Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 6 oktober 2015 [1]

Mål C-308/14

Europeiska kommissionen
mot
Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland

(talan om fördragsbrott som kommissionen väckt mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland)

”Fördragsbrott — Samordning av de sociala trygghetssystemen — Förordning (EG) nr 883/2004 — Artikel 4 — Likabehandling avseende tillgång till sociala trygghetsförmåner — Familjeförmåner — Uppehållsrätt — Direktiv 2004/38/EG — Nationell lagstiftning som inte ger rätt till barnbidrag och skatteavdrag för barn till den som saknar uppehållsrätt i medlemsstaten i fråga”

1. Kommissionen har gjort gällande att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som följer av förordning nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen [2], genom att införa en prövning av uppehållsrätt för dem som ansöker om vissa sociala förmåner. Kommissionen menar att denna prövning är oförenlig med förordningens innebörd och samtidigt diskriminerande.

2. Domstolen ställs således än en gång, liksom i de nyligen avgjorda målen Brey [3], Dano [4] och Alimanovic [5], inför frågan om sambandet mellan förordning nr 883/2004 och direktiv 2004/38 [6]. Även här väcks frågan om huruvida det är rättsenligt att ta hänsyn till om sökanden uppehåller sig lagligt i medlemsstaten i samband med prövning av rätt till sociala förmåner, om än med betydande skillnader. Medan frågorna i de målen rörde tolkningen av det ovannämnda direktivet, med en viss beröring med förordning nr 883/2004, handlar frågan i det här målet om genomförandet av denna förordning, eftersom det har ifrågasatts om det över huvud taget är relevant att tillämpa direktivet under omständigheterna i detta mål.

1 — Originalspråk: spanska.

2 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1).

3 — C-140/12, EU:C:2013:565.

4 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

5 — C-67/14, EU:C:2015:597. Se även generaladvokaten Wathelets förslag till avgörande i målet García-Nieto m.fl. (C-299/14, EU:C:2015:366).

6 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77).

3. Det när allt kommer omkring dominerande påståendet att Förenade kungariket har gjort sig skyldigt till diskriminering kräver att en grundläggande åtskillnad görs mellan två olika frågor: dels den principiella frågan huruvida man vid tillämpningen av förordningen bör bortse från bestämmelserna i direktiv 2004/38 som anger ramarna för en unionsmedborgares lagliga vistelse i en annan medlemsstat än hans egen, dels den väsensskilda frågan om under vilka omständigheter och på vilka villkor som kontrollen av om personen uppehåller sig lagligt är förenlig med förbudet mot diskriminering i artikel 4 i förordning nr 883/2004.

I. **Tillämpliga bestämmelser**

A. *Unionsrätt*

1. Förordning nr 883/2004

4. Artikel 1 j och z i förordning nr 883/2004 har följande lydelse:

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

…

j) bosättning: den ort där en person är stadigvarande bosatt.

…

z) familjeförmån: alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter, exklusive förskott avseende underhållsstöd till barns vårdnadshavare samt de särskilda bidrag vid barns födelse och vid adoption som anges i bilaga I.”

5. I artikel 3.1 j i förordningen föreskrivs följande:

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

…

j) familjeförmåner.”

6. Artikel 4 i förordningen, vilken har rubriken ”Likabehandling”, har följande lydelse:

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

7. I artikel 11.1 och 11.3 e i förordningen föreskrivs följande:

”1. De personer som denna förordning tillämpas på skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Denna lagstiftning skall fastställas i enlighet med denna avdelning.

…

3. Om inget annat följer av artiklarna 12-16, skall

…

e) en person på vilken a-d inte är tillämpliga omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt, utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i denna förordning enligt vilka personen har rätt till förmåner enligt lagstiftningen i en eller flera andra medlemsstater.”

8. Artikel 67 i förordningen har följande lydelse:

”Personer skall ha rätt till familjeförmåner i enlighet med lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten även för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat som om de vore bosatta i den förra medlemsstaten. …”

2. Direktiv 2004/38

9. Artikel 7 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

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

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

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

c)

— är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning

— samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller

d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

…

3. Vid tillämpningen av punkt 1 a skall en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i följande fall:

a) Om personen har drabbats av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall.

b) Om personen har drabbats av vederbörligen konstaterad ofrivillig arbetslöshet efter mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling.

c) Om personen har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna samt har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling. I detta fall skall ställningen som arbetstagare kvarstå under minst sex månader.

d) Om personen inleder en yrkesutbildning. Om han eller hon inte är ofrivilligt arbetslös skall ställningen som arbetstagare kvarstå endast om yrkesutbildningen har ett samband med den tidigare sysselsättningen.

…”

10. Artikel 14 i direktivet har följande lydelse:

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

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

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

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

…”

11. I artikel 15.1 föreskrivs att ”[f]örfarandena i artiklarna 30 och 31 skall på motsvarande sätt tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet”.

12. I artikel 24 i direktivet, som har rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

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

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

B. *Nationell rätt*

13. Den relevanta brittiska lagstiftningen kommer att presenteras successivt i detta förslag till avgörande.

II. **Föregående administrativt förfarande**

14. Under år 2008 fick kommissionen en mängd klagomål från medborgare i andra medlemsstater som var bosatta i Förenade kungariket över att de behöriga brittiska myndigheterna hade nekat dem vissa sociala förmåner på grund av att de saknade uppehållsrätt i nämnda stat.

15. Kommissionen skickade en begäran om förtydliganden till Förenade kungariket, som i två skrivelser av den 1 oktober 2008 och den 20 januari 2009 svarade att enligt brittisk lag beviljas alla brittiska medborgare uppehållsrätt i Förenade kungariket, medan medborgare i andra medlemsstater under vissa omständigheter inte anses ha uppehållsrätt. Enligt den Förenade kungarikets regering bygger denna inskränkning på begreppet uppehållsrätt såsom det definieras i direktiv 2004/38 och på de begränsningar av denna rätt som där föreskrivs, i synnerhet beträffande kravet att en person som inte är ekonomiskt aktiv ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

16. Den 4 juli 2010 tillställde kommissionen Förenade kungariket en formell underrättelse med angivelse av de bestämmelser i dess lagstiftning där det föreskrevs att en sökande, för att vara berättigad till vissa förmåner, måste ha uppehållsrätt i Förenade kungariket för att anses vara stadigvarande bosatt där.

17. Den 30 juli 2010 svarade Förenade kungarikets regering på den formella underrättelsen och gjorde gällande att dess nationella system inte var diskriminerande och att kravet på uppehållsrätt var motiverat som en proportionerlig åtgärd för att säkerställa att förmånerna betalades ut till personer som var tillräckligt integrerade i Förenade kungariket.

18. Den 29 september 2011 avgav kommissionen ett motiverat yttrande och Förenade kungariket besvarade yttrandet genom skrivelse av den 29 november 2011.

19. Eftersom kommissionen inte var nöjd med svaret, väckte den förevarande talan om fördragsbrott. Mot bakgrund av vad domstolen slog fast i domen i målet Brey,[7] vilken meddelades i september 2013, beslutade kommissionen att begränsa sin talan till de ovannämnda familjeförmånerna, det vill säga barnbidrag och skatteavdrag för barn, och uteslöt de ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” som också hade varit föremål för det motiverade yttrandet och som enligt domen i målet Brey kan betraktas som ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38.

III. **Förfarandet vid EU-domstolen**

A. *Kommissionens talan*

1. Huvudanmärkning

20. Kommissionens huvudanmärkning mot Förenade kungariket utgörs av följande: Genom att kräva att den som ansöker om barnbidrag eller skatteavdrag för barn ska ha uppehållsrätt i Förenade kungariket för att anses vara stadigvarande bosatt[8] i denna medlemsstat, har Förenade kungariket lagt till ett villkor som inte finns i förordning nr 883/2004, och de personer som inte uppfyller detta villkor omfattas inte av det skydd i socialförsäkringslagstiftningen i en av medlemsstaterna som förordningen är avsedd att säkerställa.

7 — C-140/12, EU:C:2013:565.

8 — Som Förenade kungariket har påpekat är det i själva verket inte prövningen av stadigvarande bosättning (vilken däremot tillämpas på de andra sociala förmåner som är föremål för det motiverade yttrandet men som kommissionens talan inte omfattar) som tillämpas beträffande de omtvistade förmånerna i det aktuella målet, utan det som krävs är att sökanden ska ”befinna sig i Förenade kungariket”. Ett av de krav som ska vara uppfyllda för att en person ska anses ”befinna sig i Förenade kungariket” är att han eller hon förutom att vara fysiskt närvarande och ha sin ordinarie bostad där, även ska ha uppehållsrätt där.

21. Enligt kommissionen innebär definitionen av begreppet ”bosättning” i artikel 1 j i förordning nr 883/2004 att i denna förordning avses med bosättning ”den ort där en person är stadigvarande bosatt”. [9] Enligt kommissionen fastställs denna ort på grundval av rent faktiska omständigheter, närmare bestämt var personen har centrum för sina intressen, och dess tolkning kan inte påverkas av vad som föreskrivs i artikel 7 i direktiv 2004/38. Kommissionen tillägger att det i artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 föreskrivs ett system med lagvalsregler för att avgöra vilken medlemsstats lagstiftning som personer som förordning nr 883/2004 tillämpas på ska omfattas av. Enligt kommissionen innebär kravet på ”uppehållsrätt” som Förenade kungariket har infört, att reglerna i förordningen som avgör vilken lagstiftning som är tillämplig ”inte tillämpas”, vilket i sin tur innebär att ingen medlemsstat är skyldig att betala ut vissa familjeförmåner till de berörda personerna, trots att de är bosatta i en medlemsstat och har underhållsberättigade barn.

2. Alternativ anmärkning

22. Alternativt har kommissionen gjort gällande att Förenade kungariket genom att införa ett krav för att vara berättigad till vissa socialförsäkringsförmåner som medborgare i Förenade kungariket automatiskt uppfyller, har skapat en situation med direkt diskriminering av medborgare i andra medlemsstater, vilket innebär ett åsidosättande av artikel 4 i förordning nr 883/2004.

23. Enligt kommissionen bytte Förenade kungariket ståndpunkt under det förberedande administrativa förfarandet, från att hävda att kravet på ”uppehållsrätt” bara var en del av prövningen av den stadigvarande bosättningen [10] till att anse att det utgör ett självständigt krav, som är diskriminerande men motiverat. Kommissionen anser, med hänvisning till generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i målet Bressol m.fl [11], att kravet på uppehållsrätt utgör en direkt diskriminering på grund av nationalitet. Det är ett krav som bara tillämpas på utlänningar, eftersom brittiska medborgare som är bosatta i Förenade kungariket automatiskt uppfyller detta krav och enligt kommissionen innebär det att likabehandlingsprincipen i artikel 4 i förordning nr 883/2004 åsidosätts. Eftersom det rör sig om en direkt diskriminering kan det enligt kommissionen inte vara motiverat.

24. Även om det skulle röra sig om en indirekt diskriminering, såsom Förenade kungariket har gjort gällande, har nämnda medlemsstat enligt kommissionen inte anfört något argument som visar att särbehandlingen i fråga skulle vara lämplig och proportionerlig för att uppnå syftet att säkerställa att det finns en verklig anknytning mellan den som ansöker om förmånen och den mottagande medlemsstaten.

25. Vidare har Förenade kungariket hävdat att personer som inte är ekonomiskt aktiva inte får bli en belastning för välfärdssystemet i den mottagande staten om de inte har en viss grad av anknytning till denna stat. Kommissionen godtar att en medlemsstat kan vilja försäkra sig om att det finns en verklig anknytning mellan den som ansöker om en förmån och den behöriga medlemsstaten, men när det gäller socialförsäkringsförmåner är det i själva förordning nr 883/2004 som det föreskrivs hur man kontrollerar om det finns en verklig anknytning (i det aktuella fallet med hjälp av kravet på stadigvarande bosättning), och medlemsstaterna kan inte ändra det som föreskrivs där och lägga till ytterligare krav. Enligt kommissionen har Förenade kungariket inte ens försökt att visa i vilken mån kravet på uppehållsrätt är lämpligt för att avgöra om en person har tillräcklig anknytning till Förenade kungariket för att beviljas socialförsäkringsförmåner enligt denna förordning.

9 — Till skillnad från ”vistelse”, som enligt artikel 1 k i förordning nr 883/2004 betyder ”tillfällig bosättning”.

10 — I själva verket av prövningen av huruvida sökanden befinner sig i Förenade kungariket, se fotnot 8.

11 — C-73/08, EU:C:2009:396. Generaladvokatens resonemang godtogs inte av domstolen i domen i målet Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181), där den slog fast att särbehandlingen i fråga utgjorde en indirekt diskriminering (punkt 47).

B. *Svaromål*

26. I sitt svaromål har Förenade kungariket bestritt kommissionens huvudanmärkning och i huvudsak åberopat domen i målet Brey [12], i vilken domstolen tillbakavisade samma argument som kommissionen nu anför i förevarande mål och slog fast att ”det i princip inte finns något som hindrar att beviljandet av socialt bistånd till unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva underkastas kravet att de uppfyller villkoren för att erhålla uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten” (punkt 44). Domstolen slog också fast att syftet med artikel 70.4 i förordning nr 883/2004 – vilken liksom artikel 11 anger en ”lagvalsregel” för att undvika att olika nationella lagstiftningar tillämpas samtidigt och att förhindra att de personer som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 berövas skydd på området för social trygghet i avsaknad av lagstiftning som är tillämplig på dem – inte är att bestämma de materiella villkor som ska vara uppfyllda för rätt till de förmåner som var aktuella i det målet (särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner), utan det ”ankommer i princip på varje medlemsstats lagstiftning att bestämma dessa villkor” (punkt 41). Enligt Förenade kungariket kan samma resonemang tillämpas på lagvalsregeln i artikel 11 i förordning nr 883/2004, vilken fyller samma funktion som artikel 70.4 (som specifikt rör särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner), när det gäller att avgöra vilken nationell lagstiftning som sökanden omfattas av.

27. Vad beträffar kommissionens alternativa anmärkning har Förenade kungariket pekat på att påståendet om direkt diskriminering framfördes första gången i ansökan och att det inte fanns med i det motiverade yttrandet som kommissionen tillställde Förenade kungariket under det föregående administrativa förfarandet. Förenade kungariket anser att domstolen redan har slagit fast i flera domar att det är berättigat att kräva att unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva ska styrka att de har uppehållsrätt som villkor för att även få tillgång till socialförsäkringsförmåner och att denna möjlighet också uttryckligen erkänns i direktiv 2004/38, för att dessa medborgare inte ska bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten. Det är mot bakgrund av denna princip som likabehandlingsprincipen i artikel 4 i förordning nr 883/2004 ska tolkas.

28. Förenade kungariket har påpekat att kravet på uppehållsrätt bara är ett av tre kumulativa krav som sökanden måste uppfylla för att styrka att han eller hon befinner sig i Förenade kungariket. Uppfyllandet av de andra två kraven (fysisk närvaro och ordinarie bostad) är inte beroende av sökandens medborgarskap, vilket innebär att en medborgare i Förenade kungariket inte automatiskt uppfyller kravet på att ”befinna sig i Förenade kungariket” för att ha rätt till de omtvistade förmånerna. Förenade kungariket har emellertid medgett [13] att det är lättare för de egna medborgarna än för medborgare i andra medlemsstater att uppfylla dessa krav och att det rör sig om en åtgärd som indirekt är diskriminerande. [14] Enligt Förenade kungariket finns det ett sakligt skäl för denna åtgärd – vilket bekräftas i punkt 44 i domen i målet Brey [15] i ett liknande fall – närmare bestämt att skydda de offentliga finanserna, med beaktande av att de två förmånerna i fråga inte finansieras med avgifter från förmånstagarna utan är skattefinansierade. Dessutom finns det inget som tyder på att åtgärden skulle vara oproportionerlig när det gäller att uppnå det eftersträvade syftet i enlighet med domen i målet Brey [16].

12 — C-140/12, EU:C:2013:565. I den domen drog domstolen slutsatsen att den ”tilläggsersättning som ska komplettera ålderspensionen” i Österrike som målet rörde skulle betraktas som såväl en ”särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån” i den mening som avses i förordning nr 883/2004, som ”socialt bistånd” i den mening som avses i direktiv 2004/38. Av detta skäl slog domstolen fast att det i princip är förenligt med unionsrätten att rätten att erhålla en sådan tilläggsersättning, när det gäller unionsmedborgare, förutsätter att de kan styrka att de har ”uppehållsrätt” i Österrike, för att undvika att unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva och som uppbär denna ersättning blir en orimlig belastning för Österrikes finanser. Under alla förhållanden ska de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet beaktas för att ta reda på om beviljandet av förmånen i fråga till en person som befinner sig i samma situation som Brey kan medföra en orimlig belastning för det nationella sociala biståndssystemet.

13 — Punkt 35 i svaromålet.

14 — Punkt 36 i svaromålet.

15 — C-140/12, EU:C:2013:565.

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

C. *Replik*

29. Beträffande huvudanmärkningen har kommissionen i sin replik påpekat att domen i målet Brey [17] endast rörde tillämpningen av direktiv 2004/38 med avseende på särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, vilka har drag som är karaktäristiska för såväl socialförsäkring som socialt bistånd, medan det i förevarande mål rör sig om två familjeförmåner i den mening som avses i artikel 3.1 j i förordning nr 883/2004, det vill säga regelrätta socialförsäkringsförmåner på vilka direktiv 2004/38 inte ska tillämpas. Kommissionen har här tagit upp ett översättningsproblem i domen i målet Brey, nämligen att uttrycket ”social security benefits” används i punkt 44 i den engelska versionen av domen, medan den tyska versionen (som är den autentiska, eftersom det var ett österrikiskt mål) innehåller uttrycket ”Sozialleistungen”. [18]

30. Kommissionen har pekat på den omständigheten att Förenade kungariket i sin lagstiftning, i stället för att stimulera den fria rörligheten för unionsmedborgarna, vilket är det syfte som ligger bakom unionens bestämmelser inom området samordning av de sociala trygghetssystemen, motverkar Förenade kungariket den genom att införa ett hinder för denna rörlighet i form av en diskriminering på grund av nationalitet, och genom att göra så att en person eventuellt inte har rätt till de omtvistade familjeförmånerna varken i ursprungsmedlemsstaten, där personen inte längre är stadigvarande bosatt, eller i den mottagande medlemsstaten om han eller hon inte har uppehållsrätt där.

31. Vad beträffar den alternativa anmärkningen har kommissionen i sin replik vänt sig mot att Förenade kungariket tolkar lagvalsregeln i artikel 11 i förordning nr 883/2004 så, att det är tillåtet för en medlemsstat att införa ett diskriminerande villkor för att få tillgång till en socialförsäkringsförmån. Hänvisningen till att medlemsstaterna får införa berättigade inskränkningar för att förhindra att en unionsmedborgare medför en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten, är bara tillämplig när det gäller socialt bistånd och inte när det gäller socialförsäkringsförmåner. Just på grund av att samordningsmekanismen för de sociala trygghetssystemen innebär att familjeförmåner ska betalas ut av den medlemsstat där personen och hans eller hennes underhållsberättigade barn är stadigvarande bosatta, är det syfte att skydda de offentliga finanserna som Förenade kungariket har åberopat inte något berättigat syfte. Under alla förhållanden är det krav som Förenade kungariket har infört inte proportionerligt för att uppnå detta syfte (till exempel kan en person som har betalat skatt i Förenade kungariket i många år men som har varit arbetslös en tid ha förlorat sin uppehållsrätt där och därmed sin rätt till förmånen i fråga) och det säkerställer inte heller en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, vilket krävs enligt domen i målet Brey [19].

D. *Duplik*

32. I sin duplik har Förenade kungariket vidhållit att dess nationella lagstiftning får tillämpas enligt lagvalsreglerna i förordning nr 883/2004 och att det kan förhålla sig så, att en person som är stadigvarande bosatt i den staten trots allt inte är berättigad till de ifrågavarande sociala förmånerna.

17 — C-140/12, EU:C:2013:565.

18 — På franska ”prestations sociales”, vilket motsvarar ”social benefits”; på spanska, ”prestaciones sociales”.

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

33. Förenade kungariket anser att uttrycket ”social benefits” är vidare än uttrycket ”social security benefits” och att om domstolen i domen i målet Brey [20] använder det förstnämnda uttrycket i stället för det sistnämnda i den tyska och i den franska versionen, utvidgar det under alla förhållanden räckvidden av den princip som fastställs i punkt 44 till att innefatta även socialförsäkringsförmåner. Ingenstans framgår det av domen i målet Brey att det som domstolen har slagit fast där endast rör särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner. På samma sätt förhåller det sig med domen i målet Dano [21].

34. Dessutom menar Förenade kungariket att det är svårt att förstå varför medlemsstaterna inte är skyldiga att betala ut särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, som garanterar unionsmedborgare utan uppehållsrätt ett existensminimum, samtidigt som de är skyldiga att betala ut förmåner som de som är omtvistade här, vilka sträcker sig längre än att bara garantera detta existensminimum och, genom att de bekostas med skattemedel, kan komma att utgöra en orimlig belastning för de offentliga finanserna i den mening som avses i domen i målet Brey [22]. De två förmåner som är omtvistade i förevarande mål, tillägger Förenade kungariket, har under alla förhållanden vissa drag som är karaktäristiska för socialt bistånd, även om det inte är något tvingande villkor för att den princip som slogs fast i domen i målet Brey (vilken rörde ”sociala förmåner” i allmänhet) även ska vara tillämplig på de förmåner som utgör föremålet för denna talan om fördragsbrott. Enligt Förenade kungariket har domstolen i domen i målet Dano [23] bekräftat att endast unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva men vars uppehåll uppfyller villkoren i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 kan åberopa rätten att behandlas på samma sätt som statens egna medborgare när det gäller tillgång till sociala förmåner.

35. Vad beträffar kommissionens argument att den brittiska lagstiftningen inte säkerställer en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, vilket krävs enligt domen i målet Brey [24], har Förenade kungariket gjort gällande att detta argument dök upp första gången i kommissionens replik och att det inte nämndes under det föregående administrativa förfarandet, vilket innebär att det enligt artikel 127 i domstolens rättegångsregler inte ska beaktas.

36. Under alla förhållanden har Förenade kungariket förklarat [25] hur de två omtvistade förmånerna beviljas i praktiken. Den myndighet som handhar dessa två förmåner, Her Majesty’s Revenue and Customs, beaktar bland annat de uppgifter som tillhandahålls av Department for Work and Pensions för att få reda på om en person har ansökt om socialt bistånd. På så sätt kan myndigheten pröva om personen har uppehållsrätt i Förenade kungariket och därmed om vederbörande är berättigad till de två omtvistade förmånerna. Föreligger det tvivel om huruvida personen har en sådan uppehållsrätt, undersöks i varje enskilt fall sökandens personliga förhållanden, vilket innefattar tidigare inbetalda socialförsäkringsavgifter, om han eller hon aktivt söker arbete och om han eller hon har faktiska möjligheter att få det.

37. Den 4 juni 2015 hölls en förhandling vid vilken de båda parterna i stort sett upprepade de redovisade argumenten och svarade på domstolens frågor.

20 — C-324/12, EU:C:2013:565, punkt 44.

21 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

22 — C-140/12, EU:C:2013:565.

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

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

25 — Punkt 21 i dupliken.

IV. **Bedömning**

A. *Inledning*

38. Som tidigare nämnts har kommissionen i förevarande mål yrkat att domstolen ska slå fast att Förenade kungariket har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4 i förordning nr 883/2004, genom att ha föreskrivit, som villkor för att erhålla barnbidrag och skatteavdrag för barn, att man måste godkännas i en prövning – eller ett ”test” – av om man är lagligt bosatt i den medlemsstaten.

39. Kommissionens ansökan innehåller en huvudanmärkning och en alternativ anmärkning. Som huvudanmärkning har kommissionen gjort gällande att Förenade kungariket har haft för avsikt att införa en prövning av laglig bosättning inom ramen för den prövning av stadigvarande bosättning som föreskrivs i artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004, vilket innebär att ett kompletterande villkor införs som inte återfinns i den bestämmelsen. Alternativt har kommissionen emellertid gjort gällande att nämnda medlemsstat har infört ett villkor som bara kan tillämpas på personer som inte är medborgare i landet (eftersom medborgarna i Förenade kungariket av princip har uppehållsrätt där), vilket innebär en diskriminering som är förbjuden enligt artikel 4 i förordningen.

40. Såsom kommissionen har framställt detta, förefaller det i princip som att dessa argument bör bedömas i den ovannämnda prioriteringsordningen: i första hand frågan om huruvida det är otillåtet att föra in en prövning av laglig bosättning i det som enligt artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 är en prövning av stadigvarande bosättning och i andra hand den diskriminering som blir följden av att det krävs att andra unionsmedborgare än britter ska underkastas en prövning av laglig bosättning som medborgarna i Förenade kungariket inte behöver genomgå. Av de skäl som jag nedan ska redovisa, är det inte på det sättet jag ämnar behandla dessa argument.

41. Kommissionens huvudargument kan sägas ha förlorat i styrka under förfarandets gång. Det bör beaktas att från och med den tidpunkt då Förenade kungariket besvarade det motiverade yttrande som kommissionen hade tillställt denna medlemsstat, har den upprepade gånger förnekat att syftet med den omtvistade lagstiftningen har varit att rättfärdiga en laglighetsprövning som en del av prövningen av om en person är stadigvarande bosatt i landet. Förenade kungariket har sedan dess hävdat att prövningen av laglig bosättning som tillämpas i fall som de som är föremål för det aktuella förfarandet är självständig i förhållande till den prövning som görs av om personen är stadigvarande bosatt i landet.[26] Det innebär att tvistens tyngdpunkt har förskjutits mot det andra argumentet, att det föreligger en diskriminering som är förbjuden enligt artikel 4 i förordning nr 883/2004.

42. Följaktligen ska jag relativt kortfattat pröva det argument som åberopats som huvudanmärkning av kommissionen, för att därefter koncentrera mig på det argument som ursprungligen framställdes som en alternativ anmärkning. Omständigheterna i målet kräver emellertid att jag börjar med att klargöra de aktuella sociala förmånernas karaktär.

B. *De sociala förmåner som talan avser*

43. Denna talan om fördragsbrott handlar om barnbidrag (”child benefit”) och skatteavdrag för barn (”child tax credit”). Båda dessa är kontantförmåner som finansieras med skattemedel och inte med avgifter från förmånstagarna. De är båda avsedda att bidra till att täcka familjernas kostnader. Ingen av förmånerna har förts in av Förenade kungariket i bilaga X till förordning nr 883/2004 och det har under det aktuella förfarandet varit oomtvistat att de inte är att betrakta som särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner i den mening som avses i artikel 70 i förordningen.

26 — Se bland annat sidan 3 i Förenade kungarikets svar på det motiverade yttrandet.

44. Enligt artikel 141 i 1992 års lag om sociala avgifter och sociala trygghetsförmåner (Social Security Contributions and Benefits Act 1992), ska ”den som under en viss vecka har ansvar för ett eller flera barn, … i enlighet med bestämmelserna i den här delen av denna lag vara berättigad till ett bidrag (kallat ’child benefit’) för den veckan med avseende på barnet eller vart och ett av barnen som han eller hon har ansvar för”. [27] Barnbidrag är en familjeförmån som främst syftar till att täcka en del av de kostnader som den som har ett eller flera underhållsberättigade barn har för omvårdnaden av barnen. Det rör sig i princip om en allmän förmån, även om de sökande som har högst inkomster måste återbetala ett belopp upp till det maximibelopp som de erhåller i barnbidrag då de fullgör sina skattemässiga skyldigheter. [28]

45. Det ”skatteavdrag” för barn som regleras i artiklarna 8 och 9 i 2002 års lag om skatteavdrag (Tax Credits Act 2002), [29] är också en kontantförmån som utbetalas till personer med underhållsberättigade barn och vars storlek beror på familjens inkomstnivå, antalet underhållsberättigade barn och andra omständigheter, exempelvis om någon i familjen har en funktionsnedsättning. [30] Skatteavdraget ersatte en rad andra kompletterande förmåner som tidigare utbetalades till dem som ansökte om olika försörjningsstöd (som var inkomstprövade) på grund av underhållsberättigade barn, med det allmänna syftet att minska barnfattigdomen. [31]

46. När det gäller dessa förmåners karaktär, är jag enig med kommissionen om att det rör sig om socialförsäkringsförmåner i den mening som avses i förordning nr 883/2004. Närmare bestämt är de familjeförmåner i den mening som avses i artikel 3.1 j, jämförd med artikel 1 z, i förordningen, eftersom det enligt de egenskaper som räknas upp i domstolens praxis rör sig om förmåner som automatiskt beviljas personer som uppfyller vissa objektiva kriterier, utan att någon skönsmässig behovsprövning görs i enskilda fall, och vars syfte är att bidrag till att täcka en familjs utgifter. [32]

47. Vidare instämmer jag med kommissionen att kvalificeringen av de omtvistade förmånerna som socialförsäkringsförmåner inte kan ifrågasättas på grund av att beviljandet av dem inte är underkastat någon avgiftsskyldighet. Hur en förmån finansieras saknar betydelse när det gäller frågan huruvida den ska kvalificeras som en socialförsäkringsförmån, vilket framgår av att icke-avgiftsfinansierade förmåner enligt artikel 3.2 i förordning nr 883/2004 inte är undantagna från förordningens tillämpningsområde. [33]

27 — När det gäller barnbidrag i Storbritannien se artikel 146 i Social Security Contributions and Benefits Act 1992 och artikel 23 i Child Benefit (General) Regulations 2006 (i dess lydelse enligt Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014), och i Nordirland, artikel 142 i Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 och artikel 27 i Child Benefit (General) Regulations (i dess ändrade lydelse).

28 — Se närmare uppgifter på https://www.gov.uk/child-benefit, Förenade kungarikets regerings webbplats, där det förklaras hur detta bidrag fungerar. Enligt den information som finns på webbplatsen, uppgår barnbidraget för närvarande till 20,70 GBP per vecka för det första barnet och till 13,70 GBP per vecka för vart och ett av de efterföljande barnen. Se även webbplatsen https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit, som innehåller praktiska upplysningar om hur man ansöker om och beviljas detta bidrag.

29 — När det gäller kravet på bosättning och skatteavdrag för barn, se artikel 3 i Tax Credits (Residence) Regulations 2003 (i dess lydelse enligt Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014).

30 — Trots namnet är skatteavdrag för barn ett belopp som den behöriga myndigheten regelbundet sätter in på förmånstagarens bankkonto och det tycks vara förenat med villkoret att förmånstagaren ska vara skattskyldig. På webbplatsen https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get anges inte något konkret belopp, eftersom det är beroende av vissa personliga förhållanden och familjeförhållanden. Närmare upplysningar om hur detta skatteavdrag fungerar finns på https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit.

31 — Punkt 6 i Förenade kungarikets svaromål.

32 — Dom Hoever och Zachow (C-245/94 och C-312/94, EU:C:1996:379, punkt 27). Se även dom Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 22. Storleken på skatteavdraget för barn är visserligen beroende av familjens inkomstnivå och antalet barn och bidraget betalas inte ut om inkomsterna överstiger en viss nivå, men samtidigt slog domstolen i domen i målet Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 17, fast att det inte innebär att beviljandet av bidraget förutsätter en individuell prövning av sökandens personliga behov, vilket karaktäriserar socialt bistånd, eftersom det handlar om objektiva och i lag fastställda kriterier som, så snart de är uppfyllda, medför att rätten till förmånen uppkommer, utan att den behöriga myndigheten kan beakta andra personliga förhållanden.

33 — Se dom Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 21).

C. Huruvida prövningen av laglig bosättning är förenlig med förordningen som ett kompletterande villkor som ingår i prövningen av om personen är stadigvarande bosatt i medlemsstaten

48. Kommissionens huvudanmärkning bygger på att Förenade kungariket har fört in en prövning av laglig bosättning i prövningen av om personen är stadigvarande bosatt enligt artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004, vilket innebär att ett kompletterande villkor har skapats som inte återfinns i den bestämmelsen. Enligt artikel 11.3 e omfattas ”en person på vilken a-d [i artikel 11.3] inte är tillämpliga … av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt”. Några preciseringar bör underlätta svaret på denna anmärkning.

49. Det bör erinras om att syftet med förordning nr 883/2004 är att samordna de nationella sociala trygghetssystemen i medlemsstaterna för att garantera att rätten till fri rörlighet för personer kan utövas effektivt. För detta ändamål fastställs i förordning nr 883/2004 ett antal gemensamma principer som ska iakttas i socialförsäkringslagstiftningen i samtliga medlemsstater och som tillsammans med det system med lagvalsregler som förordningen innehåller säkerställer att de personer som utövar sin fria rörlighet och sin frihet att bosätta sig inom unionen inte påverkas negativt av de olika nationella systemen på grund av att de utnyttjat denna frihet. [34] En av dessa gemensamma principer är principen om likabehandling i artikel 4 i förordning nr 883/2004, i vilken det förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som erkänns för hela unionsrätten i artikel 18 FEUF preciseras för området social trygghet. [35]

50. I egenskap av lagvalsregel [36] är syftet med artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 att avgöra vilken nationell lagstiftning som är tillämplig på uppbärande av de socialförsäkringsförmåner som anges i artikel 3.1 (däribland familjeförmåner), när det gäller de personer på vilka bestämmelserna i artikel 11.3 a–d inte är tillämpliga, det vill säga främst personer som inte är ekonomiskt aktiva. Syftet med artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 är såväl att undvika att flera nationella lagstiftningar tillämpas samtidigt på en viss situation och de komplikationer som det kan medföra, som att förhindra att de personer som omfattas av förordningens tillämpningsområde berövas socialförsäkringsskydd på grund av att det inte finns någon tillämplig lagstiftning. [37]

51. Enligt artikel 11.3 omfattas de personer på vilka punkt e är tillämplig av lagstiftningen i den medlemsstat där de är bosatta – utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i förordning nr 883/2004 enligt vilka de har rätt till förmåner enligt lagstiftningen i en eller flera andra medlemsstater – vilket enligt definitionen i artikel 1 j i förordningen är ”den ort där en person är stadigvarande bosatt”. [38]

34 — Se, härvidlag, Lenaerts, K., och van Nuffel, P., *European Union Law*, 3 uppl. London, Sweet & Maxwell, 2011, s. 269; och Eichenhofer, E., *Sozialrecht der Europäischen Union*, 3 uppl. Berlin, Erich Schmidt, 2006, s. 49 och 50, och 68 och följande sidor.

35 — Beträffande innehållet i principen om likabehandling och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet inom det särskilda unionsrättsliga området social trygghet, se 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* nr 3, 2010, s. 97 och följande sidor, och Bokeloh, A., ”Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen in der Europäischen Sozialrechtskoordinierung”. *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* nr 10, 2013, s. 398 och följande sidor samt Eichenhofer, E., anfört arbete, s. 82 och följande sidor och den litteratur och rättspraxis som det där hänvisas till.

36 — Systemet med lagvalsregler i förordning nr 883/2004 kännetecknas av att medlemsstaterna frånkänns sin behörighet att fastställa området och kraven avseende tillämpningen av sin nationella lagstiftning, såväl vad gäller de enskilda som omfattas av den som vad gäller det territorium inom vilket de nationella bestämmelserna gäller (dom Ten Holder, 302/84, EU:C:1986:242, punkt 21).

37 — Se analogt dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 38 och följande punkter).

38 — Domstolen har slagit fast att begreppet ”bosättning”, i den mening som avses i förordningen, avser stadigvarande bosättning, närmare bestämt den plats där de berörda personerna stadigvarande bor och där de har varaktigt centrum för sina intressen, och således är ett självständigt unionsrättsligt begrepp (dom B., C-394/13, EU:C:2014:2199, punkt 26, och dom Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96, punkterna 28 och 29).

52. För att avgöra var en person som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 har sin ”stadigvarande” bosättning i den mening som avses i artikel 11.3 e, ska rent faktiska omständigheter beaktas. Domstolen har i sin praxis [39] successivt utarbetat en förteckning över omständigheter (samtliga faktiska) som ska beaktas för att avgöra var en person är stadigvarande bosatt (en förteckning som nu kommer till uttryck i artikel 11.1 i förordning nr 987/2009) [40] i syfte att kunna slå fast vilken medlemsstats lagstiftning som ska tillämpas på en konkret situation inom ramen för förordning nr 883/2004. Båda parter tycks när allt kommer omkring vara överens om att begreppet ”stadigvarande bosättning” är en faktisk omständighet.

53. Mot bakgrund av detta tyder allt på att problemet har uppkommit på grund av formuleringarna i den brittiska lagstiftningen, som genom att det slås fast att den som inte är lagligt bosatt i Förenade kungariket i enlighet med unionsrätten inte ”befinner sig” på denna medlemsstats territorium, skapar ett slags rättslig fiktion. [41] Det innebär att den nationella lagstiftningen i onödan blandar ihop två kategorier, nämligen ”laglig bosättning” och ”stadigvarande bosättning”, vilka såsom kommissionen med rätta har påpekat inte ska förväxlas med varandra. En strängt ordagrann tolkning av den lagstiftningen skulle till och med kunna få oss att godta kommissionens resonemang att Förenade kungariket i prövningen av stadigvarande bosättning har fört in ytterligare en beståndsdel, nämligen laglig bosättning, som är helt skild från denna och som på sätt och viss ”förvränger den”, och att hävda att Förenade kungariket enbart av detta skäl har åsidosatt förordning nr 883/2004.

54. Detta resonemang är emellertid enligt min omfattning alltför förenklat och när allt kommer omkring felaktigt. Oberoende av formuleringen eller ordalydelsen, som obestridligen är tvetydig, är det uppenbart att vad den nationella lagstiftaren gör i det här fallet inte är att ”förvränga” prövningen av stadigvarande bosättning, genom att pröva bosättningens laglighet som ett sätt att bedöma om personen är stadigvarande bosatt. [42] Som tidigare nämnts har Förenade kungariket sedan sitt svar på kommissionens motiverade yttrande distanserat sig från ett försvar av prövningen av laglig bosättning som knyter det till prövningen av den stadigvarande bosättningen i artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004. Vad Förenade kungariket i själva verket hävdar att man gör, oberoende av artikel 11.3 e och förordning nr 883/2004 – och faktiskt av förordningen som helhet – är att pröva bosättningens laglighet enligt unionsrätten (och i synnerhet direktiv 2004/38) i anslutning till beviljandet av vissa sociala förmåner.

55. Kommissionen har själv anslutit sig till Förenade kungarikets resonemang och formulerat sin alternativa anmärkning så, att om en prövning av laglig bosättning inte förs in i prövningen av om personen är stadigvarande bosatt i landet, utan bosättningens laglighet prövas självständigt, skulle det oundvikligen innebära en diskriminering som är förbjuden enligt artikel 4 i förordningen. Kommissionen kan sägas ha varit medveten ända från början om att problemets kärna ligger i artikel 4 i förordning nr 883/2004. Även om den har koncentrerat hela sitt resonemang i huvudanmärkningen till prövningen av (den stadigvarande) bosättningen som det kriterium som används för att fastställa anknytningen i lagvalsregeln i artikel 11.3 e i förordningen, har den i själva verket bara gjort gällande att Förenade kungariket har åsidosatt artikel 4 i förordningen.

39 — Se, bland annat, dom Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96, punkt 29), och dom Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303, punkt 45 och följande punkter).

40 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, s. 1).

41 — Beträffande såväl barnbidrag som skatteavdrag för barn, krävs det enligt den relevanta nationella lagstiftningen för att vara berättigad till dessa förmåner att sökanden ”befinner sig i Storbritannien” (på engelska lyder formuleringen, ”is in Great Britain”) eller i Nordirland. Längre fram klargörs det att detta villkor bara är uppfyllt om sökanden a) fysiskt befinner sig i Förenade kungariket, b) har sin ordinarie bostad i Förenade kungariket, och c) *har uppehållsrätt i Förenade kungariket*. Det innebär att dessa förmåner inte beviljas om sökanden inte har uppehållrätt i Förenade kungariket, eftersom den personen enligt artikel 23.4 i Child Benefit (General) Regulations 2006 och artikel 3.5 i Tax Credits (Residence) Regulations 2003, jämförda med artikel 146 i Social Security Contributions and Benefits Act 1992, då inte anses ”befinna sig” i Förenade kungariket.

42 — Detta medger Förenade kungariket uttryckligen i punkt 32 i dess svaromål och i punkt 7 i dupliken.

56. Mot bakgrund av ovanstående bör kommissionens huvudanmärkning lämnas utan bifall, eftersom den prövning av laglig bosättning som införts genom den brittiska lagstiftningen inte i sig påverkar bestämmelserna i artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004.

D. *Diskriminering i strid med artikel 4 i förordning nr 883/2004 som Förenade kungariket kan ha gjort sig skyldigt till genom att kontrollera om sökanden är lagligt bosatt i samband med prövningen av rätten till vissa sociala förmåner*

1. Inledande anmärkningar

57. Kommissionen anser att även om det godtas att prövningen av laglig bosättning skulle kunna vara självständig i förhållande till prövningen av den stadigvarande bosättningen i artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004, har Förenade kungariket under alla förhållanden åsidosatt förordningen. Enligt kommissionen är en prövning av bosättningens laglighet i samband med prövningen av rätten till en socialförsäkringsförmån diskriminerande och strider mot artikel 4 i förordning nr 883/2004, genom att det föreskrivs ett krav som bara är tillämpligt på utländska medborgare, eftersom medborgare i Förenade kungariket av princip har upphållsrätt i den medlemsstaten. Artikel 4 kräver i själva verket likabehandling med avseende på de förmåner och skyldigheter som föreskrivs i den nationella socialförsäkringslagstiftningen. Detta argument kräver ett något mer komplext svar, till skillnad från hur kommissionen har framställt det.

58. För det första är det nödvändigt att pröva den principiella frågan huruvida en medlemsstat är skyldig att tillhandahålla sociala förmåner som dem som är aktuella i förevarande mål, vilka beviljas de egna medborgarna samt de unionsmedborgare som är lagligt bosatta i medlemsstaten, till en unionsmedborgare vars bosättning på dess territorium inte är laglig (det vill säga inte uppfyller de villkor som föreskrivs, i synnerhet i direktiv 2004/38). Svaret på denna fråga avgör huruvida det i sig är diskriminerande i den mening som avses i artikel 4 i förordning nr 883/2004, att en medlemsstat bara går med på att bevilja vissa sociala förmåner åt dem som är lagligt bosatta på dess territorium.

59. För det andra, om ovannämnda problem kan betraktas som löst, är det nödvändigt att behandla den mer specifika, och principiella, frågan huruvida det är legitimt att en medlemsstat där en person ansöker om en viss social förmån som dem som är i fråga här, prövar om sökanden är lagligt bosatt samtidigt som den prövar om vederbörande är stadigvarande bosatt i landet.

60. Avslutningsvis, om det problem som behandlas i föregående punkt även det kan betraktas som löst, är det nödvändigt att ta upp frågan huruvida denna rätt för medlemsstaten, så att säga, är absolut, eller om den bara är legitim på vissa villkor. Som framgår nedan togs denna dimension av problemet upp först i ett sent skede och mycket kortfattat, närmare bestämt i kommissionens replik, vilket är orsaken till att Förenade kungariket anser att detta argument inte kan prövas eftersom det togs upp för sent. Det ska således, i förekommande fall, prövas huruvida detta argument ska avvisas, oberoende av vilka lämplighetsskäl som kan föranleda ett förslag till svar från min sida.

2. Förhållande till den praxis som följer av domarna i målen Brey och Dano

61. Innan jag går vidare i den ordning som angetts ovan, är det emellertid lämpligt att ta upp den eventuella relevansen av den praxis som följer av domarna i målen Brey [43] och Dano [44], till vilka parterna upprepade gånger har hänvisat under detta förfarande. [45]

43 — C-140/12, EU:C:2013:565.

44 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

45 — Se även den senare domen Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), vilken parterna inte har hänvisat till, eftersom det målet avgjordes efter förhandlingen i förevarande mål.

62. Till att börja med kan det inte råda något tvivel om att den praxis som följer av domarna i målen Brey [46] och Dano [47] är relevant i förevarande mål, eftersom dessa domar behandlar frågan huruvida det är legitimt att beakta bosättningens laglighet i samband med att en medlemsstat prövar ansökningar om sociala förmåner för unionsmedborgare som är bosatta på dess territorium.

63. Medan domstolen i målen Brey och Dano, som båda utgjorde mål om förhandsavgöranden, skulle uttala sig om tolkningen av artikel 7 i direktiv 2004/38, vars relevans inte hade ifrågasatts, handlar förevarande mål, som rör en talan om fördragsbrott, om huruvida det är relevant att tillämpa ovannämnda direktiv – i synnerhet den angivna bestämmelsen – i samband med tillämpningen av förordning nr 883/2004. [48]

64. Till skillnad från förevarande mål rörde de ovannämnda domarna, i likhet med domen Alimanovic [49], särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, vilka regleras i artikel 70 i förordning nr 883/2004 och betraktas som socialförsäkringsförmåner i den mening som avses i direktiv 2004/38. [50] Medan direktiv 2004/38 beaktar behovet av tillgång till sociala biståndssystem i anslutning till bosättningens laglighet [51] nämns ingenting om socialförsäkringsförmåner, som dem som är i fråga i förevarande mål.

65. Mot bakgrund av detta kommer jag successivt att hänvisa till denna rättspraxis medan jag utvecklar mitt resonemang.

3. Medlemsstatens skyldighet att bevilja sociala förmåner, i förhållande till bosättningens laglighet, och dess konsekvenser för påståendet om diskriminering

66. Den första frågan som ska behandlas och som är av principiell karaktär, är om en medlemsstat bara är skyldig att bevilja en unionsmedborgare som är bosatt på dess territorium de sociala förmåner som den beviljar sina egna medborgare när unionsmedborgarens bosättning uppfyller de villkor som fastställts, i synnerhet i direktiv 2004/38. Som jag tidigare har påpekat får den slutsats som dras konsekvenser för frågan huruvida det är diskriminerande, i den mening som avses i artikel 4 i förordning nr 883/2004, om en medlemsstat inte beviljar den som inte är lagligt bosatt på dess territorium sådana sociala förmåner som dem som är i fråga i förevarande mål.

67. För att besvara denna fråga är det i enlighet med vad domstolen erinrade om i domen i målet Dano [52], nödvändigt att utgå från premissen att artikel 20.1 FEUF stadgar att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Som domstolen har slagit fast vid upprepade tillfällen är ställningen som unionsmedborgare avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare så att de medborgare som befinner sig i samma ställning inom ramen för fördragets materiella tillämpningsområde ska kunna få samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av deras nationalitet och med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet. [53]

46 — C-140/12, EU:C:2013:565.

47 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

48 — Det ska erinras om att det är i direktiv 2004/38 – när det gäller personer som inte är ekonomiskt aktiva, i synnerhet i artikel 7.1 b – som de villkor fastställs som den mottagande medlemsstaten ska pröva för att avgöra om den som ansöker om de sociala förmåner som är i fråga i förevarande mål (vilka ingår i det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004) befinner sig lagligt på dess territorium.

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

50 — Se, bland annat, dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 58 och följande punkter).

51 — Vilket, såsom generaladvokaten Wathelet betonade i punkt 96 i sitt förslag till avgörande i målet Dano (C-333/13, EU:C:2014:341), oundvikligen medför ”att det potentiellt kan uppstå skillnader i behandling vid beviljandet av socialt bistånd mellan medborgarna i den mottagande medlemsstaten och övriga unionsmedborgare”.

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

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

68. Alla unionsmedborgare kan således åberopa förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF i alla situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde. Dessa situationer innefattar dem som rör rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken erkänns i artiklarna 20.2 första stycket och 21 a FEUF. [54]

69. Det bör här emellertid påpekas att, i enlighet med vad domstolen slog fast i domen i målet Dano [55], ska enligt artikel 18.1 FEUF all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden ”inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen”. I artikel 20.2 andra stycket FEUF preciseras uttryckligen att de rättigheter som denna artikel ger unionsmedborgare ska utövas ”enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa”. Även i artikel 21.1 FEUF villkoras unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier av att inte något annat följer av ”de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen”. [56] Denna hänvisning till den ovannämnda frihetens begränsade karaktär finns även i förklaringen till artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – vilken reglerar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig – där det anges att ”[d]en rättighet som garanteras i punkt 1 är den som garanteras i artikel 20.2 a [FEUF] … Den gäller i enlighet med artikel 52.2 på de villkor och med de begränsningar som fastställs i fördragen” [57].

70. Det bör här erinras om att det finns ett nära samband mellan syftet med förordning nr 883/2004 och unionsmedborgarnas grundläggande rätt till fri rörlighet, eftersom förordningen antogs för att underlätta och garantera att denna rätt ska kunna utövas effektivt genom att samordna de nationella sociala trygghetssystemen. [58] Som jag tidigare har erinrat om är syftet med förordning nr 883/2004 att samordna medlemsstaternas nationella sociala trygghetssystem, för att – som framhålls i skälen i förordningen – ”garantera att rätten till fri rörlighet för personer kan utövas effektivt” (skäl 45) och därigenom ”bidra till att förbättra … levnadsstandard och arbetsvillkor” för dem som förflyttar sig inom unionen (skäl 1). De rättigheter som erkänns i förordning nr 883/2004 är således rättigheter som syftar till att garantera unionsmedborgarnas rörelse- och uppehållsfrihet, på de rättsliga villkor på vilka denna frihet erkänns. [59]

71. Några av de villkor och begränsningar som artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF föreskriver för utövandet av rörelse- och uppehållsfriheten inom unionen – vilket är en frihet som inte är absolut [60] utan ”reglerad” – fastställs i direktiv 2004/38. [61] Detta direktiv – vars förenlighet med fördragen inte har ifrågasatts av domstolen, varken i domen i målet Brey [62], i domen i målet Dano [63], eller i domen i målet Alimanovic [64], och som inte heller har ifrågasatts under detta förfarande – antogs enligt skäl 4 för att avhjälpa sektorsuppdelningen och den planlösa hanteringen av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig och för att göra det lättare att utöva denna rätt.

54 — Se, exempelvis, dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 59) och dom N (C-46/12, EU:C:2013:97, punkt 28).

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

56 — Se, bland annat, dom Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 84 och följande punkter), dom Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, punkt 31 och följande punkter), och dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkterna 46 och 47).

57 — Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17).

58 — Se, härvidlag, dom Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303); de principer som ligger bakom bestämmelserna om samordning av nationell lagstiftning om social trygghet motsvarar de principer som gäller på området för fri rörlighet för personer. Den grundläggande principen på detta område är principen om att unionens åtgärder bland annat omfattar att hindren för fri rörlighet för personer ska avskaffas mellan medlemsstaterna (punkt 39).

59 — Förordning nr 883/2004 harmoniserar inte medlemsstaternas socialförsäkringslagstiftning. Det innebär att det fortfarande ankommer på medlemsstaterna att besluta vilka förmåner de ska bevilja vem och på vilka villkor, samt hur deras sociala system ska finansieras. Förordningen påverkar i princip inte de materiella villkor som varje medlemsstat fastställer för att bevilja de socialförsäkringsförmåner som ska samordnas enligt förordningen, under förutsättning att de gemensamma principer som fastställs respekteras (se, härvidlag, dom Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 41, och den rättspraxis som domstolen där hänvisar till).

60 — Vilket kommissionen själv medgav vid den muntliga förhandlingen.

61 — Se även generaladvokat Wathelets förslag till avgörande i målet Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, punkt 90).

62 — C-140/12, EU:C:2013:565, punkterna 46 och 47.

63 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 60 och följande punkter.

64 — C-67/14, EU:C:2015:597.

72. Det är således nödvändigt att utgå från premissen att bestämmelserna i direktiv 2004/38 som reglerar unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig, även är fullt giltiga inom ramen för en förordning som den som är för handen här, och som syftar till att ge rätten att fritt röra sig och uppehålla sig ändamålsenlig verkan, och de kan inte anses vara verkningslösa i detta sammanhang. Jag kan således inte instämma med kommissionens påstående [65] att ”begreppet bosättning i förordning nr 883/2004 … inte är underkastat några rättsliga premisser” [66].

73. Det kan här vara påkallat att erinra om att unionens rättsordning knappast kan bestå av en mängd från varandra separata delar. Detta gäller inte minst när det rör sig om två unionsrättsakter som har så nära samband med varandra som dem som är aktuella i förevarande mål. [67] Om, som ovan nämnts, utövandet av rörelse- och uppehållsfriheten är underkastat vissa begränsningar och villkor i unionsrätten, vilka i första hand återfinns i direktiv 2004/38, förefaller det uppenbart att bestämmelserna i förordning nr 883/2004 inte kan tolkas på ett sådant sätt att det neutraliserar de villkor och begränsningar som åtföljer erkännandet och tillkännagivandet av denna frihet. [68] Kort sagt måste en tolkning sökas som i möjligaste mån främjar unionsmedborgarskapet och unionsmedborgarnas rörelse- och uppehållsfrihet, samtidigt som de syften som eftersträvas med de båda rättsakterna och bestämmelserna i dem beaktas.

74. För övrigt anser jag att denna ståndpunkt bekräftas av domstolens praxis, vilken traditionellt har knutit tillgången till sociala förmåner på samma villkor som den mottagande medlemsstatens medborgare med att sökanden är ”lagligt” bosatt inom denna stats territorium. [69] Dessutom bekräftade domstolen nyligen detta i domen i målet Brey, då den slog fast att ”det i princip inte finns något som hindrar att beviljandet av socialt bistånd till unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva underkastas kravet att de uppfyller villkoren för att erhålla uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten” [70], och i domen i målet Dano då den slog fast att en ”unionsmedborgare, med avseende på rätten till sådana sociala förmåner …, kan kräva att bli behandlad på samma sätt som medborgarna i den mottagande medlemsstaten endast om vistelsen i den mottagande medlemsstaten uppfyller villkoren i direktiv 2004/38”. [71] Enligt min uppfattning finns det ingenting i de domarna som tyder på att dessa slutsatser endast rör sådan socialhjälp eller sådana särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som de målen handlade om och inte andra sociala förmåner. [72]

65 — Punkt 33 i ansökan.

66 — Punkt 32 i ansökan.

67 — Domstolen har vid en rad tillfällen behandlat sambandet mellan den fria rörligheten för unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva eller som är arbetssökande och deras tillgång till sociala förmåner av olika slag. Se, bland annat, dom Martínez Sala, (C-85/96, EU:C:1998:217), dom Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), dom D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), dom Collins (C-138/02, EU:C:2004:172), dom Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), dom Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169) och dom Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344) samt dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) och dom Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597).

68 — Härvidlag kan jag inte instämma med kommissionens påstående i punkt 18 i repliken, att, vad beträffar socialförsäkringsförmåner som dem som är för handen i förevarande mål, införs genom prövningen av laglig bosättning en begränsning av den fria rörligheten som inte skulle ha funnits om enbart prövningen av stadigvarande bosättning skulle ha tillämpats.

69 — Se, bland annat, dom Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, punkt 63) (”en medborgare i Europeiska unionen som … *är lagligt bosatt i värdmedlemsstaten* kan göra artikel 6 i fördraget gällande i alla situationer som i materiellt hänseende faller inom tillämpningsområdet för gemenskapsrätten” (min kursivering)), en utsaga som upprepas ordagrant i dom Grzelczyk, (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 32), och dom Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punkt 32), i vilken det i punkt 46 slås fast att ”artikel 3 i direktiv 93/96 utgör … inte hinder för att en medborgare i en medlemsstat som i enlighet med artikel 18 EG och direktiv 90/364 *lagligt uppehåller sig i* en annan medlemsstat för att där påbörja eller fortsätta högre studier, under vistelsen åberopar den grundläggande princip om likabehandling som stadfästs i artikel 12 första stycket EG (min kursivering). Se även dom Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), i vilken domstolen innan den prövade effekterna av likabehandlingsprincipen i Trojanis fall, konstaterande att denne ”uppehåller sig … lagligt i Belgien” (punkt 37).

70 — C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 44, vilken varit föremål för omfattande diskussioner mellan parterna under detta förfarande.

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

72 — Oberoende av att det i dom Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597) hänvisas till punkt 69 i domen Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), är språket mer precist, eftersom det i den domen hänvisas till ”rätten till sådant socialt bistånd som avses i det nationella målet” (punkt 49).

75. Det kan vidare inte förnekas att premissen att bosättningen för en person som ansöker om en social förmån som dem som är för handen i förevarande mål inte får vara olaglig, skulle kunna betraktas som en skillnad i behandling mellan medborgare i Förenade kungariket och medborgare i andra medlemsstater. Ett sätt att se på saken är emellertid att denna skillnad i behandling när det gäller uppehållsrätt är en inneboende del av systemet och i viss mån oundviklig:[73] en medborgare i en medlemsstat kan per definition inte nekas rätten att bo i denna stat.

76. Med andra ord ligger skillnaden mellan brittiska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i systemets själva natur, på så sätt att på unionsrättens nuvarande stadium är medborgarskapet i en viss medlemsstat inte irrelevant när det gäller utövandet av rörelse- och uppehållsfriheten.

77. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att förordning nr 883/2004 bara ålägger en medlemsstat att bevilja sådana sociala förmåner som de som är i fråga i förevarande mål till en sådan unionsmedborgare som lagligt utövar sin rörelse- och uppehållsfrihet inom dess territorium, det vill säga, i synnerhet, i enlighet med villkoren i direktiv 2004/38. I detta hänseende uppkommer skillnaden mellan brittiska medborgare och medborgare i en annan medlemsstat i ett tidigare skede än den praktiska tillämpningen av artikel 4 i förordning nr 883/2004 och den påverkar därför i princip inte dess tillämplighet.

4. Prövning av om sökanden är lagligt bosatt i samband med handläggning av vissa sociala förmåner

78. Efter att ha klarat ut denna principiella fråga ska jag nu ta mig an den andra aspekten som jag anser mer direkt berör kommissionens argument: huruvida en medlemsstat mot bakgrund av ovanstående och utan att bryta mot förbudet mot diskriminering i artikel 4 i förordning nr 883/2004, får pröva om en unionsmedborgare som är medborgare i en annan medlemsstat är lagligt bosatt just i samband med behandling av en ansökan om en social förmån som dem som är i fråga i förevarande mål.

79. Uttryckt på det sättet handlar frågan nu främst om huruvida medlemsstaten inför en skillnad i behandling när det gäller ”skyldigheterna”, i den mening som avses i artikel 4 i förordning nr 883/2004, på grund av den omständigheten, vilken knappast kan förnekas, att andra unionsmedborgare i högre grad än brittiska medborgare kommer att drabbas av de olägenheter som det innebär att underkastas – och i förekommande fall godkännas i – de brittiska myndigheternas kontroll av om de är lagligt bosatta i samband med att de ansöker om en förmån som barnbidrag eller skatteavdrag för barn. Av de förklaringar som Förenade kungariket lämnade vid den muntliga förhandlingen framgår att kontrollens omfattning hursomhelst beror på den berörda personens särskilda förhållanden och det är de unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva som i störst mån kan förväntas drabbas av dessa olägenheter.

80. I det hänseendet kan det förväntas att den ytterligare komplexiteten vid handläggningen av de ovannämnda förmånerna i praktiken skulle kunna undvikas, eftersom direktiv 2004/38 föreskriver mekanismer (närmare bestämt i artikel 8)[74] som gör det möjligt för en unionsmedborgare som inte är medborgare i den mottagande staten att styrka att han eller hon är lagligt bosatt med hjälp av ett bevis som de behöriga myndigheterna utfärdar efter att ha kontrollerat om han eller hon uppfyller i

73 — Se, härvidlag, dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358): ”den omständigheten att det eventuellt föreligger en skillnad i behandling mellan, å ena sidan, de unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna och, å andra sidan, medborgarna i den mottagande medlemsstaten, [är] med avseende på beviljandet av sociala förmåner, en oundviklig följd av direktiv 2004/38” (punkt 77), med hänvisning till generaladvokat Wathelets förslag till avgörande i samma mål (C-333/13, EU:C:2014:341), punkterna 93 och 96.

74 — Se även artikel 19 i direktiv 2004/38 vad beträffar permanent uppehållsrätt.

synnerhet villkoren i artikel 7 i direktivet. Om sökanden har ett sådant bevis blir de eventuella olägenheter han utsätts för vid handläggningen av en ansökan om en social förmån minimala eller till och med obefintliga: på begäran kan sökanden helt enkelt visa upp den handling som styrker att medlemsstaten anser att han eller hon är lagligt bosatt inom dess territorium.

81. Förenade kungariket påpekade vid förhandlingen att även om unionsmedborgare har möjlighet att ansöka hos de brittiska myndigheterna om att få en handling som styrker att de har uppehållsrätt i den medlemsstaten (vilket självfallet gör det lättare att bevisa detta) är det inte obligatoriskt att ha en sådan handling. I de flesta fall har sökanden inte något sådant intyg som styrker att han eller hon är lagligt bosatt i Förenade kungariket.

82. Att en medlemsstat har möjlighet att föreskriva att det ska vara obligatoriskt att utfärda sådana handlingar, utesluter emellertid inte att ett system som det som tillämpas i Förenade kungariket kan fungera – i vilket det i merparten av alla fall inte finns något sådant föregående erkännande som det ovan beskrivna och där man då tillämpar en prövning av laglig bosättning vid handläggning av ansökningar om sociala förmåner.

83. Det ska självfallet medges att det här finns en skillnad i behandling som skulle kunna betecknas som en indirekt diskriminering, genom att det är unionsmedborgare som inte är brittiska medborgare (framför allt de som inte är ekonomiskt aktiva) som i störst mån berörs av de olägenheter och besvär som denna process medför.

84. Den fråga som då uppkommer är huruvida denna indirekta diskriminering kan vara motiverad, något som kommissionen inte anser. Utan att jag behöver utveckla mitt resonemang så värst mycket mer, anser jag att behovet av att skydda den mottagande medlemsstatens finanser,[75] ett argument som Förenade kungariket har anfört,[76] i princip i tillräcklig mån motiverar möjligheten att vid den tidpunkten pröva om bosättningen är laglig. Kort sagt är det genom denna prövningsprocess som den mottagande medlemsstaten har möjlighet att försäkra sig om att den inte beviljar sociala förmåner som dem som är i fråga i förevarande mål till personer till vilka den, på grund av de överväganden som redovisats i föregående avsnitt, inte är skyldig att bevilja dessa förmåner.

85. Sammanfattningsvis anser jag, principiellt uttryckt, att den mottagande medlemsstaten har rätt att i förekommande fall försäkra sig om att en unionsmedborgare inte vistas olagligt inom dess territorium – det vill säga att denne i första hand uppfyller villkoren i direktiv 2004/38 – i samband med att den behandlar ansökningar om sådana sociala förmåner som dem som är i fråga i förevarande mål, utan att den skillnad i behandling mellan brittiska medborgare och andra unionsmedborgare som denna prövning innebär, medför en diskriminering som är förbjuden enligt artikel 4 i förordning nr 883/2004, eftersom den är motiverad på det sätt som ovan beskrivits.

5. De krav som gäller vid prövningen av om en person är lagligt bosatt i den mottagande medlemsstaten

86. Jag anser att ovanstående resonemang räcker för att vederlägga kommissionens argument som går ut på att den prövning av laglig bosättning som föreskrivs i den brittiska lagstiftningen i princip är rättsstridig. Det måste emellertid beaktas att denna slutsats inte innebär att alla möjliga sätt att kontrollera om bosättningen är laglig godtas. Tvärtom anser jag att för att detta prövningsförfarande ska vara förenligt med unionsrätten måste ett antal krav vara uppfyllda, såväl i förfarandemässigt som i materiellt hänseende, vilket jag ska återkomma till nedan.

75 — Ett syfte som domstolen har slagit fast att det är legitimt sedan domen i målet Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 44). Det bör beaktas att syftet att skydda de offentliga finanserna inte är av rent ekonomisk karaktär, utan domstolen förknippar det med det indirekta syftet att nivån på det bistånd som staten totalt kan ge inte ska påverkas (dom Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punkt 56, dom Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 61, och dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 63).

76 — Punkt 37 i svaromålet.

87. Det ska således erinras om att det aktuella prövningsförfarandet, såtillvida som att det kan påverka den rörelse- och uppehållsfrihet som ingår i unionsmedborgarskapet, ska tolkas i överensstämmelse med denna grundläggande rättighet och genomföras på sätt som innebär minsta möjliga intrång.

88. Det ska emellertid än en gång påpekas att kommissionens talan inte syftar till att ifrågasätta hur Förenade kungariket genomför denna kontroll. Kommissionen har visserligen kritiserat Förenade kungariket för att prövningen av huruvida kraven i artikel 7 i direktiv 2004/38 är uppfyllda, inte garanterar en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, vilket krävs enligt domen i målet Brey[77]. Detta argument framfördes emellertid först i kommissionens replik och hade inte nämnts under det föregående administrativa förfarandet eller i själva ansökan. Kommissionen hävdade vid förhandlingen att denna aspekt inte utgör någon ny grund, utan helt enkelt ytterligare en aspekt som ska beaktas vid prövningen av huruvida kontrollen av laglig bosättning är proportionerlig för att uppnå det eftersträvade syftet. Jag instämmer med Förenade kungariket att det rör sig om en ny grund som har åberopats i ett skede i förfarandet då det inte är tillåtet enligt artikel 127 i rättegångsreglerna.

89. Kommissionen har inriktat sin talan på att en medlemsstat då den handlägger ansökningar om sociala förmåner som de som är aktuella här, inte får kräva att den som ansöker om sådana förmåner inte befinner sig olagligt inom dess territorium och kontrollera detta förhållande, och inte på hur de brittiska myndigheterna, såväl i förfarandemässigt som i materiellt hänseende, prövar huruvida en unionsmedborgare uppfyller villkoren i direktiv 2004/38.

90. För det fall att domstolen finner att den bör pröva detta argument i sak, och med hänsyn till att Förenade kungariket delvis har lämnat ett svar på det i dupliken och vid förhandlingen, ska jag emellertid nu på ett icke uttömmande sätt formulera ett antal överväganden beträffande detta.

91. I förfarandemässigt hänseende är den skillnad i behandling i förhållande till medborgare i den medlemsstaten som blir konsekvensen av de nationella myndigheternas ovannämnda prövningsrätt förenlig med unionsmedborgarskapet och likabehandlingsprincipen i den mån detta sker med strikt iakttagande av proportionalitetsprincipen, det vill säga att prövningen ska vara anpassad till det eftersträvade syftet, på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång och som är strängt nödvändigt för att uppnå detta syfte.

92. De nationella myndigheternas kontroll av att sökanden inte vistas olagligt på dess territorium, i samband med beviljande av de ifrågavarande sociala förmånerna, bör vidare betraktas som att sätt att kontrollera om unionsmedborgarnas bosättning är laglig i enlighet med direktiv 2004/38, en kontroll som det hänvisas till i artikel 14.2 andra stycket i direktivet och den ska således även uppfylla kraven där.[78]

93. Som framgår av de uppgifter som Förenade kungariket lämnade vid förhandlingen, görs det inte någon kontroll av om sökanden uppfyller villkoren i direktiv 2004/38 för att få uppehållsrätt i samtliga fall, vilket enligt min uppfattning är förbjudet enligt artikel 14.2 i direktivet;[79] även om alla som ansöker om de sociala förmånerna i fråga[80] måste lämna uppgifter i det tillämpliga formuläret vilka

77 — C-140/12, EU:C:2013:565, i synnerhet punkt 69.

78 — Det ska erinras om att enligt artikel 14.2 i direktiv 2004/38 ska ”unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ... ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar. I särskilda fall då det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13 får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Denna kontroll skall inte genomföras systematiskt”.

79 — Enligt Förenade kungariket görs denna kontroll på följande sätt: sökanden måste lämna ett antal uppgifter på ansökningsformuläret som visar om han eller hon har uppehållsrätt i Förenade kungariket; när de myndigheter som är behöriga att besluta om huruvida dessa förmåner ska beviljas har fått formuläret kontrollerar de denna omständighet; i vissa fall kräver myndigheterna att sökandena ska lägga fram bevisning för att styrka om de verkligen har den uppehållsrätt som framgår av uppgifterna som lämnats på formuläret.

80 — Det ska beaktas att detta förfarande inte bara tillämpas på unionsmedborgare utan även på tredjelandsmedborgare, vilka kan få tillgång till de ifrågavarande familjeförmånerna om de har uppehållsrätt i Förenade kungariket och uppfyller villkoren om att de ska befinna sig och ha sin ordinarie bostad i den staten.

visar om de har uppehållsrätt i den medlemsstaten, är det bara om det föreligger några oklarheter som de brittiska myndigheterna – enligt vad Förenade kungariket uppgav i punkt 21 i dupliken och bekräftade vid förhandlingen – gör de kontroller som krävs för att klarlägga om sökanden uppfyller villkoren i direktiv 2004/38 (i synnerhet i artikel 7), det vill säga om sökanden har uppehållsrätt enligt denna artikel.

94. Inte heller kan enligt min uppfattning slutsatsen dras från de uppgifter som Förenade kungariket har lämnat att denna medlemsstat presumerar att den som ansöker om de aktuella förmånerna vistas olagligt på dess territorium, något som skulle strida mot artiklarna 20.2 FEUF och 21 FEUF, där det föreskrivs att unionsmedborgarna ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Unionsmedborgarskapet och i synnerhet kungörandet av principen om unionsmedborgarnas rätt att bosätta sig inom en medlemsstats territorium, på de villkor som fastställs i unionsrätten, innebär att den nationella lagstiftningen inte får utgå från ett synsätt som kan vara liktydigt med att presumera att denna medborgare, efter att ha varit bosatt där i tre månader men innan han eller hon erhåller permanent uppehållstillstånd, vistas olagligt inom detta territorium så att det genomgående är denne som ska styrka att så inte är fallet. I princip bör presumtionen snarast vara den motsatta.

95. Eftersom legitima kontroller av huruvida en sökande vistas lagligt i Förenade kungariket faller inom ramen för artikel 14.2 andra stycket i direktiv 2004/38, är ett eventuellt konstaterande från de nationella myndigheternas sida att denne unionsmedborgare inte har uppehållsrätt enligt nämnda direktiv på grund av att han eller hon inte uppfyller kraven som föreskrivs där – oberoende av om detta föranleder en utvisningsåtgärd och trots att det är en rent förklarande handling – [81] ett ”beslut som [begränsar] unionsmedborgares fria rörlighet” i den mening som avses i artikel 15.1 i direktivet [82] vilket enligt vad som framgår av den bestämmelsen får till följd att garantierna i artiklarna 30 och 31 i direktivet aktiveras.

96. Det innebär att under sådana förhållanden får de behöriga myndigheterna enligt min uppfattning inte nöja sig med att utan vidare avslå ansökan om förmånen, utan de ska även enligt artikel 30, vad specifikt beträffar konstaterandet att det inte föreligger någon uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38, ge sökanden ”exakt och fullständig” information ”på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder” om de grunder på vilka de bygger detta konstaterande, och dessutom upplysa sökanden om vid vilken domstol eller förvaltningsorgan som denne kan överklaga, samt den föreskrivna tidsfristen för detta. Samtidigt aktiveras förfarandegarantierna i artikel 31 i direktiv 2004/38, vilket gör det möjligt för den berörda personen att få till stånd en myndighets- eller domstolsprövning av om myndighetens bedömning är laglig.

97. Vidare bör det i materiellt hänseende i första hand beaktas att just i fallet med medborgare som inte är ekonomiskt aktiva, ska de nationella myndigheterna enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 pröva om de för egen och sina familjemedlemmars räkning har ”tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem” under vistelsen, samt har en sjukförsäkring. Jag vill på denna punkt erinra om att enbart den omständigheten att en unionsmedborgare ansöker om socialt bistånd i den mottagande medlemsstaten inte är tillräckligt för att neka denne uppehållsrätt, [83] utan för att detta ska kunna ske måste han eller hon ha medfört en *orimlig belastning* för det sociala biståndssystemet i den staten. Vid bedömningen av om så är fallet,

81 — Förlusten av uppehållsrätten i den mottagande medlemsstaten enligt direktiv 2004/38 är en automatisk konsekvens av att de villkor som föreskrivs där inte är uppfyllda.

82 — I artikel 15.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs att ”[f]örfarandena i artiklarna 30 och 31 skall på motsvarande sätt tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet”. Som generaladvokaten Wahl framhöll i sitt förslag till avgörande i målet Brey (C-140/12, EU:C:2013:337), ”åtnjuter [en unionsmedborgare] ... tveklöst de förfarandegarantier som föreskrivs i artikel 15 i direktivet, vilka inte kan kringgås genom ett förfarande som handlar inte enbart om denna persons rätt till en förmån utan även om vederbörandes uppehållsrätt” (punkt 93).

83 — Trots det som tycks stå i den tyska versionen av artikel 7.1 b i direktivet; se, härvidlag, generaladvokaten Wahls förslag till avgörande i målet Brey (C-140/12, EU:C:2013:337), punkt 74 och följande punkter.

ska de nationella myndigheterna följa de riktlinjer som har lagts fast i domstolens praxis – i synnerhet den skyldighet att beakta omständigheterna i det konkreta fallet som nämns i domen i målet Brey – [84] och i förekommande fall informera sökanden om eventuella negativa beslut i enlighet med villkoren i artikel 30 i direktivet.

98. Mot bakgrund av detta och för det fallet att domstolen finner att den angripna nationella lagstiftningens laglighet ska prövas ur detta perspektiv, anser jag att kommissionen inte har visat att Förenade kungariket inte uppfyller de ovannämnda formella och materiella villkoren, vilket innebär att denna talan om fördragsbrott inte heller bör vinna bifall i detta hänseende.

6. Sammanfattning

99. Sammanfattningsvis anser jag att det inte utgör en diskriminering som är förbjuden enligt artikel 4 i förordning nr 883/2004 att den nationella lagstiftningen föreskriver att myndigheterna i medlemsstaten, i samband med prövning av ansökningar om sociala förmåner som barnbidrag eller skatteavdrag för barn, får göra de kontroller som krävs för att försäkra sig om att medborgare i andra medlemsstater som ansöker om dessa förmåner är lagligt bosatta på dess territorium. I detta avseende ska de myndigheter som ansvarar för att göra denna kontroll under alla omständigheter, i förfarandehänseende, iaktta de angivna principerna – i synnerhet proportionalitetsprincipen – samt vad som föreskrivs i artiklarna 14.2 andra stycket, 15.1, 30 och 31 i direktiv 2004/38.

V. **Rättegångskostnader**

100. Eftersom jag föreslår att talan ska ogillas, ska kommissionen i enlighet med artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

VI. **Förslag till avgörande**

101. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar följande:

1) Talan ogillas.

2) Europeiska kommissionen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

84 — C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 64 och följande punkter. Jag instämmer även med generaladvokaten Wathelets ståndpunkt i hans förslag till avgörande i målen Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), punkt 107 och följande punkter, och García Nieto (C-299/14, EU:C:2015:366), punkt 85 och följande punkter, i det avseendet att de nationella myndigheterna i det sammanhanget även bör ta hänsyn till andra representativa omständigheter som gör det möjligt att påvisa att det finns en faktisk anknytning mellan unionsmedborgaren och den mottagande medlemsstaten (i sista hand att de är socialt och ekonomiskt integrerade där, vilket är vad Förenade kungariket hävdar att man vill säkerställa när allt kommer omkring) som den omständigheten att personen tidigare har haft ett arbete, tidigare har erlagt socialförsäkringsavgifter i den staten, att de underhållsberättigade barnen har gått i skolan där (se det som domstolen slog fast i domen i målet Ibrahim och Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80) förekomsten av nära band av personlig karaktär till medlemsstaten i fråga (se, härvidlag, dom Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, punkt 50, och dom Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punkt 100).