



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

6. september 2012*

»Forordning nr. 1612/68/EØF — direktiv 2004/38/EF — ret til tidsubegrænset ophold — sociale ydelser — omsorg for et barn — ophold tilbagelagt før oprindelsesstatens tiltrædelse af Unionen«

I de forenede sager C-147/11 og C-148/11,

vedrørende anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Det Forenede Kongerige) ved afgørelser af 14. marts 2011, indgået til Domstolen den 25. marts 2011, i sagerne

Secretary of State for Work and Pensions

mod

Lucja Czop (sag C-147/11),

Margita Punakova (sag C-148/11),

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (refererende dommer) og D. Šváby,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. maj 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

- L. Czop ved solicitor-advocate G. King
- M. Punakova ved barrister H. Mountfield
- Det Forenede Kongeriges regering ved H. Walker, som befuldmægtiget, bistået af barrister C. Lewis
- den polske regering ved M. Szpunar samt ved D. Lutostańska og A. Siwek, som befuldmægtigede

* Processprog: engelsk.

— Europa-Kommissionen ved C. Tufvesson og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467) og af artikel 16, stk. 1, 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 (EUT L 158, s. 77, som berigtiget i EUT 2004 L 229, s. 35, og EUT 2007 L 204, s. 28).
- 2 Disse anmodninger er indgivet under sager mellem henholdsvis Lucja Czop og Margita Punakova og Secretary of State for Work and Pensions i anledning af sidstnævntes afslag på at tildele de pågældende en indkomststøtte («income support»).

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

- 3 Artikel 12 i forordning nr. 1612/68 fastsatte:

»Såfremt en statsborger i en medlemsstat er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, har hans børn, hvis de er bosat på denne medlemsstats område, adgang til almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere i denne stat.

Medlemsstaterne skal fremme bestræbelser, der gør det muligt for disse børn på de bedst mulige vilkår at følge undervisningen.«
- 4 Forordning nr. 1612/68 blev i 2011 ophævet og afløst af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT L 141, s. 1). Artikel 10 i denne forordning har overtaget ordlyden af artikel 12 i forordning nr. 1612/68.
- 5 Det følger af tredje betragtning til direktiv 2004/38, at »[u]nionsborgerskab bør være udgangspunktet for medlemsstaternes statsborgere, når de udøver deres ret til fri bevægelighed og ophold. Det er derfor nødvendigt at kodificere og foretage en gennemgang af eksisterende fællesskabsinstrumenter, der omhandler arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende samt studerende og andre ikke-erhvervsaktive personer, med henblik på at forenkle og styrke unionsborgeres ret til fri bevægelighed og ophold«.
- 6 Under overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« fastsætter direktivets artikel 7:

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

a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller

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 [...]

[...]«

7 Direktivets artikel 16, som har overskriften »Generelle regler for unionsborgere og deres familiemedlemmer«, fastsætter:

»1. Unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på [dens] område. Denne ret er ikke underlagt betingelserne i kapitel III.

[...]«

Det Forenede Kongeriges lovgivning

8 Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (lov af 1992 om socialsikringsbidrag og ydelser) og Income Support (General) Regulations 1987 (den almindelige bekendtgørelse af 1987 om indkomststøtte) indeholder de gældende regler om indkomststøtte.

9 Indkomststøtte er en indtægtsbestemt ydelse til forskellige grupper af personer. Opnåelse af denne ydelse er bl.a. undergivet betingelsen om, at indkomsten ikke overstiger det fastsatte »gældende beløb«, som kan fastsættes til nul, hvilket i praksis medfører, at der i det tilfælde ikke bliver tildelt nogen ydelse. Det beløb, som en »person fra udlandet« har ret til, er fastsat til nul.

10 »En person fra udlandet« er defineret i artikel 21AA i den almindelige bekendtgørelse af 1987 om indkomststøtte. Ifølge den forelæggende ret finder disse bestemmelser anvendelse på følgende måde:

»Ansøgere, som er omfattet af artikel 21AA(4) [i den almindelige bekendtgørelse af 1987 om indkomststøtte], er ikke personer fra udlandet. De har alle ret til ophold og skal ikke have sædvanligt opholdssted [i Det Forenede Kongerige, på Kanaløerne, på Øen Man eller i Irland].

Alle andre personer skal have sædvanligt opholdssted [i Det Forenede Kongerige, på Kanaløerne, på Øen Man eller i Irland] for at være berettiget til indkomststøtte (artikel 21AA(1) [i den almindelige bekendtgørelse af 1987 om indkomststøtte]). Hvis de ikke har det, er der tale om personer fra udlandet, og de er ikke berettiget til indkomststøtte.

For at have sædvanligt opholdssted [i Det Forenede Kongerige, på Kanaløerne, på Øen Man eller i Irland] skal de have ret til ophold [alt efter omstændighederne i Det Forenede Kongerige, på Kanaløerne, på Øen Man eller i Irland] (artikel 21AA(2) [i den almindelige bekendtgørelse af 1987 om indkomststøtte]). Hvis de ikke har det, er der tale om personer fra udlandet, og de er ikke berettiget til indkomststøtte.

Ansøgere, som er omfattet af artikel 21AA(3) [i den almindelige bekendtgørelse af 1987 om indkomststøtte], kan imidlertid ikke have ret til ophold og kan derfor ikke have sædvanligt opholdssted [i Det Forenede Kongerige, på Kanaløerne, på Øen Man eller i Irland]. Som følge heraf er der tale om personer fra udlandet, og de kan ikke være berettiget til indkomststøtte.«

Twisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-147/11

- 11 Lucja Czop, der er polsk statsborger, ankom til Det Forenede Kongerige i 2002 på et studentervisum og fik den 8. december 2002 en tilladelse til at forblive uden adgang til offentlige midler. Ifølge den forelæggende ret blev denne tilladelse fornyet den 28. april 2004, hvilket Det Forenede Kongeriges regering bestrider. Lucja Czop arbejdede som selvstændig fra 2003 til november 2005. Hendes fire børn, Lukasz Czop, født i Polen den 25. oktober 1994, Simon Michal Krzyzowski, født den 20. september 2003, Kacper Krzyzowski, født den 9. januar 2005, og Wiktor Mieczyslaw Krzyzowski, født den 25. marts 2006, bor med hende i Det Forenede Kongerige. De tre sidste af disse børn, som hr. Krzyzowski er far til, er født i Det Forenede Kongerige. Lukasz Czop sluttede sig til sin mor i Det Forenede Kongerige og har fulgt skolesystemet siden 2006. Ingen af Lucja Czops børn var i skolesystemet i Det Forenede Kongerige, mens hun arbejdede som selvstændig mellem 2003 og 2005.
- 12 Lucja Czops partner, hr. Krzyzowski, som ligeledes er polsk statsborger, men som ikke er far til det ældste af Lucja Czops børn, arbejdede som selvstændig mellem 2002 og 2007. I løbet af 2008 blev han tvunget til at forlade Det Forenede Kongerige. I 2010 sluttede han sig til Lucja Czop og har siden da levet sammen med hende og sine børn i Det Forenede Kongerige.
- 13 Lucja Czop indgav en ansøgning om indkomststøtte den 29. maj 2008, der blev afslået den 20. juni 2008. Hun genoptog sit arbejde som selvstændig i september 2008, hvorfor denne anmodning alene vedrører perioden fra maj til september 2008.
- 14 Secretary of State for Work and Pensions afslog ansøgningen med den begrundelse, at Lucja Czop måtte anses for »en person fra udlandet« som følge af, at hun ikke var i besiddelse af et opholdsgrundlag som omhandlet i artikel 21AA(4) i den almindelige bekendtgørelse af 1987 om indkomststøtte.
- 15 First-tier Tribunal gav Lucja Czop medhold i hendes søgsmål, idet den fandt, at hun havde en ret til ophold i denne bestemmelses forstand. Den pågældende skulle derfor ikke betragtes som en person fra udlandet og havde, følgelig, ret til indkomststøtte.
- 16 Secretary of State for Work and Pension indbragte First-tier Tribunals afgørelse for den forelæggende ret.
- 17 Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Under omstændigheder, hvor en sagsøger[, som] er polsk statsborger,
— ankom til Det Forenede Kongerige, før hendes land tiltrådte Den Europæiske Union
— etablerede sig som selvstændig i den i artikel 49 TEUF [...] omhandlede forstand
— forblev [i Det Forenede Kongerige] og fortsat var selvstændig, efter [at hendes land tiltrådte Unionen]
— ikke længere er selvstændig, og
— er den primære omsorgsperson for et barn, som kom til Det Forenede Kongerige og påbegyndte almindelig undervisning efter [Republikken Polens tiltrædelse af Unionen] og efter, at hun ophørte med at være selvstændig

har sagsøgeren da ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige på grundlag af, at (individuel eller kumulativt):

- forordning nr. 1612/68 finder anvendelse sammen med præmisserne i Domstolens dom af 17. september 2002, sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. I, s. 7091, samt domme af 23. februar 2010, sag C-310/08, Ibrahim og Secretary of State for the Home Department, [Sml. I, s. 1065], og sag C-480/08, Teixeira [Sml. I, s. 1107]
- der er et generelt EU-retligt princip, som ligestiller retsstillingen for arbejdstagere og selvstændige
- det vil besværliggøre eller hindre etableringsfriheden, hvis sagsøgeren ikke har ret til ophold?»

Sag C-148/11

- 18 Margita Punakova, der er tjekkisk statsborger, ankom til Det Forenede Kongerige den 3. marts 2001 og arbejdede som selvstændig rengøringsassistent fra den 16. november 2007 til den 8. september 2008. Hendes tre børn er født i Det Forenede Kongerige: Nikholas Buklierius, den 1. marts 2003, Andreos Buklierius, den 7. juli 2004, og Lukas Buklierius, den 21. april 2007. Margita Punakovas ældste barn påbegyndte almindelig skolegang en uge før, at hun ophørte med at arbejde som selvstændig.
- 19 Den 15. september 2008 indgav Margita Punakova en ansøgning om indkomststøtte. Som i Lucja Czops sag blev denne ansøgning afslået med den begrundelse, at den pågældende måtte anses for »en person fra udlandet«. First-tier Tribunal gav Margita Punakova medhold i hendes søgsmål.
- 20 Secretary of State for Work and Pension indbragte First-tier Tribunals afgørelse for den forelæggende ret.
- 21 Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Under omstændigheder, hvor en sagsøger[, som] er tjekkisk statsborger,

- ankom til Det Forenede Kongerige, før hendes land tiltrådte Den Europæiske Union
- forblev [i Det Forenede Kongerige], efter [at hendes land tiltrådte Unionen]
- derefter etablerede sig som selvstændig i henhold til artikel 49 TEUF [...]
- ikke længere er selvstændig, og
- er den primære omsorgsperson for et barn, som påbegyndte almindelig undervisning, mens hun var etableret som selvstændig

har sagsøgeren da ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige på grundlag af, at:

- forordning nr. 1612/68 finder anvendelse sammen med præmisserne i [Baumbast og R-dommen, Ibrahim-dommen samt Teixeira-dommen]
- der er et generelt EU-retligt princip, som ligestiller retsstillingen for arbejdstagere og selvstændige
- det vil besværliggøre eller hindre etableringsfriheden, hvis sagsøgeren ikke har ret til ophold, eller
- [der foreligger] et andet grundlag?»

- 22 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 31. maj 2011 blev sagerne C-147/11 og C-148/11 forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 23 Med de præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om personer, der befinder sig i Lucja Czops og Margita Punakovas situation, ifølge EU-retten har en ret til ophold.
- 24 Med henblik på besvarelsen af disse spørgsmål, med hvilke den forelæggende ret søger at få fastslået, om sådanne personer har krav på en indkomststøtte som den, der er tale om i hovedsagen, bemærkes, at artikel 12 i forordning nr. 1612/68 tildeler børn af en statsborger i en medlemsstat, som er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, en ret til adgang til almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere i denne stat, hvis de er bosat på denne stats område (Teixeira-dommen, præmis 35).
- 25 Ifølge retspraksis indebærer denne ret til undervisning en opholdsret for et barn af en vandrende arbejdstager eller en tidligere vandrende arbejdstager, når dette barn ønsker at fortsætte sine studier i værtsmedlemsstaten, samt en tilsvarende opholdsret for den forælder, som faktisk passer dette barn (jf. Teixeira-dommen, præmis 36).
- 26 Det følger ligeledes af retspraksis, at det er tilstrækkeligt, at det barn, som er under uddannelse i værtsmedlemsstaten, har taget bopæl i sidstnævnte på et tidspunkt, hvor en af dets forældre udøvede sin opholdsret som vandrende arbejdstager i nævnte stat. Barnets ret til med henblik på uddannelse at opholde sig i denne stat i overensstemmelse med artikel 12 i forordning nr. 1612/68 og den heraf følgende opholdsret for den forælder, der har den faktiske forældremyndighed over barnet, kan således ikke underlægges en betingelse om, at en af barnets forældre på det tidspunkt, hvor barnet påbegyndte sin uddannelse, var beskæftiget som vandrende arbejdstager i værtsmedlemsstaten (Teixeira-dommen, præmis 74).
- 27 For så vidt angår Margita Punakova fremgår det af de sagsakter, der er fremlagt for den nationale ret, at den pågældende er den primære omsorgsperson for sin søn, Nikholas Buklierius, som har været skolesøgende siden september måned 2008 og er søn af Andreos Buklierius, der er litauisk statsborger og arbejdede som lønmodtager i Det Forenede Kongerige i årene 2004, 2005 og 2008.
- 28 Som Det Forenede Kongeriges regering har erkendt under retsmødet, har Margita Punakova således, i kraft af artikel 12 i forordning nr. 1612/68, en ret til ophold i sin egenskab af mor til et barn af en vandrende arbejdstager, som hun er den primære omsorgsperson for, og som følger sin skolegang.
- 29 Derimod kan Lucja Czop ikke støtte nogen ret til ophold alene på det forhold, at hun er den primære omsorgsperson for sin søn Lukasz Czop, som begyndte i skolesystemet i 2006.
- 30 Således har hverken Lukasz Czops far eller Lucja Czop selv arbejdet i Det Forenede Kongerige som lønmodtagere. Det fremgår imidlertid af den klare og præcise ordlyd af artikel 12 i forordning nr. 1612/68, som omtaler »børn af en statsborger i en medlemsstat, som er eller har været beskæftiget«, at denne bestemmelse alene finder anvendelse på børn af lønmodtagere.
- 31 En ordlydsfortolkning af den omtalte bestemmelse, ifølge hvilken bestemmelsen alene vedrører lønmodtagere, understøttes desuden dels af den generelle opbygning af forordning nr. 1612/68, som er baseret på EØF-traktatens artikel 49 (efter ændring først EF-traktatens artikel 49, efter ændring dernæst artikel 40 EF), dels af det forhold, at artikel 12 i forordning nr. 1612/68 er blevet overtaget, ikke af direktiv 2004/38, men af forordning nr. 492/2011, der ligeledes regulerer arbejdskraftens frie bevægelighed og er baseret på artikel 46 TEUF, som svarer til artikel 40 EF.

- 32 Derudover kan en fortolkning af en EU-retlig bestemmelse i henhold til fast retspraksis ikke resultere i, at bestemmelsens ellers klare og præcise ordlyd berøves enhver effektiv virkning (jf. i denne retning dom af 8.12.2005, sag C-220/03, ECB mod Tyskland, Sml. I, s. 10595, præmis 31, og af 26.10.2006, sag C-199/05, Det Europæiske Fællesskab, Sml. I, s. 10485, præmis 42).
- 33 Det følger heraf, at artikel 12 i forordning nr. 1612/68, idet den kun omhandler lønmodtagere, derfor ikke kan fortolkes således, at den tillige finder anvendelse på selvstændige erhvervsdrivende.
- 34 Det bemærkes dog, at Lucja Czop ifølge de oplysninger, der er blevet fremlagt af Det Forenede Kongeriges regering under retsmødet, har en ret til tidsubegrænset ophold i medfør af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.
- 35 Det fremgår af retspraksis, at opholdsperioder, som en tredjelandstatsborger har tilbagelagt i en medlemsstat før dette tredjelandts tiltrædelse af Unionen – hvis der ikke findes særlige bestemmelser i tiltrædelsesakten – skal tages i betragtning med henblik på erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, forudsat at de er tilbagelagt i overensstemmelse med de i direktivets artikel 7, stk. 1, nævnte betingelser (dom af 21.12.2011, forenede sager C-424/10 og C-425/10, Ziolkowski og Szeja, Sml. I, s. 14035, præmis 63).
- 36 I denne henseende er det for det første ubestridt, at Lucja Czop har opholdt sig i en periode på mere end fem år i træk i Det Forenede Kongerige forud for den 29. maj 2008, på hvilken dato hun ansøgte om tildeling af indkomststøtte.
- 37 Det fremgår for det andet af de oplysninger, der er blevet fremlagt af Det Forenede Kongeriges regering under retsmødet, at Lucja Czop har haft »lovligt« ophold i Det Forenede Kongerige som omhandlet i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.
- 38 Om end hun ganske vist ikke havde udøvet en selvstændig erhvervsvirksomhed i Storbritannien i fem år, og følgelig ikke opfyldte betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 2004/38, opfyldte hun dog, som anført af Det Forenede Kongeriges regering under retsmødet, betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra b), i dette direktiv.
- 39 Under disse omstændigheder er det ufornuddent at tage stilling til, om Lucja Czop tillige har en ret til ophold på et andet EU-retligt grundlag.
- 40 Henset til disse betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at
- artikel 12 i forordning nr. 1612/68 skal fortolkes således, at den tillægger den primære omsorgsperson for et barn af en vandrende arbejdstager eller af en tidligere vandrende arbejdstager, som fortsætter sine studier i værtsmedlemsstaten, en ret til ophold på denne stats område, mens denne artikel ikke kan fortolkes således, at den tillige tillægger den primære omsorgsperson for et barn af en selvstændig erhvervsdrivende en sådan ret
 - artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at en unionsborger, der er statsborger i en medlemsstat, der for nylig er tiltrådt Unionen, i medfør af denne bestemmelse kan påberåbe sig en ret til tidsubegrænset ophold, når den pågældende har haft ophold i værtsmedlemsstaten i fem år i træk, hvoraf en del er tilbagelagt før førstnævnte stats tiltrædelse af Unionen, forudsat at opholdet er tilbagelagt i overensstemmelse med de i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38 nævnte betingelser.

Sagsomkostningerne

- 41 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 12 i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet skal fortolkes således, at den tillægger den primære omsorgsperson for et barn af en vandrende arbejdstager eller en tidligere vandrende arbejdstager, som fortsætter sine studier i værtsmedlemsstaten, en ret til ophold på denne stats område, mens denne artikel ikke kan fortolkes således, at den tillige tillægger den primære omsorgsperson for et barn af en selvstændig erhvervsdrivende en sådan ret.

Artikel 16, stk. 1, 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 unionsborger, der er statsborger i en medlemsstat, der for nylig er tiltrådt Den Europæiske Union, i medfør af denne bestemmelse kan påberåbe sig en ret til tidsubegrænset ophold, når den pågældende har haft ophold i værtsmedlemsstaten i fem år i træk, hvoraf en del er tilbagelagt før førstnævnte stats tiltrædelse af Den Europæiske Union, forudsat at opholdet er tilbagelagt i overensstemmelse med de i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38 nævnte betingelser.

Underskrifter