



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

15. juli 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – ikke-erhvervsaktiv statsborger i en medlemsstat, som opholder sig på en anden medlemsstats område på grundlag af national ret – artikel 18, stk. 1, TEUF – forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet – direktiv 2004/38/EF – artikel 7 – betingelser for opnåelse af en ret til ophold i mere end tre måneder – artikel 24 – sociale ydelser – begreb – ligebehandling – aftale om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden – overgangsperiode – national bestemmelse, som udelukker unionsborgere, der har ret til tidsbegrænset ophold i henhold til national ret, fra retten til at modtage sociale ydelser – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 1, 7 og 24«

I sag C-709/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Appeal Tribunal for Northern Ireland (appeldomstol i Nordirland, Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 21. december 2020, indgået til Domstolen den 30. december 2020, i sagen

CG

mod

The Department for Communities in Northern Ireland,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Prechal, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin og N. Wahl samt dommerne T. von Danwitz, K. Jürimäe (refererende dommer), C. Lycourgos, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele og J. Passer,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. maj 2021,

* Processprog: engelsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- CG ved barristers R. Drabble, T. de la Mare, QC, T. Royston og G. Sarathy samt solicitors M. Black og S. Park,
- The Department for Communities in Northern Ireland ved C. Cooley som befuldmægtiget, bistået af T. McGleenan, QC, og L. McMahan, BL,
- Det Forenede Kongeriges regering ved F. Shibli og S. McCrory, som befuldmægtigede, bistået af barristers D. Blundell, QC, og J. Smyth,
- Europa-Kommissionen ved E. Montaguti og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. juni 2021, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem CG, der er statsborger med både kroatisk og nederlandsk statsborgerskab, og som har boet i Nordirland (Det Forenede Kongerige) siden 2018, og Department for Communities in Northern Ireland (Afdeling for de nordirske lokalsamfund, Det Forenede Kongerige) vedrørende sidstnævntes afslag på at tildele hende en social ydelse.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 18, stk. 1, TEUF bestemmer:
»Inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«
- 4 Artikel 20, stk. 1, TEUF har følgende ordlyd:
»Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.«
- 5 Artikel 21, stk. 1, TEUF fastsætter:
»Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.«

Aftale om Det Forenede Kongeriges udtræden

- 6 Sjette, ottende og niende afsnit i præambelen til aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7, herefter »aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden«), der blev vedtaget den 17. oktober 2019 og trådte i kraft den 1. februar 2020, har følgende ordlyd:

»[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 – uanset alle de konsekvenser, Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen får for så vidt angår Det Forenede Kongeriges deltagelse i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, navnlig udløbet på datoen for denne aftales ikrafttræden af de mandater, som varetages af alle de medlemmer af Unionens institutioner, organer og agenturer, der er nomineret, udnævnt eller valgt i forbindelse med Det Forenede Kongeriges medlemskab af Unionen – 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[...]

[s]om erkender, at Det Forenede Kongeriges særlige omstændigheder som en stat, der er udtrådt af Unionen, betyder, at det, selv om EU-retten vil finde anvendelse for og i Det Forenede Kongerige i overgangsperioden, vil være vigtigt for Det Forenede Kongerige på egen hånd at kunne tage skridt til at forberede og fastlægge nye internationale ordninger, herunder på områder, hvor Unionen har enekompetence, forudsat at sådanne aftaler ikke træder i kraft eller finder anvendelse i den pågældende periode, medmindre Unionen har godkendt det«.

- 7 Den første del af denne aftale, som vedrører de fælles bestemmelser, indeholder aftalens artikel 1-8. Nævnte aftales artikel 2, litra a) og c), har følgende ordlyd:

»I denne aftale forstås ved:

a) »EU-ret«:

- i) traktaten om Den Europæiske Union (»TEU«), traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (»Euratomtraktaten«), som ændret eller suppleret, samt tiltrædelsestraktaterne og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, 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 Samme aftales artikel 4 med overskriften »Metoder og principper for denne aftales virkning, gennemførelse og anvendelse« fastsætter følgende i stk. 1-4:

»1. Bestemmelserne i denne aftale og i EU-ret, som finder anvendelse i medfør af denne aftale, har samme retsvirkninger over for og i Det Forenede Kongerige som i Unionen og dens medlemsstater.

I overensstemmelse hermed kan juridiske eller fysiske personer navnlig påberåbe sig de bestemmelser i eller omhandlet i denne aftale, som opfylder betingelserne for direkte virkning i henhold til EU-retten, direkte.

2. Det Forenede Kongerige sikrer efterlevelse af stk. 1, herunder hvad angår de beføjelser, som for dets retslige og administrative myndigheder er fornødne for at undlade at anvende uoverensstemmende eller uforenelige nationale bestemmelser, gennem national primær ret.

3. De bestemmelser i denne aftale, som henviser til EU-ret eller til begreber eller bestemmelser deri, fortolkes og anvendes i overensstemmelse med metoderne og de generelle principper i EU-retten.

4. De bestemmelser i denne aftale, som henviser til EU-ret eller til begreber eller bestemmelser deri, fortolkes ved deres gennemførelse og anvendelse i overensstemmelse med den relevante retspraksis fra Den Europæiske Unions Domstol, som er afsagt inden overgangsperiodens udløb.«

9 Anden del af aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden, der har overskriften »Borgerrettigheder«, består af aftalens artikel 9-39. Denne aftales artikel 9, litra c), nr. i), har følgende ordlyd:

»I denne del, og uden at det berører afsnit III, forstås ved:

[...]

c) »værtsland«:

i) for så vidt angår unionsborgere og deres familiemedlemmer, Det Forenede Kongerige, hvis de inden overgangsperiodens udløb udøvede deres ret til ophold der i overensstemmelse med EU-retten og derefter fortsat opholder sig der.«

10 Nævnte aftales artikel 10, stk. 1, fastsætter:

»Denne del finder, uden at det berører afsnit III, anvendelse på følgende personer:

a) unionsborgere, som udøvede deres ret til ophold i Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb og derefter fortsat opholder sig der

[...]«

11 Artikel 12 i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden bestemmer:

»Inden for denne dels anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, jf. artikel 18, stk. 1, i TEUF, forbudt i værtslandet og i arbejdslandet over for de personer, der er omhandlet i denne aftales artikel 10.«

12 Denne aftales artikel 13, stk. 1, fastsætter:

»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 [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 (EØF) 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, EUT 2005, L 197, s. 34, og EUT 2020, L 191, s. 6)].«

13 Nævnte aftales artikel 18, der har overskriften »Udstedelse af opholdsdokumenter«, har følgende ordlyd:

»1. Værtslandet kan pålægge unionsborgere eller statsborgere i Det Forenede Kongerige, deres respektive familiemedlemmer og andre personer, som opholder sig på dets område i overensstemmelse med betingelserne i dette afsnit, at ansøge om en ny opholdsstatus, som tillægger rettighederne i dette afsnit, og et dokument, som bekræfter en sådan status, hvilket kan være i digital form.

Ansøgning om en sådan opholdsstatus er underlagt følgende betingelser:

[...]

k) [V]ærtslandet kan kun kræve, at unionsborgere og statsborgere i Det Forenede Kongerige ud over de identitetsdokumenter, der er omhandlet i nærværende stykkes litra i), foreviser følgende bilag som omhandlet i artikel 8, stk. 3, i direktiv 2004/38/EF:

[...]

ii) hvis de opholder sig i værtslandet som økonomisk inaktive, jf. artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38/EF, bevis for, at de råder over tilstrækkelige midler til sig selv og deres familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtslandets sociale system i løbet af opholdet, og at de er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtslandet[...]

[...]

[...]

4. Hvis et værtsland har valgt ikke at kræve, at unionsborgere eller statsborgere i Det Forenede Kongerige, deres familiemedlemmer og andre personer, der opholder sig på dets område i overensstemmelse med betingelserne i dette afsnit, ansøger om en ny opholdsstatus omhandlet i stk. 1 som en betingelse for lovligt ophold, har de personer, der har ret til ophold i medfør af dette afsnit, ret til i overensstemmelse med betingelserne i direktiv 2004/38/EF at modtage et

opholdsdokument, der kan være i digital form, som omfatter en erklæring om, at det er udstedt i overensstemmelse med denne aftale.«

- 14 Artikel 19 i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden, der har overskriften »Udstedelse af opholdsdokumenter i overgangsperioden« fastsætter følgende i stk. 1:

»I overgangsperioden kan et værtsland tillade frivillig indgivelse af ansøgninger om en opholdsstatus eller et opholdsdokument som omhandlet i artikel 18, stk. 1 og 4, fra datoen for denne aftales ikrafttræden.«

- 15 Denne aftales artikel 23 med overskriften »Ligebehandling« bestemmer:

»1. I overensstemmelse med artikel 24 i direktiv 2004/38/EF og med forbehold af de specifikke bestemmelser i dette afsnit og i denne dels afsnit I og IV behandles alle unionsborgere eller statsborgere i Det Forenede Kongerige, der i henhold til denne aftale opholder sig i værtslandet, på lige fod med statsborgerne i det pågældende land inden for denne dels anvendelsesområde. Denne ret til ligebehandling gælder også de familiemedlemmer til unionsborgere eller statsborgere i Det Forenede Kongerige, der har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold.

2. Uanset stk. 1 er værtslandet ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i opholdsperioder i henhold til artikel 6 eller artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38/EF, eller til forud for en persons erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold i overensstemmelse med denne aftales artikel 15 at yde studiestøtte, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende, personer, der har bevaret denne status, eller til deres familiemedlemmer.«

- 16 Nævnte aftales artikel 38, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Denne del berører ikke love, forskrifter eller administrative bestemmelser, der gælder i et værtsland eller et arbejdsland, som ville stille de pågældende personer gunstigere. Dette stykke finder ikke anvendelse på afsnit III.«

- 17 Den tredje del af aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden, der har overskriften »Udtrædelsesbestemmelser«, indeholder aftalens artikel 40-125. Denne aftales artikel 86 med overskriften »Sager, der er indbragt for Den Europæiske Unions Domstol« bestemmer i stk. 2 og 3:

»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.«

- 18 Nævnte aftales artikel 89, stk. 1, har følgende ordlyd:

»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.«

19 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.«

20 Denne aftales artikel 127 med overskriften »Overgangsperiodens anvendelsesområde« 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.«

Direktiv 2004/38

21 10. og 16. betragtning til direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»(10) Det bør imidlertid 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.

[...]

(16) Så længe personer med opholdsret ikke er en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, bør de ikke udsendes, og udsendelse bør derfor ikke være en automatisk følge af, at vedkommende benytter det sociale system. Værtsmedlemsstaten bør undersøge, om der er tale om midlertidige vanskeligheder, og tage hensyn til opholdets varighed, unionsborgerens personlige forhold og størrelsen af den ydede støtte for at fastslå, om vedkommende er blevet en urimelig byrde for dens sociale system, så der må træffes foranstaltninger til udsendelse. Der bør under ingen omstændigheder træffes udsendelsesforanstaltninger vedrørende arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller arbejdssøgende, således som disse er defineret af Domstolen, medmindre det sker af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.«

22 Dette direktivs artikel 1 fastsætter:

»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

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

23 Det nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

»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.«

24 Samme direktivs artikel 7 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« fastsætter i stk. 1:

»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

[...]«

25 Artikel 24 i direktiv 2004/38 med overskriften »Ligebehandling« har følgende ordlyd:

»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 understøttelse, 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.«

26 Dette direktivs artikel 37 med overskriften »Gunstigere nationale bestemmelser« fastsætter:

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

Det Forenede Kongeriges ret

EU-bilaget til ordningen for opholdsret

27 EU Settlement Scheme – Appendix EU of the UK Immigration Rules (ordning for opholdsret »EU Settlement Scheme« – »EU«-bilaget til reglerne om immigration (herefter »EU-bilaget til ordningen for opholdsret«)) er en retsakt, hvorved de britiske myndigheder med henblik på Det

Forenede Kongeriges udtræden af Unionen har vedtaget en ny retlig ordning, der finder anvendelse på statsborgere fra Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), og følgelig for unionsborgere, der bor i Det Forenede Kongerige. Den gør det muligt for alle unionsborgere, der er bosat i Det Forenede Kongerige før den 31. december 2020, og deres familiemedlemmer at anmode om tilladelse til fortsat at opholde sig i Det Forenede Kongerige. Denne retlige ordning trådte i kraft den 30. marts 2019.

- 28 EU-bilaget til ordningen for opholdsret fastlægger proceduren og betingelserne for at opnå tidsubegrænset eller midlertidig opholdstilladelse på Det Forenede Kongeriges område for forskellige kategorier af unionsborgere og deres familiemedlemmer. Det fastsætter således, at unionsborgere, der har haft ret til tidsubegrænset ophold på dette område, får tidsubegrænset opholdsret, og at unionsborgere, der har opholdt sig i mindre end fem år i Det Forenede Kongerige, tildeles midlertidig opholdstilladelse (Pre-Settled Status), hvilket giver dem en midlertidig ret til ophold i fem år.

Bekendtgørelsen af 2016 om universalstøtten

- 29 Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 (bekendtgørelse af 2016 om Universal Credit (Nordirland)), som ændret ved Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 (bekendtgørelse af 2019 om social sikring (indtægtsbestemte ydelser) (ajourføring og ændring) (udtræden af Den Europæiske Union) (Nordirland)) (herefter »bekendtgørelsen af 2016 om universalstøtten«) fastsætter i artikel 9:

»Personer, der anses for ikke at være i Nordirland.

- (1) Med henblik på at afgøre, om en person opfylder den grundlæggende betingelse for at være i Nordirland, undtagen i tilfælde, hvor vedkommende er omfattet af stk. 4, anses en person for ikke at være i Nordirland, hvis vedkommende ikke har sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige, på Kanaløerne, på Isle of Man eller i Republikken Irland.
- (2) En person kan kun anses for at have sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige, på Kanaløerne, på Isle of Man eller i Republikken Irland, hvis vedkommende har ret til ophold på et af disse steder.
- (3) Ved anvendelsen af stk. 2 omfatter retten til ophold ikke en ret, der eksisterer på grundlag af eller i overensstemmelse med:
 - (a) artikel 13 i [Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 (bekendtgørelse fra 2016 om immigration (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde), (SI 2016/1052), herefter »EØS-bekendtgørelsen«)], eller artikel 6 i direktiv 2004/38
 - (b) artikel 14 i EØS-bekendtgørelsen, men kun i de tilfælde, hvor en sådan ret består i henhold til EØS-bekendtgørelsen, med den begrundelse, at personen er:
 - (i) en person, der i medfør af denne bekendtgørelses artikel 6, stk. 1, er kvalificeret som arbejdssøgende, eller
 - (ii) et familiemedlem (som omhandlet i nævnte bekendtgørelses artikel 7) til en sådan arbejdssøgende

- (c) artikel 16 i EØS-bekendtgørelsen, men kun i de tilfælde, hvor der består en ret i henhold til denne bekendtgørelse med den begrundelse, at personen opfylder betingelserne i nævnte bekendtgørelses artikel 16, stk. 5, eller i artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (i et tilfælde, hvor opholdsretten opstår, fordi en britisk statsborger i mangel heraf fratages den effektive udøvelse af sine rettigheder som unionsborger), eller
- (d) en person, der har opnået midlertidig indrejse- eller opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige i henhold til Immigration Act 1971 (lov af 1971 om immigration) i medfør af:
 - (i) [EU-bilaget til ordningen for opholdsret] støttet på artikel 3, stk. 2, i lov om immigration

[...]

[...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 30 CG, der er statsborger med både kroatisk og nederlandsk statsborgerskab, er mor til to små børn, som hun forsørger alene. Hun angav at være ankommet til Nordirland med sin partner, der er nederlandsk statsborger og far til hendes børn, i løbet af 2018. Hun har aldrig udøvet nogen erhvervsaktivitet i Det Forenede Kongerige og boede dér sammen med sin partner, indtil hun flyttede til et krisecenter for voldsramte kvinder. CG råder ikke over nogen indtægter til at forsørge sig selv eller sine børn.
- 31 Den 4. juni 2020 tildelte Home Office (Det Forenede Kongeriges indenrigsministerium) på grundlag af EU-bilaget til ordningen for opholdsret CG status som ikke-fastboende i Det Forenede Kongerige (Pre-Settled Status), på grundlag af hvilken status hun fik midlertidig opholdstilladelse. Tildelingen af denne status er ikke underlagt en betingelse om indtægter.
- 32 Den 8. juni 2020 indgav CG en ansøgning om en social ydelse, den såkaldte universalstøtte (Universal Credit), til Nordirlands ministerium for lokalsamfund. Ved afgørelse af 17. juni 2020 blev ansøgningen afslået med den begrundelse, at CG ikke opfyldte de betingelser for ophold, der kræves for at kunne modtage denne ydelse.
- 33 Den kompetente administrative myndighed var af den opfattelse, at kun personer, der har ret til ophold i Det Forenede Kongerige som omhandlet i artikel 9, stk. 2, i bekendtgørelsen fra 2016 om universalstøtten, kan anses for at have deres sædvanlige opholdssted i Det Forenede Kongerige og kan dermed gøre krav på at opnå universalstøtten. Derimod er statsborgere fra medlemsstaterne, såsom CG, som har opholdsret i henhold til EU-bilaget til ordningen om opholdsret, i henhold til artikel 9, stk. 3, litra d), nr. i), i bekendtgørelsen fra 2016 om universalstøtten udelukket fra kategorien af potentielle modtagere af universalstøtten.
- 34 Den opholdsret, der er indført ved EU-bilaget til ordningen for opholdsret for medlemsstaternes statsborgere, optræder ikke, som det fremgår af nævnte artikel 9, stk. 3, litra d), nr. i), blandt de opholdsrettigheder, der gør det muligt at fastslå, at der foreligger et sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige. Med denne bestemmelse, der blev indsat i bekendtgørelsen af 2016 om universalstøtten ved bekendtgørelse af 2019 om social sikring (herefter »bekendtgørelsen af 2019«), har de nationale myndigheder ønsket at udelukke de personer, der er omfattet af kategorien af potentielle modtagere af universalstøtten, ved at fastsætte, at den opholdsret, som disse personer har, fremover ikke er relevant med henblik på fastlæggelsen af et »sædvanligt opholdssted« som omhandlet i artikel 9, stk. 2, i bekendtgørelsen af 2016 om universalstøtten.

- 35 Afgørelsen af 17. juni 2020 fra Nordirlands ministerium for lokalsamfund blev bekræftet den 30. juni 2020 på baggrund af en administrativ klage indgivet af CG mod denne afgørelse.
- 36 CG anlagde derfor et søgsmål til prøvelse af afgørelsen af 17. juni 2020 for Appeal Tribunal (Northern Ireland) (appeldomstol for Nordirland, Det Forenede Kongerige). Sagsøgeren har bl.a. anfægtet lovligheden af artikel 9, stk. 3, litra d), nr. i), i bekendtgørelsen af 2016 om universalstøtten, som dannede grundlag for denne afgørelse. Denne bestemmelse er i strid med artikel 18 TEUF og de forpligtelser, der påhviler Det Forenede Kongerige i henhold til European Communities Act 1972 (lov af 1972 om De Europæiske Fællesskaber) om Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af Den Europæiske Union, for så vidt som den udelukker unionsborgere, som Det Forenede Kongerige har anerkendt som lovligt bosiddende på dets område, fra at kunne modtage en social ydelse.
- 37 CG har i denne forbindelse gjort gældende, at eftersom hun har en midlertidig opholdsret, der følger af den status som ikke-fastboende, som hun blev tildelt den 4. juni 2020, skal hun anses for at være på Nordirlands område som omhandlet i artikel 9 i bekendtgørelsen af 2016 om universalstøtten. Som følge heraf bør hun kunne gøre krav på tildeling af universalstøtten. Afslaget på at tildele hende denne sociale ydelse med den begrundelse, at hendes status ikke er relevant med henblik på at fastlægge det »sædvanlige opholdssted« i Det Forenede Kongerige, udgør en forskelsbehandling mellem unionsborgere med lovligt ophold i Det Forenede Kongerige og britiske statsborgere og dermed en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som omhandlet i artikel 18, stk. 1, TEUF. CG har gjort gældende, at hun i henhold til dom af 7. september 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488) og den relevante nationale retspraksis kan påberåbe sig denne bestemmelse direkte med henblik på at få tildelt en social ydelse som følge af den omstændighed, at hun har opholdsret i henhold til national ret, selv om hun ikke opfylder betingelserne for at opnå opholdsret i henhold til EU-retten.
- 38 Nordirlands ministerium for lokalsamfund har gjort gældende, at status som ikke-fastboende (Pre-Settled Status) i henhold til national ret ikke i sig selv giver ret til sociale ydelser, som fortsat er underlagt deres egne støtteberettigelsesbetingelser.
- 39 På denne baggrund har Appeal Tribunal (Northern Ireland) (appeldomstol for Nordirland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Medfører [artikel 9, stk. 3, litra d), nr. i), i bekendtgørelse af 2016 om universalstøtten], som blev indført ved [bekendtgørelse af 2019], og som er til hinder for, at unionsborgere med national opholdsret (begrænset opholdstilladelse) får ret til sociale sikringsydelse (i denne sag »[midlertidig] opholdsret«) i henhold til [EU-bilaget til ordningen for opholdsret], ulovlig (enten direkte eller indirekte) forskelsbehandling i henhold til artikel 18 [TEUF] og er uforenelig med Det Forenede Kongeriges forpligtelser i henhold til [lov om De Europæiske Fællesskaber af 1972]?
- 2) [I bekræftende fald og såfremt artikel 9, stk. 3, litra d), nr. i), i bekendtgørelse af 2016 om universalstøtten] anses for at medføre indirekte forskelsbehandling, er [denne bestemmelse] da berettiget i henhold til artikel 18 [TEUF] og uforenelig med Det Forenede Kongeriges forpligtelser i henhold til [lov af 1972 om De Europæiske Fællesskaber]?«

Anmodning om fremskyndet procedure

- 40 Appeal Tribunal (Northern Ireland) (appeldomstol for Nordirland) har anmodet Domstolen om at undergive den foreliggende sag en fremskyndet procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement, henset til denne sags åbenbare uopsættelighed og CG's vanskelige finansielle situation.
- 41 Procesreglementets artikel 105, stk. 1, fastsætter, at Domstolens præsident efter anmodning fra den forelæggende ret eller i undtagelsestilfælde af egen drift, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, kan beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.
- 42 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 26. januar 2021 blev en begæring om oplysninger tilstillet den forelæggende ret. Den forelæggende ret blev navnlig anmodet om at præcisere, om der var en potentiel risiko for, at de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i artikel 7 og 24 i chartret om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), blev tilsidesat for så vidt angår CG og hendes børn, og om at angive de finansielle midler, som CG rådede over, og indkvarteringsforholdene for hende og hendes børn.
- 43 Ved e-mail af 5. februar 2021 bekræftede den forelæggende ret dels, at CG ikke rådede over finansielle midler, at hun på nuværende tidspunkt ikke havde adgang til statens ydelser, og at hun boede på et krisecenter for voldsramte kvinder, dels at hendes børns grundlæggende rettigheder risikerede at blive tilsidesat.
- 44 Under disse omstændigheder tog Domstolens præsident, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, ved afgørelse af 11. februar 2021 anmodningen om anvendelse af den fremskyndede procedure i procesreglementets artikel 105 til følge, henset til, at CG og hendes børn var materielt ubemidlede, og til, at det i henhold til national ret var umuligt for hende at modtage sociale ydelser.

Domstolens kompetence

- 45 Det følger af fast retspraksis, at Domstolen af hensyn til efterprøvelsen af sin egen kompetence er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale ret har forelagt sagen (dom af 10.12.2020, *J & S Service*, C-620/19, EU:C:2020:1011, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 I denne henseende følger det af artikel 19, stk. 3, litra b), TEU og artikel 267, stk. 1, TEUF, at Domstolen har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkning af EU-retten eller om gyldigheden af retsakter udstedt af Unionens institutioner. Artikel 267, stk. 2, præciserer nærmere bestemt, at såfremt der under en retssag ved en medlemsstats retsinstans rejses spørgsmål, der kan gøres til genstand for en præjudiciel forelæggelse, kan denne ret, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom, anmode Domstolen om at afgøre spørgsmålet.
- 47 I den foreliggende sag forholder det sig således, at den 1. februar 2020, hvor aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden trådte i kraft, trak denne stat sig ud af Unionen og blev således et tredjeland. Heraf følger, at retsinstanserne i Det Forenede Kongerige fra denne dato ikke længere kan anses for retter i en medlemsstat.

- 48 Denne aftale fastsætter imidlertid i artikel 126 en overgangsperiode mellem aftalens ikrafttrædelsesdato, dvs. den 1. februar 2020, og den 31. december 2020. Aftalens artikel 127 fastsætter, at medmindre andet er fastsat i samme aftale, finder EU-retten anvendelse på og i Det Forenede Kongerige i denne periode, den har 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.
- 49 Artikel 86 i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden fastsætter ligeledes i stk. 2, at Den Europæiske Unions Domstol fortsat har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål vedrørende anmodninger fra domstole i Det Forenede Kongerige indgivet inden overgangsperiodens udløb. Det fremgår desuden af denne artikels stk. 3, at en anmodning om præjudiciel afgørelse anses for at være indgivet på det tidspunkt, hvor det indledende processkrift er blevet registreret af Domstolens Justitskontor.
- 50 Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse blev indgivet til Domstolen af en ret i Det Forenede Kongerige den 30. december 2020, dvs. inden udløbet af overgangsperioden, inden for rammerne af en tvist vedrørende en ansøgning om en social ydelse, som CG indgav til det Nordirlands ministerium for lokalsamfund den 8. juni 2020.
- 51 Heraf følger dels, at den i hovedsagen omhandlede situation er omfattet af EU-rettens tidsmæssige anvendelsesområde i henhold til artikel 126 og 127 i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden, dels at Domstolen har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål i anmodningen fra den forelæggende ret i henhold til denne aftales artikel 86, stk. 2, for så vidt som denne anmodning tilsigter at opnå en fortolkning af artikel 18, stk. 1, TEUF.
- 52 Domstolen har derimod ikke kompetence til at tage stilling til det første præjudicielle spørgsmål, for så vidt som det tilsigter at vurdere foreneligheden af artikel 9, stk. 3, litra d), nr. i), i bekendtgørelsen af 2016 om universalstøtten med de forpligtelser, der påhviler Det Forenede Kongerige i henhold til loven af 1972 om De Europæiske Fællesskaber, idet et sådant spørgsmål hverken vedrører fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en retsakt udstedt af Unionens institutioner som omhandlet i artikel 267, stk. 1, TEUF.

De præjudicielle spørgsmål

Formaliteten vedrørende spørgsmålene

- 53 Det Forenede Kongeriges regering har i sine skriftlige indlæg anført, at den i hovedsagen omhandlede situation alene er reguleret i national ret og dermed ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde. Den er af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede midlertidige opholdsret blev tildelt CG alene på grundlag af national ret, og at den omstændighed, at denne person har haft adgang til Det Forenede Kongeriges område i henhold til EU-retten i en indledende periode på tre måneder, er uden relevans for vurderingen af den i hovedsagen omhandlede situation.
- 54 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis tilkommer det, inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en

præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 10.12.2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

- 55 Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk), C-510/19, EU:C:2020:953, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at CG, der har både kroatisk og nederlandsk statsborgerskab, er indrejst på Det Forenede Kongeriges område i løbet af 2018 og har opholdt sig på dette område på grundlag af national ret siden den 4. juni 2020.
- 57 Idet EU-retten fandt anvendelse i denne stat indtil udgangen af overgangsperioden i henhold til artikel 127 i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden, medmindre andet er fastsat i samme aftale, skal det bemærkes, at en unionsborger, der er statsborger i en medlemsstat, og som er indrejst i en anden medlemsstat, har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, således at den pågældendes situation er omfattet af anvendelsesområdet for EU-retten (jf. i denne retning dom af 19.11.2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 På samme måde fremgår det af Domstolens praksis, at en statsborger i en medlemsstat, der har status som unionsborger og opholder sig lovligt på en anden medlemsstats område, af denne grund ligeledes er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. En statsborger i en medlemsstat, der opholder sig i en anden medlemsstat, har dermed i sin egenskab af unionsborger ret til at påberåbe sig artikel 21, stk. 1, TEUF og er omfattet af traktaternes anvendelsesområde som omhandlet i artikel 18 TEUF, der indeholder princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (dom af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine), C-398/19, EU:C:2020:1032, præmis 29 og 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Heraf følger, at CG's situation er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde indtil udløbet af den overgangsperiode, der er fastsat i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden. Under disse omstændigheder skal det lægges til grund, at de rejste spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som de vedrører fortolkningen af artikel 18, stk. 1, TEUF.

Realiteten

Det første spørgsmål

- 60 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18 TEUF skal fortolkes således, at en national bestemmelse, der udelukker unionsborgere, som har en midlertidig opholdsret i henhold til national ret, fra retten til at modtage sociale ydelser, er omfattet af det forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er fastsat i denne bestemmelse.

- 61 Indledningsvis bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at det som led i den samarbejdsprocedure 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 denne synsvinkel påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (dom af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Hamburg, C-416/20 PPU, EU:C:2020:1042, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 I den foreliggende sag skal det for det første for så vidt angår de bestemmelser, der er relevante med henblik på at besvare den forelæggende rets spørgsmål, bemærkes, at artikel 20, stk. 1, TEUF giver enhver, der er statsborger i en medlemsstat, status af unionsborger, og at denne status har til formål at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for de af medlemsstaternes statsborgere, som befinder sig i samme situation, inden for EUF-traktatens materielle anvendelsesområde at blive undergivet samme retlige behandling uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende (dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 57 og 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 Enhver unionsborger kan således påberåbe sig forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er indeholdt i artikel 18 TEUF, i alle de situationer, der hører under EU-rettens materielle anvendelsesområde. Disse situationer omfatter dem, der er knyttet til udøvelsen af friheden til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF og artikel 21 TEUF (dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Da CG er en unionsborger, som har gjort brug af sin frihed til at færdes og opholde sig i en anden medlemsstat med henblik på at flytte til Det Forenede Kongerige, er hendes situation omfattet af EU-rettens materielle anvendelsesområde, således at hun i princippet kan påberåbe sig forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 18 TEUF.
- 65 I overensstemmelse med fast retspraksis kan artikel 18, stk. 1, TEUF kun anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke EUF-traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling (dom af 6.10.2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, præmis 78). Ydermere fastsætter artikel 20, stk. 2, andet afsnit, TEUF udtrykkeligt, at de rettigheder, som artiklen tillægger unionsborgerne, »udøves med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i foranstaltninger vedtaget med henblik på deres gennemførelse«, og unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område skal også i medfør af artikel 21 TEUF ske under overholdelse af »de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil« (jf. i denne retning dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Princippet om forbud mod forskelsbehandling er således fastsat i artikel 24 i direktiv 2004/38 i forhold til unionsborgere, som udøver deres ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område.
- 67 Det skal i denne henseende bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 finder direktivet anvendelse på og giver de heri fastsatte rettigheder til de unionsborgere, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt deres familiemedlemmer som defineret i direktivets artikel 2,

nr. 2), der ledsager disse eller slutter sig til dem (dom af 10.9.2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis). Dette er tilfældet for en person som CG, der har både kroatisk og nederlandsk statsborgerskab, og som har gjort brug af retten til at færdes og opholde sig på Det Forenede Kongeriges område inden udløbet af den overgangsperiode, der er fastsat i artikel 126 i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden. Det følger heraf, at en person, der befinder sig i CG's situation, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38, således at spørgsmålet om, hvorvidt denne person udsættes for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, skal vurderes i lyset af samme direktivs artikel 24 og ikke artikel 18, stk. 1, TEUF.

- 68 Hvad for det andet angår arten af de i hovedsagen omhandlede sociale ydelser bemærkes, at begrebet »sociale ydelser« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 henviser til alle de støtteordninger, som er oprettet af offentlige myndigheder 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, og derfor under opholdet risikerer at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, hvilket kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat (dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Eksistensminimumsydelser, der har til formål at give modtagerne heraf det minimumseksistensgrundlag, som er nødvendigt for at føre et menneskeværdigt liv, skal således anses for at være »sociale ydelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 (jf. i denne retning dom af 6.10.2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den ydelse, som CG har ansøgt om, dvs. universalstøtten, er en underholdsydelse i kontanter, der er omfattet af en skattefinansieret social sikringsordning, hvis tildeling er underlagt en betingelse om midler. Dens formål er at erstatte flere andre sociale ydelser, såsom den indkomstbaserede jobsøgningsydelse (income based jobseeker's allowance), arbejdsløsheds- og understøttelsesydelser (income-related employment and support allowance), indkomststøtten (income support), skattefradraget for erhvervsaktive personer (working tax credit), skattefradraget for børn (child tax credit) og boligstøtten (housing benefit).
- 71 Heraf følger, at universalstøtten, med forbehold for den prøvelse, der skal foretages af den forelæggende ret, skal kvalificeres som en social ydelse som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.
- 72 Under disse omstændigheder skal det første spørgsmål omformuleres således, at den forelæggende ret med dette spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 24 i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en værtsmedlemsstats lovgivning, der udelukker ikke-erhvervsaktive unionsborgere, som ikke råder over tilstrækkelige midler, og på grundlag af hvilke denne medlemsstat i henhold til national ret har tildelt unionsborgeren en midlertidig opholdsret, fra at modtage sociale ydelser, selv om disse ydelser er sikret statsborgere i den pågældende medlemsstat, der befinder sig i samme situation.
- 73 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgeren i hovedsagen har boet i Det Forenede Kongerige i mere end tre måneder, at hun ikke søger beskæftigelse, og at hun indrejste på denne medlemsstats område for at ledsage sin partner, faren til hendes små børn, som hun er blevet

separeret fra på grund af vold i parforholdet. En sådan situation er ikke omfattet af nogen af de tilfælde, hvor artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 gør det muligt at fravige princippet om ligebehandling, navnlig hvad angår adgangen til en social ydelse såsom universalstøtten.

- 74 I henhold til dette direktivs artikel 24, stk. 1, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til nævnte direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere.
- 75 Domstolen har for så vidt angår adgangen til sociale ydelser fastslået, at en unionsborger i medfør af denne bestemmelse kun kan kræve ret til samme behandling som værtsmedlemsstatens statsborgere, såfremt den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område overholder betingelserne i direktiv 2004/38 (jf. i denne retning dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 68 og 69).
- 76 Det skal i denne henseende vedrørende ophold i mere end tre måneder, men under fem år på værtsmedlemsstatens område, bemærkes, at udøvelsen af retten til ophold er underkastet de betingelser, som er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38, der i litra b) navnlig fastsætter en forpligtelse for en ikke-erhvervsaktiv unionsborger til at råde over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer. Det fremgår nemlig af tiende betragtning til dette direktiv, at disse betingelser bl.a. tilsigter at undgå, at disse personer bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system (jf. i denne retning dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).
- 77 Det forhold, at det antages, at unionsborgere, som ikke har ret til ophold i medfør af direktiv 2004/38, ville kunne ansøge om at modtage sociale ydelser på samme måde som nationale statsborgere, ville imidlertid være i strid med dette formål og indebære en risiko for, at unionsborgere, der ikke er erhvervsaktive, får mulighed for at anvende værtsmedlemsstatens velfærdssystem til at finansiere deres underhold (jf. i denne retning dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 74, 76 og 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 Heraf følger, at en medlemsstat i henhold til artikel 7 i direktiv 2004/38 har mulighed for at afslå at indrømme sociale ydelser til ikke-erhvervsaktive unionsborgere, som udøver deres ret til fri bevægelighed, og som ikke råder over tilstrækkelige midler til at kunne gøre krav på en ret til ophold i henhold til dette direktiv (jf. i denne retning dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 78).
- 79 Der skal derfor foretages en konkret undersøgelse af den enkelte berørtes økonomiske situation, uden at der herved tages hensyn til de sociale ydelser, som der er blevet ansøgt om, med henblik på at vurdere, om den pågældende opfylder betingelsen om at råde over tilstrækkelige midler til at have ret til ophold i medfør af artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, og om denne i værtsmedlemsstaten kan påberåbe sig princippet om forbud mod forskelsbehandling i dette direktivs artikel 24, stk. 1, for at få adgang til samme behandling som statsborgerne i nævnte medlemsstat (jf. i denne retning dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 80 og 81).
- 80 Det fremgår i hovedsagen af den forelæggende rets svar på Domstolens anmodning om oplysninger, at CG ikke råder over tilstrækkelige midler. Dermed kan en sådan person blive en urimelig byrde for Det Forenede Kongeriges sociale system og kan derfor ikke påberåbe sig princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38.

- 81 Denne vurdering ændres ikke af den omstændighed, at CG har en midlertidig opholdsret i henhold til national ret, som blev tildelt hende uden betingelser om midler. Hvis en ikke-erhvervsaktiv unionsborger, der ikke råder over tilstrækkelige midler, som opholder sig i værtsmedlemsstaten uden for de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/38, kunne påberåbe sig princippet om forbud mod forskelsbehandling i dette direktivs artikel 24, stk. 1, ville den pågældende således være omfattet af en videre beskyttelse end den, unionsborgeren ville have haft ret til i henhold til nævnte direktivs bestemmelser, som ville have ført til, at nævnte unionsborger ville være blevet nægtet en opholdsret.
- 82 Desuden skal det ganske vist bemærkes, at nationale bestemmelser, der som de i hovedsagen omhandlede bestemmelser tildeler en unionsborger en opholdsret, selv om alle de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/38 i denne henseende, ikke er opfyldt, henhører under det tilfælde, der er omhandlet i dette direktivs artikel 37, hvorefter direktivet ikke er til hinder for, at der i medlemsstaternes lovgivning indføres en gunstigere ordning end den, der er fastsat ved nævnte direktivs bestemmelser.
- 83 En sådan opholdsret kan imidlertid på ingen måde betragtes som tildelt »i henhold til« direktiv 2004/38 som omhandlet i dette direktivs artikel 24, stk. 1. Domstolen har fastslået, 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 med dette direktiv, og har heraf navnlig udledt, at det tilkommer hver enkelt medlemsstat, der har besluttet at indføre en gunstigere ordning end den, der er indført ved bestemmelserne i nævnte direktiv, at præcisere, hvilke virkninger en ret til ophold meddelt alene i henhold til national ret medfører (dom af 21.12.2011, Ziolkowski og Szeja, C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 49 og 50).
- 84 Som det er fremhævet i denne doms præmis 57, har en unionsborger, der som CG er flyttet til en anden medlemsstat, udøvet sin grundlæggende ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, således at den pågældendes situation er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, også selv om unionsborgere afleder deres opholdsret af national ret.
- 85 Det skal i denne henseende bemærkes, at chartrets anvendelsesområde er fastsat i chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter dets bestemmelser, for så vidt angår medlemsstaternes virke, kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten (dom af 13.6.2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis). Ifølge chartrets artikel 51, stk. 2, udvider dette ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne (dom af 19.11.2019, TSN og AKT, C-609/17 og C-610/17, EU:C:2019:981, præmis 42).
- 86 I øvrigt bemærkes, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, ifølge fast retspraksis kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten (dom af 19.11.2019, TSN og AKT, C-609/17 og C-610/17, EU:C:2019:981, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Det Forenede Kongeriges myndigheder har tildelt CG en opholdsret, selv om hun ikke rådede over tilstrækkelige midler. Som det er blevet anført i denne doms præmis 82, har disse myndigheder anvendt en gunstigere ordning med hensyn til opholdsret end den, der er indført ved bestemmelserne i direktiv 2004/38, hvorfor denne handling ikke kan betragtes som en gennemførelse af dette direktiv.

Herved har de nævnte myndigheder derimod anerkendt den ret, som en statsborger fra en medlemsstat har, til at opholde sig frit på statens område, der indrømmes unionsborgere ved artikel 21, stk. 1, TEUF, uden at påberåbe sig de betingelser og begrænsninger vedrørende denne ret, som er fastsat i direktiv 2004/38.

- 88 Det følger heraf, at værtsmedlemsstatens myndigheder, når de indrømmer denne ret under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, gennemfører EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet, der, som det er blevet fremhævet i denne doms præmis 62, har til hensigt at være den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, og at de derfor er forpligtet til at overholde chartrets bestemmelser.
- 89 Det tilkommer navnlig værtsmedlemsstaten at sikre sig, at en unionsborger, der har gjort brug af sin ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som har opholdsret i henhold til national ret, og som befinder sig i en sårbar situation, kan leve under værdige omstændigheder i overensstemmelse med chartrets artikel 1.
- 90 I øvrigt anerkender chartrets artikel 7 retten til respekt for privatliv og familieliv. Denne artikel skal sammenholdes med den pligt til i alle handlinger vedrørende børn at tage hensyn til barnets tarv, som er anerkendt i chartrets artikel 24, stk. 2 (jf. i denne retning dom af 26.3.2019, SM (Barn anbragt under den algeriske kafala-ordning), C-129/18, EU:C:2019:248, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 Værtsmedlemsstaten er imidlertid forpligtet til at give børn, som er særligt sårbare, mulighed for at blive indkvarteret på værdige vilkår med den forælder eller de forældre, der har forsørgerpligt over for dem.
- 92 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at CG er mor til to små børn, at hun ikke råder over midler til at forsørge sig selv eller sine børn, og at hun er enlig efter at have forladt en voldelig partner. I en sådan situation kan de kompetente nationale myndigheder kun afslå en ansøgning om sociale ydelser, såsom universalstøtten, efter at have sikret sig, at dette afslag ikke udsætter den pågældende borger og de børn, som vedkommende har forsørgerpligt over for, for en konkret og aktuel risiko for tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder, således som de er fastsat i chartrets artikel 1, 7 og 24. I forbindelse med denne undersøgelse kan disse myndigheder tage hensyn til samtlige bistandsforanstaltninger, der er fastsat i national ret, og som den berørte unionsborger og dennes børn faktisk og aktuelt kan nyde godt af. I tvisten i hovedsagen påhviler det navnlig den forelæggende ret at efterprøve, om CG og hendes børn faktisk og aktuelt kan modtage andre former for bistand end universalstøtten, som repræsentanterne for Det Forenede Kongeriges regering og Nordirlands ministerium for lokalsamfund har henvist til i deres indlæg for Domstolen.
- 93 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares som følger:
- Artikel 24 i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en værtsmedlemsstats lovgivning, der udelukker ikke-erhvervsaktive unionsborgere, som ikke råder over tilstrækkelige midler, og på grundlag af hvilke den nævnte medlemsstat har tildelt unionsborgeren en midlertidig opholdsret, fra at modtage sociale ydelser, selv om disse ydelser er sikret statsborgere i den pågældende medlemsstat, der befinder sig i samme situation.
 - Når en unionsborger i henhold til national ret opholder sig lovligt på en anden medlemsstats område end den, hvor den pågældende er statsborger, har de nationale myndigheder, som har

beføjelse til at tildele sociale ydelser, imidlertid pligt til at sikre sig, at et afslag på at tildele sådanne ydelser, der er baseret på denne lovgivning, ikke udsætter den pågældende borger og de børn, som vedkommende har forsørgerpligt over for, for en konkret og aktuel risiko for tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder, således som de er fastsat i chartrets artikel 1, 7 og 24. Når denne borger ikke råder over nogen midler til at forsørge sig selv eller sine børn og er enlig, skal disse myndigheder sikre sig, at denne borger i tilfælde af afslag på tildeling af sociale ydelser ikke desto mindre kan leve sammen med sine børn under værdige forhold. I forbindelse med denne undersøgelse kan nævnte myndigheder tage hensyn til samtlige bistandsforanstaltninger, der er fastsat i national ret, og som den berørte unionsborger og dennes børn faktisk og aktuelt kan nyde godt af.

Det andet spørgsmål

- 94 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det uforholdsmæssigt at besvare det andet spørgsmål.

Sagsomkostninger

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

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

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 (EØF) 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 denne bestemmelse ikke er til hinder for en værtsmedlemsstats lovgivning, der udelukker ikke-erhvervsaktive unionsborgere, som ikke råder over tilstrækkelige midler, og på grundlag af hvilke den nævnte medlemsstat har tildelt unionsborgeren en midlertidig opholdsret, fra at modtage sociale ydelser, selv om disse ydelser er sikret statsborgere i den pågældende medlemsstat, der befinder sig i samme situation.

Når en unionsborger i henhold til national ret opholder sig lovligt på en anden medlemsstats område end den, hvor den pågældende er statsborger, har de nationale myndigheder, som har beføjelse til at tildele sociale ydelser, imidlertid pligt til at sikre sig, at et afslag på at tildele sådanne ydelser, der er baseret på denne lovgivning, ikke udsætter den pågældende borger og de børn, som vedkommende har forsørgerpligt over for, for en konkret og aktuel risiko for tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder, således som de er fastsat i artikel 1, 7 og 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Når denne borger ikke råder over nogen midler til at forsørge sig selv eller sine børn og er enlig, skal disse myndigheder sikre sig, at denne samme borger i tilfælde af afslag på tildeling af sociale ydelser ikke desto mindre kan leve sammen med sine børn under værdige forhold. I forbindelse med denne undersøgelse kan nævnte myndigheder tage hensyn til samtlige bistandsforanstaltninger, der er fastsat i national ret, og som den berørte unionsborger og dennes børn faktisk og aktuelt kan nyde godt af.

Underskrifter