FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. CRUZ VILLALÓN fremsat den 17. marts 2011[1]

Indhold

I — Retsforskrifter ..... I - 6501

A — EU-retlige forskrifter ..... I - 6501

B — Den nationale lovgivning ..... I - 6503

II — Baggrunden for tvisten i hovedsagen ..... I - 6506

III — De præjudicielle spørgsmål ..... I - 6508

IV — Om opbygningen af de forelagte spørgsmål og deres særlige indhold ..... I - 6510

A — Korttidsydelsen ved uarbejdsdygtighed til unge ..... I - 6510

B — Den tredobbelte betingelse om bopæl og ophold ..... I - 6511

V — Bopæl — en betingelse for tildeling af sociale ydelser, der uden videre er tvivlsom i medfør af EU-retten ..... I - 6512

A — Invaliditetsydelser ..... I - 6512

B — Ydelser ved sygdom ..... I - 6513

VI — Den skærpede bopælsbetingelse som en »grundlæggende« betingelse for, at der kan bestå en forbindelse i henhold til EU-retten ..... I - 6515

A — Vurdering af de teoretiske muligheder ..... I - 6517

B — Vurdering af lovlighedskriterier ..... I - 6519

VII — Forslag til afgørelse ..... I - 6522

1 — Originalsprog: fransk.

1. Den foreliggende sag giver Domstolen mulighed for at tage stilling til, om det forenklet sagt er i overensstemmelse med forordning (EØF) nr. 1408/71 [2], at lovgiveren i en medlemsstat gør retten til en social ydelse betinget af, at ansøgeren skal være bosat i og opholde sig på medlemsstatens område på det tidspunkt, hvor ansøgningen indleveres, og at ansøgeren tidligere skal have været bosat inden for nævnte område i en bestemt periode, når der henses til, at ydelsen er udformet på en helt særlig måde. Den korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge, som er genstand for tvisten i hovedsagen, defineres i den nationale lovgivning som en undtagelse til ordningen for almindelige ydelser ved uarbejdsdygtighed. Den betingelse om bopæl, der således skærpes med en betingelse om ophold, og som skal være opfyldt for at opnå ret til denne sociale ydelse, træder ganske enkelt i stedet for den betingelse om indbetaling til den almindelige sociale sikringsordning, der ellers gælder for at opnå ret til den almindelige ydelse. Korttidsydelsen ved uarbejdsdygtighed til unge er således materielt set en ikke-bidragspligtig ydelse, der er undergivet et »grundlæggende« krav om bopæl og ophold, hvilket udgør en undtagelse fra de almindelige betingelser for en ydelse, der har de samme karakteristika som en bidragspligtig ydelse.

2. Jeg vil behandle denne noget paradoksale situation ved at fremsætte en toleddet argumentation. Jeg vil først undersøge betingelsen om bopæl, som skærpes af en betingelse om ophold, på »sædvanlig« vis for at vurdere, om denne betingelse er i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i forordning nr. 1408/71. Er en sådan betingelse lovlig i lyset af princippet om ophævelse af bopælsbestemmelser, som er fastsat ved artikel 10 i forordning nr. 1408/71, og princippet om »eksport« af visse sociale ydelser, som er fastlagt i Domstolens praksis? Jeg vil derefter foreslå Domstolen en »tilpasset« fortolkning af retspraksis, der tager hensyn til den særlige karakter ved betingelsen om bopæl og ophold og den særlige situation i tvisten i hovedsagen.

2 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2005 af 13.4.2005 (EUT L 117, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«).

I — Retsforskrifter

A — *EU-retlige forskrifter*

3. I artikel 4 i forordning nr. 1408/71 defineres denne forordnings materielle anvendelsesområde på følgende måde:

»1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:

a) ydelser i anledning af sygdom og moderskab

b) ydelser ved invaliditet, herunder ydelser, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen

[…]

2. Denne forordning finder anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger med eller uden bidragspligt samt på ordninger, der pålægger arbejdsgiveren eller rederen forpligtelser med hensyn til de i stk. 1 omhandlede ydelser.

2a. Denne artikel finder anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser, der tilkendes i henhold til lovgivning, som på grund af personkreds, mål og/eller betingelser for ret til ydelser har træk både fra lovgivning om social sikring, som omhandlet i stk. 1, og fra social bistand.

Ved »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser« forstås ydelser:

a) der har til formål:

i) enten at supplere, erstatte eller yde et tillæg til dækning af de risici, der er omfattet af de i stk. 1 omhandlede sociale sikringsområder, og garantere de pågældende personer et eksistensminimum under hensyn til de økonomiske og sociale forhold i den pågældende medlemsstat

ii) eller udelukkende at sikre en særlig beskyttelse af handicappede i snæver tilknytning til disse personers sociale miljø i den pågældende medlemsstat, og

b) hvis finansiering udelukkende stammer fra obligatorisk beskatning til dækning af generelle offentlige udgifter, og hvor betingelserne for tilkendelse og beregning af ydelserne ikke afhænger af et bidrag fra ydelsesmodtagerens side. Dog skal

ydelser, der tilkendes som supplement til en bidragspligtig ydelse, ikke betragtes som bidragspligtige ydelser alene af den grund, og

c) som er opført i bilag IIa.«

4. Det fremgår af artikel 5 i forordning nr. 1408/71, at medlemsstaterne skal angive de særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er omfattet af forordningens artikel 4, stk. 2a.

5. I artikel 10 i forordning nr. 1408/71 fastsættes princippet om ophævelse af bopælsbestemmelser bl.a. i forhold til ydelser ved invaliditet. Artikel 10, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Kontantydelser ved invaliditet eller alderdom eller til efterladte, erstatning i anledning af arbejdsulykker eller erhvervssygdomme samt ydelser ved dødsfald, hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, kan, medmindre andet er bestemt i denne forordning, ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges som følge af, at den berettigede er bosat i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.«

6. I kapitel 1 i afsnit III i forordning nr. 1408/71 fastsættes særlige bestemmelser om ydelser ved sygdom og moderskab, heriblandt artikel 19, der har følgende ordlyd:

»1. En arbejdstager eller en selvstændig erhvervsdrivende, der er bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat, og som opfylder betingelserne i den kompetente stats lovgivning for ret til ydelser, i givet fald ved iagttagelse af bestemmelserne i artikel 18, har i den stat, hvor han er bosat, ret til følgende ydelser:

a) naturalydelser, der for den kompetente institutions regning ydes af institutionen på bopælsstedet i henhold til den for denne institution gældende lovgivning, som om den pågældende var forsikret dér

b) kontantydelser, der udbetales af den kompetente institution i henhold til den for denne institution gældende lovgivning. Efter aftale mellem den kompetente institution og bopælsstedets institution kan disse ydelser dog udbetales af den sidstnævnte institution for den førstnævnte institutions regning i overensstemmelse med reglerne i den kompetente stats lovgivning.

2. Bestemmelserne i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse på familiemedlemmer, der er bosat i en anden medlemsstat end den

kompetente stat, for så vidt de pågældende ikke har ret til disse ydelser i medfør af lovgivningen i den stat, på hvis område de er bosat.

Såfremt familiemedlemmerne er bosat i en medlemsstat, efter hvis lovgivning ret til naturalydelser ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse, anses de naturalydelser, som er ydet de pågældende, for ydet til udgift for den institution, som arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende er tilsluttet, medmindre den pågældendes ægtefælle eller den person, som sørger for børnene, udøver erhvervsmæssig virksomhed på den nævnte medlemsstats område.«

7. Artikel 28 i forordning nr. 1408/71 er affattet således:

»1. En person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som ikke har ret til ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor han er bosat, har dog for sig selv og sine familiemedlemmer krav på disse ydelser, for så vidt han, om fornødent under iagttagelse af bestemmelserne i artikel 18 og bilag VI, vil være berettiget hertil efter lovgivningen i den medlemsstat eller i mindst én af de medlemsstater, som det påhviler at yde pension (rente), såfremt han var bosat i den pågældende stat. Ydelserne skal udredes på følgende vilkår:

a) Naturalydelser ydes (for den i stk. 2 omhandlede institutions regning) af institutionen på bopælsstedet, som om den pågældende var berettiget til pension eller rente i medfør af lovgivningen i den stat, hvor han er bosat, og havde ret til naturalydelserne.

b) Kontantydelser udbetales i givet fald af den kompetente institution som fastsat efter bestemmelserne i stk. 2 efter den for denne institution gældende lovgivning; efter aftale mellem den kompetente institution og bopælsstedets institution kan disse ydelser dog udbetales af den sidstnævnte institution for den førstnævnte institutions regning i overensstemmelse med reglerne i den kompetente stats lovgivning.«

B — *Den nationale lovgivning*

8. Ved lov om socialsikringsbidrag og sociale sikringsydelser fra 1992 (Social Security

Contributions and Benefits Act 1992 [3]) indførtes en ydelse ved uarbejdsdygtighed (»incapacity benefit«), der garanterer en erstatningsindkomst til de personer, der endnu ikke har nået pensionsalderen, og som ikke kan arbejde som følge af sygdom eller handicap. Denne ydelse ved uarbejdsdygtighed, der i SSCBA's section 20(1)(c) defineres som en bidragspligtig ydelse, udbetales i henhold til section 163 i lov om forvaltning af social sikring fra 1992 (Social Security Administration Act) af National Insurance Fund (SSCBA's section 1(1)), hvis budget finansieres gennem bidrag fra lønmodtagere, arbejdsgivere og andre.

9. Ydelsen ved uarbejdsdygtighed består dels af en korttidsydelse, der er fastsat i SSCBA's section 30A(4), og som kan udbetales i højst 364 dage, dels en langtidsydelse, der er fastsat i SSCBA's section 30A(5).

10. Korttidsydelsen ved uarbejdsdygtighed udbetales efter en mindre sats i de første 196 dage og derefter efter en højere sats, som dog er lavere end satsen for langtidsydelser ved uarbejdsdygtighed. I henhold til bilag 12(1) i SSCBA har en ansøger ikke ret til korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed, hvis ansøgeren modtager lovbestemte sygedagpenge (»statutory sick pay«), der højst kan udbetales i en periode på 28 uger (196 dage). Størrelsen af korttidsydelsen ved uarbejdsdygtighed kan nedsættes med størrelsen af de pensionsydelser, som ansøgeren har ret til.

11. Retten til korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed er i det væsentlige betinget af, at ansøgeren har indbetalt bidrag i en vis periode.

12. Ansøgere, som ikke opfylder betingelsen om at have indbetalt bidrag, men som er ude af stand til at arbejde, kan have ret til en indkomststøtte, som er en indkomstbestemt ydelse.

13. Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelsen samt af de afgivne indlæg, at personer, som ikke kan arbejde og ikke opfylder bidragsbetingelserne, idet de inden at have opnået den lovbestemte alder for at arbejde (16 år) lider af et handicap og derfor ikke har kunnet indbetale bidrag til den sociale sikringsordning, der ville give dem ret til korttidsydelser ved uarbejdsdygtighed, alligevel har

3 — Som ændret ved Social Security (Incapacity for Work) Act 1994, section 1(1), og Welfare Reform and Pensions Act 1999, section 64; herefter »SSCBA«.

ret til sidstnævnte ydelse uden at have betalt bidrag, forudsat at de opfylder betingelserne i SSCBA's section 30A(2A), som trådte i kraft den 6. april 2001 [4].

14. SSCBA's Section 30A(1) bestemmer:

»En person, der opfylder

a) en af betingelserne i section 30A(2), eller såfremt vedkommende ikke opfylder nogen af disse betingelser

b) opfylder alle de betingelser, der fremgår af section 30A(2A),

har i henhold til bestemmelserne i denne artikel ret til korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed for hver dag, hvor vedkommende ikke har kunnet arbejde i en uarbejdsdygtighedsperiode.«

15. SSCBA's Section 30A(2A) bestemmer:

»(2A) Betingelserne, som fremgår af subsection (1)(b), er, at:

a) [ansøgeren] er 16 år eller derover på den pågældende dag

b) personen er under 20 år eller, i visse tilfælde, 25 år på en dag, som udgør en del af uarbejdsdygtighedsperioden

c) personen har været uarbejdsdygtig i en periode på 196 sammenhængende dage umiddelbart forud for den pågældende dag, eller en tidligere dag i uarbejdsdygtighedsperioden, hvor vedkommende var 16 år eller derover

d) personen den pågældende dag opfylder betingelserne med hensyn til bopæl eller ophold i Storbritannien, og

e) personen på den pågældende dag ikke er under fuldtidsuddannelse.«

16. Den ydelse ved uarbejdsdygtighed, som således tildeles på disse betingelser, og som erstatter ydelsen ved alvorlig invaliditet, benævnes derfor ofte »ungdomsydelse ved uarbejdsdygtighed«.

4 — Section 64 i Welfare Reform and Pensions Act 1999.

17. Den, som modtager korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed, kan i henhold til SSCBA's section 30A(5) opnå ret til langtidsydelse ved uarbejdsdygtighed, såfremt sygdommen eller invaliditeten er vedvarende. Sidstnævnte bestemmelse har følgende ordlyd:

»Når en person i medfør af [SSCBA's section 30A(4)] ikke længere har ret til korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed, har denne person ret til langtidsydelse ved uarbejdsdygtighed for enhver efterfølgende dag, hvor den pågældende er uarbejdsdygtig, som falder inden for den samme uarbejdsdygtighedsperiode, så længe den pågældende ikke har nået pensionsalderen.«

18. De betingelser om bopæl og ophold, som er omhandlet i SSCBA's section 30A(2A)(d), er nærmere fastsat i section 16(1) i bekendtgørelse om social sikring (ydelse ved uarbejdsdygtighed) fra 1994 (Social Security (Incapacity Benefit) Regulations 1994 [5]), der har følgende ordlyd:

»16. Betingelser vedrørende bopæl eller ophold

1) Betingelserne, som skal opfyldes i henhold til SSCBA's section 30A(2A)(d) med hensyn til bopæl eller ophold i Storbritannien, for enhver person på en bestemt dag er, at den pågældende på denne dag

a) har fast bopæl i Storbritannien

b) ikke er underkastet indvandringskontrol som omhandlet i section 115(9) i Immigration and Asylum Act 1999 [lov af 1999 om indvandring og asyl] […]

c) opholder sig i Storbritannien, og

d) har opholdt sig i Storbritannien i en periode på, eller i perioder, der sammenlagt udgør mindst 26 uger ud af de 52 uger, der ligger umiddelbart forud for den pågældende dag.«

II — Baggrunden for tvisten i hovedsagen

19. Sagsøgeren i hovedsagen, Lucy Stewart, er britisk statsborger og født den 20. november 1989. Hun har siden august 2000 boet i Spanien med sine forældre. Eftersom hun har

5 — Herefter »SSIBR«.

Downs syndrom, har hun aldrig arbejdet, og hun kommer med al sandsynlighed aldrig til at varetage et arbejde, i hvert fald ikke et sædvanligt job.

20. Sagsøgeren i hovedsagen har modtaget invalidepension (»disability living allowance« [6]) siden april 1992, hvor den blev indført. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at hun før dette tidspunkt modtog plejetilskud. Disse ydelser blev udbetalt i Spanien i henhold til artikel 95b i forordning nr. 1408/71. Den forelæggende ret har oplyst, at invalidepension kan tildeles for en ubestemt periode, dvs. så længe de omstændigheder, der giver ret til pensionen, ikke ændres.

21. Moderen til sagsøgeren i hovedsagen har modtaget arbejdsophørspension siden den 25. juli 2005 og modtog inden dette tidspunkt ydelser på grund af uarbejdsdygtighed.

22. Faderen til sagsøgeren i hovedsagen var sidst arbejdstager i Det Forenede Kongerige og Nordirland i skatteåret 2000/2001 og modtager en erhvervstilknyttet pension. Han vil fra oktober 2009 modtage en arbejdsophørspension fra denne medlemsstat.

23. Den 31. oktober 2005 indgav sagsøgeren i hovedsagen, repræsenteret ved sin mor, en ansøgning om at få tildelt korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge fra den dag, hvor hun ville fylde 16 år, i henhold til SSCBA's section 30A(2A).

24. Den 24. november 2005 afslog sagsøgte i hovedsagen, Secretary of State for Work and Pensions, ansøgningen med den begrundelse, at sagsøgeren i hovedsagen »ikke opholdt sig i Storbritannien«.

25. Det er ubestridt, at sagsøgeren i hovedsagen hverken opfylder betingelsen om bopæl, betingelsen om ophold eller betingelsen om tidligere ophold, som fremgår af section 16(1) (a), (c) og (d) i SSIBR.

26. Sagsøgeren i hovedsagen, som fortsat var repræsenteret af sin mor, indgav en klage til Secretary of State for Work and Pensions, som foretog en ny vurdering af sagen og opretholdt afgørelsen af 24. november 2005. Secretary of State for Work and Pensions

6 — Herefter »DLA«.

anførte, at sagsøgeren i hovedsagen havde boet i Spanien i fem år forud for ansøgningens indgivelse, og at hun ikke opfyldte betingelsen om ophold i Storbritannien fra og med den dag, hvor hun ønskede at modtage ydelsen ved uarbejdsdygtighed. Secretary of State for Work and Pensions anførte endvidere, at hun ikke kunne påberåbe sig EU-lovgivningen til støtte for, at betingelsen var opfyldt.

III — De præjudicielle spørgsmål

27. På denne baggrund har den forelæggende ret den 16. november 2009, Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber), på grundlag af en appel iværksat til prøvelse af sidstnævnte afgørelse, besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en ydelse, som er kendetegnet ved at være en korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge, en »ydelse i anledning af sygdom« eller en »ydelse ved invaliditet« som omhandlet i [Rådets] forordning [EØF] nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (herefter »forordning nr. 1408/71«)?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares med, at en sådan ydelse skal behandles som en ydelse i anledning af sygdom:

a) Er en person, som sagsøgerens mor, som er endeligt ophørt med alle aktiviteter som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, da hun er gået på pension, da ikke desto mindre en »arbejdstager« som omhandlet i artikel 19 som følge af hendes tidligere beskæftigelse som arbejdstager eller aktiviteter som selvstændig erhvervsdrivende, eller finder reglerne i artikel 27-34 (pensionister eller rentemodtagere) anvendelse?

b) Er en person, som sagsøgerens far, som ikke har været beskæftiget som arbejdstager eller udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed siden 2001, da ikke desto mindre en »arbejdstager« som omhandlet i artikel 19, som følge af sin tidligere beskæftigelse som arbejdstager eller aktiviteter som selvstændig erhvervsdrivende?

c) Skal en sagsøger behandles som en »pensionist eller rentemodtager« som omhandlet i artikel 28 som følge af, at den pågældende er blevet tildelt en ydelse, som er opnået i henhold til artikel 95b i forordning nr. 1408/71, når henses til, at i) sagsøger aldrig har været arbejdstager i henhold til artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, ii) sagsøger ikke har nået den statsligt fastsatte pensionsalder, og iii) sagsøger kun er omfattet af det personelle anvendelsesområde for

forordning nr. 1408/71 i sin egenskab af familiemedlem?

d) Hvis en pensionist eller rentemodtager er omfattet af artikel 28 i forordning nr. 1408/71, har et familiemedlem til denne pensionist eller rentemodtager, som altid har haft bopæl sammen med og i den samme stat som pensionisten eller rentemodtageren, da i henhold til artikel 28, stk. 1, sammenholdt med artikel 29, ret til en kontantydelse i anledning af sygdom fra den kompetente institution i henhold til artikel 28, stk. 2, hvis en sådan ydelse (i givet fald) skal udbetales til familiemedlemmet (og ikke til pensionisten/rentemodtageren)?

e) Er anvendelsen [som følge af besvarelsen af punkt a) til d) ovenfor] af en betingelse i den nationale sociallovgivning, hvorefter den oprindelige ret til en ydelse i anledning af sygdom er begrænset til personer, som tidligere har opholdt sig en vis periode i den kompetente medlemsstat inden for en nærmere angivet periode, forenelig med bestemmelserne i artikel 19 og/eller 28 i forordning nr. 1408/71?

3) Hvis det første spørgsmål besvares med, at en ydelse af denne art skal behandles som en ydelse ved invaliditet, betyder ordlyden af artikel 10 i forordning nr. 1408/71, som omhandler ydelser, hvortil der er »erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater« da, at medlemsstater i henhold til forordning nr. 1408/71 fortsat har ret til at fastsætte betingelser for den oprindelige ret til sådanne invaliditetsydelser, der er baseret på bopæl i medlemsstaten eller på, at ansøgeren kan dokumentere det fornødne tidligere ophold i medlemsstaten, således at en ansøger ikke først kan gøre krav gældende om en sådan ydelse fra en anden medlemsstat?« [7].

7 — Den forelæggende ret har i forelæggelsesafgørelsen endvidere anført, at Kommissionen har indledt en traktatkrænkelsesprocedure mod Det Forenede Kongerige på grundlag af betingelsen om tidligere ophold, der er en betingelse for at opnå invaliditetsydelser, der kvalificeres som en ydelse ved sygdom. Den forelæggende ret har imidlertid udtrykkeligt anført, at den ikke har fundet det nødvendigt at ændre de præjudicielle spørgsmål for at tage hensyn hertil. Det fremgår således af en pressemeddelelse (»Social security: EU takes action to guarantee care benefits for Britons abroad«, pressemeddelelse IP/10/7999 af 24.6.2010), at Kommissionen officielt har opfordret Det Forenede Kongerige til at udbetale visse sociale sikringsydelser til sine statsborgere, som er bosat i andre medlemsstater. Det er Kommissionens opfattelse, at de betingelser om tidligere ophold, som gælder for at opnå ret til invalidepension (disability living allowance), plejetilskud (attendance allowance) og omsorgstillæg (carer's allowance), der anses for »kontantydelser ved sygdom«, som har til formål at beskytte de personer, som har behov for særlig omsorg, samt de personer, som tager hånd om dem, er i strid med EU-retten, herunder forordning nr. 1408/71 og nr. 883/2004 samt bestemmelserne om unionsborgerskab og den frie bevægelighed for personer. Disse tre ydelser blev kvalificeret som særlige ikke-bidragspligtige ydelser og var derfor omfattet af bilag IIa til forordning nr. 1408/71, inden Domstolen omkvalificerede dem i sin dom af 18.10.2007, sag C-299/05, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8695.

IV — Om opbygningen af de forelagte spørgsmål og deres særlige indhold

28. På grund af de særlige omstændigheder i den foreliggende sag er det nødvendigt ved besvarelsen at omtale opbygningen af de forelagte spørgsmål og vurdere spørgsmålenes relevans samt foretage en afgrænsning heraf. Jeg vil ganske enkelt vise, at den sondring mellem ydelser ved sygdom og ydelser ved invaliditet, som omhandles i det første spørgsmål, og som de øvrige spørgsmål er baseret på, i praksis er uden betydning. Jeg vil vise, hvor vanskeligt det er at behandle betingelsen om bopæl og betingelsen om ophold uafhængigt af hinanden. Jeg vil endelig vise, at det afgørende spørgsmål i den foreliggende sag er spørgsmålet om »fast bopæl«, og at det alene på denne baggrund faktisk er muligt på et givent tidspunkt at vurdere sagsøgerens stilling i sin egenskab af familiemedlem til en pensionist i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordning nr. 1408/71. Problemet er, at denne »omstrukturering« af de forelagte spørgsmål ikke blot kan foretages i indledningen til mit forslag til afgørelse, men nødvendigvis må følge efter den argumentation, som jeg nu vil fremføre. Jeg vil derfor først redegøre for de særlige kendetegn ved det, der i denne sag benævnes »korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge«.

A — *Korttidsydelsen ved uarbejdsdygtighed til unge*

29. Det særlige ved korttidsydelsen ved uarbejdsdygtighed til unge, der blev indført i 2001 [8], er, at den materielt set udgør en ikke-bidragspligtig ydelse [9] inden for rammerne af en mere generel bestemmelse om den almindelige ydelse ved uarbejdsdygtighed, men har de samme kendetegn som en bidragspligtig ydelse.

30. Den almindelige ydelse ved uarbejdsdygtighed tildeles nemlig hovedsageligt på betingelse af, at der er betalt bidrag til den sociale sikringsordning, mens korttidsydelser ved uarbejdsdygtighed til unge tildeles som en undtagelse til denne betingelse, uanset om der er betalt bidrag, men på betingelse af, at ansøgeren opfylder en tredobbelt betingelse [10]

8 — Korttidsydelsen ved uarbejdsdygtighed til unge blev indført ved section 64 i Welfare Reform and Pensions Act 1999 om ændring af SSCBA's section 30A og trådte i kraft den 6.4.2001.

9 — Den betegnes imidlertid som bidragspligtig i Det Forenede Kongeriges lovgivning, og betegnelsen anvendes derfor også af den forelæggende ret. Den skal endvidere ikke anses for en særlig ikke-bidragspligtig ydelse i henhold til artikel 10a i forordning nr. 1408/71, eftersom den ikke er opført på listen i bilag IIa til forordningen og heller ikke kan udgøre en sådan ydelse, medmindre unionslovgiver ændrer forordningen i overensstemmelse med artikel 5 og 97 i forordning nr. 1408/71. Den manglende indbetaling af bidrag synes imidlertid ikke at være af betydning for finansieringen af korttidsydelserne ved uarbejdsdygtighed til unge eller for betingelserne for udbetaling gennem National Insurance Fond.

10 — Med forbehold af det, der fremkommer senere.

om bopæl og ophold på medlemsstatens område.

31. Ydelsen kan nemlig tildeles individuelt som erstatningsindkomst til personer, der har nået den lovbestemte aldersgrænse for at kunne arbejde, og som ikke kan arbejde på grund af sygdom eller invaliditet og ikke har ret til den almindelige ydelse ved uarbejdsdygtighed, fordi de ikke har betalt bidrag til den sociale sikringsordning. Sagsøgeren i hovedsagen befinder sig netop i denne situation, idet hun er en ung, invalid kvinde, der aldrig har arbejdet, og som har ansøgt om korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge fra den dag, hvor hun fyldte 16 år.

B — *Den tredobbelte betingelse om bopæl og ophold*

32. Retten til korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge er nærmere bestemt afhængig af, at ansøgeren opfylder tre betingelser, hvorefter den pågældende skal være varigt bosat på medlemsstatens område (betingelse om fast bopæl), opholde sig inden for nævnte område på dagen for ansøgningens indgivelse (betingelse om nuværende ophold) og have opholdt sig i mindst 26 uger af de 52 uger før ansøgningstidspunktet (betingelse om tidligere ophold). Det er således tale om en betingelse om fast bopæl, som »skærpes« med et dobbelt krav om ophold.

33. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, hvilket den forelæggende ret også har anført, at selv om der blev givet afslag på ansøgningen fra sagsøgeren i hovedsagen på grund af, at sagsøgeren ikke opfyldte betingelsen om at opholde sig på medlemsstatens område på tidspunktet for ansøgningens indgivelse, kunne der tillige været givet afslag på ansøgningen, fordi den ikke opfyldte betingelsen om bopæl eller betingelsen om tidligere ophold. Det synes endvidere at fremgå af det andet spørgsmål, litra e), der alene omhandler betingelsen om tidligere ophold, og det tredje spørgsmål, der både omhandler betingelsen om bopæl og betingelsen om tidligere ophold, at den forelæggende ret anser disse betingelser for »selvstændige«, at de har en selvstændig virkning, og at de derfor skal behandles selvstændigt.

34. Jeg mener imidlertid, at betingelserne om ophold alene giver mening ud fra en systematisk betragtning, når de sammenholdes med betingelsen om bopæl. Det forekommer nemlig udelukket, at den nationale lovgiver har kunnet ønske, at korttidsydelser ved uarbejdsdygtighed til unge skal kunne tildeles alene på grundlag af ansøgerens tidligere ophold og/eller nuværende ophold, dvs. når ansøgeren ikke har fast bopæl på medlemsstatens område, men alligevel opfylder de øvrige betingelser. Dette indebærer, at selv om det kan diskuteres, om betingelsen om tidligere

ophold er forenelig med EU-retten, kan denne betingelse, hvis det fastslås, at betingelsen om fast bopæl under ingen omstændigheder er forenelig med EU-retten, ikke bestå selvstændigt som en betingelse for at opnå ret til korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge.

35. Det må sammenfattende fastslås, at den sondring mellem ydelser ved sygdom og ydelser ved invaliditet, som den forelæggende ret har foretaget, ikke har betydning for vurderingen af de forskellige betingelsers forenelighed, dvs. dels betingelsen om fast bopæl, dels betingelsen om fast bopæl og tidligere ophold, særligt ikke hvis betingelsen om fast bopæl er ulovlig i begge tilfælde, hvilket jeg i første omgang vil argumentere for.

V — Bopæl — en betingelse for tildeling af sociale ydelser, der uden videre er tvivlsom i medfør af EU-retten

36. Alle betingelser om bopæl er i princippet »tvivlsomme« i henhold til EU-retten. Sådanne betingelser anses i almindelighed for at være uforenelige med de bestemmelser i forordning nr. 1408/71, der finder anvendelse på ydelser ved sygdom og invaliditet, navnlig når de anvendes som et »supplement«, dvs. som et tillæg til de betingelser for at opnå ret til ydelser, som medlemsstaterne kan fastsætte. Som anført ovenfor vil jeg i første omgang gennemgå den lovgivning, der finder anvendelse, som om den foreliggende sag vedrørte en almindelig bopælsbetingelse.

A — *Invaliditetsydelser*

37. Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, der opstiller princippet om ophævelse af bopælsbestemmelser [11] og garanterer retten til »eksport« af bl.a. invaliditetsydelser, har i henhold til artikel 42 EF til formål at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed ved at beskytte de pågældende mod den forskelsbehandling, som kunne blive et resultat af flytningen af deres bopæl fra en medlemsstat til en anden [12].

11 — Dog i mangel af særlige gennemførelsesbestemmelser som omhandlet i bilag VI til forordning nr. 1408/71, jf. bl.a. dom af 2.5.1990, sag C-293/88, Winter-Lutzins, Sml. I, s. 1623, og af 25.2.1986, sag 284/84, Spruyt, Sml. s. 685. I det foreliggende tilfælde indeholder bilag VI til forordningen ingen nærmere bestemmelser om den i hovedsagen omhandlede sociale ydelse eller om den situation, hvori sagsøgeren i hovedsagen befinder sig.

12 — Dette fulgte allerede af Rådets forordning nr. 3 af 25.9.1958 om social sikring af vandrende arbejdstagere (EFT 1958 nr. 30, s. 561), jf. dom af 7.11.1973, sag 51/73, Smieja, Sml. s. 1213, præmis 14 og 15, hvad angår ydelser ved alderdom, jf. dom af 5.5.1983, sag 139/82, Piscitello, Sml. s. 1427, præmis 15, dommen i sagen Winter-Lutzins, præmis 15, dom af 30.3.1993, sag C-282/91, de Wit, Sml. I, s. 1221, præmis 18.

38. Denne bestemmelse indebærer ikke blot, at de berørte parter bevarer retten til pension, renter og ydelser, hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, selv efter at de pågældende har taget bopæl i en anden medlemsstat, men også — hvilket er særlig væsentligt i det foreliggende tilfælde — at de pågældende ikke kan nægtes en sådan ret, udelukkende fordi de ikke har bopæl på området i den stat, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelser, er beliggende [13]. Som generaladvokat Darmon har anført i sit forslag til afgørelse i sagen Stanton Newton-sagen [14], vil det være meget let at omgå forbuddet i artikel 10 i forordning nr. 1408/71, hvis en sådan sondring blev anerkendt, idet »lovgiver for at omgå forbuddet nemlig blot kan medtage bopælsbetingelserne blandt de gældende betingelser for ydelsernes tildeling«.

B — *Ydelser ved sygdom*

39. Det fremgår af artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, at en arbejdstager eller en selvstændig erhvervsdrivende, der er bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat, i den stat, hvor han er bosat, har ret til de kontantydelser, der udbetales i den kompetente medlemsstat, såfremt den pågældende opfylder alle de øvrige betingelser i den kompetente stats lovgivning for at opnå ret til sådanne ydelser.

40. Denne bestemmelse er endvidere til hinder for, at en medlemsstat kan gøre udbetalingen af ydelser ved sygdom betinget af, at man er bosat i medlemsstaten [15].

41. Et familiemedlem til en arbejdstager har i henhold til artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 ligeledes ret til at kræve, at den medlemsstat, hvor arbejdstageren udøver sit erhverv, skal udbetale ydelser ved sygdom i en anden medlemsstat, hvor han er bosat, såfremt han opfylder alle betingelser for at få tildelt ydelsen, og såfremt han ikke har ret til en tilsvarende ydelse i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor han er bosat [16].

42. Domstolen fastslog i Hosse-dommen, at artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 bl.a. har til formål at hindre, at udbetalingen af ydelser i anledning af sygdom gøres afhængig af spørgsmålet om, hvorvidt arbejdstagerens familiemedlemmer har bopæl i den kompetente medlemsstat, hvilket vil kunne afholde

13 — Dette fulgte allerede af forordning nr. 3, jf. dom af 10.6.1982, sag 92/81, Camera, Sml. s. 2213, præmis 14, hvad angår invaliditetsydelser, jf. dom af 23.10.1986, sag 300/84, van Roosmalen, Sml. s. 3097, præmis 39, af 20.6.1991, sag C-356/89, Stanton Newton, Sml. I, s. 3017, præmis 23 og 24, hvad angår en særlig ydelse, der svarer til en ydelse ved alderdom eller en invaliditetsydelse, jf. dom af 24.2.1987, forenede sager 379/85-381/85 og 93/86, Giletti m.fl., Sml. 1987, s. 955, præmis 14-16, af 12.7.1990, sag C-236/88, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3163, præmis 11, og af 6.7.2000, sag C-73/99, Movrin, Sml. I, s. 5625, præmis 33.

14 — Forslag til afgørelse af 5.3.1991, punkt 23.

15 — Dom af 5.3.1998, sag C-160/96, Molenaar, Sml. I, s. 843, præmis 38 og 39, og af 8.3.2001, sag C-215/99, Jauch, Sml. I, s. 1901.

16 — Dom af 21.2.2006, sag C-286/03, Hosse, Sml. I, s. 1771, præmis 47-56.

Fællesskabets arbejdstagere fra at udøve deres ret til fri bevægelighed. Domstolen udtalte, at det ville være »i strid med artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 at afskære en arbejdstagers datter fra at oppebære en ydelse, som hun ville have ret til, hvis hun var bosat i den kompetente stat« [17].

43. Endelig har Domstolen endvidere fastslået, at pensionister eller rentemodtagere i henhold til artikel 28 i forordning nr. 1408/71 har ret til at tage ydelser ved sygdom med sig, når de flytter til en anden medlemsstat [18].

44. Henset til logikken i den ovenfor nævnte retspraksis må det endelig konstateres, at retten til eksport af ydelser ved sygdom også skal tilkendes pensionistens familiemedlemmer.

45. Selv om det i denne henseende er korrekt, at Domstolen, som Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, i første omgang fandt, at en vandrende arbejdstagers efterkommer ikke på grund af sin status som medlem af en arbejdstagers familie kunne gøre krav på en ydelse ved invaliditet, der efter den nationale lovgivning udgør en selvstændig rettighed [19], har den imidlertid efterfølgende i vid udstrækning begrænset rækkevidden af denne praksis [20].

46. Domstolen har nemlig fastslået, at sondringen mellem selvstændige rettigheder for arbejdstageren og afledte rettigheder for dennes familiemedlemmer kun er relevant i de tilfælde, hvor en arbejdstagers familiemedlem påberåber sig bestemmelser i forordning nr. 1408/71, der udelukkende kan finde anvendelse på arbejdstagere, og ikke på deres familiemedlemmer [21].

47. Hvis princippet om ophævelse af bopælsbestemmelser i artikel 10 i forordning nr. 1408/71 eller princippet om retten til »eksport« af ydelser ved sygdom, som er fastslået i retspraksis vedrørende forordningens artikel 19 og 28, anvendes strengt og så at sige mekanisk på situationen i hovedsagen, skal korttidsydelsen ved uarbejdsdygtighed til unge således udbetales til sagsøgeren i den pågældende sag.

17 — Ibidem, præmis 55.

18 — Molenaar-dommen, præmis 38 og 39. Jf. endvidere generaladvokat Botts forslag til afgørelse i sagen da Silva Martins, sag C-388/09, punkt 69 ff.

19 — Dom af 23.11.1976, sag 40/76, Kermaschek, Sml. s. 1669, præmis 6-9, af 20.6.1985, sag 94/84, Deak, Sml. s. 1873, præmis 12-14, af 16.7.1992, sag C-78/91, Hughes, Sml. I, s. 4839, præmis 25, og af 27.5.1993, sag C-310/91, Schmid, Sml. I, s. 3011, præmis 12-14. Hvad angår en statsborger fra et tredjeland, der er gift med en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, jf. dom af 8.7.1992, sag C-243/91, Taghavi, Sml. I, s. 4401.

20 — Dom af 30.4.1996, sag C-308/93, Cabanis-Issarte, Sml. I, s. 2097, og af 10.10.1996, forenede sager C-245/94 og C-312/94, Hoever og Zachow, Sml. I, s. 4895.

21 — Dette princip finder ikke anvendelser på familieydelser, jf. ud over de ovenfor nævnte domme dom af 15.3.2001, sag C-85/99, Offermanns, Sml. I, s. 2261, præmis 34. Princippet finder endvidere ikke anvendelse på ydelser ved sygdom, jf. Hosse-dommen, præmis 53.

48. Sammenfattende kan Domstolen i overensstemmelse med ovennævnte retspraksis fastslå, at artikel 10, 19 og 28 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at der anvendes en skærpet bopælsbetingelse på en person, som befinder sig i en situation som den, sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, eller også at forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter tildelingen af en sociale ydelser såsom korttidsydelser ved uarbejdsdygtighed til unge gøres betinget af, at modtageren opfylder visse betingelser om bopæl og tidligere ophold på medlemsstatens område.

49. På denne baggrund, og inden jeg går videre med min argumentation, er det væsentligt at understrege, at den skærpede bopælsbetingelse, som er omhandlet i hovedsagen, ikke har en »supplerende« karakter. Betingelsen har tværtimod en helt anden funktion. Hvis Domstolen besvarede den forelæggende rets spørgsmål som netop anført, ville dette få vidtrækkende konsekvenser. For at forstå rækkevidden af denne løsning fuldt ud bør det erindres, at i mangel af den skærpede bopælsbetingelse ville enhver person, der er statsborger i en medlemsstat og befinder sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen, dvs. som er mellem 16 og 20 år (højst 25 år), men som ikke har kunnet arbejde i de 196 dage før den dag, hvor de fylder 16 år, og som ikke studerer på fuld tid, kunne ansøge om og opnå ret til korttidsydelser ved uarbejdsdygtighed til unge, uden at den pågældende på noget tidspunkt har været tilknyttet den sociale sikringsordning i den berørte medlemsstat.

50. Spørgsmålet er derfor, om EU-retten skal fortolkes således, at en medlemsstat tvinges til at vælge mellem at afskaffe en social ydelse, som er udformet på denne måde, i hvilken forbindelse betingelserne for at tildele ydelserne går videre, end hvad der er rimeligt, eller til at ændre den pågældende sociale ydelse således, at den kan betegnes som en særlig ikke-bidragspligtig ydelse i overensstemmelse med Domstolens retspraksis. Det er ikke min opfattelse, at et sådant alternativ er nødvendigt i henhold til EU-retten.

VI — Den skærpede bopælsbetingelse som en »grundlæggende« betingelse for, at der kan bestå en forbindelse i henhold til EU-retten

51. Det fremgår af den retspraksis, der er nævnt ovenfor, at i alle de tilfælde, hvor en bopælsbetingelse er blevet anset for at være i strid med EU-rettens bestemmelser, har den i det væsentligste fungeret som en

»supplerende« betingelse eller som et tillæg til betingelserne for at opnå ret til sociale ydelser, der i almindelighed består i et krav om, at der er indbetalt bidrag til den sociale sikringsordning, og bopælsbetingelsen har således først og fremmest skulle hindre, at ydelser udbetales til personer, som har udnyttet deres ret til fri bevægelighed. Det er under disse omstændigheder, at Domstolen med rette har udvist en særlig strenghed i forbindelse med anvendelsen af princippet om ophævelse af bopælsbestemmelser og princippet om retten til »eksport« af sociale ydelser.

52. Den skærpede bopælsbetingelse, som Domstolen skal tage stilling til i den foreliggende sag, indgår imidlertid i en helt anden sammenhæng, og det er i dette lys, at Det Forenede Kongeriges regerings argumentation skal vurderes, idet den gør gældende, at den skærpede bopælsbetingelse udgør en betingelse for at opnå ret til korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge handicappede, som af hensyn til modtageren træder i stedet for den almindelige betingelse om indbetaling af bidrag.

53. I denne henseende skal det først og fremmest bemærkes, at Domstolen ved flere lejligheder har fastslået, at medlemsstaterne bevarer deres kompetence til at udforme deres sociale sikringsordning, såfremt de udøver deres kompetence under iagttagelse af EU-retten [22]. Denne kompetence indebærer, at det tilkommer medlemsstaterne at fastlægge rækkevidden af deres sociale sikringsordninger samt de betingelser, der gælder for tildeling af ydelser i henhold til disse ordninger, under forudsætning af, at betingelserne er forenelige med EU-retten, og at de fremfor alt ikke medfører forskelsbehandling. Det tilkommer alene medlemsstaterne at fastlægge omfanget af den nationale solidaritet og de betingelser, hvorunder den skal komme til udtryk. Det tilkommer bl.a. medlemsstaterne — stadig under iagttagelse af EU-retten — at fastlægge, hvilke af de forskellige tilbudte ydelser der har karakter af en bidragspligtig ydelse, og hvilke der har karakter af en særlig ikke-bidragspligtig ydelse [23].

54. Formålet med forordning nr. 1408/71 er nemlig i overensstemmelse med artikel 42 EF alene at samordne medlemsstaternes lovgivning og ikke gennemføre en harmonisering

22 — Jf. bl.a. dom af 28.4.1998, sag C-158/96, Kohll, Sml. s. 1931, præmis 17-19, af 28.4.1998, sag C-120/95, Decker, Sml. I, s. 1831, præmis 21-23, af 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345, præmis 34 og 35, af 23.11.2000, sag C-135/99, Elsen, Sml. I, s. 10409, præmis 33, af 7.7.2005, sag C-227/03, van Pommeren-Bourgondiën, Sml. I, s. 6101, præmis 39, og af 1.4.2008, sag C-212/06, Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon, Sml. I, s. 1683, præmis 43.

23 — Domstolen har i denne henseende godkendt, jf. dom af 4.11.1997, sag C-20/96, Snares, Sml. I, s. 6057, og inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse forkastet, jf. dom af 31.5.2001, sag C-43/99, Leclere og Deaconescu, Sml. I, s. 4265, samt inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål, jf. dom af 18.10.2007, sag C-299/05, Sml. I, s. 8695, afvist, at en ydelse kunne kvalificeres som en særlig ikke-bidragspligtig ydelse.

heraf. Det følger således af omfattende retspraksis, at det alene tilkommer medlemsstaterne i deres nationale lovgivning om social sikkerhed at fastsætte betingelserne for at få tilkendt en ydelse eller pligten til at tilslutte sig en social sikringsordning eller en særlig del af ordningen, under forudsætning af at disse betingelser ikke indebærer en forskelsbehandling mellem nationale statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater [24].

55. Det er i lyset af denne retspraksis, at den skærpede bopælsbetingelse, hvis opfyldelse er en forudsætning for at opnå ret til korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge, eftersom denne betingelser træder i stedet for den almindelige betingelse om indbetaling af bidrag og derfor tjener til at skabe den forbindelse, som sædvanligvis er indeholdt i betingelsen om indbetaling af bidrag. På denne baggrund vil jeg først undersøge, om det i princippet er muligt at tillade en sådan bopælsbetingelse, og derefter vil jeg forsøge at fastlægge de betingelser, som ville gælde i denne henseende.

24 — Jf. bl.a. dom af 12.7.1979, sag 266/78, Brunori, Sml. s. 2705, af 24.4.1980, sag 110/79, Coonan, Sml. 1445, præmis 12, af 24.9.1987, sag 43/86, de Rijke, Sml. s. 3611, præmis 12, af 18.5.1989, sag 368/87, Hartmann Troiani, Sml. s. 1333, præmis 21, af 21.2.1991, sag C-245/88, Daalmeijer, Sml. I, s. 555, præmis 18, af 20.10.1993, sag C-297/92, Sml. I, s. 5211, præmis 13, og af 9.3.2006, sag C-493/04, Piatkowski, Sml. I, s. 2369, præmis 32.

A — *Vurdering af de teoretiske muligheder*

56. Det bemærkes indledningsvis, at forordning nr. 1408/71 ikke indebærer et absolut forbud mod, at bopælen under visse omstændigheder kan udgøre et kriterium for tilknytning til en social sikringsordning på samme måde som en beskæftigelsesperiode. Dette fremgår særligt af artikel 18 i forordning nr. 1408/71, ifølge hvilken der i national lovgivning kan stilles krav om »erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser betinget af, at der er tilbagelagt forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder« [25].

57. Det fremgår i øvrigt udtrykkeligt af artikel 10a i forordning nr. 1408/71, at medlemsstaterne kan opstille et bopælskrav som betingelse for at få tilkendt ikke-bidragspligtige sociale ydelser.

58. Selv om en bopælsbetingelse i almindelighed anses for at udgøre en begrænsning af den frie bevægelighed, som bl.a. omhandles i artikel 18 EF, anerkendes det samtidig, at en

25 — Henvisningen til »beskæftigelses- eller bopælsperioder« blev tilføjet allerede i forbindelse med ændringen af denne bestemmelse ved Rådets forordning (EØF) nr. 2864/72 af 19.12.1972 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT L 306, s. 1). Denne ændring var nødvendig for at efterkomme de retningslinjer, der er fastsat i del VII i bilag II til akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne, som er bilagt dokumenterne vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands, Kongeriget Norges og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (EFT 1972 L 73, s. 143).

sådan betingelse kan være begrundet [26] i henhold til EU-retten, såfremt betingelsen hviler på objektive almene hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, som lovligt tilstræbes med de nationale bestemmelser [27].

59. Domstolen har således fastslået, at når den nationale lovgiver anvender bopælen som kriterium til at afgrænse den personkreds, der kan modtage en social ydelse, og dermed rækkevidden af den solidaritetspligt, som denne ydelse er udtryk for, kan dette afspejle, i hvilken grad disse personer er tilknyttet det samfund, der har iværksat den solidariske indsats, og udgøre et objektivt alment hensyn [28], som kan begrunde en begrænsning af den frie bevægelighed for personer.

60. Det er i lyset af disse betragtninger, at den materielt set ikke-bidragspligtige karakter ved korttidsydelsen ved uarbejdsdygtighed til unge bliver særlig vigtig.

61. Betingelserne for tildeling af korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge, som udgør en undtagelse til de almindelige betingelser for at tilkende ydelser på grund af uarbejdsdygtighed, der hviler på princippet om forudgående indbetaling af bidrag, er nemlig i mange henseender udtryk for en solidaritetsforpligtelse, som uden tvivl opfylder kravet om et objektiv alment hensyn, der i det foreliggende tilfælde er nødvendigheden af at beskytte unge arbejdstagere, som ikke kan arbejde og ikke er omfattet af den almindelige sygesikringsordning.

62. At den skærpede bopælsbetingelse faktisk fungerer som en betingelse for at erhverve ret til korttidsydelser ved uarbejdsdygtighed til unge, som Det Forenede Kongeriges regering har anført, skyldes alene, at betingelsen er indført for at kompensere for, at modtagerne ikke forudgående har indbetalt bidrag.

63. Det væsentlige er ikke så meget den omstændighed, at korttidsydelser ved uarbejdsdygtighed til unge materielt set ikke er bidragspligtige, men snarere den rolle, som den skærpede bopælsbetingelse spiller i kraft af, at der ikke er indbetalt bidrag, dvs. i en situation, hvor der ikke findes nogen anden forbindelse mellem ydelsen og modtageren heraf eller mellem den medlemsstat, der anses for kompetent, og den person, der har ansøgt om ydelsen.

26 — Ud over »de begrænsninger og […] de betingelser, der er fastsat i […] traktat[en] og gennemførelsesbestemmelserne hertil«, for nu at anvende formuleringen af artikel 18, stk. 1, EF.

27 — Dom 18.7.2006, sag C-406/04, De Cuyper, Sml. I, s. 6947, præmis 40, og af 4.12.2008, sag C-221/07, Zablocka-Weyhermüller, Sml. I, s. 9029, præmis 37.

28 — Dom af 26.10.2006, sag C-192/05, Tas-Hagen og Tas, Sml. I, s. 10451, præmis 34.

64. Den skærpede bopælsbetingelse træder med andre ord i stedet for kravet om indbetaling af bidrag til den sociale sikringsordning [29] og er nødvendig for at godtgøre, at den fornødne tilknytning består. Det er også i denne egenskab, betingelsen skal vurderes, dvs. som en betingelse, der godtgør, at der består en forbindelse mellem korttidsydelsen ved uarbejdsdygtighed til unge og ydelsesmodtageren. Betingelsen udgør således ikke et »supplement« til de betingelser, der skal være opfyldt, for at erhverve ret til ydelsen, men er af »grundlæggende« betydning i forhold til at godtgøre, at der består en forbindelse mellem den sociale sikringsordning, der udbetaler ydelsen, og modtagerne af disse ydelser, der ikke opfylder betingelsen om at have indbetalt bidrag.

65. Ud fra denne betragtning er den skærpede bopælsbetingelse opstillet for at sikre, at handicappede unge, der ikke opfylder betingelsen om at have indbetalt bidrag, skal kunne opnå ret til at modtage den almindelige ydelse ved uarbejdsdygtighed, og ikke for at hindre handicappede unge, der er bosat i en anden medlemsstat, fra at oppebære ydelsen.

66. Den omstændighed alene, at den skærpede bopælsbetingelse ikke forfølger et diskriminerende hensyn indebærer imidlertid ikke, at betingelsen uden videre skal anses for forenelig med EU-retten. Det skal endvidere sikres, at betingelsen ikke giver anledning til forskelsbehandling, og at anvendelsen heraf er fuldt ud forenelig med bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 samt med bestemmelserne i traktaten og de grundlæggende EU-retlige principper. Dette rejser det uundgåelige spørgsmål om, hvilke kriterier der skal være opfyldt for at bopælsbetingelsen er lovlig.

B — *Vurdering af lovlighedskriterier*

67. En forstærket bopælsbetingelse såsom den, der er indført ved den nationale lovgivning, og som er omhandlet i hovedsagen, er kun begrundet, hvis den opfylder et dobbelt krav, der består i at sikre tilknytning, og at betingelsen kun finder anvendelse i mangel af enhver anden tilknytning.

68. Domstolen har i denne henseende fastslået, at en bopælsbetingelse ikke kan anses for en tilstrækkelig sikker målestok for ansøgernes tilknytning til den medlemsstat, som tildeler ydelsen, når dette kan medføre forskellige resultater for personer, som er bosat i udlandet, selv om omfanget af deres integration i samfundet i den medlemsstat, som

29 — Det Forenede Kongeriges regering har i denne henseende tillagt dom af 21.2.1992, sag C-245/88, Daalmeijer, Sml. I, s. 555, betydelig vægt.

tildeler den pågældende ydelse, på alle punkter er sammenlignelig [30].

69. Det er på denne baggrund, at den forelæggende rets andet spørgsmål, litra e), skal vurderes. Den forelæggende ret ønsker nemlig i det væsentligste oplyst, om betingelsen om tidligere bopæl, som den forelæggende ret behandler adskilt fra de øvrige betingelser, herunder navnligt adskilt fra betingelsen om nuværende bopæl, er forenelig med artikel 19 og/eller 28 i forordning nr. 1408/71. Selv om det antages, at betingelsen om tidligere bopæl kan anvendes uafhængigt at betingelsen om nuværende bopæl [31], tilkommer det imidlertid den forelæggende ret at undersøge, om og i hvilken udstrækning denne betingelse kan sikre, at der foreligger tilknytning og kan anses for tilstrækkelig til at godtgøre, at den fornødne integration foreligger.

70. Hvis bopælsbetingelsen eventuelt anerkendes som et kriterium, der viser, at der foreligger tilknytning, kan den imidlertid ikke anvendes på en person, der allerede har ret til ydelser ved sygdom eller invaliditet, eftersom dette vil være i strid med den ovennævnte retspraksis vedrørende princippet om ophævelse af bopælsbestemmelser og om retten til »eksport« af ydelser.

71. En »grundlæggende« bopælsbetingelse kan således kun udgøre et lovligt kriterium for erhvervelse af retten til ydelsen, når den har til formål at afgøre, om en person kan optages i den sociale sikringsordning. Når det er blevet godtgjort, at der foreligger en tilknytning, kan betingelsen ikke længere finde anvendelse.

72. Endelig giver omstændighederne i den foreliggende sag mig anledning til at undersøge, om indirekte tilknytning kan anses for en tilstrækkelig tilknytning, der er til hinder for, at bopælsbetingelsen kan gøres gældende i det foreliggende tilfælde.

73. Kan det anerkendes, at den skærpede bopælsbetingelse, som er omhandlet i hovedsagen, ikke kan gøres gældende over for sagsøgeren i hovedsagen, idet hendes slægtskabsforhold til en person, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, udgør en indirekte tilknytning til den sociale sikringsordning i Det Forenede Kongerige?

74. Det er i denne sammenhæng let at konstatere, at spørgsmålet om sagsøgerens stilling i henhold til forordning nr. 1408/71 og forældrenes stilling i forhold til den sociale sikringsordning i Det Forenede Kongerige er særligt relevant og skal vurderes på baggrund

30 — Dommen i sagen Tas-Hagen og Tas, præmis 38. I denne sag var retten til ydelsen betinget af, at ansøgeren var bosat på medlemsstatens område på ansøgningstidspunktet, men denne betingelse var ikke tilstrækkelig til at sikre, at ansøgeren var integreret i samfundet i den pågældende medlemsstat og kunne dermed ikke garantere, at der faktisk bestod tilknytning. Jf. i denne henseende generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse, punkt 66-68.

31 — Som anført ovenfor forekommer denne mulighed ikke sandsynlig, men det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling dette spørgsmål.

af de særlige kendetegn, som gør sig gældende for korttidsydelsen ved uarbejdsdygtighed til unge.

75. Kan sagsøgeren i hovedsagen kræve at få mulighed for »eksport« af en ydelse, som hun personligt har ret til, ved at henvise til sin status som familiemedlem til en pensionist, der er omfattet af artikel 28 i forordning nr. 1408/71, og dette familiemedlems tilknytning til den sociale sikringsordning, der udbetaler ydelsen?

76. Det bemærkes som anført ovenfor, at en medlemsstat i princippet kan udforme sin sociale sikringsordning således, at retten til en social ydelse — uanset om der er tale om en ydelse ved sygdom eller invaliditet — gøres betinget af, at ansøgeren skal opfylde en bopælsbetingelse, så længe denne betingelse alene har til formål at fastlægge, om der består en tilknytning mellem ansøgeren og den sociale sikringsordning, og såfremt betingelsen kun kan gøres gældende, når der ikke foreligger en anden sammenlignelig tilknytning.

77. En medlemsstat har endvidere så meget desto mere ret til at fastlægge rækkevidden og arten af den krævede tilknytning. Eftersom medlemsstaterne som anført ovenfor fortsat har kompetence til at fastsætte betingelserne for tilknytning til den sociale sikringsordning og betingelserne for at opnå ret til ydelser, forudsat at disse betingelser er i overensstemmelse med EU-retten, tilkommer det som sædvanligt den nationale lovgiver i det konkrete tilfælde at identificere de tilknytningsmomenter, der eventuelt kan træde i stedet for den sædvanlige tilknytning, som består i beskæftigelse og indbetaling af bidrag [32].

78. Da den nationale lovgivning ikke indeholder bestemmelser herom, tilkommer det den forelæggende ret at afgøre, om sagsøgerens slægtsskabsforhold kan udgøre en sådan tilknytning og dermed anses for tilstrækkelig til at hindre anvendelsen af den skærpede bopælsbetingelse og træde i stedet herfor. Under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder kan Domstolen nemlig ikke sætte sin egen bedømmelse i stedet for den forelæggende rets bedømmelse, når det gælder om at afgøre, hvorvidt korttidsydelser ved uarbejdsdygtighed til unge, der udbetales personligt til personer, som ikke kan arbejde, kan eller skal udbetales til en person, der befinder sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen, alene af den grund, at den pågældende er i familie med personer, der er tilknyttet den berørte medlemsstats sociale sikringsordning og er afhængig af disse familiemedlemmer.

32 — Det skal i denne henseende bemærkes, at det tilkommer medlemsstaterne at udforme deres sociale sikringsordninger og fastsætte den generelle politik for de sociale målsætninger, som skal nås, bl.a. ved under iagttagelse af EU-retten at beslutte, hvordan den sociale indsats skal fordeles mellem sociale ydelser, særlige ikke-bidragspligtige ydelser og socialhjælp.

VII — Forslag til afgørelse

79. Jeg foreslår Domstolen at besvare de af Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) forelagte spørgsmål som følger:

»1) EU-retten skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, der gør retten til en social ydelse som den i hovedsagen omhandlede korttidsydelse ved uarbejdsdygtighed til unge betinget af bopæl, uanset om den omhandlede ydelse kvalificeres som en ydelse ved invaliditet eller sygdom i henhold til forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2005 af 13. april 2005, såfremt denne betingelse, der anvendes som en undtagelse fra betingelsen om forudgående indbetaling af bidrag, og som træder i stedet herfor, for det første alene har til formål at vise, at der består en tilknytning mellem ansøgeren og den sociale sikringsordning, inden for rammerne af hvilken ydelsen udbetales, og for det andet ikke kan gøres gældende over for personer, der eventuelt kan godtgøre at være i besiddelse af en sammenlignelig tilknytning.

2) Under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder tilkommer det den forelæggende ret at afgøre, om sagsøgerens situation i mangel af enhver bestemmelse herom i den nationale lovgivning, og navnlig henset til sagsøgerens status som familiemedlem til en pensionist i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 28 i forordning nr. 1408/71, som ændret ved forordning nr. 647/2005, gør det muligt at fastslå, at der består en tilstrækkelig tilknytning, som er til hinder for, at førnævnte bopælsbetingelse kan gøres gældende over for hende.«