Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 24. juni 2021 [1]

Sag C-709/20

CG
mod
The Department for Communities in Northern Ireland

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Appeal Tribunal for Northern Ireland (ret i første instans i social- og skatteretlige sager for Nordirland, Det Forenede Kongerige))

»Præjudiciel forelæggelse – fri bevægelighed for personer – unionsborgerskab – aftale om Det Forenede Kongeriges udtræden – overgangsperiode – artikel 18 TEUF – forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet – direktiv 2004/38/EF – artikel 24 – national opholdsret – sociale bistandsydelser – national bestemmelse, der udelukker udbetaling af eksistenssikrende ydelser til unionsborgere med opholdsret, der ikke er erhvervsaktive – ligebehandling«

I. Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse angår fortolkningen af artikel 18 TEUF.

2. Denne anmodning indgår i en tvist mellem CG, som har dobbelt kroatisk-nederlandsk statsborgerskab, og som har været bosiddende i Nordirland (Det Forenede Kongerige) siden 2018, og Department for Communities in Northern Ireland (ministeriet for lokalsamfund i Nordirland, Det Forenede Kongerige) angående sidstnævntes afslag på at tildele CG en eksistenssikrende ydelse kaldet »Universal Credit«.

3. Det ønskes nærmere bestemt oplyst, hvilken beskyttelse unionsborgere har med hensyn til adgang til sociale bistandsydelser i henhold til ligebehandlingsprincippet, når værtsmedlemsstaten har tildelt vedkommende en opholdsret baseret på national lovgivning på gunstigere vilkår end dem, der er fastsat i direktiv 2004/38/EF [2].

4. Denne sag giver således Domstolen lejlighed til at præcisere sammenhængen mellem artikel 18 TEUF og dette direktivs artikel 24, og de vilkår, på hvilke ligebehandlingsprincippet skal gennemføres, når den nationale lovgivning udelukker visse unionsborgere fra adgang til sociale

[1] Originalsprog: fransk.

[2] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, og EUT 2005, L 197, s. 34).

bistandsydelser, der har til formål at sikre modtagerne et eksistensminimum, som følge af arten af deres opholdsret, selv om statsborgere i den berørte medlemsstat, der befinder sig i den samme trangssituation, er garanteret disse ydelser.

5. I dette forslag til afgørelse vil jeg foreslå Domstolen, at den fastslår, at en medlemsstats afslag på at udbetale sociale sikringsydelser til en statsborger fra en anden medlemsstat, der ikke er erhvervsaktiv, alene med begrundelse i arten af dennes opholdsret, der er blevet tildelt uden nogen betingelser om, at vedkommende skal råde over midler, i medfør af en national bestemmelse, kan udgøre en indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, og at denne lovgivning, såfremt det er tilfældet, går videre end det, der er nødvendigt for at opretholde ligevægten i værtsmedlemsstatens sociale bistandssystem.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden

6. Sjette og ottende afsnit i præamblen til aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab [3], der blev godkendt ved afgørelse (EU) 2020/135 [4], er affattet således:

»[s]om erkender, at det er nødvendigt at sikre en gensidig beskyttelse af unionsborgere og statsborgere i Det Forenede Kongerige samt af deres respektive familiemedlemmer, hvis disse har udøvet retten til fri bevægelighed inden en i denne aftale fastsat dato, og at sikre, at de rettigheder, de har i medfør af denne aftale, kan håndhæves og er baseret på princippet om ikkeforskelsbehandling; og som også erkender, at rettigheder, der følger af perioder med social sikring, bør beskyttes[…]

[…]

[s]om tager i betragtning, at det er i både Unionens og Det Forenede Kongeriges interesse at fastlægge en overgangsperiode eller gennemførelsesperiode, i hvilken EU-retten, herunder internationale aftaler […] bør finde anvendelse for og i Det Forenede Kongerige og som hovedregel med samme virkning for så vidt angår medlemsstaterne for at undgå forstyrrelser i den periode, hvor der føres forhandlinger om aftalen/aftalerne om de fremtidige forbindelser«.

7. Artikel 2, litra a) og c), i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden bestemmer:

»I denne aftale forstås ved:

a) »EU-ret«:

[3] EUT 2020, L 29, s. 7 (herefter »aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden«).

[4] Rådets afgørelse af 30.1.2020 om indgåelse af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 1).

i) traktaten om Den Europæiske Union (»TEU«), traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab […], som ændret eller suppleret, samt tiltrædelsestraktaterne og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [herefter »chartret«], herefter samlet benævnt »traktaterne«

ii) de generelle principper i EU-retten

iii) de retsakter, der er vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer

[…]

c) »unionsborger«: enhver person, der er statsborger i en medlemsstat.«

8. Anden del af aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden med overskriften »*Borgerrettigheder*« [5] indeholder artikel 9-39.

9. Aftalens artikel 13, stk. 1, præciserer:

»Unionsborgere og statsborgere i Det Forenede Kongerige har ret til ophold i værtslandet med de begrænsninger og på de betingelser, der er anført i artikel 21 [TEUF], 45 [TEUF] eller 49 […] TEUF og i artikel 6, stk. 1, artikel 7, stk. 1, litra a), b) eller c), artikel 7, stk. 3, artikel 14, artikel 16, stk. 1, eller artikel 17, stk. 1, i direktiv [2004/38].«

10. Aftalens artikel 86, stk. 2 og 3, bestemmer:

»2. Den Europæiske Unions Domstol har fortsat kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål vedrørende anmodninger fra domstole i Det Forenede Kongerige indgivet inden overgangsperiodens udløb.

3. Med henblik på dette kapitel anses sager for at være indbragt for Den Europæiske Unions Domstol og anmodninger om præjudicielle afgørelser for at være indgivet på det tidspunkt, hvor det indledende processkrift er blevet registreret af Domstolens eller Rettens Justitskontor, alt efter omstændighederne.«

11. Nævnte aftales artikel 89, stk. 1, bestemmer:

»Domme og kendelser afsagt af Den Europæiske Unions Domstol inden overgangsperiodens udløb samt sådanne domme og kendelser afsagt efter overgangsperiodens udløb i sager som omhandlet i artikel 86 og 87 er bindende i deres helhed for og i Det Forenede Kongerige.«

12. Artikel 126 i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden med overskriften »Overgangsperiode« har følgende ordlyd:

»Der er en overgangs- eller gennemførelsesperiode, som starter på dagen for denne aftales ikrafttræden og slutter den 31. december 2020.«

[5] Min fremhævelse.

13. Artikel 127 bestemmer i stk. 1 og 3:

»1. Medmindre andet er fastsat i denne aftale, finder EU-retten anvendelse på og i Det Forenede Kongerige i overgangsperioden.

[…]

3. I overgangsperioden har den EU-ret, som finder anvendelse i henhold til stk. 1, samme retsvirkninger over for og i Det Forenede Kongerige som i Unionen og dens medlemsstater, og den fortolkes og anvendes i overensstemmelse med de samme metoder og generelle principper, som finder anvendelse i Unionen.«

14. Aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden trådte i kraft den 31. januar 2020 ved midnat [6].

2. Direktiv 2004/38

15. Følgende fremgår af 10., 20. og 21. betragtning til direktiv 2004/38:

»(10) Det bør […] undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af retten til ophold i perioder af mere end tre måneders varighed bør derfor underkastes betingelser.

[…]

(20) Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet indebærer, at unionsborgere og deres familiemedlemmer, der er bosat i en medlemsstat på grundlag af dette direktiv, i værtsmedlemsstaten behandles på samme måde som medlemsstatens egne statsborgere på de områder, der er omfattet af traktaten, dog med forbehold for særlige bestemmelser, der udtrykkelig er fastsat i traktaten og den afledte ret.

(21) Værtsmedlemsstaten bør dog kunne bestemme, om den vil udbetale sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller for arbejdssøgendes vedkommende i en længere periode, eller studiestøtte, herunder til erhvervsuddannelse, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold til andre unionsborgere end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller personer, der har bevaret denne status, og deres familiemedlemmer.«

16. Følgende fremgår af nævnte direktivs artikel 1:

»I dette direktiv fastlægges:

a) betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer

b) unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til tidsubegrænset ophold i medlemsstaterne

[6] Se en oversigt over etaperne i Det Forenede Kongeriges udtræden (findes på følgende websted: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=da).

c) begrænsningerne for udøvelse af rettighederne efter a) og b) af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.«

17. Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 er affattet således:

»Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2, der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.«

18. Artikel 7 i direktiv 2004/38 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« bestemmer i stk. 1, litra b) og d):

»Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

[…]

b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, eller

[…]

d) er et familiemedlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der opfylder betingelserne i litra a), b) eller c).«

19. Følgende fremgår af direktivets artikel 24 med overskriften »Ligebehandling«:

»1. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Denne ligebehandling gælder også familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold.

2. Uanset stk. 1 er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller eventuelt i den længere periode, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), eller til, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, at yde studiestøtte, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.«

20. Direktivets artikel 37 bestemmer:

»Dette direktiv berører ikke love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne, der er gunstigere for de personer, der er omfattet af dette direktiv.«

B. Det Forenede Kongeriges lovgivning

1. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU

21. Med EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU (ordning vedrørende tidsubegrænset opholdsret for EU-borgere – Bilag EU til reglerne om indvandring (herefter »Appendix EU«))[7] indføres der ifølge Det Forenede Kongeriges regering et nyt system, der er blevet udarbejdet som forberedelse til og som en konsekvens af Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen. Den gør det muligt for alle unionsborgere, borgere i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og Schweiz, der var bosiddende i Det Forenede Kongerige før den 31. december 2020, og deres familiemedlemmer at ansøge om tilladelse til at forblive i Det Forenede Kongerige. Dette Appendix EU trådte i kraft den 30. marts 2019. Det fremgår heraf, at ansøgninger om opholdsret skal indgives senest den 30. juni 2021[8].

22. Appendix EU indeholder bestemmelser om indrømmelse:

– af tidsubegrænset opholdsret, der giver ansøgere, der har haft uafbrudt ophold i Det Forenede Kongerige i fem år, ret til at forblive i Det Forenede Kongerige i en tidsubegrænset periode i henhold til artikel 2, 2A og 11-13 samt

– af foreløbig opholdsret, der giver ansøgerne ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige i fem år, således at de, når det samlede ophold, der kræves, er opfyldt, kan ansøge om tidsubegrænset opholdsret i henhold til artikel 3, 3A og 14.

23. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering gør Appendix EU det til forskel fra artikel 7 i direktiv 2004/38[9] muligt for borgere, der ikke er erhvervsaktive, og som ikke har opholdsret i henhold til EU-retten, fortsat at blive boende på området indtil Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen. Disse personer kan også opnå tidsubegrænset opholdsret efter fem års ophold. Når de har opnået denne status, har de en ubetinget adgang til det sociale sikringssystem i Det Forenede Kongerige.

2. Universal Credit Regulations 2016

24. Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 (lov om Universal Credit (Nordirland) 2016), som ændret ved Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 (lov om social sikring (indkomstbaserede ydelser) (ajourføring og ændring) (udtræden af EU) (Nordirland) af 2019)[10][11] indeholder bestemmelser om, hvem der har ret til Universal Credit, og hvorledes den beregnes.

7 https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu

8 Der er tale om den samme frist som den, der er fastsat for ansøgninger, der indgives i henhold til artikel 18, stk. 1, litra b), i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden fra den 1.1.2021. Jf. også fodnote 29 i dette forslag til afgørelse.

9 Det Forenede Kongerige har henvist til dom af 21.12.2011, Ziolkowski og Szeja (C-424/10 og C-425/10, herefter »dom Ziolkowski og Szeja«, EU:C:2011:866).

10 Herefter »Social Security Regulations 2019«.

11 Herefter samlet »Universal Credit Regulations 2016«.

25. Universal credit er en social beskyttelsesordning, der finansieres over skatten, og som er underlagt indkomstkrav og har til formål at erstatte flere andre sociale ydelser, der er forsvundet (eller endnu i kraft) såsom arbejdsløshedsydelse og understøttelse, indtægtsbaseret bistand, indkomststøtte, skattenedsættelse for personer i arbejde, skattenedsættelse for børn og boligydelse [12].

26. Ophold i Nordirland er i henhold til Regulation 9(3)(c)(i) i Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 (bekendtgørelse af 2015 om reform af social sikring (Nordirland)) en betingelse for at kunne opnå Universal Credit [13].

27. Regulation 9 i Universal Credit Regulations 2016 bestemmer:

»(1) Med henblik på at fastslå, om en person opfylder grundbetingelsen om ophold i Nordirland, medmindre der er tale om en person, der er omfattet af section 4, anses en person for ikke at have ophold i Nordirland, såfremt vedkommende ikke har bopæl i Det Forenede Kongerige, Kanaløerne, Isle of Man eller i Republikken Irland.

(2) En person anses kun for at have bopæl i Det Forenede Kongerige, Kanaløerne, Isle of Man eller i Republikken Irland, såfremt vedkommende har opholdsret et af disse steder.

(3) Med henblik på Regulation 2 omfatter en opholdsret ikke en ret, der findes i henhold til eller i overensstemmelse med:

(a) Regulation 13 i Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 (bekendtgørelse af 2016 om indvandring (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [14])) eller artikel 6 i direktiv [2004/38].

(b) Regulation 14 i [EEA Regulations] [15], men udelukkende i sager, hvor en sådan ret består i henhold til EEA Regulations, fordi personen er:

(i) en person, der er berettiget som arbejdssøgende i henhold til Regulation 6(1) i denne Regulations, eller

(ii) et familiemedlem (i henhold til Regulation 7 i nævnte Regulations) til en sådan arbejdssøgende

(c) Regulation 16 i EEA Regulations, men udelukkende i tilfælde, hvor der eksisterer en ret i henhold til denne Regulations, fordi personen opfylder de i Regulation 16(5) i nævnte Regulations opstillede kriterier [16] eller i artikel 20 [TEUF] (såfremt opholdsretten opstår som følge af den omstændighed, at en britisk statsborger eventuelt fratages sin effektive nydelse af sine rettigheder som unionsborger), eller

[12] Jf. begrundelsen til Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 (lov om Universal credit (Nordirland) af 2016) (findes på følgende websted: https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf).

[13] Bestemmelser, der i det store hele er identiske, finder anvendelse i resten af Det Forenede Kongerige, idet referenceområdet er Storbritannien i henhold til Regulation 4(1)(c), i Welfare Reform Act 2012 (lov af 2012 om reform af social sikring) og Social Security Regulations 2019.

[14] Herefter »EEA Regulations«. Denne Regulation omhandler den oprindelige opholdsret og vedrører ophold i indtil tre måneder.

[15] Denne artikel henviser til retten til længerevarende ophold, der svarer til den i artikel 7 i direktiv 2004/38 omhandlede opholdsret.

[16] Dvs. en person, som er den væsentligste forsørger for statsborgere fra Det Forenede Kongerige.

(d) en person, der har opnået begrænset tilladelse til at rejse ind i og opholde sig i Det Forenede Kongerige i henhold til Immigration Act 1971 (lov af 1971 om immigration), der bestemmer:

(i) [*Appendix EU*[17]], eller

(ii) personen har opholdsret som anerkendt i henhold til retspraksis i Zambrano-dommen [dom af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)], og som fastsat i bilag 1 til [Appendix EU], der blev vedtaget i henhold til section 3(2) i Immigration Act 1971 (lov om immigration af 1971).

(4) En person henhører under denne section, hvis vedkommende er:

(a) en person, der er berettiget i henhold til Regulation 6 i EEA Regulations som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende

(b) et familiemedlem til en i litra a) omhandlet person i betydningen i Regulation 7(1)(a)(b)(c) i EEA Regulations [[18]]

(c) en person, der har tidsubegrænset ophold i Det Forenede Kongerige i medfør af Regulation 15(1)(c)(d) eller (e) i EEA Regulations

(d) en flygtning i betydningen i artikel 1 i flygtningekonventionen, undertegnet i Genève den 28. juli 1951, som ændret ved artikel 1, stk. 2, i protokollen vedrørende flygtninges status, undertegnet i New York den 31. januar 1967

(e) en person, der har opnået eller anses for at have opnået en tilladelse uden for de regler, der er fastsat i section 3(2) i Immigration Act 1971, når denne tilladelse er:

(i) en skønsbaseret tilladelse til at rejse ind i eller opholde sig i Det Forenede Kongerige

(ii) en tilladelse til at forblive i landet i henhold til en undtagelse baseret på vold i hjemmet, eller

(iii) en tilladelse, der anses for at være blevet indrømmet i henhold til Regulation 3 i Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 [lov om fordrevne personer (midlertidig beskyttelse) af 2005]

(f) en person, der er omfattet af humanitær beskyttelse, der er indrømmet i henhold til disse regler, eller

[17] Min fremhævelse. Der er tale om en ændring i henhold til Social Security Regulations 2019, som anmodningen om præjudiciel afgørelse er baseret på. Department for Communities in Northern Ireland har i sine skriftlige bemærkninger præciseret, at henvisningen i den forelæggende rets første og andet spørgsmål til Regulation 9(3)(c)(i) er en henvisning til den gældende bestemmelse i Storbritannien. Med henblik på den foreliggende præjudicielle forelæggelse, der stammer fra Nordirland, skal spørgsmålene følgelig forstås således, at de vedrører Regulation 9(3)(d) i Universal Credit Regulations 2016, der svarer til bestemmelserne i Nordirland.

[18] Det præciseres i forelæggelsesafgørelsen, at ifølge tjenesten for Universal Credit er definitionen af familiemedlem, der har bevaret sin opholdsret, identisk med en i Regulation 10 i EEA Regulations omhandlede definition, og at CG kun kan påberåbe sig den, såfremt hun kan dokumentere, at hun var gift eller endnu havde en varig tilknytning til sin partner, der er EU-borger.

(g) en person, der ikke er en person, der er underlagt immigrationskontrol i henhold til section 115(9) i Immigration and Asylum Act 1999 [lov af 1999 om immigration og asyl], og som opholder sig i Det Forenede Kongerige på grund af sin udsendelse, udvisning eller anden lovlig tilbagesendelser fra et andet lands område til Det Forenede Kongerige.«

III. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

28. Sagsøgeren i hovedsagen, CG, er nederlandsk/kroatisk statsborger, enlig mor til to mindreårige børn [19], som har oplyst, at hun ankom til Nordirland i løbet af 2018 [20]. Hun har aldrig arbejdet i Det Forenede Kongerige og boede sammen med sin partner, der er unionsborger og nederlandsk statsborger, og som er far til hendes børn, indtil hun flyttede på et kvindekrisecenter som følge af angivelig vold i hjemmet [21]. CG er ubemidlet og har ikke adgang til nogen sociale ydelser til dækning af hendes og hendes to børns behov.

29. Den 4. juni 2020 fik CG foreløbig opholdsret i Det Forenede Kongerige i henhold til Appendix EU. Denne opholdsret indrømmes af Home Office (indenrigsministeriet, Det Forenede Kongerige) til unionsborgere, der har været bosiddende i Det Forenede Kongerige i en periode på under fem år, og er ikke underlagt et krav om, at vedkommende skal være i besiddelse af tilstrækkelige midler. Denne opholdsret giver mulighed for at forblive i Det Forenede Kongerige i en tidsbegrænset periode på fem år efter udløbet af den overgangsperiode [22], der er fastsat i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden.

30. Hvad angår CG's opholdsret [23] har den forelæggende ret konstateret, at:

– CG ikke kan påberåbe sig egenskaben »familiemedlem«, eftersom hun ikke har dokumenteret, at hun er gift med eller har en varig tilknytning til en unionsborger, og

– CG har opnået en midlertidig opholdstilladelse (foreløbig opholdsret), der ikke må forveksles med en »residence permit« (opholdskort).

31. Den 8. juni 2020 ansøgte CG Department for Communities in Northern Ireland om en social bistandsydelse (Universal Credit). Department for Communities in Northern Ireland gav afslag på hendes ansøgning ved afgørelse af 17. juni 2020 på grundlag af Regulation 9(3)(d)(i) i Universal Credit Regulations 2016, der blev indsat ved Social Security Regulations 2019, med den

[19] Ifølge sagsakterne er de to børn født i Det Forenede Kongerige, henholdsvis den 1.3.2019 og i løbet af 2020. Den ældste er endnu ikke skolesøgende. Appeal Tribunal for Northern Ireland (ret i første instans i social- og skatteretlige sager for Nordirland, Det Forenede Kongerige), der er den forelæggende ret, har i sit svar på spørgsmål fra Domstolen om anmodningen om en fremskyndet procedure præciseret, at Social Services (socialforsorgen, Det Forenede Kongerige) ifølge CG fører tilsyn med de to børn.

[20] CG har oplyst, at hun ankom til Det Forenede Kongerige »i slutningen af 2018 eller starten af 2019«, således at hendes partner kunne acceptere et jobtilbud. Europa-Kommissionen har lagt den 21.1.2019 til grund.

[21] Ifølge CG's bemærkninger havde hun efter flere ophold på kvindekrisecenteret afbrudt af ophold i det hjem, hun delte med sin partner, taget endeligt ophold på krisecenteret i starten af 2020. Den forelæggende ret præciserede i sit svar på Domstolens spørgsmål om anmodningen om en fremskyndet procedure, at CG's ophold på krisecenteret ikke kunne betragtes som en fast bopæl. CG har i sine bemærkninger præciseret, at hun i januar 2021 flyttede i en selvstændig bolig, som socialforsorgen havde skaffet hende.

[22] Jf. punkt 12 i dette forslag til afgørelse.

[23] CG har i sine skriftlige indlæg præciseret, dels at hun i de første tre måneder af sit ophold i Det Forenede Kongerige havde opholdsret uden nogen form for betingelser eller formaliteter i overensstemmelse med artikel 6 i direktiv 2004/38. Ved udløbet af denne frist på tre måneder blev hun ikke af Det Forenede Kongeriges myndigheder anmodet om at dokumentere en ubegrænset opholdsret. Hun blev ikke anmodet om eller pålagt at forlade Det Forenede Kongerige. CG og hendes første barn forlod midlertidigt Det Forenede Kongerige for at rejse til Nederlandene mellem oktober 2019 og januar 2020 for at opholde sig hos hendes forældre, hvorefter hun vendte tilbage. Hun har understreget, at hun under hele sit ophold har befundet sig i Nordirland. Dels har hun præciseret, at hun ikke kan anmode om en tilladelse til ubegrænset ophold som offer for vold i hjemmet. Hendes anmodning herom, der blev indgivet den 11.11.2020, blev forkastet den 3.3.2021. Vedrørende betingelserne for opnåelse af denne tilladelse, jf. fodnote 18 i dette forslag til afgørelse.

begrundelse, at unionsborgere med en tidsbegrænset opholdsret i Det Forenede Kongerige i henhold til Appendix EU med denne ændring ikke opfylder betingelsen om ophold i Nordirland i denne Regulation for at opnå en social ydelse. Den af CG indgivne interne administrative klage blev forkastet den 30. juni 2020.

32. CG indbragte denne afgørelse for den forelæggende ret. CG har bestridt lovligheden af Regulation 9(3)(d)(i) i Universal Credit Regulations 2016. Hun har hævdet, at denne bestemmelse, der udelukker unionsborgere, som Det Forenede Kongerige har anerkendt som lovligt bosiddende i landet fra en social ydelse, er uforenelig med Det Forenede Kongeriges forpligtelser i henhold til European Communities Act 1972 (lov af 1972 om De Europæiske Fællesskaber) [24] og udgør en tilsidesættelse af artikel 18 TEUF.

33. CG har i denne henseende gjort gældende, at afslaget på at tildele hende en social ydelse, selv om hun er blevet indrømmet en tidsbegrænset opholdsret i henhold til national ret, og selv om hun ikke har opholdsret i henhold til EU-retten, udgør en forskelsbehandling i forhold til britiske borgere og dermed en forskelsbehandling på grund af nationalitet.

34. Department for Communities in Northern Ireland har omvendt hævdet, at foreløbig opholdsret i henhold til Det Forenede Kongeriges lovgivning ikke i sig selv indebærer en ret til sociale bistandsydelser, der er underlagt særskilte betingelser for at opnå ydelser.

35. Department for Communities in Northern Ireland har anført, at omstændighederne i den foreliggende sag adskiller sig fra omstændighederne i den sag, der gav anledning til dom af 7. september 2004, Trojani [25], og at de nationale retter konsekvent har fulgt Patmalniece-dommen af 16. marts 2011 afsagt af Supreme Court (øverste domstol, Det Forenede Kongerige), hvori det blev konstateret, at selv om anvendelsen af kriteriet om sædvanligt opholdssted var indirekte diskriminerende, var det begrundet.

36. Under disse omstændigheder har Appeal Tribunal for Northern Ireland (ret i første instans i social- og skatteretlige sager for Nordirland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Medfører Regulation 9(3)(c)(i) i Universal Credit Regulations 2016, som blev indført ved Social Security Regulations 2019, og som er til hinder for, at unionsborgere med national opholdsret (begrænset opholdstilladelse) får ret til sociale sikringsydelser (i denne sag »foreløbig opholdsret« i henhold til Appendix EU, ulovlig (enten direkte eller indirekte) forskelsbehandling i henhold til artikel 18 [TEUF], og er den uforenelig med Det Forenede Kongeriges forpligtelser i henhold til European Communities Act 1972?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, og Regulation 9(3)(c)(i) i Universal Credit Regulations 2016 anses for at medføre indirekte forskelsbehandling, er Regulation 9(3)(c)(i) i Universal Credit Regulations 2016 da berettiget i henhold til artikel 18 [TEUF] og uforenelig med Det Forenede Kongeriges forpligtelser i henhold til European Communities Act 1972?«

37. Den 11. februar 2021 imødekom Domstolens præsident anmodningen om en fremskyndet procedure i henhold til procesreglementets artikel 105.

[24] Loven af 1972 om De Europæiske Fællesskaber er loven om Det Forenede Kongeriges tiltræden.

[25] C-456/02 (herefter »Trojani-dommen«) (EU:C:2004:488).

38. CG [26], Department for Communities in Northern Ireland, Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og har fremsat deres mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 4. maj 2021.

IV. Bedømmelse

39. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om der finder en direkte eller indirekte forskelsbehandling sted i henhold til artikel 18 TEUF som følge af udelukkelsen af visse unionsborgere bosiddende i Det Forenede Kongerige fra sociale sikringsydelser på grund af arten af deres opholdsret, der er blevet indrømmet dem i henhold til national ret.

40. Henset til de faktiske omstændigheder i hovedsagen og Domstolens omfattende praksis inden for ligebehandling med hensyn til retten til sociale ydelser, som unionsborgere, der har benyttet sig af deres ret til fri bevægelighed, kan opnå, finder jeg det nødvendigt at præcisere den ramme, som anmodningen om præjudiciel afgørelse indgår i.

A. Rammerne for anmodningen om præjudiciel afgørelse og omformuleringen af den

41. For det første skal grundlaget for Domstolens kompetence efter min opfattelse præciseres, eftersom tvisten vedrører en anmodning om en social ydelse, fremsat den 8. juni 2020 af en unionsborger bosiddende i Det Forenede Kongerige, som der blev givet afslag på den 30. juni 2020, dvs. i den overgangsperiode, der er fastsat i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden [27]. Det skal i denne henseende fremhæves, at tvisten ikke vedrører den opholdsret, kaldet »foreløbig opholdsret«, der blev indrømmet CG den 4. juni 2020 i medfør af Appendix EU [28], men det afslag på Universal Credit, der er blevet givet på grund af arten af hendes opholdsret. Eftersom alle de faktiske omstændigheder og de gældende nationale bestemmelser er indtruffet enten inden eller i løbet af overgangsperioden, og den forelæggende rets anmodning er blevet registreret af Domstolens Justitskontor den 30. december 2020, har Domstolen kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse på grundlag af artikel 86, stk. 2 og 3, i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden [29].

[26] CG har i sine skriftlige indlæg præciseret, at bestemmelser svarende til de bestemmelser, der kritiseres i den foreliggende sag, i sagen Fratila mod Secretary of State for Work and Pensions [2020] EWCA Civ 1741 blev dømt ulovlige på grund af en forskelsbehandling på grund af nationalitet i strid med artikel 18 TEUF ved Court of Appeals (appeldomstol, Det Forenede Kongerige) afgørelse af 18.12.2020. Secretary of State for Work and Pensions (arbejds- og pensionsministeren, Det Forenede Kongerige) har iværksat appel af denne afgørelse ved Supreme Court (øverste domstol), og datoen for behandling af denne appel blev fastsat i retsmødet den 18. og 19.5.2021. CG har oplyst, at denne sag vedrører to rumænske statsborgere, dvs. Fratila, der er indrejst i Det Forenede Kongerige, og som har arbejdet i lidt under et år, inden hun fik frataget sin status som arbejdstager. Hun har ansøgt om Universal Credit, hvilket hun fik afslag på. Kort tid forinden var hun blevet indrømmet foreløbig opholdsret. På dette tidspunkt havde hun opholdt sig i Det Forenede Kongerige i tæt på fem år. Hun har efterfølgende opnået tidsubegrænset opholdsret. Den anden berørte person, Tanase, er permanent handicappet og sidder i kørestol. Han rejste til Det Forenede Kongerige for at modtage pleje fra Fratila. Han modtager visse ydelser i Rumænien, herunder en invalidepension, en basispension og et plejetilskud. Han fik ligeledes afslag på Universal Credit kort tid efter at have opnået foreløbig opholdsret. Han havde været bosiddende i Det Forenede Kongerige i fem måneder. Jf. punkt 13 og 14 i den afgørelse, der findes på følgende internetadresse: https://files.gcnchambers.co.uk/wp-content/uploads/2020/12/18111043/Fratila-v-Secretary-of-State-for-Work-and-Pensions-2020-EWCA-1741-18-December-2020.pdf

[27] Jf. punkt 12 i dette forslag til afgørelse.

[28] På denne dato kunne den nye opholdsret, der blev indført ved artikel 18 i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden, ikke tildeles. Selv om der i henhold til denne aftales artikel 19 kunne indgives forudgående ansøgninger om foreløbig opholdsret, trådte afgørelserne om at acceptere eller afvise dem først træde i kraft fra den 1.1.2021. Desuden skal ansøgerne opfylde betingelser svarende til dem, der er opstillet i direktiv 2004/38.

[29] I henhold til artikel 158, stk. 1, andet afsnit, i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden, forholder det sig kun anderledes, hvis en procedure, der er indledt efter den 1.2.2020, dvs. i overgangsperioden, vedrørte en afgørelse om en ansøgning indgivet i henhold til denne aftales artikel 19 om muligheden for på forhånd at ansøge om en ny opholdsret eller en opholdstilladelse som fastsat i nævnte aftales artikel 18 (stk. 1 og 4).

42. Hvad angår for det andet kvalifikationen af de ydelser, som CG har anmodet om på grundlag af artikel 18 TEUF, hvoraf afhænger identifikationen af den EU-retsregel, i henhold til hvilken foreneligheden af de nationale bestemmelser med respekten for ligebehandlingsprincippet skal behandles [30], skal det bemærkes, at det er ubestridt, at det er fraværet af midler, der ligger til grund for CG's ansøgning om Universal Credit til hende selv og hendes børn [31], og at denne ydelse betegnes som en »social ydelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2004/38. Den præcisering, der blev fremført under retsmødet, hvorefter den ydelse, som CG har ansøgt om, skal dække hendes sundhedsudgifter, kan ikke ændre denne kvalifikation.

43. Ifølge Domstolens faste praksis omfatter begrebet »sociale sikringsydelser« enhver ikkebidragspligtig kontantydelse, der er et udtryk for national solidaritet og finansieres som sådan [32]. Når den skal dække modtagerens leveomkostninger, er den ubetinget. Domstolen har i denne henseende fremhævet, at eksistenssikrende ydelser, der har til formål at give modtagerne heraf det minimumseksistensgrundlag, som er nødvendigt for at føre et menneskeværdigt liv, skal anses for at være »sociale ydelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 [33].

44. For det tredje er CG's opholdsbetingelser forskellige fra dem, der er omhandlet i direktiv 2004/38. Det er således ubestridt, at CG den 4. juni 2020 opnåede en *opholdsret* kaldet »foreløbig opholdsret« i medfør af Appendix EU, som indrømmes uden nogen krav om, at personen skal råde over midler eller have en social forsikring, og selv om personen ikke er erhvervsaktiv. Denne opholdsret gør det muligt for personen at opholde sig lovligt i Det Forenede Kongerige i fem år og efter udløbet af denne ret at ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse, der giver mulighed for at modtage sociale ydelser.

45. Eftersom CG, der er unionsborger, har benyttet sig af sin ret til fri bevægelighed og i denne egenskab opholder sig på en anden medlemsstats område, er hendes situation omfattet af EU-retten [34], selv om hun er blevet indrømmet opholdsret i henhold til national ret på mere fleksible betingelser end de bestemmelser, der er fastsat i direktiv 2004/38. Det skal her præciseres, at eftersom hun har opnået opholdsret og har ansøgt om sociale ydelser i overgangsperioden, er anvendelsen af EU-retten sikret ved artikel 127 i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden.

46. Følgelig og for det fjerde hvad angår anvendelsen af artikel 18, stk. 1, TEUF skal det fremhæves, at det følger af fast retspraksis, at denne bestemmelse kun anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke EUF-traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser

30 Jf. navnlig dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, herefter »Alimanovic-dommen«, EU:C:2015:597, præmis 42-44 og den deri nævnte retspraksis).

31 Hvad angår de ydelser, der er omfattet af udtrykket »Universal Credit«; jf. punkt 25 i dette forslag til afgørelse. Det betegner en række ydelser, hvoraf nogle kan være omfattet af særlige EU-retlige regler. Jf. eksempelvis dom af 14.6.2016, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-308/14, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige«, EU:C:2016:436, præmis 27 og 55).

32 Vedrørende begrebet »socialt system« i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 og fortolkningen heraf, hvorefter der henvises til alle de bistandsordninger, som de offentlige myndigheder opretter på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en person er berettiget til, hvis den pågældende ikke har midler, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer; jf. dom af 19.9.2013, Brey (C-140/12, herefter »Brey-dommen«, EU:C:2013:565, præmis 60 og 61).

33 Jf. dom af 6.10.2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, herefter »Jobcenter Krefeld-dommen«, EU:C:2020:794, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

34 Jf. dom af 11.11.2014, Dano (C-333/13, herefter »Dano-dommen«, EU:C:2014:2358, præmis 59).

om forbud mod forskelsbehandling [35]. Hvad angår imidlertid unionsborgeres ret til ophold på en anden medlemsstats område er princippet om forbud mod forskelsbehandling præciseret ved artikel 24 i direktiv 2004/38 [36].

47. Alene af den grund, at situationen i hovedsagen er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38, er der således efter min opfattelse ingen grund til at bedømme situationen på grundlag af artikel 18 TEUF, således som den forelæggende ret har anmodet om.

48. Følgelig kan det ikke argumenteres, at de faktiske omstændigheder i hovedsagen er analoge med de faktiske omstændigheder i de sager, der gav anledning til Domstolens domme om fortolkning af de bestemmelser i EF-traktaten, der svarer til artikel 18 TEUF, i sager om indrømmelse af opholdsret baseret på national ret før ikrafttrædelsen af direktiv 2004/38 [37], skønt visse aspekter af denne retspraksis forbliver relevant, for så vidt som Domstolen har gennemført princippet om forbud mod forskelsbehandling, der præciseres yderligere i dette direktivs artikel 24 [38].

49. Så snart princippet om anvendelsen af direktiv 2004/38, og nærmere bestemt dets artikel 24, er blevet gjort gældende, og situationen henhører under dette direktivs anvendelsesområde, er det med andre ord ikke længere på baggrund af artikel 18 TEUF, at spørgsmålet om ret til sociale ydelser skal behandles, medmindre der anvendes et kontradiktorisk ræsonnement [39].

50. Det skal bemærkes, at det som led i det samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den [40].

51. Jeg foreslår derfor, at Domstolen omformulerer den forelæggende rets to spørgsmål, som efter min opfattelse bør behandles samlet, og tager i betragtning, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 24 i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der udelukker tildeling af sociale ydelser til unionsborgere, der er blevet indrømmet lovlig opholdsret uden krav om, at de skal være i besiddelse af midler, mens disse ydelser er sikret statsborgere i den pågældende medlemsstat, der befinder sig i den samme trangssituation, og om en sådan forskelsbehandling i givet fald kan være begrundet.

35 Jf. navnlig Jobcenter Krefeld-dommen (præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

36 Jf. navnlig Dano-dommen (præmis 59-61). Det skal for så vidt angår anden del af aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden (jf. punkt 8 i dette forslag til afgørelse) anføres, at artikel 18 er gengivet i denne aftales artikel 12, mens dens mere præcise formulering, nemlig artikel 24 i direktiv 2004/38, er gengivet i artikel 23. Vedrørende retspraksis, der ligger forud for dette direktivs ikrafttræden, jf. punkt 54 i dette forslag til afgørelse. Jf. også analyse af S. Robin-Olivier, »Les droits sociaux des »étrangers communautaires««, *L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe*, Julia Iliopoulos-Strangas (éd.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, s. 217-246, særlig s. 221 og 228. Jf. i samme retning J. Rondu, »Chapitre 2 – L'individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l'intégration«, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2020, s. 683-756, særlig s. 711, punkt 898. Denne forfatter er af den opfattelse, at artikel 18 TEUF ikke længere finder anvendelse, eftersom lex specialis i artikel 24 i direktiv 2004/38 træder i stedet for lex genralis om ligebehandlingsprincippet i traktaterne.

37 Det skal fremhæves, at CG i sine skriftlige indlæg har oplyst, at hun har anført Trojani-dommen til støtte for sin ansøgning med henblik på at gøre anvendelsen af artikel 18 TEUF gældende.

38 Jf. navnlig Brey-dommen, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis.

39 Det skal i denne henseende anføres, at Kommissionen i retsmødet i første omgang gentog dette ræsonnement, der fremgår af dens skriftlige indlæg, uden dog at basere sig på de domme, der er nævnt heri, hvorefter den i anden omgang omformulerede det som svar på et spørgsmål fra Domstolen om chartrets anvendelighed. Jf. i denne henseende punkt 81 i dette forslag til afgørelse.

40 Jf. Brey-dommen, præmis 31.

52. På dette tidspunkt bør der gøres status over Domstolens praksis vedrørende anvendelsen af artikel 24 i direktiv 2004/38, inden muligheden for at udvikle den i tilfælde af indrømmelse af lovlig opholdsret i henhold til en national lovgivning, der er gunstigere end bestemmelserne i dette direktiv, bedømmes.

B. Kriteriet om anvendelse af artikel 24 i direktiv 2004/38, der er baseret på opholdsret »i henhold til direktivet«, på spørgsmål om ret til sociale ydelser

53. Det skal påpeges, at Domstolen siden ikrafttrædelsen af direktiv 2004/38 ikke har udtalt sig om virkningerne med hensyn til sociale ydelser af en *lovlig opholdsret*, der indrømmes på andre betingelser end dem, der er fastsat i EU-retten om medlemsstaternes borgeres indrejse og ophold, når de har benyttet sig af deres ret til at færdes frit.

54. Derimod fastslog Domstolen, inden ikrafttrædelsen af direktiv 2004/38, at *unionsborgere, der har lovligt ophold* på værtsmedlemsstatens område, kan påberåbe sig princippet om forbud mod forskelsbehandling, der herefter fremgår af artikel 18 TEUF, til at opnå en social ydelse [41].

55. Siden ikrafttrædelsen af direktiv 2004/38 har Domstolen fortolket dette direktivs artikel 24 på grundlag af situationer, i hvilke de berørte personer ikke opfyldte de betingelser for at opnå opholdsret, der er fastsat i nævnte direktiv, og som alene var i besiddelse af tidsubegrænsede opholdsbeviser, der kun har en deklaratorisk karakter [42]. Det skal i denne henseende påpeges, at artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 bestemmer, at enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende råder over tilstrækkelige midler, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring. Opfylder den berørte person disse betingelser, kan vedkommende ikke nægtes ophold. A contrario betyder det, at medlemsstaterne ikke er forpligtede til at tillade andre medlemsstaters borgere, der ikke råder over tilstrækkelige midler, at opholde sig i landet.

56. Domstolen har fastslået, at artikel 24 i direktiv 2004/38 ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, der udelukker andre medlemsstaters borgere, der ikke opfylder de i nævnte direktivs artikel 7, stk. 1, litra b), opstillede betingelser, og som dermed ikke kan påberåbe sig en opholdsret i medfør af denne bestemmelse, fra visse »ikke-bidragspligtige kontantydelser«, som også udgør en »social ydelse« i henhold til denne artikels stk. 2 [43]. I Brey-dommen fastsatte Domstolen en betingelse, nemlig at denne udelukkelse ikke sker automatisk under alle omstændigheder [44].

57. En vigtig konsekvens af Domstolens fortolkning af ligebehandlingsprincippet, som det fremgår af artikel 24 i direktiv 2004/38, bør fremhæves.

[41] Jf. dom af 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, herefter »Grzelczyk-dommen«, EU:C:2001:458, præmis 32, 33 og 35), og Trojani-dommen, præmis 37 og 40.

[42] Jf. Brey-dommen, præmis 18, Dano-dommen, præmis 36, og Alimanovic-dommen, præmis 27. Ifølge fast retspraksis er tildeling af et opholdsbevis ikke retsskabende, men har udelukkende en deklaratorisk virkning. Det medfører ikke en opholdsret (jf. navnlig dom af 14.9.2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, præmis 32 og 33). Derimod udelukker denne kvalifikation ikke en unionsborger, der opholdt sig i værtsmedlemsstaten *inden* direktivets ikrafttræden, men lovligt i henhold til et andet EU-retligt instrument (dom af 7.10.2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592).

[43] Jf. Dano-dommen, præmis 65 og 66.

[44] Jf. nævnte doms præmis 80.

58. I Dano-dommen undersøgte Domstolen, efter at have anført, at den pågældende situation ikke var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38[45], og at denne bestemmelse udgør en undtagelse fra forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 18 TEUF[46], på grundlag af direktivets artikel 24, stk. 1, under hvilke omstændigheder en borger, der er i besiddelse af et opholdsbevis kan *nægtes* sociale ydelser, når de eneste undtagelser fra ligebehandlingsprincippet er opstillet i denne artikels stk. 2.

59. Domstolen har af denne begrundelse for anvendelsesbetingelserne for artikel 24 i direktiv 2004/38[47] udledt, at en national lovgivning, der begrænser adgangen til sociale ydelser til kun at gælde unionsborgere, hvis ophold på værtsmedlemsstatens område opfylder betingelserne i artikel 7 i direktiv 2004/38, ikke udgør forskelsbehandling[48].

60. Domstolen baserede sig i denne forbindelse på udtrykket »der i henhold til [direktivet] opholder sig«, i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38. Den har af denne formulering udledt, at princippet om ligebehandling kun gælder for unionsborgere, der opholder sig ipso jure på en anden medlemsstats område, fordi de opfylder de i artikel 7 i dette direktiv opstillede betingelser. Dermed fratager den unionsborgere, der som CG er blevet indrømmet en opholdsret på fem år i en medlemsstat uden nogen betingelse om, at de skal råde over midler, og som ikke har dokumenteret, at de råder over midler, i henhold til nævnte direktivs artikel 7, stk. 1, litra b), den beskyttelse, der sikres ved nævnte direktivs artikel 24, stk. 1. Disse personer kan heller ikke påberåbe sig beskyttelsen i artikel 18 TEUF af de grunde, som jeg har redegjort for i punkt 47 i dette forslag til afgørelse.

61. Det bevirker, at en unionsborger, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område uden at råde over tilstrækkelige midler, kan blive behandlet anderledes end statsborgere i denne medlemsstat alene af den grund, at værtsmedlemsstaten har indrømmet denne en opholdsret uden betingelser om at skulle råde over midler.

62. Dette kriterium i tilknytning til opholdsret »i henhold til [direktivet]« ifølge den formulering, der anvendes i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, udgør således efter min opfattelse grundlaget for det nye spørgsmål, som Domstolen har fået forelagt, for så vidt som det ikke vedrører en anden EU-retlig bestemmelse, hvoraf opholdsretten følger[49].

45 Jf. Dano-dommen, præmis 66.

46 Jf. Dano-dommen, præmis 61 og 64.

47 Jf. i denne henseende D. Martin, »Article 24 – Égalité de traitement«, *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruylant, Bruxelles, 2020, s. 373-396, særlig s. 380, punkt 16, hvorefter »[f]or så vidt som EU-lovgiver ikke i direktivets artikel 24 har haft til hensigt at indføre andre afvigelser fra forbuddet mod forskelsbehandling, der er fastsat i stk. 1, end dem, der findes i stk. 2, havde Domstolen da fortsat ret til at fortolke stk. 1 således, at det implicit indeholder en betingelse om integration?«

48 Domstolen bekræftede i sin dom i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige betydningen af sin praksis (præmis 66-69). Jf. også punkt 77 i dette forslag til afgørelse vedrørende Alimanovic-dommen og dom af 25.2.2016, García-Nieto m.fl. (C-299/14, herefter »dom García-Nieto m.fl.«, EU:C:2016:114), der er afsagt forud for fastsættelsen af betingelserne i henholdsvis direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), og artikel 6, stk. 1. Hvad angår betydningen af disse afgørelser i forbindelse med hovedsagen skal jeg endvidere nævne bemærkningen fremsat af A. Iliopoulou-Penot, »Chapitre 11 – Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil«, *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Clément-Wilz, L. (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2018, s. 315-334, særlig s. 318, hvoraf fremgår følgende: »[D]en politiske aftale, som Det Europæiske Råd [nåede] frem til den 19.2.2016 i et forgæves forsøg på at undgå Brexit, gentog ord for ord løsningerne i Dano-dommen og Alimanovic-dommen, idet deres betydning i debatten om Det Forenede Kongeriges »nye stilling« i Unionen således blev understreget.« Jf. også denne medlemsstats stillingtagen i 2017 i fodnote 55 i dette forslag til afgørelse.

49 Jf. i denne henseende Jobcenter Krefeld-dommen, præmis 62.

63. Begrundelsen for dette kriterium, der har til formål at begrænse tildelingen af ydelser med henblik på at opretholde den økonomiske ligevægt i medlemsstaternes sociale sikringsordninger ved at undgå en urimelig byrde [50], hænger sammen med den lovgivningsmæssige sammenhæng, som direktiv 2004/38 indgår i, og som er gengivet i Ziolkowski og Szeja-dommen [51], som Domstolen henviste til i Dano-dommens præmis 70-72 og i Jobcenter Krefeld-dommen af 6. oktober 2020, præmis 63.

64. I sidstnævnte dom fastslog Domstolen imidlertid, at personer, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 24 i direktiv 2004/38, herunder den i stk. 2 fastsatte undtagelse, med den begrundelse, at de har ret til ophold på grundlag af dette direktivs artikel 14, stk. 4, litra b), også kan påberåbe sig en selvstændig opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011 [52], mens den nævnte undtagelse ikke kan gøres gældende over for disse personer [53].

65. I henhold til Domstolens nuværende praksis, som den fremgår af Jobcenter Krefeld-dommen, er ligebehandling inden for rammerne af direktiv 2004/38 følgelig ikke længere begrænset til de situationer, der er omhandlet i dette direktiv, men finder ligeledes anvendelse på situationer, i hvilke opholdsretten er baseret på en anden bestemmelse i afledt ret [54].

66. Som i den sag, der gav anledning til Jobcenter Krefeld-dommen, drejer det sig om at klarlægge de konsekvenser, der med henblik på fortolkningen af artikel 24 i direktiv 2004/38 skal drages af en medlemsstats tildeling af lovligt ophold til unionsborgere på gunstigere betingelser end dem, der er fastsat i dette direktiv, med hensyn til beslutningen om at afslå at tillægge disse borgere ret til sociale ydelser alene på grund af deres foreløbige opholdsret [55].

C. Anvendelsen af artikel 24 i direktiv 2004/38 på tilfælde af indrømmelse af en »lovlig national« opholdsret

67. Det fremgår af parternes svar i retsmødet, at Det Forenede Kongerige med indførelsen i Appendix EU af en opholdsret uden særlige krav, navnlig med hensyn til unionsborgerens midler, har vedtaget en gunstigere bestemmelse, jf. artikel 37 i direktiv 2004/38 [56].

[50] Jf. Jobcenter Krefeld-dommen, præmis 66.

[51] Jf. nævnte doms præmis 36 og 37.

[52] Hvad angår den selvstændige anvendelse af artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5.4.2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT 2011, L 141, s. 1) i forhold til de EU-retlige bestemmelser såsom direktiv 2004/38, der gør det muligt for børn af en statsborger i en medlemsstat, som arbejder eller har arbejdet i værtsmedlemsstaten, og den forælder, som har den faktiske forældremyndighed over dem, at påberåbe sig en selvstændig opholdsret, uden at de er forpligtet til at opfylde betingelserne i direktiv 2004/38, herunder betingelsen om, at de råder over tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i denne stat; jf. Jobcenter Krefeld-dommen, præmis 38 og 39 og den deri nævnte retspraksis.

[53] Jf. Jobcenter Krefeld-dommen, præmis 69.

[54] Jf. Jobcenter Krefeld-dommen, præmis 87.

[55] Jf. i denne henseende Jobcenter Krefeld-dommen, præmis 62. Hvad angår Det Forenede Kongeriges beslutning om ikke at skabe nye rettigheder for personer med foreløbig opholdsret, har landet i sine skriftlige indlæg oplyst, at beslutningen er i overensstemmelse med dets konsekvente offentlige stillingtagen, der i juni 2017 var genstand for en publikation *Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU* (beskyttelse af den stilling, som unionsborgere, der bor i UK, og statsborgere i UK, der bor i EU, har, jf. nærmere bestemt punkt 41).

[56] Jf. C. O'Brien, »Between the devil and the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit«, *Common Market Law Review*, bind 58, Kluwer Law International, Alphen-sur-le-Rhin, 2021, s. 431-470, på s. 456 og 457. Det Forenede Kongeriges indførelse af en ubetinget opholdsret for unionsborgere i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen, nemlig en foreløbig opholdsret, i stedet for blot at gøre opholdsretten betinget af kravene i 2004/38, eller skabelse af en deklaratorisk status (og ikke en rettighedsskabende status) blev i 2019 suppleret med en udtrykkelig udelukkelse af personer med denne særlige opholdsret fra retten til sociale ydelser, medmindre borgerne kan godtgøre, at de er omfattet af kravene i direktiv 2004/38 i henhold til Universal Credit Regulations 2016. Ifølge den samme forfatter valgte Det Forenede Kongerige denne løsning på grund af den alt for tunge administrative byrde, det ville medføre for myndighederne, hvis opholdsretten for unionsborgere post-brexit skulle være underlagt kriterierne i artikel 7 i direktiv 2004/38.

68. Det er ikke første gang, at Domstolen har udtalt sig om virkningerne af denne bestemmelse, der blev indført ved direktiv 2004/38.

69. Domstolen fastslog i Ziolkowski og Szeja-dommen, at den omstændighed, at nationale bestemmelser – der med hensyn til unionsborgeres ret til ophold er gunstigere end bestemmelserne i direktiv 2004/38 – ikke berøres, på ingen måde indebærer, at disse bestemmelser skal integreres i den ordning, der er indført ved dette direktiv [57]. Domstolen har ligeledes fastslået, at det tilkommer hver enkelt medlemsstat at afgøre ikke alene, om den vil indføre en sådan ordning, men også betingelserne og virkningerne heraf, herunder retsvirkningerne af en ret til ophold meddelt alene i henhold til national ret [58]. Hvorledes forholder det sig så, når der er tale om sociale ydelser?

1. Rækkevidden af Ziolkowski og Szeja-dommen

70. Det skal dels bemærkes, at Domstolen i Ziolkowski og Szeja-dommen udtalte sig om spørgsmålet om erhvervelse af en tidsubegrænset opholdstilladelse, som følge af en ny bestemmelse, der blev indsat i artikel 16 i direktiv 2004/38 [59]. Denne afgørelse vedrørte således ikke tildeling af sociale ydelser til en unionsborger, der opholder sig i en medlemsstat, og skulle ikke tage hensyn til et behov for beskyttelse af de berørte personer eller udfordringer i tilknytning til den urimelige byrde for medlemsstatens finanser, som tildeling af sådanne ydelser til personer med en humanitær opholdstilladelse, som dem, der var udstedt i denne sag, kunne medføre [60]. Dels skulle Domstolen ikke fortolke artikel 24 i direktiv 2004/38 og heller ikke tage stilling til en eventuel forskelsbehandling mellem en unionsborger, der opholder sig på en medlemsstats område, og statsborgere i denne medlemsstat.

71. De konklusioner, som Domstolen nåede frem til i Ziolkowski og Szeja-dommen ved fortolkningen af artikel 37 i direktiv 2004/38 i lyset af retten til tidsubegrænset ophold omhandlet i nævnte direktivs artikel 16, kan således efter min opfattelse ikke hensigtsmæssigt overføres på ligebehandling mellem unionsborgere med hensyn til tildeling af sociale ydelser.

72. Det skal i denne henseende for det første fremhæves, at artikel 24 i direktiv 2004/38 i modsætning til direktivets artikel 16, hvormed der indføres en ret til tidsubegrænset ophold, blot er en udmøntning med hensyn til unionsborgeres opholdsret af princippet om forbud mod forskelsbehandling mellem unionsborgere, som fremgår af artikel 18 TEUF. Der kan således ikke findes situationer, i hvilke en unionsborger kan opholde sig lovligt på en anden medlemsstats område uden at nyde godt af den ret til ikke at blive forskelsbehandlet, der er knyttet til vedkommendes status på de betingelser, der er fastsat i artikel 24.

73. For det andet er en sådan løsning efter min opfattelse i overensstemmelse med det mål, der forfølges med artikel 37 i direktiv 2004/38. Medlemsstaternes mulighed for at vedtage gunstigere bestemmelser end dem, der er fastsat i direktivet om opholdsret, har kun betydning, hvis den gennemføres med henblik på at foretage en tilpasning til særlige omstændigheder.

[57] Ziolkowski og Szeja-dommen, præmis 49.

[58] Ziolkowski og Szeja-dommen, præmis 50.

[59] Jf. denne doms præmis 51. Domstolen fastslog således, at et ophold i overensstemmelse med en medlemsstats ret, men som ikke opfylder betingelserne i EU-retten, ikke kan betragtes som et lovligt ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 med henblik på erhvervelse af en ret til tidsubegrænset ophold. Jf. også dom af 2.5.2018, K. og H.F. (Opholdsret og angivelige krigsforbrydelser) (C-331/16 og C-366/16, EU:C:2018:296, præmis 74).

[60] Ziolkowski og Szeja-dommen, præmis 18 og 19.

74. Jeg er følgelig af den opfattelse, at Domstolens fortolkning af begrebet »lovligt ophold« skal tilpasses, når det drejer sig om at sikre overholdelsen af princippet om ligebehandling af unionsborgere med hensyn til sociale ydelser inden for de snævre rammer, der er fastsat i artikel 24 i direktiv 2004/38.

2. Fortolkning af begrebet »lovligt ophold«

75. For det første er jeg af den opfattelse, at alene konstateringen af en persons egenskab af unionsborger, der har lovligt ophold i en anden medlemsstat [61], burde føre til, at begrebet »lovligt ophold« omfatter begrebet »lovlig opholdsret« [62], så meget desto mere som denne medlemsstats nationale ret på grund af denne egenskab af unionsborger favoriserer den fortsatte tilstedeværelse på dens område af borgere, der ikke er erhvervsaktive, uden betingelser om midler eller en social forsikring.

76. For det andet opfylder en sådan fortolkning, der bevirker, at anvendelsesområdet for artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 ikke udvides, kravet til en streng fortolkning af direktivet i overensstemmelse med EUF-traktatens bestemmelser, herunder bestemmelserne om unionsborgerskab og arbejdskraftens frie bevægelighed, som det fremgår af Jobcenter Krefeld-dommen [63].

77. Den er i denne henseende baseret på det behov, der blev konstateret i Jobcenter Krefeld-dommen [64], for at sondre mellem visse situationer, der går forud for de sager, der gav anledning til Alimanovic-dommen og dommen i sagen García-Nieto m.fl., vedrørende de udelukkelser, der udtrykkeligt er omhandlet i artikel 24, stk. 2 [65], og Dano-dommen [66].

78. For det tredje er denne fortolkning af artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, der garanterer, at »alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten«, behandles ens, også i overensstemmelse med det mål, der forfølges med nævnte direktiv. Selv om rækkevidden af medlemsstaternes ret til frit at anvende gunstigere bestemmelser til fordel for unionsborgere, der har benyttet sig af deres ret til at færdes og opholde sig frit i mere end tre måneder i en medlemsstat, som de ikke er statsborgere i, bør være genstand for en ganske særlig opmærksomhed, må sådanne bestemmelser ikke bevirke, at den beskyttelse, der sikres ved artikel 18 TEUF, og som denne artikel 24, stk. 1, blot er en særlig præcisering af, begrænses.

[61] Jeg skal i denne henseende fremhæve, at Domstolen i Grzelczyk-dommens præmis 31 fastslog, at »[u]nionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende«. Jf. også dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 83).

[62] Det skal præciseres, at begrebet lovlig opholdsret i dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, der anvendes i visse sager på grundlag af bestemmelser til gennemførelse af artikel 7 i direktiv 2004/38, men også til mere generelt at præcisere betingelsen om lovligt ophold (jf. præmis 72, 80 og 81). H. Verschueren, »The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity?« *La libre circulation sous pression; Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, L. Damay, m.fl. (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2018, s. 33-51, på s. 45, udleder på grundlag af anvendelsen af udtrykket »lovligt ophold« uden dog at henvise til direktiv 2004/38 det argument, at et sådant ophold vil kunne baseres på en anden EU-retlig bestemmelse, hvilket blev bekræftet i Jobcenter Krefeld-dommen, men også på en gunstigere national bestemmelse, som det navnlig var tilfældet i Trojani-dommen.

[63] Jf. denne doms præmis 60.

[64] Jf. nævnte doms præmis 67, 68 og 87.

[65] I denne doms præmis 67 og 87 fastslås det, at disse sager vedrørte borgere, som havde henholdsvis en opholdsret baseret udelukkende på artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38 som arbejdssøgende og en ret til ophold i indtil tre måneder i henhold til nævnte direktivs artikel 6, stk. 1.

[66] I nævnte doms præmis 68 præciseres det, at denne sag vedrørte statsborgere fra en medlemsstat, der ikke var erhvervsaktive, som havde udøvet deres frie bevægelighed alene med det formål at opnå tildeling af socialhjælp i en anden medlemsstat, og som i værtsmedlemsstaten ikke havde nogen ret til ophold på grundlag af direktiv 2004/38 eller nogen anden EU-retlig bestemmelse.

79. Domstolen har i denne henseende gentagne gange fastslået, at den skønsmargen, som medlemsstaterne er indrømmet, ikke må anvendes af medlemsstaterne på en måde, der ville være i strid med formålet med direktiv 2004/38, der bl.a. tilsigter at lette og styrke udøvelsen af unionsborgernes grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, og med direktivets effektive virkning [67].

80. For det fjerde er en sådan fortolkning ikke i strid med det mål, som EU-lovgiver forfølger med artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, og som fremgår af tiende betragtning til dette direktiv. I den foreliggende sag kan det med rimelighed antages, at den risiko for at skade den økonomiske ligevægt i Det Forenede Kongeriges socialsikringsordning, som personer, der ikke er erhvervsaktive, og hvis eksistensgrundlag skal sikres, er blevet vurderet af denne medlemsstat, inden den indførte en ret til ophold af fem års varighed uden krav om, at de skal råde over midler, og at denne opholdsrets midlertidige karakter nødvendigvis er blevet taget i betragtning.

81. For det femte understøttes denne fortolkning af konstateringen af, at en medlemsstat ved at indrømme en unionsborger ret til ophold på gunstigere betingelser end dem, der er fastsat i direktiv 2004/38, gennemfører EU-retten i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1. Jeg er i denne henseende af den opfattelse, at rækkevidden af Domstolens afgørelse i Dano-dommen om anvendeligheden af chartrets artikel 1 og 20 er begrænset, eftersom den vedrører særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser, når der er tale om personer, som ikke har en lovlig opholdsret [68].

82. Alle disse argumenter foranlediger mig til at hævde, at en unionsborger for så vidt angår adgang til sociale ydelser kan være omfattet af ligebehandling i forhold til borgerne i værtsmedlemsstaten, således som præciseret i artikel 24 i direktiv 2004/38, når dennes ret til ophold på denne medlemsstats område følger af en foranstaltning truffet af denne på de i direktivets artikel 37 opstillede betingelser.

83. Det skal nu undersøges, på hvilke betingelser princippet om ligebehandling kan sikres.

3. Gennemførelse af det ligebehandlingsprincip, der er præciseret i artikel 24 i direktiv 2004/38

84. Ligebehandlingsprincippet, således som det er præciseret i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, med de undtagelser, der er anført i stk. 2, kan efter min opfattelse i forlængelse af Domstolens afgørelse i Jobcenter Krefeld-dommen [69] føre til, at artikel 24 fortolkes således, at den i princippet er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter andre medlemsstaters borgere, der opholder sig på dens område, er udelukket fra at modtage de sociale ydelser, som værtsmedlemsstatens borgere modtager, for så vidt som de har en opholdsret, som denne medlemsstat har indrømmet dem inden for rammerne af den mulighed, der findes i nævnte direktivs artikel 37.

[67] Jf. Brey-dommen (præmis 71 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også vedrørende konsekvenserne med hensyn til beskyttelse mod udvisning, der bør tages i betragtning, Grzelczyk-dommen, præmis 43, Trojani-dommen, præmis 45, og analyse af J. Rondu, op.cit., på s. 714, punkt 902, hvori der henvises til dom af 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 42). Jf. navnlig s. 717, punkt 907, fodnote 157 og 158.

[68] Jf. Dano-dommen, præmis 87, 90 og 91. Domstolen har fastslået, at for så vidt som betingelserne for tildeling af særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser hverken fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1) eller af direktiv 2004/38 eller andre retsakter i den afledte EU-ret, har medlemsstaterne således kompetence til at fastsætte tildelingsbetingelserne og omfanget heraf, og at de derfor ikke gennemfører EU-retten i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1, hvorfor dette ikke finder anvendelse.

[69] Jf. nævnte doms præmis 65.

85. Rent konkret medfører en sådan ret, som det bekræftes i Domstolens praksis, en ubegrænset adgang til de sociale ydelser, som værtsmedlemsstatens borgere modtager, eftersom dette gælder for alle unionsborgere, der navnlig har opholdsret i henhold til artikel 7 i direktiv 2004/38 [70].

86. En sådan automatisk karakter ville imidlertid gå videre end den ligevægt, som EU-lovgiver har søgt at skabe med direktiv 2004/38, og som klart kommer til udtryk i direktivets artikel 24, stk. 2, navnlig når opholdsretten, som i den foreliggende sag, er indrømmet unionsborgeren uden nogen betingelser om, at vedkommende skal råde over midler eller have en social forsikring. Som Kommissionen har påpeget mundtligt, bør fraværet af betingelser for indrømmelse af en opholdsret med andre ord ikke bevirke, at det pålægges medlemsstaterne ikke at foretage nogen form for kontrol af retten til sociale ydelser.

87. Desuden skal det anføres, at Domstolen, da den udtalte sig om foreneligheden med EU-retten af nationale bestemmelser, hvorefter borgere, der ikke er erhvervsaktive, udelukkes fra sociale ydelser, fortolkede artikel 24 i direktiv 2004/38 således, at den er til hinder for, at disse borgere udelukkes *under alle omstændigheder og automatisk* [71].

88. Det er min opfattelse, at der mellem unionsborgere, der er blevet indrømmet opholdsret uden nogen betingelser, er blevet foretaget en sondring mellem personer, der ikke er erhvervsaktive, og andre personer. De oplysninger, der er blevet bragt til Domstolens kendskab i den foreliggende sag, om de mange forskellige individuelle situationer, i hvilke der kan indgives ansøgninger om Universal Credit, underbygger desuden behovet for at fjerne enhver mekanisme med automatisk afslag på sociale ydelser [72].

89. Det er derfor min opfattelse, at en opholdsret, der er indrømmet på gunstigere betingelser end dem, der er fastsat i direktiv 2004/38, skal fortolkes således, at den gør det muligt for værtsmedlemsstaten at indføre lovlige begrænsninger af tildelingen af sociale ydelser [73], så det »undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system« i betydningen i tiende betragtning til dette direktiv.

90. Det må således fastslås, at det ikke er i strid med princippet om ligebehandling, der er omhandlet i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, at der for unionsborgere med en national opholdsret finder en forskelsbehandling sted mellem de personer, der ikke er erhvervsaktive, og andre personer, når denne forskelsbehandling ikke er baseret på nationalitet. Som det fremgår af artikel 18 TEUF, betyder det i artikel 24 i direktiv 2004/38 omhandlede ligebehandlingsprincip, at forskelsbehandlingen ikke bør baseres alene på nationalitet, men det tilsigter ikke at forbyde, at den baseres på objektive kriterier som f.eks., som det er tilfældet i den foreliggende sag, unionsborgerens erhvervsaktivitet.

91. Det skal imidlertid prøves, om denne forskelsbehandling, for så vidt som den udelukkende er baseret på borgerens erhvervsaktivitet, i sidste ende ved sammenligning med værtsmedlemsstatens borgere udelukkende eller fortrinsvis rammer unionsborgere, der opholder sig lovligt på dens område uden betingelser om, at de skal råde over midler. I dette tilfælde må denne forskelsbehandling betegnes som en indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet [74].

[70] Jf. Dano-dommen, præmis 69.

[71] Jf. Brey-dommen, præmis 77 og 80, og Jobcenter Krefeld-dommen, præmis 79.

[72] Jf. i denne henseende de faktiske omstændigheder i den verserende sag i Det Forenede Kongerige, som CG har henvist til, og som er beskrevet i fodnote 26 i dette forslag til afgørelse.

[73] Jf. Brey-dommen, præmis 72 og 77.

[74] Jf. navnlig dom af 13.4.2010, Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181 præmis 41).

92. I den foreliggende sag kan jeg i forbindelse med de i Regulation 9 i Social Security Regulations 2019 omhandlede betingelser for tildeling af Universal Credit [75] konstatere, at unionsborgere, der er erhvervsaktive, på visse betingelser kan få tildelt Universal Credit, selv om de har foreløbig opholdsret, og at visse borgere i Det Forenede Kongerige skal godtgøre deres bopæl i henhold til denne Regulation 9 for at kunne få tildelt denne ydelse [76]. En forskelsbehandling baseret direkte på nationalitet kan således tilsyneladende udelukkes. På grund af det valgte kriteriums art berører lovgivningen efter min opfattelse i højere grad statsborgere fra andre medlemsstater end nationale borgere, og den risikerer dermed navnlig at stille de førstnævnte dårligere. Denne lovgivning skaber derfor efter min opfattelse en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet [77]. En sådan konklusion kræver dog en tilbundsgående undersøgelse af den nationale lovgivning, som kun den forelæggende ret er i stand til at foretage.

93. Såfremt det fastslås, at der er tale om en indirekte forskelsbehandling, skal det påpeges, at en sådan forskelsbehandling for at være begrundet, ifølge Domstolens faste praksis skal være egnet til at sikre opfyldelsen af et lovligt mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål [78].

94. Med hensyn til de begrundelser for nødvendigheden af at undgå en urimelig byrde på de offentlige finanser, som medlemsstaterne skal fremkomme med, vil jeg blot påpege, at selv om sådanne begrundelser principielt er tilladt [79] i henhold til Domstolens nuværende praksis, er medlemsstaterne ikke fritaget fra at underbygge deres udtalelser [80].

95. Det Forenede Kongerige har i den foreliggende sag valgt at udelukke adgang til sociale ydelser for visse unionsborgere alene på grundlag af arten af den opholdsret, som denne medlemsstat har indrømmet dem, nemlig foreløbig opholdsret.

96. Den frihed, som medlemsstaterne har til at fastsætte betingelserne for tildeling af sociale ydelser og de nærmere bestemmelser herom i forbindelse med ikke-bidragspligtige sociale ydelser, kan ganske vist gøres gældende, når der ikke er gennemført en harmonisering [81].

97. Den systematiske karakter af afslaget på adgang til sociale ydelser uden hensyntagen til ansøgernes individuelle situation [82], som i øvrigt ikke er blevet undersøgt i forbindelse med tildelingen af foreløbig opholdsret, eftersom der ikke er nogen krav til deres økonomiske uafhængighed, forekommer mig imidlertid ikke proportional med det forfulgte mål.

98. Under disse omstændigheder bør Domstolens besvarelse vedrørende undersøgelsen af virkningerne af et lovligt ophold i henhold til artikel 24 i direktiv 2004/38 efter min opfattelse indeholde oplysninger om de forskellige forhold, der skal være til stede for at opfylde kravet om forholdsmæssighed, således som den fastslog i Brey-dommen [83].

75 Jf. punkt 27 i dette forslag til afgørelse.

76 Nogle borgere i Det Forenede Kongerige, der f.eks. har været bosiddende i udlandet, kan ikke opfylde denne betingelse. Jf. vedrørende en national lovgivning, der ikke vedrører en sådan hypotese, dom af 4.5.1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, præmis 102 og 104).

77 Jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis.

78 Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis.

79 Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 80.

80 Jf. Brey-dommen, præmis 78.

81 Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis.

82 Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 81. Jf. også Brey-dommen, præmis 77.

83 Jf. nævnte doms præmis 78. Jf. også dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 91 og 92).

4. Individualiseringen af afgørelser om sociale ydelser

99. Ligesom CG er jeg af den opfattelse, at hendes situation viser de begrænsninger, der er forbundet med fraværet af en individuel undersøgelse forud for afgørelsen om, at en unionsborger udelukkes fra at modtage sociale ydelser eller ej. Selv om der kan nævnes flere punkter, der er sammenfaldende med de faktiske omstændigheder i Dano-dommen, frembyder de faktiske omstændigheder i hovedsagen nogle særlige træk, der navnlig blev fremhævet i retsmødet, og som begrunder en udvikling i Domstolens praksis, uanset hvilken løsning der i øvrigt vælges med hensyn til begrebet »lovligt ophold« [84]. Disse faktiske omstændigheder danner grundlag for andre grundlæggende rettigheder, og jeg vil redegøre for min holdning til disse nedenfor.

100. Det er efter min opfattelse vigtigt, at værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder, når de behandler ansøgningen fra en unionsborger, der ikke er erhvervsaktiv, ud over den omstændighed, at nævnte myndigheder har tildelt vedkommende en opholdsret uden at kontrollere dennes økonomiske uafhængighed, kan tage hensyn til personens familiemæssige situation under hensyntagen til omstændighederne omkring dennes flytning og varigheden af vedkommendes ophold på medlemsstatens område, eftersom den afslører en vis grad af integration [85], og den periode, i hvilken den ydelse, der ansøges om, vil kunne udbetales, navnlig såfremt de vanskeligheder, som opholdsrettens indehaver har, er af midlertidig karakter [86].

101. Det tilkommer i det foreliggende tilfælde den forelæggende ret, der alene har kompetence til at vurdere de faktiske omstændigheder, at tage stilling til, navnlig henset til disse forhold, om tildelingen af en eksistenssikrende ydelse til en person, som befinder sig i CG's situation, kan udgøre en urimelig byrde for det nationale sociale system. Det skal i denne henseende præciseres, at der ifølge CG foretages undersøgelser af individuelle situationer i forbindelse med tredjelandsstatsborgeres ansøgning om under visse omstændigheder at modtage offentlige midler [87].

102. Denne faktuelle undersøgelse skal nødvendigvis foretages i lyset af andre grundlæggende rettigheder, der finder anvendelse på den pågældende individuelle situation, eftersom den er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38 [88].

[84] Det skal fremhæves, at det fremgår af Dano-dommen, præmis 81, at Domstolen ikke har fundet det nødvendigt at tage stilling til de situationer, i hvilke en individuel undersøgelse er påkrævet.

[85] Jeg er i denne henseende enig med Kommissionen i, at en automatisk udelukkelse fra sociale ydelser er særlig uegnet i tilfælde af et relativt langt ophold. Jf. eksempelvis Fratilas situation, som er gengivet i fodnote 26 i dette forslag til afgørelse.

[86] Jf. Brey-dommen, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis.

[87] Ifølge CG's repræsentant er der tale om tredjelandsstatsborgere, hvis opholdsret var underlagt betingelsen i section 3(1)(c)(ii) i Immigration Act 1971 om ikke at ansøge om offentlige midler, der ansøger om at blive fritaget fra denne betingelse, når de mener, at de uden offentlige midler er udsat for en umiddelbar risiko for ekstrem fattigdom. Nedenstående to henvisninger findes i de skriftlige indlæg: Indenrigsministeriets »Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances« (version 13.0, 1.2.2021), s. 88, og »Immigration rules, Appendix FM: family members«, GEN.1.11A. vedrørende lovgivningen om immigration i Det Forenede Kongerige.

[88] Jf. punkt 81 i dette forslag til afgørelse.

5. Begrundelse for forpligtelsen til at foretage en undersøgelse af individuelle situationer, henset til de grundlæggende rettigheder

103. Efter min opfattelse indebærer CG's situation en analyse af spørgsmål om begrænsning af adgangen til sociale ydelser i lyset af Domstolens afgørelser vedrørende andre grundlæggende rettigheder end ligebehandling, der går videre end en generel beskrivelse af, at de eksistenssikrende ydelser skal sikre modtagerne det minimumseksistensgrundlag, som er nødvendigt for at føre et menneskeværdigt liv [89].

104. Det skal i denne henseende anføres, at CG rejste til Det Forenede Kongerige for at ledsage sin partner, der er nederlandsk statsborger, mens hun var gravid med deres første barn, og var økonomisk afhængig af ham. Hun fødte et andet barn, som hun nu har forældremyndigheden over, i Det Forenede Kongerige [90]. Det kan udledes af CG's situation, at faderen ikke bidrager til børnenes underhold.

105. Disse konstateringer kan efter min opfattelse berettige en tilnærmelse til den afgørelse, som Domstolen traf i dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., selv om denne sag angik opholdsret for tredjelandsstatsborgere i en medlemsstat, hvor deres børn er statsborgere, af tre grunde.

106. Først og fremmest er disse situationer reguleret af lovgivning, der a priori henhører under medlemsstaternes kompetence. Dernæst har de imidlertid en indre sammenhæng med retten til fri bevægelighed og ophold for en unionsborger [91].

107. Endelig var den anmodning om fortolkning af artikel 20 TEUF, som Domstolen fik forelagt, begrundet i den omstændighed, at det ikke kunne udelukkes, at en forælder, der også er statsborger i den samme værtsmedlemsstat, i det daglige faktisk drager omsorg for barnet [92].

108. Domstolen påpegede ved denne lejlighed, at det er afhængighedsforholdet mellem den mindreårige unionsborger og tredjelandsstatsborgeren, som er blevet nægtet ret til ophold, der kan tænkes at bringe den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, når det er denne afhængighed, som resulterer i, at unionsborgeren reelt nødsages til at forlade ikke blot den medlemsstats område, hvor vedkommende er statsborger, men også Unionens område som helhed som følge af et sådant afslag [93]. Domstolen har præciseret, at de kompetente myndigheder med henblik på en vurdering af risikoen for, at det omhandlede barn, der er unionsborger, fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som barnet er tildelt ved artikel 20 TEUF, såfremt barnets forælder, der er tredjelandsstatsborger, nægtes ret til ophold i den omhandlede medlemsstat, hvilken forælder der faktisk tager sig af barnet, skal tage hensyn til retten til respekt for familieliv, således som den fremgår af chartrets artikel 7, idet denne artikel skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes ved nævnte charters

89 Jf. Jobcenter Krefeld-dommen, præmis 57. Ud over chartrets artikel 1 bør der i denne henseende lægges særlig vægt på dets artikel 34, stk. 2, eftersom den udgør en forbindelse mellem princippet om fri bevægelighed og princippet om ligebehandling i forbindelse med sociale sikringsydelser, og den navnlig er baseret på artikel 13 i den europæiske socialpagt, der blev underskrevet i Torino den 18.10.1961, og som Det Forenede Kongerige har accepteret. Det kan således ikke udelukkes, at denne bestemmelse kan fungere som et element i kontrollen af lovligheden af nationale foranstaltninger til gennemførelse af den eller som minimum til at afgrænse de nationale retters skønsmargin i forbindelse med ligebehandling. Jf. i denne retning dom af 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 80 og 92).

90 CG har i sine skriftlige indlæg præciseret, at børnene er nederlandske statsborgere. CG's familiemæssige situation svarer navnlig til H.C. Chavez-Vilchez' situation, således som den er beskrevet i dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, herefter »dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl.«, EU:C:2017:354, præmis 21 og 22).

91 Jf. dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., præmis 64.

92 Jf. dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., præmis 59.

93 Jf. dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., præmis 69 og den deri nævnte retspraksis.

artikel 24, stk. 2 [94]. Domstolen fandt, at det afhængighedsforhold, der findes mellem den forælder, der er tredjelandsstatsborger, og barnet, skal baseres på en vurdering af det pågældende barns tarv, samtlige sagens omstændigheder, herunder barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til såvel den forælder, der er unionsborger, som den forælder, der er tredjelandsstatsborger, og den risiko, som adskillelsen fra sidstnævnte indebærer for barnets ligevægt [95].

109. Anvendelsen af disse principper kan således efter min opfattelse så meget desto mere gennemføres på området for sociale ydelser, navnlig når de tjener til at sikre unionsborgere et normalt familieliv. Det drejer sig om at gøre det muligt for den isolerede og uformuende forælder at opfylde sine forpligtelser over for sine mindreårige børn, såvel deres sundhed og sikkerhed som deres forhold til den anden forælder, der er unionsborger. Efter min opfattelse begrunder disse principper til fulde, at der foretages en individuel bedømmelse af den situation, som en unionsborger, der ansøger om sociale ydelser, og som opholder sig lovligt i værtsmedlemsstaten, befinder sig i.

110. Af alle disse grunde er jeg af den opfattelse, at den nationale lovgivning ved ikke at fastsætte bestemmelser om, at de kompetente myndigheder skal foretage en vurdering af de individuelle omstændigheder, der kendetegner den berørte persons trangssituation, og konsekvenserne af et afslag på ansøgningen afhængigt af dennes situation, retten til respekt for familieliv og barnets tarv, går videre end det, der er nødvendigt for at opretholde ligevægten i værtsmedlemsstatens sociale sikringssystem.

V. Forslag til afgørelse

111. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den besvarer de af Appeal Tribunal for Northern Ireland (ret i første instans i social- og skatteretlige sager for Nordirland, Det Forenede Kongerige) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF skal fortolkes således, at en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter en statsborger fra en anden medlemsstat, der ikke er erhvervsaktiv, og som har opholdsret, der er indrømmet uden nogen krav om, at vedkommende skal råde over midler, i henhold til en national bestemmelse ikke kan modtage sociale ydelser alene på grund af arten af dennes opholdsret, hvis afslaget på sådanne sociale ydelser fortrinsvis eller primært rammer statsborgere fra andre medlemsstater og ikke værtsmedlemsstatens egne statsborgere, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at kontrollere, når denne lovgivning ikke bestemmer, at der skal tages hensyn til de individuelle omstændigheder, der kendetegner den berørte persons situation, navnlig dennes trangssituation, ret til respekt for familieliv og barnets tarv, udgør en indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet og går videre end det, der er nødvendigt for at opretholde ligevægten i værtsmedlemsstatens sociale sikringssystem.«

[94] Jf. dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., præmis 70.

[95] Jf. dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., præmis 71.