablja britanska zakonodaja, ki se sklicuje na vrsto pravnih domnev, ko določa, da „se ne nahajajo“ na ozemlju Združenega kraljestva tisti, ki glede na pravo Unije niso zakonito v navedeni državi.[41] S tem je nacionalna zakonodaja po nepotrebnem pomešala dve kategoriji, in sicer „zakonito prebivanje“ in „običajno prebivanje“, ki pa se ju ne sme pomešati, kakor je pravilno navedla Komisija. Poleg tega dobesedno razumevanje navedene zakonodaje lahko pripelje celo do tega, da bi Komisiji dali prav, ko

34 — Glej v zvezi s tem K. Lenaerts in P. van Nuffel, European Union Law, 3. izdaja, London: Sweet & Maxwell, 2011, str. 269, in E. Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, 3. izdaja, Berlín: Erich Schmidt, 2006, str. 49 in 50 ter 68 in naslednje.

35 — O vsebini načela enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije glede na državljanstvo na posebnem področju prava Unije, in sicer na področju socialne varnosti, glej M. Husmann, „Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 VO 1408/71 und der Artt. 4 und 5 VO 883/2004“, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* št. 3, 2010, str. 97 in naslednje, in A. Bokeloh, „Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen in der Europäischen Sozialrechtskoordinierung“, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* št. 10, 2013, str. 398 in naslednje, ter E. Eichenhofer, *op. cit.*, str. 82 in naslednje, ter tam navedeni bibliografija in sodna praksa.

36 — Za sistem kolizijskih pravil, ki ga vsebuje Uredba št. 883/2004, je značilno, da povzroči, da se zakonodajalcu vsake države članice odvzame pristojnost, da določi področje uporabe in zahteve za uporabo nacionalne zakonodaje tako v zvezi s posamezniki, za katere ta zakonodaja velja, kot v zvezi z ozemljem, na katerem učinkujejo nacionalne določbe (sodba Ten Holder, 302/84, EU:C:1986:242, točka 21).

37 — Glej po analogiji sodbo Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 38 in naslednje).

38 — Sodišče je že odločilo, da izraz „stalno prebivališče“ v tem smislu pomeni „običajno prebivališče“, in sicer kraj, kjer zadevne osebe običajno prebivajo oziroma v katerem imajo običajno središče svojih interesov, in je zato avtonomen pojem prava Unije (sodbi B., C-394/13, EU:C:2014:2199, točka 26, in Swaddling, C-90/97, EU:C:1999:96, točki 28 in 29).

39 — Glej zlasti sodbi Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96, točka 29) in Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303, točka 45 in naslednje).

40 — Uredba (ES) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 284, str. 1).

41 — Tako pri pomoči za vzdrževanega otroka kot pri davčnem dobropisu za vzdrževanega otroka upoštevna zakonodaja za pridobitev pravice do teh dajatev zahteva, da se prosilec „nahaja v Združenem kraljestvu“ (dobesedno „is in Great Britain“) ali na Severnem Irskem. Nato je natančneje določeno, da je ta zahteva izpolnjena samo, če je prosilec (a) fizično v Združenem kraljestvu, (b) ima svoje običajno prebivališče v Združenem kraljestvu in (c) *ima pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu*. Tako se izključi dodelitev teh dajatev, če prosilec nima pravice do prebivanja v Združenem kraljestvu, saj se v takem primeru v skladu s členom 23(4) Child Benefit (General) Regulations 2006 in členom 3(5) Tax Credits (Residence) Regulations 2003 v povezavi s členom 146 Social Security Contributions and Benefits Act de 1992 šteje, da se ta oseba „ne nahaja“ v Združenem kraljestvu.

navaja, da je Združeno kraljestvo v test običajnega prebivališča vključilo en element, in sicer element zakonitega prebivanja, ki je popolnoma drugačen od prvega elementa in ki ga na določen način „izkrivlja“, in da bi zgolj zato trdili, da Združeno kraljestvo ne izpolnjuje obveznosti iz Uredbe št. 883/2004.

54. Vendar bi bilo tako sklepanje preveč poenostavljeno in ne nazadnje po mojem mnenju tudi napačno. Očitno je, da ne glede na formulacijo ali jezik, ki sta gotovo napačna, nacionalni zakonodajalec v obravnavani zadevi ni „izkrivil“ testa običajnega prebivališča, tako da je uporabil zakonitost prebivanja kot obliko za presojo, ali ga za običajno prebivanje.[42] Kakor je bilo navedeno zgoraj, se je Združeno kraljestvo namreč v odgovoru na obrazloženo mnenje Komisije oddaljilo od tega, da bi zagovarjalo test zakonitega prebivanja, ki ga povezuje z nadzorom običajnega prebivanja iz člena 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004. Združeno kraljestvo dejansko trdi – neodvisno od člena 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004, celo celotne Uredbe – da gre za preverjanje zakonitosti prebivanja, kakor izhaja iz prava Unije (in zlasti iz Direktive 2004/38) v okviru dodelitve nekaterih socialnih dajatev.

55. Sama Komisija je prevzela ta preobrat v argumentu Združenega kraljestva in oblikovala podredni očitek v smislu, da če test zakonitega prebivanja ni vključen v preverjanje običajnega prebivanja, temveč se zakonitost prebivanja nadzira samostojno, to nujno povzroči diskriminacijo, ki je prepovedana s členom 4 navedene uredbe. Mogoče je reči, da se je Komisija že takoj zavedala, da je srž težave v členu 4 Uredbe št. 883/2004. Čeprav je namreč osredotočila vso svojo argumentacijo v zvezi z glavnim očitkom na preverjanje (običajnega) prebivanja kot navezno okoliščino, ki se uporablja v kolizijskem pravilu iz člena 11(3)(e) te uredbe, Združenemu kraljestvu dejansko očita samo neizpolnitev člena 4 navedene uredbe.

56. Glede na vse zgoraj navedeno je treba zavrniti očitek, ki ga je kot glavni očitek navedla Komisija, ker test zakonitega prebivanja, ki ga uvaja britanska zakonodaja, ne vpliva na določbe člena 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004.

D – *Diskriminacija, ki je v nasprotju s členom 4 Uredbe št. 883/2004, ki bi jo lahko povzročilo Združeno kraljestvo z nadzorom zakonitosti prebivanja prosilca pri obravnavanju prošenj za nekatere socialne dajatve*

1. Predhodni premisleki

57. Komisija meni, da tudi če bi se sprejelo, da bi bil test zakonitega prebivanja lahko avtonomen v razmerju do preverjanja običajnega prebivanja iz člena 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004, je Združeno kraljestvo vsekakor kršilo navedeno uredbo. Preverjanje zakonitosti prebivanja v okviru obravnavanja prošenj za dajatve socialne varnosti je po mnenju Komisije diskriminatorno in v nasprotju s členom 4 Uredbe št. 883/2004, saj določa zahtevo, ki velja samo za tiste, ki niso državljani, saj državljani Združenega kraljestva načeloma uživajo pravico do prebivanja v navedeni državi članici. Navedeni člen 4 namreč nalaga enako obravnavanje v zvezi s pravicami in obveznostmi, določenimi v nacionalni zakonodaji s področja socialne varnosti. Ta argument zahteva kompleksnejši odgovor, v nasprotju s tem, kar je predstavila Komisija.

58. Prvič, dotakniti se je treba načelnega vprašanja, ali je država članica zavezana podeliti socialne dajatve, kakršne so te, ki so predmet obravnavane zadeve, ki jih dodeli svojim državljanom in državljanom Unije, ki tam prebivajo zakonito, državljanu Unije, ki ne prebiva zakonito na njenem ozemlju (to je ne izpolnjuje zahtev, določenih zlasti v Direktivi 2004/38). Glede na odgovor na to vprašanje, se bo izkazalo, ali je diskriminatorno v smislu člena 4 Uredbe št. 883/2004, da država članica dodeli nekatere socialne dajatve samo tistim, ki zakonito prebivajo na njenem ozemlju.

42 — Združeno kraljestvo je to izrecno potrdilo v točki 32 svojega odgovora na tožbo in v točki 7 duplike.

59. Drugič, če bo zgoraj navedeno vprašanje pojasnjeno, bo treba obravnavati bolj specifično vprašanje, ali lahko država članica, od katere se zahteva določena socialna dajatev, kot sta ti, ki sta predmet te zadeve, legitimno preverja, ali prosilec tam zakonito prebiva, hkrati in ob preverjanju, ali ima tam običajno prebivališče.

60. Nazadnje, če bo težava, ki jo bom obravnaval na drugem mestu, prav tako pojasnjena, se bo treba lotiti še vprašanja v zvezi s tem, ali je ta pravica države članice tako rekoč vsesplošna ali pa je legitimna samo pod določenimi pogoji. Kakor bomo videli, se ta vidik težave pojavi šele na koncu, pri čemer je opredeljen zelo na kratko, in sicer v repliki Komisije, zaradi česar Združeno kraljestvo meni, da je ta trditev nedopustna, ker je prepozna. Zato bo treba po potrebi obravnavati morebitno nedopustnost te trditve, ne glede na to, da bom zaradi primernosti morda predlagal odgovor na to vprašanje.

2. Povezava s sodno prakso iz sodb Brey in Dano

61. Vendar je treba, še preden začnem obravnavo po navedenem vrstnem redu, tu napotiti na morebitno pomembnost doktrine iz sodb Brey [43] in Dano [44], na katero so se stranke večkrat sklicevale ves čas postopka, za to zadevo. [45]

62. Najprej je treba ugotoviti, da je sodna praksa iz sodb Brey [46] in Dano [47] nedvomno pomembna za to zadevo, saj se v navedenih sodbah obravnava legitimnost tega, da država članica v okviru podelitve socialnih dajatev državljanom Unije, ki prebivajo na njenem ozemlju, upošteva zakonitost prebivanja.

63. Medtem ko se je v zadevah Brey in Dano Sodišče moralo v okviru obeh postopkov za sprejetje predhodne odločbe izreči o pravilni razlagi člena 7 Direktive 2004/38, o katere upoštevnosti se ni razpravljalo, pa se v tej zadevi v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti razpravlja o tem, ali je treba uporabiti navedeno direktivo – zlasti navedeno določbo – v okviru uporabe Uredbe št. 883/2004. [48]

64. Po drugi strani, drugače od zadeve, ki jo obravnavam, so bile predmet navedenih sodb in sodbe Alimanovic [49] posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, urejene v členu 70 Uredbe št. 883/2004, in so se obravnavale kot socialna pomoč v smislu Direktive 2004/38. [50] Medtem ko Direktiva 2004/38 upošteva, da obstaja možnost prejemanja dajatev socialne pomoči samo v primeru zakonitega prebivanja, [51] pa ne določa ničesar v zvezi z dajatvami socialne varnosti, kot sta ti, ki sta predmet te zadeve.

65. Glede na to se bodo upoštevni sklici na to sodno prakso pojavljali v moji argumentaciji.

43 — C-140/12, EU:C:2013:565.

44 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

45 — Glej tudi novejšo sodbo Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), na katero se stranki nista sklicevali, saj je bila izrečena po obravnavi v tej zadevi.

46 — C-140/12, EU:C:2013:565.

47 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

48 — Upoštevati je treba, da Direktiva 2004/38 – v primeru državljanov, ki niso delovno aktivni, zlasti v njenem členu 7(1)(b) – določa pogoje, ki jih mora preveriti država članica gostiteljica pri ugotavljanju, ali se oseba, ki prosi za socialne dajatve, ki so predmet te zadeve (ki jih zajema stvarno področje uporabe Uredbe št. 883/2004), redno nahaja na njenem ozemlju.

49 — C-67/14, EU:C:2015:597, točka 43.

50 — Glej po analogiji sodbo Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 58 in naslednje).

51 — Pri tem pa se neizogibno uvede, kakor je poudaril generalni pravobranilec M. Whatelet v točki 96 sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Dano (C-333/13, EU:C:2014:341), „možnost neenakega obravnavanja pri podeljevanju dajatev socialne pomoči med državljani države članice gostiteljice in drugimi državljani Unije“.

3. Obveznost države članice, da dodeli socialne dajatve glede na zakonito prebivanje, in posledice za očitek diskriminatornega obravnavanja

66. Prvo vprašanje, ki ga je treba obravnavati kot načelno vprašanje, je, ali je država članica zavezana samo, da dodeli socialne dajatve, ki jih dodeli svojim državljanom, državljanu Unije, ki prebiva na njenem ozemlju, če ta izpolnjuje zahteve, določene zlasti v Direktivi 2004/38. Kot sem že navedel, bo sklep, do katerega bom prišel, imel posledice za vprašanje, ali gre za diskriminacijo v smislu člena 4 Uredbe št. 883/2004, če država članica ne dodeli socialnih dajatev, kot sta ti, ki sta predmet te zadeve, tistim, ki ne prebivajo zakonito na njenem ozemlju.

67. Za odgovor na to vprašanje je treba v skladu s tem, na kar je spomnilo Sodišče v sodbi Dano,[52] izhajati iz tega, da člen 20(1) PDEU vsem osebam, ki imajo državljanstvo ene od držav članic, priznava status državljana Unije. Kot je Sodišče že večkrat razsodilo, je namen statusa državljana Unije ta, da postane temeljni status državljanov držav članic, ki tem državljanom, ki so v enakem položaju, omogoča, da so na področju uporabe *ratione materiae* Pogodbe DEU, neodvisno od državljanstva in brez poseganja v izjeme, ki so v zvezi s tem izrecno določene, enako pravno obravnavani.[53]

68. Vsak državljan Unije se torej lahko v vseh položajih, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije, sklicuje na prepoved diskriminacije glede na državljanstvo iz člena 18 PDEU. Med te položaje spada uresničevanje svobode gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki jo priznavata člena 20(2), prvi pododstavek, točka (a), PDEU in 21 PDEU.[54]

69. V zvezi s tem je v skladu z odločitvijo Sodišča v sodbi Dano[55] vendarle treba ugotoviti, da člen 18(1) PDEU prepoveduje vsakršno diskriminacijo glede na državljanstvo, „[k]jer se uporabljata Pogodbi in ne da bi to vplivalo na njune posebne določbe“. Člen 20(2), drugi pododstavek, PDEU izrecno pojasnjuje, da se pravice, ki jih ta člen podeljuje državljanom Unije, uresničujejo „v skladu s pogoji in omejitvami, opredeljenimi s Pogodbama, in ukrepi, sprejetimi za njuno izvajanje“. Poleg tega tudi člen 21(1) PDEU pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic vsem državljanom Unije prizna le ob upoštevanju „omejitev ter pogojev, določenih s Pogodbo in ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev“.[56] Tudi pojasnilo k členu 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – ki opredeljuje svobodo gibanja in prebivanja – se sklicuje na omejenost navedene svoboščine, ko določa, da „[p]ravica, zagotovljena z odstavkom 1, je pravica, zagotovljena s členom 20(2)(a) [PDEU] […]. V skladu s členom 52(2) Listine se uporablja pod pogoji in v mejah, določenih v pogodbah“.[57]

70. V zvezi s tem je treba spomniti, da Uredba št. 883/2004 ohranja neposredno pomensko povezavo s temeljno pravico do prostega gibanja državljanov Unije, saj je bila sprejeta, da bi olajšala in zagotavljala njeno učinkovito uresničevanje s koordinacijo nacionalnih sistemov socialne varnosti.[58] Ko sem že spomnil zgoraj, je namreč cilj Uredbe št. 883/2004 koordinirati nacionalne sisteme socialne varnosti držav članic z namenom – kakor je poudarjeno v njenih uvodnih izjavah – „zagotovit[ve] učinkovitega uresničevanja pravice do prostega gibanja oseb“ (uvodna izjava 45) in s tem „prispevati

52 — C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 57.

53 — Sodbe Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31), D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, točka 28) in N. (C-46/12, EU:C:2013:97, točka 27).

54 — Med mnogimi drugimi, sodbi Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 59) in N. (C-46/12, EU:C:2013:97, točka 28).

55 — C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 60.

56 — Glej, med drugim, sodbe Baumbast in R (C-413/99, EU:C:2002:493, točka 84 in naslednje), Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, točka 31 in naslednje) in Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točki 46 in 47).

57 — Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah, UL 2007, C 303, str. 17.

58 — Glej v zvezi s tem sodbo Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303): načela, na katerih temeljijo pravila o usklajevanju nacionalnih zakonodaj na področju socialne varnosti, ustrezajo tistim, ki so lastna področju prostega gibanja oseb, pri čemer je temeljno tisto načelo, po katerem delovanje Unije med drugim vključuje odpravo ovir za prosto gibanje oseb med državami članicami (točka 39).

k izboljšanju […] življenjskega standarda in pogojev za zaposlitev“ tistih, ki se gibljejo v Uniji (uvodna izjava 1). Zato so pravice, ki jih priznava Uredba št. 883/2004, pravice, ki zagotavljajo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije pod zakonitimi pogoji, pod katerimi se prizna navedena svoboščina.[59]

71. Nekateri pogoji in omejitve, ki jih člena 20 PDEU in 21 PDEU določata za uresničevanje svobode gibanja in prebivanja v Uniji – ne kot absolutne svoboščine,[60] temveč „urejene“ – so določeni v Direktivi 2004/38.[61] Navedena direktiva, v katere skladnost s Pogodbami Sodišče v sodbah Brey,[62] Dano[63] in Alimanovic[64] ni podvomilo niti se o njej ni razpravljalo med tem postopkom, je bila v skladu s svojo uvodno izjavo 4 sprejeta, da bi presegli sektorski in posamični pristop k dosedanjemu urejanju pravice do prostega gibanja in prebivanja ter olajšali uresničevanje te pravice.

72. Zato je treba izhajati iz tega, da določbe Direktive 2004/38, ki urejajo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije, ostanejo v celoti v veljavi tudi v okviru uredbe, kot je ta, ki jo obravnavamo, katere namen je končno zagotoviti učinkovitost pravice do prostega gibanja in prebivanja v Uniji, ter jih v teh okoliščinah ni mogoče šteti za neuporabne. V tem smislu se ne morem strinjati s trditvijo Komisije,[65] da „pojem prebivališča v Uredbi št. 883/2004 […] ni podrejen nobeni pravni premisi“.[66]

73. Menim, da ni odveč spomniti, da bi bil pravni red Unije težko sestavljen iz več ločenih razdelkov. To še toliko bolj drži v primeru dveh pravil prava Unije, ki sta tako tesno povezani, kot sta ti, ki sta predmet te zadeve.[67] Če – kot sem že navedel – pravo Unije za izvajanje svobode gibanja in prebivanja določa nekatere omejitve in pogoje, ki so določeni predvsem v Direktivi 2004/38, je očitno, da določb Uredbe št. 883/2004 ni mogoče razlagati na način, ki bi pripeljal do nevtralizacije pogojev in omejitev, ki spremljajo priznanje in razglasitev navedene svoboščine.[68] Vsekakor je treba poiskati razlago, ki najbolje spodbuja status državljanstva Unije in svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije, ob spoštovanju ciljev, ki jim sledita obe pravili, in ureditve, ki jo vsebujeta.

74. Menim, da poleg tega zgoraj navedeno stališče potrjuje tudi sodna praksa Sodišča, ki je upravičenost do socialnih dajatev pod enakimi pogoji kot za državljane države članice gostiteljice običajno povezalo s tem, da je prosilec „zakonito“ prebival na ozemlju navedene države.[69] Še več, to je nedavno potrdilo tudi Sodišče v sodbi Brey, ko je navedlo, da „načeloma nič ne nasprotuje temu, da se zahteva, da morajo biti za dodelitev socialnih dajatev delovno neaktivnim državljanom Unije izpolnjeni

59 — Uredba št. 883/2004 ne usklajuje pravnih pravil držav članic na področju socialne varnosti, tako da so države članice še vedno pristojne za odločanje, komu bodo podelile katere dajatve in pod kakšnimi pogoji ter kako bodo financirale svoje socialne sisteme. Navedena uredba načeloma ne določa vnaprej materialnih pogojev, ki jih vsaka država članica določi za dodelitev dajatev socialne varnosti, ki so predmet koordinacije v skladu s to uredbo, če se spoštujejo skupna načela, ki jih določa (glej v tem smislu sodbo Brey, (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 41 in tam navedena sodna praksa).

60 — Kot je priznala sama Komisija na obravnavi.

61 — Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Whateleta, predstavljene v zadevi Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, točka 90).

62 — C-140/12, EU:C:2013:565, točki 46 in 47.

63 — C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 60 in naslednje.

64 — C-67/14, EU:C:2015:597.

65 — Glej točko 33 njene tožbe.

66 — Točka 32 tožbe.

67 — Sodišče je ob številnih priložnostih obravnavalo povezavo med svobodo gibanja državljanov Unije, ki niso delovno aktivni ali ki iščejo zaposlitev, ter njihovo upravičenostjo do različnih socialnih dajatev. Glej zlasti, med veliko drugimi, sodbe 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 in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344) in same sodbe Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) in Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597).

68 — V tem smislu se ne morem strinjati s trditvijo Komisije iz točke 18 replike, da test prebivanja v zvezi z dajatvami socialne varnosti, kot sta ti, ki sta predmet te zadeve, uvaja omejitve svobode gibanja, ki ne bi obstajala, če bi se uporabil zgolj test običajnega prebivanja.

69 — Glej zlasti sodbo Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, točka 63) („se lahko državljan Unije […], ki *zakonito prebiva na območju države članice gostiteljice*, v vseh primerih z vsebinskega področja uporabe prava Skupnosti sklicuje na člen 6 Pogodbe“ (moj poudarek)), trditev, ki se dobesedno ponovi v sodbah Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, točka 32) in Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, točka 32), v katere točki 46 je potrjeno, da „člen 3 Direktive 93/96 ne ovira državljana države članice, ki na podlagi člena 18 ES in Direktive 90/364 *zakonito prebiva* na ozemlju druge države članice, kjer namerava začeti ali nadaljevati visokošolski študij, da med tem prebivanjem uveljavlja temeljno načelo enakega obravnavanja iz prvega odstavka člena 12 ES“ (moj poudarek). Glej tudi sodbo Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), v kateri Sodišče, preden preuči učinke načela enakega obravnavanja v primeru M. Trojanija, poudari, da ta „zakonito prebiva v Belgiji“ (točka 37).

pogoji za pridobitev pravice do zakonitega prebivanja v državi članici gostiteljici“ [70] in v sodbi Dano, ko je navedlo, da „državljan Unije, glede dostopa do socialnih dajatev, […] lahko zahteva enako obravnavanje kot državljani države članice gostiteljice le, če na ozemlju države članice prebiva ob spoštovanju pogojev iz Direktive 2004/38“. [71] Menim, da iz navedenih sodb ni mogoče sklepati, da te navedbe veljajo izključno za dajatve socialne pomoči ali za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, ki so bile predmet navedenih sporov, in ne na druge socialne dajatve. [72]

75. Glede na zgoraj navedeno ni treba zanikati, da bi bilo mogoče predpostavko zakonitosti prebivanja prosilca za socialno dajatev, kot sta ti, ki sta predmet te zadeve, obravnavati kot različno obravnavanje državljanov Združenega kraljestva in državljanov drugih držav članic. Vendar je to različno obravnavanje v zvezi s pravico do prebivanja, če se jo tako gleda, lastno sistemu in v določenem obsegu predhodno: [73] *per definitionem* se državljanu države članice ne zanika pravica, da tam prebiva.

76. Povedano drugače, razlika, ki nastane med britanskimi državljani in državljani drugih držav članic, je v sami naravi sistema, v tem smislu, da je glede na trenutno stanje prava Unije pripadnost eni ali drugi državi članici pomembna, ko se uresničuje svoboda gibanja in prebivanja.

77. Nazadnje, na podlagi vseh zgoraj navedenih premislekov menim, da Uredba št. 883/2004 zavezuje državo članico samo, da dodeli socialne dajatve, kot sta ti, ki sta predmet te zadeve, državljanu Unije, ki zakonito uresničuje pravico do prostega gibanja in prebivanja na njenem ozemlju, to je zlasti, če izpolnjuje zahteve, ki jih določa Direktiva 2004/38. V tem smislu je do razlikovanja med britanskimi državljani in državljani drugi držav članic prišlo pred uveljavitvijo člena 4 Uredbe št. 883/2004 in torej ne vpliva na njegovo načelno uporabo.

4. Preverjanje zakonitosti prebivanja prosilca ob obravnavi prošenj za določene socialne dajatve

78. Ker sem prejšnje načelno vprašanje pojasnil, se moram zdaj lotiti drugega vidika, za katerega menim, da se bolj neposredno tiče argumenta Komisije: vprašanje, ali lahko na podlagi zgoraj navedenega država članica, ne da bi kršila prepoved diskriminacije iz člena 4 Uredbe št. 883/2004, preverja zakonitost prebivanja državljana Unije, ki je državljan druge države članice, ravno ob obravnavanju prošnje za socialno dajatev, kot sta ti, ki sta predmet te zadeve.

79. Tako opredeljeno vprašanje se torej v bistvu osredotoča na to, ali država članica uvaja neenakost „obveznosti“ v smislu člena 4 Uredbe št. 883/2004 z dejstvom, ki ga je težko zanikati, da bodo morali državljani Unije, ki niso britanski državljani, bolj kot britanski državljani trpeti nevšečnosti, ki nastanejo zaradi tega, ker so podvrženi postopku, v katerem britanski organi preverjajo zakonitost njihovega prebivanja hkrati z obravnavo prošenj za pridobitev dajatve, kot sta pomoč ali davčni dobropis za vzdrževanega otroka, ter uspešno prestati tak postopek. Iz pojasnil Združenega kraljestva med obravnavo izhaja, da je intenzivnost nadzora vsekakor odvisna od posebnih okoliščin prizadete osebe, pri čemer predvsem večinoma državljani Unije, ki niso delovno aktivni, predvidljivo trpijo take nevšečnosti.

70 — C-140/12, EU:C:2013:565, točka 44, predmet burne razprave med strankama med tem postopkom.

71 — C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 69.

72 — Čeprav je v sodbi Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597) citirana točka 69 sodbe Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), je njeno besedilo natančnejše, saj se sklicuje na „dostop do dajatev socialne pomoči, kakršne so te v postopku v glavni stvari“ (točka 49).

73 — V zvezi s tem glej sodbo Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358): „morebiten obstoj neenakega obravnavanja glede dodelitve socialnih dajatev med državljani Unije, ki so uresničili pravico do prostega gibanja in prebivanja, ter državljani države članice gostiteljice neizogibna posledica Direktive 2004/38“ (točka 77), ki navaja sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Whateleta, predstavljene v tej isti zadevi (C-333/13, EU:C:2014:341, točki 93 in 96).

80. V tem smislu je treba pričakovati, da bi se bilo mogoče tej dodatni težavi v postopku za pridobitev navedenih dajatev praktično izogniti, saj Direktiva 2004/38 določa mehanizme (natančneje, v členu 8),[74] ki omogočajo, da se zakonitost prebivanja državljana Unije, ki ni državljan države članice gostiteljice, dokaže s potrdilom, z izdajo katerega pristojni organi države članice potrdijo, da so izpolnjene zlasti zahteve iz člena 7 navedene direktive. Če ima prosilec navedeno potrdilo, so nevšečnosti, ki bi jih moral trpeti ob obravnavi prošnje za socialno dajatev, minimalne ali jih celo ni: prosilec bi zgolj moral predložiti, če se to od njega zahteva, dokument, s katerim se potrjuje, da država članica šteje njegovo prebivanje na njenem ozemlju za zakonito.

81. Vendar je Združeno kraljestvo med obravnavo poudarilo, da čeprav imajo državljani Unije možnosti zaprositi britanske organe za potrdilo, da imajo pravico prebivanja v navedeni državi članici (kar očitno olajša dokazovanje te okoliščine), pa ni obvezno imeti takega dokumenta. V večini primerov je namreč običajno, da prosilec nima potrdila o zakonitosti prebivanja v Združenem kraljestvu.

82. Kljub temu možnost, da država članica lahko predvidi obvezno izdajo takih dokumentov, ne izključuje možnosti obstoja sistema, kakršen je sistem Združenega kraljestva, ki glede na to, da v večini primerov ni predhodnega potrdila, kakor je bilo opisno zgoraj, uporabi test zakonitega prebivanja ob obravnavanju prošenj za socialne dajatve.

83. Seveda je treba priznati, da tu obstaja različno obravnavanje, ki bi ga bilo treba opredeliti kot posredno diskriminacijo, saj predvsem državljani Unije, ki niso britanski državljani (predvsem tisti, ki niso delovno aktivni), trpijo neugodja in nevšečnosti, ki jih s seboj prinese ta postopek.

84. V zvezi s tem se zastavlja vprašanje, ali je mogoče utemeljiti to posredno diskriminacijo; to pa Komisija zanika. V tem smislu, ne da bi bilo treba argument še bolj razviti, menim, da nujnost varstva financ države članice gostiteljice,[75] to je argument, ki ga je navedlo Združeno kraljestvo,[76] načeloma dovolj utemeljuje možnost preverjanja zakonitosti prebivanja v tistem trenutku. Nazadnje je navedeni postopek preverjanja sredstvo, ki ga ima na voljo država članica gostiteljica, da se prepriča, da ne podeljuje socialnih dajatev, kot sta ti, ki sta predmet te zadeve, osebam, katerim jih ni zavezana podeliti glede na premisleke, pojasnjene v prejšnjem naslovu.

85. Naj zaključim s tem, da je država članica gostiteljica načeloma upravičena prepričati se, odvisno od primera, da državljan Unije ni nezakonito na njenem ozemlju – to pomeni v bistvu, da izpolnjuje zahteve iz Direktive 2004/38 – ob obravnavi prošenj za socialne dajatve, kakor so te, ki so predmet te zadeve, ne da bi različno obravnavanje britanskih državljanov in drugih državljanov Unije, do katerega to preverjanje pripelje, pomenilo diskriminacijo, ki jo prepoveduje člen 4 Uredbe št. 883/2004, saj je utemeljeno v smislu, kakor sem ravnokar pojasnil.

5. Zahteve, ki veljajo za preverjanje zakonitosti prebivanja v državi članici gostiteljici

86. Predstavljeni razlogi se mi zdijo zadostni za zavrnitev argumentov Komisije, ki so osredotočeni na načelno nelegitimnost testa zakonitega prebivanja, določenega v britanski zakonodaji. Vendar je treba upoštevati, da ta ugotovitev ne pomeni, da je treba sprejeti kateri koli način, na katerega se lahko izvaja preverjanje zakonitosti prebivanja. Nasprotno menim, da mora navedeni postopek preverjanja, zato da bi bil skladen s pravom Unije, s postopkovnega vidika in celo z materialnega vidika upoštevati vrsto zahtev, ki jih bom predstavil v nadaljevanju.

74 — Glej tudi člen 19 Direktive 2004/38 v zvezi s stalnim prebivališčem.

75 — Namen, ki ga je Sodišče sprejelo kot legitimen od sodbe Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, točka 44). Pri tem pa je treba upoštevati, da cilj varstva javnih financ ni strogo ekonomski, temveč ga Sodišče povezuje s posrednim ciljem, da se ne bi povzročilo škode celotni ravni pomoči, ki jih ta država članica lahko dodeli (sodbe Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, točka 56; Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, točka 61, in Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 63).

76 — Točka 37 odgovora na tožbo.

87. Ne sme se namreč pozabiti, da je treba obravnavani postopek preverjanja v obsegu, v katerem lahko vpliva na svobodo gibanja in prebivanja, ki je del statusa državljana, razlagati v skladu s to temeljno pravico in ga izvajati na način, ki najmanj posega vanjo.

88. Torej je treba ponovno opozoriti na to, da Komisija v tožbi ni obravnavala, kako Združeno kraljestvo izvaja to preverjanje. Res je, da je Komisija Združenemu kraljestvu očitala, da preizkus, ki izpolnjuje zahteve iz člena 7 Direktive 2004/38, ne zagotavlja preučitve okoliščin konkretnega primera, kakor to zahteva sodba Brey.[77] Vendar se ta argument prvič pojavi v repliki Komisije, ne da bi ga navedla med predhodnim postopkom ali v sami tožbi. Komisija je med obravnavo navedla, da ta vidik ni nov tožbeni razlog, temveč zgolj še en element več, ki ga je treba upoštevati, ko se presoja, ali je test zakonitega prebivanja kot diskriminatorno sredstvo sorazmerno za uresničitev zasledovanega cilja. Vendar se strinjam z Združenim kraljestvom, da gre za nov tožbeni razlog, ki je bil naveden na stopnji postopka, ko v skladu s členom 127 Poslovnika ni več dopusten.

89. Komisija se je v tožbi osredotočila na to, da je zanikala, da država članica lahko v okviru obravnave prošenj za dodelitev socialnih dajatev, kot sta ti, ki sta predmet te zadeve, zahteva, da prosilci za navedene dajatve ne prebivajo nezakonito na njenem ozemlju in da to preveri, ne pa na to, kako britanski organi preverjajo – tako s postopkovnega kot materialnega vidika – ali državljan Unije izpolnjuje zahteve Direktive 2004/38 ali ne.

90. Ne glede na zgoraj navedeno pa, če bo Sodišče menilo, da tega argumenta ni treba vsebinsko preučiti, in glede na to, da je Združeno kraljestvo v določeni meri odgovorilo na to v dupliki in med obravnavo, bom v nadaljevanju navedel vrsto premislekov v zvezi s tem, vendar ti premisleki niso izčrpni.

91. S postopkovnega vidika je različno obravnavanje državljanov navedene države članice, ki je posledica omenjene možnosti preverjanja nacionalnih organov, združljivo s statusom evropskega državljanstva in načelom enakosti samo, če se pri tem strogo upošteva načelo sorazmernosti, z drugimi besedami, da je primerno cilju, ki se mu sledi, na način, ki kar najmanj posega v pravice, in v obsegu, ki je nujno potreben, da se doseže navedeni cilj.

92. Po drugi strani je treba preverjanje, ki ga nacionalni organi izvajajo v okviru dodelitve zadevnih socialnih dajatev, da prosilec ni nezakonito na ozemlju zadevne države, presojati kot primer preverjanja zakonitosti prebivanja državljanov Unije v skladu z Direktivo 2004/38, na kar se nanaša člen 14(2), drugi pododstavek, te direktive, in mora zato izpolniti tudi njene zahteve.[78]

93. Kakor izhaja iz navedb Združenega kraljestva, ki jih je podalo med obravnavo, se to, ali so pogoji, ki jih določa Direktiva 2004/38 za pravico do prebivanja, izpolnjeni, ne preverja v vseh in vsakem primeru, kar je po mojem mnenju prepovedano s členom 14(2) navedene direktive:[79] čeprav morajo vsi prosilci za zadevni socialni dajatvi[80] na ustreznem obrazcu navesti podatke, iz katerih je razvidno,

77 — C-140/12, EU:C:2013:565, zlasti točka 69.

78 — Naj spomnim, da imajo na podlagi člena 14(2) Direktive 2004/38 „[d]ržavljani Unije in njihovi družinski člani […] pravico do prebivanja, predvideno v členih 7, 12 in 13, dokler izpolnjujejo pogoje določene v teh členih. V posebnih primerih, v katerih obstaja utemeljen dvom, ali državljan Unije ali njegovi/njeni družinski člani izpolnjujejo pogoje, navedene v členih 7, 12 in 13, lahko države članice preverijo, ali so ti pogoji izpolnjeni. To preverjanje se ne izvaja sistematično“.

79 — Glede na navedbe Združenega kraljestva se to preverja tako: prosilec mora v prošnji navesti vrsto podatkov, iz katerih izhaja, ali ima pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu; ko organi, ki so pristojni za odločanje o dodelitvi teh dajatev, prejmejo obrazec, preverijo navedeno zadevo; v določenih primerih organi od prosilcev zahtevajo, da predložijo dokaze, ki potrjujejo, ali dejansko imajo pravico do prebivanja, ki izhaja iz podatkov, navedenih na obrazcu.

80 — Upoštevati je treba, da se tega postopka ne uporabi samo za državljane Unije, temveč tudi za državljane tretjih držav, ki so lahko upravičeni do zadevnih socialnih dajatev, če imajo pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu in izpolnjujejo zahtevi, da so v tej državi in da tam tudi običajno prebivajo.

ali imajo pravico do prebivanja v navedeni državi članici, britanski organi, v skladu z navedbami Združenega kraljestva v točki 21 duplike in kakor je Združeno kraljestvo potrdilo na obravnavi, samo v primeru dvoma začnejo potrebna preverjanja, da ugotovijo, ali prosilec izpolnjuje zahteve iz Direktive 2004/38 (zlasti iz njenega člena 7) ali ne, to je, ali ima pravico do prebivanja v skladu s to direktivo.

94. Menim, da iz navedb Združenega kraljestva prav tako ni mogoče sklepati, da navedena država članica domneva, da je oseba, ki prosi za dajatvi, ki sta predmet te zadeve, nezakonito na njenem ozemlju, kar bi bilo v nasprotju s členoma 20(2) PDEU in 21 PDEU, ki priznavata pravico državljanov Unije, da se svobodno gibljejo in prebivajo na ozemlju držav članic. Status evropskega državljanstva in zlasti potrditev načela, da ima državljan Unije pravico izbrati prebivališče na ozemlju katere koli države članice, pod pogoji, ki jih določa pravo Unije, preprečuje nacionalni zakonodaji tak pristop, ki bi lahko bil enakovreden domnevi, da je tak državljan po tem, ko so pretekli prvi trije meseci prebivanja, in pred pridobitvijo dovoljenja za stalno prebivanje na njenem ozemlju nezakonito, tako da bi bilo dokazno breme, da ni tako, sistematično na tem državljanu. Načeloma mora biti domneva pravzaprav nasprotna.

95. Poleg tega, ker je legitimno preverjanje zakonitosti prisotnosti prosilca v Združenem kraljestvu določeno v členu 14(2), drugi pododstavek, Direktive 2004/38, je morebitna ugotovitev nacionalnih organov, da ta državljan Unije nima pravice do prebivanja v skladu z navedeno direktivo, ker ne izpolnjuje v njej določenih zahtev – ne glede na to, ali ima za posledico izgon, in kljub temu, da je zgolj ugotovitvene narave[81] – „odločanj[e, ki] omej[uje] prost[…] pretok[…] državljanov Unije“ v smislu člena 15(1) navedene direktive,[82] posledica česar je glede na to določbo aktiviranje jamstev iz členov 30 in 31 te direktive.

96. Po mojem mnenju to pomeni, da pristojni organi v takih okoliščinah ne smejo zgolj zavrniti prošnje za dajatev brez nadaljnjega, temveč morajo poleg tega in v skladu z navedenim členom 30, še posebej v zvezi z ugotovitvijo neobstoja pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38, obvestiti zadevno osebo „natančno in v celoti“ ter „na takšen način, da lahko razume[…] njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanj[o]“, o razlogih, na katerih temelji navedena ugotovitev, in z navedbo sodišča ali upravnega organa, pri katerem lahko zadevna oseba vloži pravno sredstvo, ter rok za pravno sredstvo. Prav tako se aktivirajo postopkovna jamstva iz člena 31 Direktive 2004/38, kar zadevni osebi omogoča, da zahteva (upravni in/ali sodni) nadzor nad zakonitostjo presoje uprave.

97. Nazadnje je treba z materialnega vidika v bistvu upoštevati, da morajo nacionalni organi v posebnem primeru državljanov, ki niso delovno aktivni, v skladu s členom 7(1)(b) Direktive 2004/38 preveriti, ali ti imajo zase in svoje družinske člane „dovolj sredstev […], da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici“, ter zavarovalno kritje za primer bolezni. Na tem mestu je treba spomniti, da samo dejstvo, da se državljan Unije zateče k socialni pomoči v državi članici gostiteljici, ne zadostuje za to, da se mu ne prizna pravice do prebivanja,[83] saj bi bilo za to treba, da postane *nesorazmerno breme* za sistem socialne pomoči

81 — Izguba pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici na podlagi Direktive 2004/38 je samodejna posledica neizpolnjevanja zahtev, ki so tam določene.

82 — Člen 15(1) Direktive 2004/38 določa, da se „[p]ostopki, predvideni v členih 30 in 31, […] po analogiji uporabijo pri vseh odločanjih v zvezi z omejevanjem prostega pretoka državljanov Unije in njihovih družinskih članov iz drugih razlogov razen javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“. Kakor poudarja generalni pravobranilec N. Wahl v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Brey (C-140/12, EU:C:2013:337), „imajo državljani Unije nedvomno postopkovna jamstva, ki so vključena v člen 15 Direktive in jih ni mogoče obiti s postopkom, ki hkrati z upravičenostjo zadevne osebe do dajatve obravnava tudi njeno pravico do prebivanja nasploh“ (točka 93).

83 — Kljub temu, kar je navedeno v nemški različici člena 7(1)(b) navedene direktive; glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla, predstavljene v zadevi Brey (C-140/12, EU:C:2013:337, točka 74 in naslednje).

navedene države. Pri presoji tega vprašanja morajo nacionalni organi upoštevati smernice, določene v sodni praksi Sodišča – zlasti obveznost, da upoštevajo okoliščine konkretnega primera, kar je navedeno v sodbi Brey[84] – in po potrebi obvestiti prosilca o negativnem izidu te presoje v smislu člena 30 navedene direktive.

98. Glede na to in če domnevam, da bo treba zakonitost izpodbijane nacionalne zakonodaje preučiti s tega vidika, menim, da Komisija ni dokazala, da Združeno kraljestvo ni upoštevalo formalnih in vsebinskih pogojev, ki so bili pravkar navedeni, zaradi česar je treba tudi s tega vidika to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti zavrniti.

6. Povzetek

99. Kot sklep naj navedem, da ne gre za diskriminacijo, ki jo prepoveduje člen 4 Uredbe št. 883/2004, če nacionalna zakonodaja določa, da lahko organi države članice, ko obravnavajo prošnje za dodelitev socialnih dajatev, kot sta pomoč za vzdrževanega otroka ali davčni dobropis za vzdrževanega otroka, izvedejo potrebna preverjanja, da se prepričajo o tem, ali državljani drugih držav članic, ki prosijo za navedene dajatve, zakonito prebivajo na njihovem ozemlju. Vendar morajo organi, ki so odgovorni za navedeno preverjanje, v ta namen s postopkovnega vidika vsekakor upoštevati navedena načela – zlasti načelo sorazmernosti – ter določbe členov 14(2), drugi pododstavek, 15(1), 30 in 31 Direktive 2004/38.

V – Stroški

100. Ker predlagam zavrnitev tožbe, je treba v skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča stroške naložiti Komisiji.

VI – Predlog

101. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču torej predlagam, naj razsodi:

1. Tožba se zavrne.

2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.

84 — C-140/12, EU:C:2013:565, točka 64 in naslednje. Strinjam se tudi s stališčem, ki ga zagovarja generalni pravobranilec M. Whatelet v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevah Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210, točka 107 in naslednje) in García Nieto (C-299/14, EU:C:2015:366, točka 85 in naslednje), da morajo nacionalni organi v ta namen upoštevati tudi druge reprezentativne elemente, na podlagi katerih je mogoče dokazati obstoj dejanske povezave državljana Unije z državo članico gostiteljico (nazadnje, da so socialno in ekonomsko vključeni vanjo, kar je to, kar želi Združeno kraljestvo ne nazadnje zagotoviti), kot so lahko preteklo opravljanje poklicne dejavnosti, podatki o plačevanju preteklih prispevkov v navedeni državi, šolanje otrok (glej odločitev Sodišča v sodbi Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80) ali obstoj tesnih osebnih vezi z zadevno državo članico (glej v zvezi s tem sodbi Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, točka 50, in Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, točka 100).