РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

7 октомври 2010 година *

По дело C-162/09

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Обединеното кралство) с акт от 10 март 2009 г., постъпил в Съда на 8 май 2009 г., в рамките на производство по дело

Secretary of State for Work and Pensions

срещу

Taous Lassal,

в присъствието на:

The Child Poverty Action Group,

* Език на производството: английски.

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н K. Lenaerts, председател на състав, г-жа R. Silva de Lapuerta (докладчик), г-н G. Arestis, г-н J. Malenovský и г-н T. von Danwitz, съдии,

генерален адвокат: г-жа V. Trstenjak,
секретар: г-н H. Нанчев, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 март 2010 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за The Child Poverty Action Group, от г-жа S. Clarke, solicitor, г-н R. Drabble, QC, и г-н R. Turney, barrister,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-н L. Seeboruth и г-н S. Ossowski, в качеството на представители, подпомагани от г-н D. Beard, barrister,

— за белгийското правителство, от г-жа L. Van den Broeck, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-жа D. Maidani и г-н M. Wilderspin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 11 май 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 16 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77 и поправки в ОВ L 229, 2004 г., стр. 35, ОВ L 197, 2005 г., стр. 34 и ОВ L 204, 2007 г., стр. 28; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Lassal и Secretary of State for Work and Pensions (министър на труда и пенсиите, наричан по-нататък „Secretary of State“). Организацията Child Poverty Action Group (наричана по-нататък „CPAG“) е страна, встъпила в настоящото производство в подкрепа на г-жа Lassal.

Правна уредба

Право на Съюза

3 Член 45 от Хартата на основните права на Европейския съюз, озаглавен „Свободно движение и пребиваване“, предвижда:

„1. Всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава на територията на държавите членки.

2. В съответствие с Договорите правото на свободно движение и пребиваване може да се предоставя на гражданите на трети страни, които пребивават законно на територията на държава членка.“

4 Съгласно съображения 1—3, както и съображения 17—19 от Директива 2004/38:

„(1) Гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и индивидуално право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки при съблюдаване на постановените в Договора ограничения и условия и на мерките, взети за прилагането му.

(2) Свободното движение на хора представлява една от основните свободи на вътрешния пазар, който включва пространство без вътрешни граници и в който свободата се гарантира в съответствие с разпоредбите на Договора.

(3) Гражданството на Съюза следва да бъде основният статус на гражданите на държавите членки, когато те упражняват правото си на свободно движение и пребиваване. Поради това е необходимо да се кодифицират и преразгледат съществуващите инструменти на Общността, в които поотделно се разглеждат работници, самостоятелно заети лица, както и студенти и други незаети с трудова дейност лица, за да се опрости и укрепи правото на свободно движение и пребиваване на всички граждани на Съюза.

[…]

(17) Правото на постоянно пребиваване на гражданите на Съюза, които са избрали да се установят дългосрочно в приемащата държава членка, би укрепило чувството за гражданство на Съюза и представлява ключов елемент за насърчаване на социалното сближаване, което е една от основните цели на Съюза. Поради това правото на постоянно пребиваване трябва да бъде предоставяно на всички граждани на Съюза и на членовете на техните семейства, които са пребивавали в приемащата държава членка в съответствие с условията, определени в настоящата директива, в продължение на непрекъснат период от пет години, без да са станали обект на мярка за експулсиране.

(18) За да бъде истинско средство за интеграция в обществото на приемащата държава членка, в която пребивава гражданинът на Съюза, веднъж след като е било получено, правото на постоянно пребиваване не би трябвало да бъде обект на никакви условия.

(19) Определени предимства, които са характерни за гражданите на Съюза, които са работници или самостоятелно заети лица, и за членовете на техните семейства и които могат да позволят на тези лица да придобият право на постоянно пребиваване, преди те да са пребивавали пет години в приемащата държава членка, трябва да бъдат запазени, тъй като те представляват придобити права, предоставени с Регламент (ЕИО) № 1251/70 на Комисията от 29 юни 1970 г. относно правото на работници да останат на територията на държава членка, след като са били наети в същата държава [ОВ L 142, стр. 24; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 23] и Директива 75/34/ЕИО на Съвета от 17 декември 1974 г. относно правото на граждани на дадена държава членка да останат на територията на друга държава членка, след като са работили в нея в качеството си на самостоятелно заети лица [ОВ L 14, 1975 г., стр. 10].“

5 Член 6 от Директива 2004/38 предвижда:

„1. Гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт.

2. Разпоредбите на параграф 1 важат също така за членове на семейството, притежаващи валиден паспорт, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза.“

6 Член 7, параграфи 1—3 от Директива 2004/38 гласи:

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

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

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

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

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

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

2. Правото на пребиваване, предвидено в параграф 1, обхваща и членове на семейството, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза в приемащата държава членка, при условие че този гражданин на Съюза отговаря на условията, посочени в параграф 1, букви а), б) или в).

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

[…]“

7 В глава IV, посветена на „Правото на постоянно пребиваване“, член 16 от Директива 2004/38, озаглавен „Общо правило за граждани на Съюза и членове на техните семейства“, предвижда:

„1. Граждани на Съюза, които са пребивавали законно в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, имат право на постоянно пребиваване в тази държава. Това право не зависи от условията, предвидени в глава III.

2. Параграф 1 се прилага също така за членове на семейството, които не са граждани на държава членка, ако те са пребивавали законно заедно с гражданина на Съюза в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години.

3. Непрекъснатостта на пребиваването не се влияе от временни отсъствия, ненадвишаващи общо шест месеца на година, или от отсъствия с по-голяма продължителност за отбиване на задължителна военна служба, или от едно отсъствие от максимум дванадесет последователни месеца поради уважителни причини като бременност и раждане, тежко заболяване, следване или професионално обучение или командироване в друга държава членка или в трета страна.

4. След като бъде придобито, правото на постоянно пребиваване се губи само при отсъствие от приемащата държава членка за срок, надвишаващ две последователни години.“

8 Чрез дерогация от член 16 от Директива 2004/38 член 17 от нея предвижда предоставянето на право на постоянно пребиваване преди приключването на непрекъснат срок на пребиваване от пет години за лица, които вече не работят в приемащата държава членка и за членовете на техните семейства.

9 Съгласно член 38 от Директива 2004/38:

„1. Членове 10 и 11 на Регламент (ЕИО) № 1612/68 се отменят, като отмяната влиза в сила от 30 април 2006 г.

2. Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО се отменят, като отмяната влиза в сила от 30 април 2006 г.

3. Препратките към отменените разпоредби и директиви се тълкуват като препратки към настоящата директива.“

10 В съответствие с член 40 от Директива 2004/38 държавите членки трябва да транспонират тази директива преди 30 април 2006 г.

Национално право

Законът от 1992 г. за социалноосигурителните вноски и обезщетения и (Общият) правилник от 1987 г. за социалните помощи

11 Законът от 1992 г. за социалноосигурителните вноски и обезщетения (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) и (Общият) правилник от 1987 г. за социалните помощи (Income Support (General) Regulations 1987) представляват правната уредба, приложима към социалните помощи (Income Support).

12 Социалните помощи са плащания, предоставяни в зависимост от финансовите ресурси на различни групи лица. По-конкретно те зависят от условието доходите на съответното лице да не надвишават „приложимата сума“, която може да бъде определена като равна на нула, което предполага на практика, че в някои случаи не се предоставя никакво плащане.

13 Приложимата сума за „чуждестранно лице“ е определена като равна на нула, тъй като това лице е „молител без обичайно пребиваване в Обединеното кралство, Република Ирландия, на Англо-нормандските острови и на остров Ман“. За целите на социалните помощи всеки молител се счита за лице без обичайно пребиваване в Обединеното кралство до момента, в който получи „право на пребиваване“ в Обединеното кралство.

14 „Правото на пребиваване“ за целите на разглежданото плащане не е изрично дефинирано.

15 Общопризнато е обаче, че предвиденото в член 16 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване представлява право на пребиваване за целите на социалните помощи.

Правилника за имиграцията от 2006 г. (Европейско икономическо пространство)

16 Правилникът за имиграцията (Европейско икономическо пространство) от 2006 г. (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, наричан по-нататък „Правилникът от 2006 г.“) влиза в сила на 30 април 2006 г., като с него се цели да се приложат разпоредбите на Директива 2004/38 в правото на Обединеното кралство.

17 Под заглавието „Право на постоянно пребиваване“ член 15 от Правилника от 2006 г. транспонира член 16 от Директива 2004/38.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

18 Г-жа Lassal е френска гражданка, която влиза на територията на Обединеното кралство през януари 1999 г., за да намери работа. Докато пребивава в тази държава членка, от септември 1999 г. до февруари 2005 г. г-жа Lassal или работи, или търси работа. Според запитващата юрисдикция между страните по главното производство няма спор, че за периода от януари 1999 г. до февруари 2005 г. на г-жа Lassal трябва да се признае качеството на „работничка“ по смисъла на правото на Съюза.

19 През февруари 2005 г. г-жа Lassal напуска Обединеното кралство, за да посети майка си във Франция, където остава в продължение на десет месеца. През декември 2005 г. тя се завръща в Обединеното кралство, където отново търси работа. От януари до ноември 2006 г. тя получава обезщетение за безработица. През ноември 2006 г. тя подава молба за получаване на социална помощ поради бременност. Молбата е отхвърлена с мотива, че г-жа Lassal няма право да пребивава в Обединеното кралство.

20 Г-жа Lassal обжалва пред Appeal Tribunal отхвърлянето на молбата ѝ. На 3 септември 2007 г. последният уважава жалбата ѝ с мотива, че заинтересованата се ползва от право на постоянно пребиваване в Обединеното кралство на основание член 15 от Правилника от 2006 г.

21 Решението на Appeal Tribunal е обжалвано от Secretary of State първо пред Social Security Commissioner и след това пред запитващата юрисдикция.

22 При тези обстоятелства Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Обединено кралство) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„При обстоятелства, при които: i) гражданка на Съюза пристига в Обединеното кралство през септември 1999 г. като работничка и като такава остава там до февруари 2005 г., ii) след което напуска Обединеното кралство и се връща за период от 10 месеца в държавата членка, чиято гражданка е тя, iii) а през декември 2005 г. се връща обратно в Обединеното кралство и пребивава там без прекъсвания до ноември 2006 г., когато подава молба за получаване на социална помощ, следва ли член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 да се тълкува в смисъл, че предоставя на тази гражданка на Съюза право на постоянно пребиваване в съответната държава членка, доколкото тя пребивава там непрекъснато в

продължение на пет години, които изтичат преди 30 април 2006 г. (когато изтича срокът за транспониране на Директивата от държавите членки) и на законно основание в съответствие с предходни разпоредби на общностното право относно предоставянето на право на пребиваване на работниците?“

По преюдициалния въпрос

23 Тъй като поставеният въпрос изхожда от определени фактически предпоставки, той трябва да се раздели на две части, за да му даде Съдът подходящ отговор.

24 На първо място, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали с оглед на придобиването на предвиденото в член 16 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване трябва да се вземат предвид периоди на непрекъснато пребиваване в продължение на пет години, изтекли преди датата на транспониране на тази директива, а именно 30 април 2006 г., в съответствие с предхождащи тази дата разпоредби на правото на Съюза.

25 На второ място, при утвърдителен отговор на първата част на въпроса, запитващата юрисдикция иска да се установи дали временните отсъствия, настъпили преди 30 април 2006 г. и след непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години, могат да засегнат придобиването от гражданин на Съюза като г-жа Lassal на право на постоянно пребиваване по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 2004/38.

Относно вземането предвид на периодите, изтекли преди датата на транспониране на Директива 2004/38, в съответствие с предхождащи тази дата разпоредби на правото на Съюза, с оглед на придобиването на предвиденото в член 16 от тази директива право на постоянно пребиваване

Становища, представени пред Съда

26 Сред заинтересованите страни, представили писмени становища съгласно член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз, могат да се обособят две принципни позиции.

27 От една страна, правителството на Обединеното кралство и белгийското правителство смятат, че трябва да се вземат предвид само периодите на пребиваване, които са изтекли на 30 април 2006 г. или след тази дата или които са започнали да текат след 30 април 2006 г. В подкрепа на това тълкуване правителството на Обединеното кралство се опира по същество на израза „в съответствие с условията, определени в настоящата директива“, съдържащ се в съображение 17 от Директива 2004/38, и на подготвителната дейност по създаването ѝ, докато белгийското правителство се позовава по-специално на липсата на обратно действие на член 16 от тази директива и на принципа на правна сигурност.

28 От друга страна, CPAG и Европейската комисия считат, че макар правото на постоянно пребиваване да се придобива едва след 30 април 2006 г., периодите на непрекъснато пребиваване в продължение на пет години, които са изтекли в съответствие с разпоредби на правото на Съюза, предхождащи Директива 2004/38, и са приключили преди тази дата, трябва да се вземат предвид за целите на член 16 от тази директива. Както CPAG, така и Комисията се основават по-специално на целта и на ratio legis на посочената директива, които налагат член 16 от нея да се прилага в неговата цялост към тези периоди на пребиваване.

Отговор на Съда

29 В началото следва да се отбележи, че гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и лично право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки при съблюдаване на постановените в Договора за функционирането на Европейския съюз ограничения и условия и на мерките, взети за прилагането му, като освен това свободното движение на хора представлява една от основните свободи на вътрешния пазар, която при това е закрепена и в член 45 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

30 Що се отнася до Директива 2004/38, Съдът вече е имал повод да установи, че тя цели да улесни упражняването на основното и лично право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, което се предоставя на гражданите на Съюза пряко от Договора, и че тя има за предмет по-специално да укрепи това право по такъв начин, че посочените граждани да не могат да черпят по-малко права от тази директива, отколкото от актовете на вторичното право, които тя изменя или отменя (вж. Решение от 25 юли 2008 г. по дело Metock и др., C-127/08, Сборник, стр. I-6241, точки 82 и 59).

31 Съдът отбелязва също, че предвид контекста и преследваните с Директива 2004/38 цели разпоредбите на последната не могат да бъдат тълкувани стеснително и при всички случаи не трябва да бъдат лишавани от полезното си действие (вж. Решение по дело Metock и др., посочено по-горе, точка 84).

32 Както се посочва в съображение 17 от Директива 2004/38 правото на постоянно пребиваване представлява ключов елемент за насърчаване на социалното сближаване и е предвидено в последната, за да се укрепи чувството за гражданство на Съюза.

33 Безспорно е, че придобиването на предвиденото в член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване поради законно пребиваване на територията на приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години не се съдържа в разпоредбите на правото на Съюза, приети за прилагането на член 18 ЕО преди тази директива.

34 Подобна констатация обаче не може да доведе до заключението, че само периодите на непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години, които са изтекли на 30 април или след тази дата или които са започнали да текат след 30 април 2006 г., трябва да се вземат предвид с оглед на придобиването на предвиденото в член 16 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване.

35 Всъщност, на първо място, тълкуването, че само периодите на непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години, които са започнали да текат след 30 април 2006 г., трябва да се вземат предвид с оглед на придобиването на правото на постоянно пребиваване, води до заключението, че подобно право може да се предостави едва след 30 април 2011 г. Подобно тълкуване би означавало да се приеме, че по отношение на придобиването на посоченото право на постоянно пребиваване отпадат всички последици от пребиваването, което гражданите на Съюза са осъществили в съответствие с разпоредби на правото на Съюза, предхождащи 30 април 2006 г. В това отношение трябва да се подчертае, че правото на Съюза, предхождащо приемането на Директива 2004/38, вече е предвиждало в определени случаи право на постоянно пребиваване, което впрочем е възпроизведено в член 17 от тази директива.

36 Налага се изводът обаче, че подобен резултат противоречи на целта на Директива 2004/38, напомнена в точки 30—32 от настоящото решение, и лишава последната от полезно действие.

37 На второ място, тълкуването, че само периодите на непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години, които изтичат на 30 април 2006 г. или след тази дата, трябва да бъдат взети предвид с оглед на придобиването на

предвиденото в член 16 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване, също противоречи на целта и полезното действие на тази директива. Всъщност законодателят на Съюза обуславя придобиването на право на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 от интегрирането на гражданина на Съюза в приемащата държава членка. Както отбелязва обаче генералният адвокат в точка 80 от заключението си, би било несъвместимо с идеята за интегриране, залегнала в основата на член 16 от Директивата, да се приеме, че необходимото равнище на интегрираност в приемащата държава членка следва да се определя от това дали пребиваването в продължение на непрекъснат срок от пет години е приключило преди 30 април 2006 г. или след това.

38 Освен това е необходимо да се отбележи, че доколкото предвиденото в член 16 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване може да се придобие едва след 30 април 2006 г., вземането предвид на периодите на пребиваване, изтекли преди тази дата, води не до придаването на обратно действие на член 16 от Директива 2004/38, а само до признаването на настоящите последици от фактическо положение, възникнало преди датата на транспониране на тази директива.

39 За тази цел следва да се напомни, че разпоредбите относно гражданството на Съюза се прилагат от влизането им в сила и че поради това следва да се счита, че те трябва да се прилагат към настоящите последици от фактическо положение, възникнало преди това (вж. Решение от 11 юли 2002 г. по дело D'Hoop, C-224/98, Recueil. стр. I-6191, точка 25 и цитираната съдебна практика).

40 Следователно с оглед на придобиването на предвиденото в член 16 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване трябва да се вземат предвид периодите на непрекъснато пребиваване в продължение на пет години, изтекли преди датата на транспониране на тази директива, а именно 30 април 2006 г., в съответствие с предхождащи тази дата разпоредби на правото на Съюза.

Относно отражението върху правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 на временните отсъствия за срок, ненадвишаващ две последователни години, настъпили преди 30 април 2006 г. и след непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години

Становища, представени пред Съда

41 Както е видно от точки 27 и 28 от настоящото решение, правителството на Обединеното кралство счита, че член 16 от Директива 2004/38, включително съдържащите се в него правила относно временните отсъствия, не трябва да се прилага към периодите на непрекъснато пребиваване, изтекли преди 30 април 2006 г.

42 За разлика от това CPAG и Комисията предлагат разпоредбите на този член да се приложат в тяхната цялост към този вид периоди.

Отговор на Съда

43 В началото следва да се отбележи, че придобиването на предвиденото в член 16 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване изисква законно пребиваване на територията на приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години.

44 В рамките на спора по главното производство е безспорно, че г-жа Lassal е пребивавала законно в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години. Тя обаче е отсъствала десет месеца от тази държава членка

след такова непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години и преди датата на транспониране на Директива 2004/38, а именно 30 април 2006 г. По същество поставеният от запитващата юрисдикция въпрос се състои в това дали отсъствие преди 30 април 2006 г. и след непрекъснато законно пребиваване в приемащата държава членка в продължение на пет години представлява пречка гражданин на Съюза да се позове на право на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38.

45 В това отношение в случай като този по главното производство, в който не се оспорва непрекъснатостта на законното пребиваване за срок най-малко от пет години по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 2004/38, тълкуването на член 16, параграф 3 от посочената директива е неотносимо. Всъщност с последната разпоредба се уточняват временните отсъствия, които могат да настъпят в рамките на предвидения в същия член 16, параграф 1 петгодишен срок на пребиваване, без обаче да се отразят на непрекъснатостта на разглежданото пребиваване, а поради това и на квалифицирането на това пребиваване като непрекъснат период. Освен това във всички случаи е безспорно, че временните отсъствия на г-жа Lassal не спадат към нито една от предвидените в тази разпоредба категории.

46 За разлика от това член 16, параграф 4 от Директива 2004/38 се отнася до хипотезата на изгубване на правото на постоянно пребиваване. В това отношение посочената разпоредба предвижда, че правото на постоянно пребиваване се губи само при отсъствие от приемащата държава членка за срок, надвишаващ две последователни години.

47 Що се отнася до прилагането на посочения член 16, параграф 4 от Директива 2004/38 към временните отсъствия, настъпили преди 30 април 2006 г., правителството на Обединеното кралство и белгийското правителство поддържат, че ненадвишаващите две последователни години временни отсъствия от приемащата държава членка на гражданите на Съюза, които са пребивавали законно в продължение на непрекъснат срок от пет години, изтекъл преди 30 април 2006 г., които отсъствия не са посочени в член 16, параграф 3 от тази директива и са настъпили преди тази дата, представляват пречка тези граждани да придобият предвиденото в същия член право на постоянно пребиваване, като се има

предвид, че доколкото тези временни отсъствия предхождат придобиването на това право на постоянно пребиваване, посочените граждани не могат да се ползват от разпоредбите на член 16, параграф 4 от същата директива и поради това, тъй като не е постоянен, срокът на пребиваването им трябва да се счита за прекъснат.

48 В това отношение несъмнено е вярно, както се напомня в точка 38 от настоящото решение, че доколкото предвиденото в член 16 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване може да се придобие едва след 30 април 2006 г., от член 16, параграф 4 не следва изрично, че гражданите на Съюза, пребивавали законно на територията на държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, изтекъл преди тази дата, могат да се ползват от връзката си с приемащата държава членка, за да се избегне опасността временните им отсъствия, които не надвишават две последователни години и предхождат 30 април 2006 г., да попречат на придобиването на посоченото право на постоянно пребиваване.

49 Трябва да се напомни обаче, че при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се има предвид не само съдържанието ѝ, но и контекстът и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. по-специално Решение от 19 септември 2000 г. по дело Германия/Комисия, C-156/98, Recueil, стр. I-6857, точка 50, Решение от 7 декември 2006 г. по дело SGAE, C-306/05, Recueil, стр. I-11519, точка 34, както и Решение от 19 ноември 2009 г. по дело Sturgeon и др., C-402/07, Сборник, стр. I-10923, точка 41).

50 В този смисъл постановителната част на даден акт на Съюза е неразделна от мотивите му и трябва да се тълкува, когато това е необходимо, предвид съображенията за приемането му (Решение от 29 април 2004 г. по дело Италия/Комисия, C-298/00 P, Recueil, стр. I-4087, точка 97 и цитираната съдебна практика, както и Решение по дело Sturgeon и др., посочено по-горе, точка 42).

51 Освен това Съдът е приел, че когато една разпоредба от правото на Съюза подлежи на различни тълкувания, предимство трябва да се отдаде на това, което може да запази нейното полезно действие (вж. Решение по дело Sturgeon и др., посочено по-горе, точка 47 и цитираната съдебна практика).

52 Следва да се приеме обаче, че тълкуване като това на правителството на Обединеното кралство и на белгийското правителство би било в противоречие с полезното действие и целта на Директива 2004/38, както и с общата структура и духа на член 16 от нея.

53 Всъщност, на първо място, както напомнените в точки 30 и 31 от настоящото решение цели и предназначение на Директива 2004/38, насочени към улесняване упражняването на основното право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки и към укрепването на това основно право, така и по-специално напомнените в точка 32 от настоящото решение цели и предназначение на член 16 от тази директива, насочени към насърчаване на социалното сближаване и укрепване на чувството за гражданство на Съюза посредством правото на постоянно пребиваване, биха се оказали до голяма степен обезсмислени, ако на гражданите на Съюза, пребивавали законно на територията на приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, изтекъл преди 30 април 2006 г., се откаже това право на пребиваване, с единствения мотив че след този срок, но преди тази дата са настъпили временни отсъствия за срок, ненадвишаващ две последователни години.

54 На второ място, общата структура и духът на член 16 от Директива 2004/38 налагат също и параграф 4 на посочения член 16 да се прилага към временните отсъствия, предхождащи 30 април 2006 г., които са настъпили при наличие на законно пребиваване в продължение на непрекъснат срок от пет години, изтекъл преди тази дата.

55 В това отношение следва да се напомни, че член 16, параграф 4 от Директива 2004/38 се отнася до изгубването на правото на постоянно пребиваване поради отсъствие от приемащата държава членка за срок, надвишаващ две

последователни години. От подготвителната дейност по създаването на Директива 2004/38 е видно, че подобна мярка се обосновава от обстоятелството, че след такова отсъствие отслабва връзката с приемащата държава членка (вж. изложението на мотивите на Обща позиция (ЕО) № 6/2004 на Съвета от 5 декември 2003 г. с оглед приемането на Директива 2004/38 (ОВ C 54 E, 2004 г., стр. 12), що се отнася до член 16 от последната.

56 Член 16, параграф 4 от Директива 2004/38 следва да се прилага независимо от това дали става въпрос за периоди на пребиваване, изтекли преди или след 30 април 2006 г. Всъщност, както следва от направения в точки 29—40 от настоящото решение анализ, доколкото с оглед на придобиването на предвиденото в член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване трябва да се вземат предвид периодите на пребиваване в продължение на пет години, изтекли преди 30 април 2006 г., същият член 16, параграф 4 непременно трябва да бъде приложим към посочените периоди. В противен случай държавите членки биха били длъжни по силата на посочения член 16 да предоставят това право на постоянно пребиваване дори в случаи на продължителни отсъствия, поставящи под съмнение връзката между съответното лице и приемащата държава членка.

57 От това следва, че член 16, параграф 4 от Директива 2004/38 трябва да се прилага към периоди на непрекъснато законно пребиваване в продължение на пет години, изтекли преди 30 април 2006 г., и че това прилагане предполага по-специално, че отсъствията от приемащата държава членка за срок, ненадвишаващ две последователни години, настъпили след тези периоди, но преди тази дата, не могат да засегнат връзката на интегриране на съответния гражданин на Съюза.

58 Следователно отсъствията от приемащата държава членка за срок, ненадвишаващ две последователни години, настъпили преди 30 април 2006 г. и след законно пребиваване в продължение на непрекъснат срок от пет години, изтекъл преди тази дата, не могат да засегнат придобиването на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38.

59 Предвид изложеното по-горе на поставения въпрос следва да се отговори, че член 16, параграфи 1 и 4 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че:

— с оглед на придобиването на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 трябва да се вземат предвид периодите на непрекъснато пребиваване в продължение на пет години, изтекли преди датата на транспониране на тази директива, а именно 30 април 2006 г., в съответствие с предхождащи тази дата разпоредби на правото на Съюза, и

— отсъствията от приемащата държава членка за срок, ненадвишаващ две последователни години, настъпили преди 30 април 2006 г. и след законно пребиваване в продължение на непрекъснат срок от пет години, изтекъл преди тази дата, не могат да засегнат придобиването на правото на постоянно пребиваване по посочения член 16, параграф 1 от Директива 2004/38.

По съдебните разноски

60 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Член 16, параграфи 1 и 4 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО трябва да се тълкува в смисъл, че:

— **с оглед на придобиването на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 трябва да се вземат предвид периодите на непрекъснато пребиваване в продължение на пет години, изтекли преди датата на транспониране на тази директива, а именно 30 април 2006 г., в съответствие с предхождащи тази дата разпоредби на правото на Съюза, и**

— **отсъствията от приемащата държава членка за срок, ненадвишаващ две последователни години, настъпили преди 30 април 2006 г. и след законно пребиваване в продължение на непрекъснат срок от пет години, изтекъл преди тази дата, не могат да засегнат придобиването на правото на постоянно пребиваване по посочения член 16, параграф 1 от Директива 2004/38.**

Подписи