



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 14 juni 2016*

”Fördragsbrott — Samordning av de sociala trygghetssystemen — Förordning (EG) nr 883/2004 — Artikel 4 — Likabehandling avseende tillgång till sociala trygghetsförmåner — Uppehållsrätt — Direktiv 2004/38/EG — Nationell lagstiftning som innebär att medborgare i andra medlemsstater som saknar uppehållsrätt inte har rätt till vissa barnbidrag eller skatteavdrag för barn”

I mål C-308/14,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 27 juni 2014,

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Martin och M. Wilderspin, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrädd av M. Holt och J. Beeko, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Coppel, QC,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av domstolens vice ordförande A. Tizzano, tillförordnad ordförande på första avdelningen, samt domarna F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (referent) och S. Rodin,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 juni 2015,

och efter att den 6 oktober 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1 och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1) genom att kräva att den som ansöker om barnbidrag eller skatteavdrag för barn ska ha uppehållsrätt i Förenade kungariket och Nordirland.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 883/2004

- 2 I artikel 1 j och z i förordning nr 883/2004 anges följande definitioner:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

j) *bosättning*: den ort där en person är stadigvarande bosatt.

...

z) *familjeförmån*: alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter, exklusive förskott avseende underhållsstöd till barns vårdnadshavare samt de särskilda bidrag vid barns födelse och vid adoption som anges i bilaga I.”

- 3 I artikel 3.1 j i förordningen föreskrivs följande:

”Denna förordning skall tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör

...

j) familjeförmåner.”

- 4 I artikel 4 i nämnda förordning, med rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

”Om inte annat föreskrivs i denna förordning, skall de personer på vilka denna förordning skall tillämpas ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

- 5 I artikel 11.1 och 11.3 i förordningen föreskrivs följande:

”1. De personer som denna förordning tillämpas på skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Denna lagstiftning skall fastställas i enlighet med denna avdelning.

...

3. Om inget annat följer av artiklarna 12-16, skall

...

e) en person på vilken a-d inte är tillämpliga omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt, utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i denna förordning enligt vilka personen har rätt till förmåner enligt lagstiftningen i en eller flera andra medlemsstater.”

6 Artikel 67 i förordningen har följande lydelse:

”Personer skall ha rätt till familjeförmåner i enlighet med lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten även för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat som om de vore bosatta i den förra medlemsstaten. ...”

Förordning (EG) nr 987/2009

7 Artikel 11 i Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, 2009, s. 1) har rubriken ”Kriterier för fastställande av bosättningsort”. I nämnda artikel föreskrivs följande:

”1. Om två eller flera medlemsstaters institutioner har skilda uppfattningar när det gäller att fastställa bosättningsorten för en person som omfattas av grundförordningen, ska dessa institutioner i samförstånd fastställa var den berörda personen har sina huvudsakliga intressen, på grundval av en samlad bedömning av alla tillgängliga uppgifter om relevanta fakta, vilket skulle kunna omfatta följande:

a) Vistelsens varaktighet och kontinuitet på de berörda medlemsstaternas territorier.

b) Personens situation, inbegripet:

- i) Verksamhetens art och särskilda karaktär, särskilt platsen där verksamheten vanligtvis utövas, verksamhetens stadigvarande karaktär och ett anställningsavtals varaktighet.
- ii) Personens familjesituation och personens familjeband.
- iii) Utövändet av oavlönad verksamhet.
- iv) När det gäller studerande, deras inkomstkälla.
- v) Personens bostadsförhållanden, särskilt huruvida bostaden har permanent karaktär.
- vi) Den medlemsstat där personen anses vara bosatt för skatteändamål.

2. Om de berörda institutionerna efter övervägande av olika kriterier som grundar sig på relevanta fakta enligt punkt 1 inte kan komma överens, ska den berörda personens avsikt såsom den framgår av sådana fakta och omständigheter, särskilt skälen till att personen har flyttat, anses vara avgörande för fastställandet av personens faktiska bosättningsort.”

Direktiv 2004/38/EG

8 Artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77), har rubriken ”Upphållsrätt för längre tid än tre månader”. I nämnda artikel föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

- a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller
- c)
 - är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning
 - samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller
- d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

...

3. Vid tillämpningen av punkt 1 a skall en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i följande fall:

- a) Om personen har drabbats av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall.
- b) Om personen har drabbats av vederbörligen konstaterad ofrivillig arbetslöshet efter mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling.
- c) Om personen har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna samt har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling. I detta fall skall ställningen som arbetstagare kvarstå under minst sex månader.
- d) Om personen inleder en yrkesutbildning. Om han eller hon inte är ofrivilligt arbetslös skall ställningen som arbetstagare kvarstå endast om yrkesutbildningen har ett samband med den tidigare sysselsättningen.

...”

9 Artikel 14.1–3 i direktivet har följande lydelse:

”1. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artikel 6 så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

2. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar.

I särskilda fall då det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13 får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Denna kontroll skall inte genomföras systematiskt.

3. En utvisningsåtgärd skall inte vara den automatiska följden av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten.”

10 Artikel 15.1 i direktivet har följande lydelse:

”Förfarandena i artiklarna 30 och 31 skall på motsvarande sätt tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet.”

11 I artikel 24 i direktivet, som har rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

Förenade kungarikets rätt

Lagstiftningen om barnbidrag

12 I section 141 i Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (1992 års lag om avgifter och förmåner inom ramen för det sociala trygghetssystemet) (nedan kallad 1992 års lag) föreskrivs följande:

”Varje person som under en vecka har försörjningsansvar för ett eller flera barn eller för ungdomar som kan komma ifråga har i enlighet med bestämmelserna i detta avsnitt rätt till barnbidrag ... för motsvarande vecka för det eller de barn eller för ungdomar som kan komma ifråga, som vederbörande har försörjningsansvar för.”

13 De bidrag som avses i section 141 i 1992 års lag (nedan kallade barnbidragen) ska särskilt kompensera för en del av de kostnader som uppkommer för en person som har försörjningsansvar för ett eller flera barn. Bidragen kan betalas för varje barn, varvid beloppet för det första barnet är högre än beloppen för följande barn. Dessa bidrag är icke avgiftsfinansierade generella bidrag som finansieras genom skattesystemet. De personer som ansöker om bidrag och som har höga inkomster är emellertid skyldiga att via sin skatt återbetala ett belopp, motsvarande högst det mottagna bidraget.

14 I section 146 i 1992 års lag föreskrivs följande:

1) Veckovisa bidrag till barn eller ungdomar som kan komma ifråga betalas endast ut om vederbörande befunnit sig i Storbritannien under den aktuella veckan.

2) Veckovisa barnbidrag kan endast sökas av den som under den aktuella veckan befann sig i Storbritannien.

- 3) Det kan föreskrivas villkor för huruvida en person med avseende på punkt 1 eller 2 ovan ska anses befinna sig i Storbritannien.”
- 15 I regel nr 23 i Child Benefit (General) Regulations 2006 (SI 2006/223) (2006 års allmänna förordning om barnbidrag) (2006 års förordning) föreskrivs följande:
- ”1) En person ska med avseende på section 146.2 i [1992 års lag] inte anses befinna sig i Storbritannien om vederbörande inte är stadigvarande bosatt i Förenade kungariket.
- 2) Punkt 1 ska inte tillämpas på statstjänstemän som tjänstgör utomlands eller på deras make eller maka.
- 3) En person som befinner sig i Storbritannien på grund av avvisning, utvisning eller annat förbud att vistas i en annan stat än Storbritannien ska anses vara stadigvarande bosatt i Förenade kungariket.
- 4) En person ska med avseende på section 146.2 i [1992 års lag] inte anses vistas i Storbritannien när vederbörande ansöker om familjebidrag från och med den 1 maj 2004 och saknar uppehållsrätt i Förenade kungariket.”
- 16 Motsvarande bestämmelser finns för ansökningar om barnbidrag som görs i Nordirland. Det gäller dels section 142 i Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 [1992 års lag (Nordirland) om avgifter och förmåner inom ramen för det sociala trygghetssystemet], enligt vilken bestämmelse den som ansöker ska befinna sig i Nordirland under den aktuella veckan, dels regel nr 27 i 2006 års förordning, som innehåller liknande villkor som dem som uppställs i regel nr 23 i förordningen vad gäller ansökningar i Storbritannien.

Lagstiftningen om skatteavdrag

- 17 I Tax Credits Act 2002 (2002 års lag om skattetillgodohavanden) föreskrivs ett system med skatteavdrag för barn. Detta system infördes, enligt vad Förenade kungariket har preciserat i sin svarsskrivelse, för att samla stödet till familjer i ett enda familjestöd inom skattesystemet och socialförsäkringssystemet. Detta system innefattar flera tidigare behovsprövade stödformer för barn och har till syfte att bekämpa barnfattigdomen. Skatteavdrag ges till den eller de personer som har försörjningsansvar för ett eller flera barn (section 8 i 2002 års lag om skattetillgodohavanden). Beloppet är kopplat till berörda personers tillgångar, och förmånen ges i förhållande till antalet barn i familjen och när familjeinkomsten överstiger ett visst tröskelvärde. Detta system med skatteavdrag ersatte olika former av ekonomiskt stöd som betalades ut till mottagarna då dessa hade försörjningsansvar för barn vars beviljande och belopp berodde på sökandens tillgångar. Skatteavdraget för barn är ett stöd som finansieras genom skattesystemet.
- 18 I section 3 i 2002 års lag om skattetillgodohavanden, som har rubriken ”Ansökningar”, föreskrivs följande:
- ”...
- 3) Ansökan om skatteavdrag kan lämnas
- a) av ett par gemensamt, när båda personer är minst 16 år gamla och befinner sig i Förenade kungariket, eller
- b) av en person som är minst 16 år gammal och befinner sig i Förenade kungariket men som inte är behörig att ansöka enligt punkt a (gemensamt med någon annan).

...

- 7) Det kan föreskrivas villkor för huruvida en person med avseende på denna bestämmelse ska anses befinna sig i Förenade kungariket.”
- 19 I regel 3 i Tax Credits (Residence) Regulation 2003 (SI 2003/654) (2003 års förordning om skattetillgodohavande (bosättning)) föreskrivs följande:
- ”1) En person ska med avseende på del 1 i 2002 års lag om skattetillgodohavanden inte anses befinna sig i Förenade kungariket, om vederbörande inte är stadigvarande bosatt i Förenade kungariket.
- ...
- 4) En person ska med avseende på skatteavdrag för yrkesverksamma anses vara stadigvarande bosatt i Förenade kungariket om vederbörande där utövar sina rättigheter i egenskap av arbetstagare enligt rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, 1968, s. 2) i dess lydelse enligt direktiv nr 2004/38 eller kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där (EGT L 142, 1970, s. 24) eller om vederbörande har uppehållsrätt i Förenade kungariket enligt direktiv nr 2004/38.
- 5) En person ska med avseende på del 1 i 2002 års lag om skattetillgodohavanden inte anses befinna sig i Förenade kungariket,
- a) om vederbörande har ansökt om skatteavdrag för barn ... efter den 1 maj 2004, och
- b) saknar uppehållsrätt i Förenade kungariket.”

Immigration Act 1971

- 20 Section 2 i Immigration Act 1971 (1971 års lag om invandring):

”Förklaring om uppehållsrätt i Förenade kungariket

- 1) Enligt förevarande lag har en person uppehållsrätt i Förenade kungariket
- a) om vederbörande är brittisk medborgare, eller
- b) om det rör sig om en medborgare i The Commonwealth som
- i) var medborgare i The Commonwealth med uppehållsrätt i Förenade kungariket enligt section 2.1 d eller section 2.2 i förevarande lag i dess då gällande lydelse innan British Nationality Act 1981 [1981 års lag om brittiskt medborgarskap] trädde ikraft, och
- ii) därefter inte har upphört att vara medborgare i The Commonwealth.”

Det administrativa förfarandet

- 21 Kommissionen skickade under år 2008 en begäran om förtydliganden till Förenade kungariket. Detta skedde sedan kommissionen mottagit ett flertal klagomål från medborgare i andra medlemsstater som var bosatta i Förenade kungariket. Klagomålen ifråga avsåg att behöriga brittiska myndigheter vägrat att ge dem tillgång till vissa sociala förmåner, eftersom de saknade uppehållsrätt i den aktuella medlemsstaten.
- 22 Förenade kungariket svarade genom två skrivelser, av den 1 oktober 2008 och den 20 januari 2009, att enligt brittisk lag beviljas alla brittiska medborgare uppehållsrätt i Förenade kungariket, medan medborgare i andra medlemsstater under vissa omständigheter inte anses ha uppehållsrätt. Enligt Förenade kungariket bygger denna inskränkning på begreppet uppehållsrätt såsom det definieras i

direktiv 2004/38 och på de begränsningar av denna rätt som där föreskrivs, i synnerhet beträffande kravet på att en person som inte är yrkesverksam ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

- 23 Den 4 juni 2010 tillställde kommissionen Förenade kungariket en formell underrättelse avseende de bestämmelser i dess lagstiftning där det föreskrevs att en sökande, för att vara berättigad till vissa förmåner, måste ha uppehållsrätt i Förenade kungariket för att anses vara stadigvarande bosatt där (nedan kallat uppehållsrättskriteriet).
- 24 Den 30 juli 2010 svarade Förenade kungarikets regering på den formella underrättelsen och gjorde gällande att dess nationella system inte var diskriminerande och att kravet på uppehållsrätt var motiverat som en proportionerlig åtgärd för att säkerställa att förmånerna betalades ut till personer som var tillräckligt integrerade i Förenade kungariket.
- 25 Kommissionen avgav den 29 september 2011 ett motiverat yttrande som Förenade kungariket besvarade genom skrivelse av den 29 november 2011.
- 26 Kommissionen ansåg att detta svar var otillfredsställande och väckte därför förevarande talan.

Prövning av talan

Talans räckvidd

- 27 Mot bakgrund av dom av den 19 september 2013, Brey, (C-140/12, EU:C:2013:565), beslutade kommissionen att begränsa sin talan till barnbidrag och skatteavdrag för barn (nedan kallade de aktuella förmånerna), och uteslöt de ”särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner” som också hade varit föremål för det motiverade yttrandet och som enligt domen i målet Brey kan betraktas som ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38.

Prövning i sak

Parternas argument

- 28 Kommissionens huvudsakliga anmärkning mot Förenade kungariket består i att medlemsstaten ifråga, genom att kräva att den som ansöker om de aktuella förmånerna måste uppfylla uppehållsrättskriteriet för att anses vara stadigvarande bosatt i nämnda medlemsstat, har lagt till ett villkor som inte uppställs i förordning nr 883/2004. Detta villkor fråntar de personer som inte uppfyller nämnda villkor det skydd som avses i en medlemsstats lagstiftning på området för social trygghet, ett skydd som förordningen syftar till att säkerställa.
- 29 Kommissionen anser att en icke yrkesverksam person, i enlighet med artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004, i princip omfattas av lagstiftningen i bosättningsmedlemsstaten. I artikel 1 j i förordningen definieras härvidlag bosättning som den ort där en person är stadigvarande bosatt och begreppet stadigvarande bosatt har en fristående betydelse i unionsrätten.
- 30 I enlighet med domstolens fasta praxis, särskilt punkt 29 i dom av den 25 februari 1999, Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96), avser detta begrepp den plats där den berörda personen har varaktigt centrum för sina intressen. För att fastställa detta centrum för intressen ska särskilt beaktas arbetstagarens familjesituation, anledningen till att vederbörande har flyttat, bosättningsens längd och huruvida den är sammanhängande, huruvida arbetstagaren i förekommande fall har fast arbete samt arbetstagarens avsikter, såsom de framgår av samtliga omständigheter.

- 31 Denna plats ska närmare bestämt fastställas med utgångspunkt i de faktiska omständigheterna och den berörda personens situation, oberoende av hans eller hennes rättsliga ställning i den mottagande medlemsstaten och huruvida vederbörande har uppehållsrätt eller inte i denna medlemsstat med stöd av, exempelvis direktiv 2004/38. Följaktligen ger förordning nr 883/2004 begreppet bosättning en fristående betydelse i förhållande till den betydelse som begreppet ges i andra unionsrättsakter eller i nationell rätt och som inte är underkastat några eventuella rättsliga villkor.
- 32 Syftet med artikel 11 i förordning nr 883/2004 är inte att harmonisera medlemsstaternas materiella rätt utan snarare att skapa ett system av lagvalsregler mellan olika regelsystem, som begränsar den nationella lagstiftarens möjligheter att fastställa räckvidd och villkor för tillämpning av sin egen nationella lagstiftning på området. Systemets syfte är således att säkerställa att ett enda system för social trygghet tillämpas samt att förhindra att personer som avses i förordning nr 883/2004 fräntas sitt skydd vad gäller social trygghet på grund av den lagstiftning som är tillämplig på dem.
- 33 Kommissionen har i andra hand gjort gällande att Förenade kungariket, genom att uppställa ett krav på uppehållsrätt för att få del av vissa sociala trygghetsförmåner, ett villkor som med automatik är uppfyllt vad gäller dess egna medborgare, har gett upphov till direkt diskriminering mot medborgare i andra medlemsstater och således åsidosatt artikel 4 i förordning nr 883/2004.
- 34 Enligt kommissionen har Förenade kungariket ändrat ståndpunkt under det administrativa förfarandet och först hävdade att uppehållsrättskriteriet endast utgjorde en omständighet som kontrolleras för att avgöra huruvida en person är stadigvarande bosatt i medlemsstaten ifråga och sedan att det var fråga om ett från stadigvarande bosättning separat villkor, vilket är diskriminerande men motiverat.
- 35 Kommissionen anser, med stöd av generaladvokatens förslag till avgörande i det mål där domstolen meddelade dom den 13 april 2010, Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181), att uppehållsrättskriteriet utgör direkt diskriminering på grund av nationalitet, eftersom det är ett villkor som endast är tillämpligt på utlänningar, då brittiska medborgare som är bosatta i Förenade kungariket med automatik uppfyller villkoret.
- 36 Även om det, i likhet med vad Förenade kungariket har anfört, skulle godtas att uppehållsrättskriteriet endast medför en indirekt diskriminering så har denna medlemsstat enligt kommissionen inte framfört några argument som visar att denna olikhet i behandling är lämplig och proportionerlig i förhållande till det avsedda målet med den nationella lagstiftningen, vilket är att säkerställa att det finns ett verkligt samband mellan den som ansöker om förmånen och den mottagande medlemsstaten.
- 37 Kommissionen har vidare invänt mot det argument som anförts av Förenade kungariket som innebär att personer som inte är yrkesverksamma inte får bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem, annat än om de har en tillräcklig grad av anknytning till denna stat. Kommissionen har medgett att det ligger i en mottagande medlemsstats intresse att säkerställa tillräckliga band med denna medlemsstat men att det på området för sociala trygghetsförmåner är unionslagstiftaren som, genom förordning nr 883/2004 har fastställt hur det kan kontrolleras att sådana band finns – nämligen i förevarande fall kriteriet om stadigvarande bosättning – utan att medlemsstaterna kan ändra dessa bestämmelser eller lägga till ytterligare krav.
- 38 Förenade kungariket har i sin svarsskrivelse bestritt kommissionens huvudanmärkning och har bland annat åberopat dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 44), där domstolen sedan den förkastat argument som är identiska med de som framförts av kommissionen i förevarande mål slog fast att ”det i princip inte finns något som hindrar att beviljandet av socialt bistånd till unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva underkastas kravet att de uppfyller villkoren för att erhålla uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten”.

- 39 Förenade kungariket har preciserat att domstolen även har slagit fast att artikel 70.4 i förordning nr 883/2004, vilken i likhet med artikel 11 i förordningen innehåller en lagvalsregel vars syfte är att undvika att flera nationella lagstiftningar tillämpas på en och samma situation och förhindra att personer som omfattas av förordningens tillämpningsområde fräntas sitt skydd på området för social trygghet i brist på lagstiftning som kan tillämpas på dem, inte har till syfte att fastställa de materiella villkoren för rätten till de aktuella förmånerna, det vill säga särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner, med följd att det i princip ankommer på varje medlemsstats lagstiftning att bestämma dessa villkor. Samma resonemang kan enligt Förenade kungariket tillämpas på den lagvalsregel som anges i artikel 11 i förordning nr 883/2004, vilken fyller samma funktion som artikel 70.4 i förordningen, som särskilt avser särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner, vad gäller fastställande av vilken lagstiftning som ska tillämpas på sökanden.
- 40 Vad gäller den grund om direkt diskriminering som kommissionen har anfört i andra hand, vilken anges i punkt 33 i förevarande dom, har Förenade kungariket gjort gällande att denna anmärkning inte återfinns i det motiverade yttrande som kommissionen tillsände denna medlemsstat under det administrativa förfarandet och att den anförts för första gången i ansökan. Denna anmärkning kan således inte tas upp till sakprövning.
- 41 Förenade kungariket har även gjort gällande att domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast att det är tillåtet att kräva att unionsmedborgare som inte är yrkesverksamma visar att de har uppehållsrätt för att de ska kunna få del av sociala trygghetsförmåner och att unionslagstiftaren i direktiv 2004/38 uttryckligen har medgett att den mottagande medlemsstaten ställer ett sådant villkor för att bevilja dessa förmåner så att dessa medborgare inte blir en orimlig belastning för de mottagande medlemsstaternas sociala biståndssystem. Principen om likabehandling, som anges i artikel 4 i förordning nr 883/2004, ska läsas mot bakgrund av detta krav.
- 42 Förenade kungariket har slutligen anmärkt att kontrollen av uppehållsrättskriteriet endast är ett av tre kumulativa villkor som ska vara uppfyllda för att kunna slå fast att den som ansöker om förmånen befinner sig i Förenade kungariket, i den mening som avses i den nationella lagstiftningen. Huruvida de andra två villkoren, nämligen kravet på att befinna sig i landet och kravet på stadigvarande bosättning, kan uppfyllas eller inte påverkas inte av den sökandes nationalitet, med följd att en brittisk medborgare inte med automatik uppfyller kravet på att befinna sig i Förenade kungariket, vilket är nödvändigt för att få del av de aktuella förmånerna.
- 43 Förenade kungariket har visserligen medgett att dess villkor lättare uppfylls av dess egna medborgare än medborgare i andra medlemsstater och att det är fråga om en indirekt diskriminerande åtgärd. Emellertid anser Förenade kungariket, med stöd av domstolens överväganden i punkt 44 i dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), som avsåg ett liknande sammanhang, att åtgärden är objektivt motiverad av det skälet att det är nödvändigt att skydda de offentliga finanserna, eftersom de aktuella förmånerna inte är avgiftsfinansierade av mottagarna utan finansieras genom skattesystemet. Det finns dessutom ingenting som tyder på att åtgärden inte skulle stå i proportion till det eftersträvade målet, i den mening som avses i punkterna 71–78 i nämnda dom.
- 44 Beträffande huvudanmärkningen har kommissionen i sin replik påpekat att dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), endast rör tillämpningen av direktiv 2004/38 med avseende på särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner, vilka har drag som är karaktäristiska för såväl socialförsäkringar som socialt bistånd, medan det i förevarande mål rör sig om två familjeförmåner i den mening som avses i artikel 3.1 j i förordning nr 883/2004, det vill säga regelrätta socialförsäkringsförmåner på vilka direktiv 2004/38 inte är tillämpligt. Kommissionen har påpekat ett problem i punkt 44 i nämnda dom vad gäller översättningen i den engelska respektive den tyska versionen av domen. I den förstnämnda används uttrycket "*social security benefits*" (socialförsäkringsförmåner), medan det i den sistnämnda används uttrycket "*Sozialleistungen*" (socialt bistånd).

- 45 Kommissionen har dessutom hävdad att lagstiftningen i Förenade kungariket, istället för att gynna unionsmedborgarnas fria rörlighet, vilken utgör det underliggande syftet med unionslagstiftningen om samordning av de sociala trygghetssystemen, begränsar denna genom att det införs hinder för nämnda frihet i form av en diskriminering på grund av nationalitet. Detta leder till att en person kan sakna rätt till de aktuella förmånerna i såväl ursprungsmedlemsstaten, där vederbörande inte längre är stadigvarande bosatt, som i den mottagande medlemsstaten, där denne saknar uppehållsrätt.
- 46 Vad gäller andrahandsgrunden har kommissionen slutligen invänt mot Förenade kungarikets tolkning av den lagvalsregel som finns i artikel 11 i förordning nr 883/2004, eftersom det framgår av dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) att den princip som innebär att det är tillåtet för medlemsstaterna att införa begränsningar för att undvika att en unionsmedborgare utgör en orimlig belastning för socialförsäkringssystemet begränsas till socialt bistånd och inte utsträcks till sociala trygghetsförmåner.
- 47 Kommissionen har vidare, vad gäller en eventuell motivering av uppehållsrättskriteriet, hävdad att Förenade kungariket inte har anfört några argument avseende huruvida åtgärden är proportionerlig i förhållande till syftet med den nationella lagstiftningen. Testet avseende ”laglig bosättning”, det vill säga kontrollen av uppehållsrättskriteriet, sker mekaniskt på ett sätt som systematiskt och oundvikligen hindrar sökande som inte uppfyller detta kriterium från att erhålla förmånerna, oavsett deras personliga omständigheter och i vilken utsträckning de betalat skatter och avgifter till socialförsäkringssystemet i Förenade kungariket. Denna mekanism gör det inte möjligt att genomföra den komplexa individuella bedömning som den mottagande medlemsstaten är skyldig att göra, enligt dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).
- 48 I sin duplik har Förenade kungariket vidhållit att dess nationella lagstiftning får tillämpas enligt lagvalsreglerna i förordning nr 883/2004 och att det kan förhålla sig så, att en person som är stadigvarande bosatt i den staten trots allt inte är berättigad till de aktuella förmånerna.
- 49 Förenade kungariket anser vad gäller skillnader i språkversionerna av domen av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), att uttrycket ”*social benefits*” är ett vidare begrepp än ”*social security benefits*” och att om domstolen i nämnda dom har valt det första uttrycket istället för det andra i de tyska och franska språkversionerna så innebär det att tillämpningsområdet för den princip som anges i punkt 44 i domen utvidgas till att även omfatta socialförsäkringsförmåner. Enligt Förenade kungariket framgår inte på något sätt av nämnda dom att domstolens överväganden endast skulle avse särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner, vilket för övrigt bekräftats i dom av den 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358).
- 50 Vidare är det enligt Förenade kungariket svårt att förstå varför medlemsstaterna inte skulle vara skyldiga att utge särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner, vilka garanterar unionsmedborgare som saknar uppehållsrätt en inkomst motsvarande existensminimum, medan de däremot skulle vara skyldiga att utge förmåner som de aktuella, som går utöver existensminimum, eftersom de sistnämnda, som är skattefinansierade, kan komma att utgöra en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens offentliga finanser i den mening som avses i dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).
- 51 Förenade kungariket har vidare angett att de aktuella förmånerna under alla förhållanden har vissa drag som är karaktäristiska för socialt bistånd, även om det inte är något tvingande villkor för att den princip som slogs fast i dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), vilken rörde ”sociala förmåner” i allmänhet, även ska vara tillämplig på de aktuella förmånerna. Enligt Förenade kungariket har domstolen i dom av den 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) bekräftat att endast icke yrkesverksamma unionsmedborgare vars vistelse i landet uppfyller villkoren i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 kan åberopa rätten att behandlas på samma sätt som statens egna medborgare när det gäller tillgång till sociala förmåner.

- 52 Slutligen har Förenade kungariket gjort gällande att kommissionen, genom att för första gången i sin replik hävda att uppehållsrättskriteriet utgör en automatisk mekanism som inte gör det möjligt att bedöma de faktiska omständigheterna enligt domstolens krav i dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), har angett en ny grund vilken i enlighet med artikel 127 i domstolens rättegångsregler inte kan tas upp till sakprövning.
- 53 Förenade kungariket har även gjort gällande att kommissionens uppfattning av hur uppehållsrättskriteriet fungerar, enligt den nya anmärkningen, är felaktig. I praktiken beaktar den myndighet som har hand om de aktuella förmånerna, bland andra uppgifter, sådana som lämnats av Department for Work and Pensions (arbets- och pensionsdepartementet) när den avgör huruvida en person kan beviljas socialt bistånd. Dessa uppgifter gör det möjligt för myndigheten att avgöra om den som ansöker om sådana förmåner har uppehållsrätt i Förenade kungariket och följaktligen kan beviljas de aktuella förmånerna. För det fall det inte är möjligt att avgöra huruvida den som ansöker om förmånen har uppehållsrätt eller ej görs en individuell utvärdering av hans eller hennes personliga situation, inbegripet sociala avgifter som betalats och om vederbörande aktivt söker arbete och har en verklig möjlighet till anställning.

Domstolens bedömning

– Kvalificeringen av de aktuella förmånerna

- 54 För att kunna pröva huruvida förevarande talan om fördragsbrott är välgrundad ska domstolen först avgöra om de aktuella förmånerna ska kvalificeras som socialt bistånd eller som sociala trygghetsförmåner.
- 55 Talan om fördragsbrott avser barnbidrag (*child benefit*) och skatteavdrag för barn (*child tax credit*), det vill säga två kontantförmåner vars syfte är att bidra till att täcka familjens utgifter och som finansieras genom skattesystemet och inte genom avgifter från mottagarna.
- 56 Ingen av dessa förmåner har av Förenade kungariket förts upp i bilaga X till förordning nr 883/2004 och det är ostridigt mellan parterna att det inte är fråga om särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner i den mening som avses i artikel 70 i förordningen.
- 57 Vad barnbidragen beträffar framgår av section 141 i 1992 års lag att varje person som har försörjningsansvar för minst ett barn har rätt till veckovisa barnbidrag för varje barn i enlighet med nämnda lag.
- 58 Det är ostridigt att barnbidrag utgör en social förmån som särskilt är avsedd att kompensera för en del av de kostnader som uppkommer för en person som har försörjningsansvar för ett eller flera barn. Det är i princip fråga om en generell förmån som alla beviljas efter ansökan. De personer som ansöker om bidraget och som har höga inkomster måste likväl inom ramen för sina skyldigheter enligt skattelagstiftningen återbetala ett belopp som högst kan uppgå till det mottagna bidraget.
- 59 Vad gäller skatteavdrag för barn är det också ostridigt att det är fråga om en kontantförmån som beviljas samtliga som har försörjningsansvar för ett eller flera barn och vars belopp varierar i förhållande till familjens inkomst, antalet underhållsberättigade barn och den berörda familjens situation. Namnet till trots motsvarar skatteavdraget för barn ett belopp som den behöriga myndigheten betalar ut periodiskt till mottagarna och som förefaller ha ett samband med deras egenskap av skattebetalare. Denna förmån ersatte ett antal tilläggsförmåner som betalades ut till personer som ansökte om olika inkomstbaserade bidrag för levnadsomkostnader för underhållsberättigade barn och vars övergripande syfte var att bekämpa barnfattigdom.

- 60 Enligt domstolens praxis ska förmåner vilka automatiskt beviljas familjer som uppfyller visa objektiva kriterier, bland annat vad gäller storlek, inkomst och kapitaltillgångar, utan att någon skönsmässig bedömning i enskilda fall av personliga behov görs, och vars syfte är att täcka en familjs utgifter, likställas med en social förmån (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 16 juli 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 22, och dom av den 10 oktober 1996, Hoeber och Zachow, C-245/94 och C-312/94, EU:C:1996:379, punkt 27).
- 61 För att de i föregående punkt angivna kriterierna ska kunna tillämpas på de aktuella förmånerna måste de kvalificeras som sociala förmåner i den mening som avses i artikel 3.1 j i förordning nr 883/2004, jämförd med artikel 1 z i förordningen.
- Den huvudsakliga anmärkningen
- 62 Med sin huvudsakliga anmärkning har kommissionen kritiserat Förenade kungariket för att som villkor för att de aktuella förmånerna ska beviljas, förutom det kriterium som avser att den som ansöker om förmånen ska vara stadigvarande bosatt i den mottagande medlemsstaten i den mening som avses i artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 jämförd med artikel 1 j i förordningen, föreskriva att vederbörande ska ha uppehållsrätt i Förenade kungariket. Kontrollen av sistnämnda kriterium innebär således enligt kommissionen ytterligare ett villkor som inte föreskrivits i lagstiftningen.
- 63 Artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004, som kommissionen grundar sin talan på, innehåller en lagvalsregel för att avgöra vilken nationell lagstiftning som ska vara tillämplig på mottagande av de sociala trygghetsförmåner som räknas upp i artikel 3.1 i förordningen. Till dessa hör familjeförmåner, vilka kan sökas av andra än de personer som avses i artikel 11.3 a–d i förordning nr 883/2004, det vill säga bland annat personer som inte är yrkesverksamma.
- 64 Syftet med artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 är inte enbart att undvika att olika nationella lagstiftningar tillämpas samtidigt på en viss situation, med de komplikationer som kan följa därav, utan också att förhindra att de personer som omfattas av tillämpningsområdet för förordningen berövas skydd på området för social trygghet i avsaknad av lagstiftning som är tillämplig på dem (se, bland annat dom av den 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 65 Däremot syftar inte denna bestämmelse som sådan till att bestämma de materiella villkor som ska vara uppfyllda för att det ska föreligga en rätt till sociala trygghetsförmåner. Det ankommer i princip på lagstiftaren i varje medlemsstat att fastställa dessa villkor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 41 och där angiven rättspraxis, och dom av den 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 89).
- 66 Det kan inte av artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004, jämförd med artikel 1 j i förordningen, utläsas att unionsrätten utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken rätten till sociala förmåner, såsom de aktuella förmånerna, villkoras av att den som ansöker om förmånerna har uppehållsrätt i den aktuella medlemsstaten.
- 67 Genom förordning nr 883/2004 inrättas nämligen inte ett gemensamt system för social trygghet, utan skilda nationella system får bestå. Förordningens enda syfte är att samordna systemen så att den fria rörligheten för personer fritt kan utnyttjas. Att de skilda systemen får bestå ger upphov till olika krav gentemot olika institutioner i förhållande till vilka förmånsmottagaren har direkta rättigheter med stöd av antingen enbart nationell rätt eller nationell rätt vid behov kompletterad av unionsrätten (dom av den 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 43).

- 68 Det framgår emellertid av domstolens praxis att det i princip inte finns något som hindrar att beviljandet av sociala förmåner till unionsmedborgare som inte är yrkesverksamma underkastas kravet att de uppfyller villkoren för att erhålla uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 44, och dom av den 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 83).
- 69 Upphållsrättskriteriet innebär således inte, tvärtemot vad kommissionen har gjort gällande, att den lagvalsregel som finns i artikel 11.3 c i förordning nr 883/2004 åsidosätts, eftersom nämnda kriterium ingår i villkoren för att bevilja de aktuella förmånerna.
- 70 Således kan inte kommissionen vinna framgång med sitt argument att en person som inte uppfyller villkoren för att få del av de aktuella förmånerna befinner sig i en situation där varken Förenade kungarikets rätt eller någon annan rättsordning är tillämplig.
- 71 En sådan situation skiljer sig nämligen inte från den situation som den som ansöker om en förmån, och som inte uppfyller ett av villkoren för att beviljas en familjeförmån av vilket annat skäl som helst, befinner sig i och som därför i praktiken inte har rätt till en sådan förmån i någon medlemsstat. Detta beror emellertid inte på att ingen rättsordning är tillämplig utan på att sökanden inte uppfyller de materiella villkoren som föreskrivits av den medlemsstat vars lagstiftning i enlighet med lagvalsregeln är tillämplig på vederbörande.
- 72 Förenade kungariket har dessutom alltsedan sitt svar på det motiverade yttrandet, ständigt bestritt att dess avsikt skulle ha varit att kontrollen av huruvida den som ansöker om förmåner i Förenade kungariket är stadigvarande bosatt där ska underordnas villkoret att denne har uppehållsrätt i samma medlemsstat. Såsom generaladvokaten har angett i punkt 54 i sitt förslag till avgörande framgår det inte av handlingarna i målet att Förenade kungariket har haft för avsikt att sammanbinda uppehållsrättskriteriet med kontrollen av stadigvarande bosättning i den mening som avses i artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004. I likhet med vad denna medlemsstat gjorde gällande vid förhandlingen utgör lagenligheten av sökandens vistelse i Förenade kungariket ett materiellt villkor för att personer som inte är yrkesverksamma ska kunna beviljas de aktuella förmånerna.
- 73 Av det anförda följer att, eftersom kommissionen inte har visat att uppehållsrättskriteriet i Förenade kungarikets lagstiftning som sådant påverkar bestämmelsen i artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 jämförd med artikel 1 j i förordningen, kan kommissionens huvudanmärkning inte godtas.

– Andrahandsanmärkningen

- 74 Kommissionen har i andra hand, för det fall domstolen skulle finna att kontrollen av uppehållsrättskriteriet inte som sådan har sammanbundits med kontrollen av att den som ansöker om de aktuella förmånerna är stadigvarande bosatt i landet och att kontrollen av detta första kriterium sker separat, hävdad att detta oundvikligen utgör en direkt, eller åtminstone indirekt diskriminering, vilken är förbjuden enligt artikel 4 i förordning nr 883/2004.
- 75 Såsom domstolen har angett i punkt 68 i förevarande dom finns det i princip inget hinder för att beviljande av sociala förmåner till unionsmedborgare som inte är yrkesverksamma underkastas det materiella villkoret att dessa ska uppfylla kraven för att ha uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten.
- 76 En mottagande medlemsstat som för att bevilja sociala förmåner, som de aktuella förmånerna, kräver att en medborgare i en annan medlemsstat ska visa att han eller hon uppehåller sig lagligt i den mottagande medlemsstaten, gör sig emellertid skyldig till indirekt diskriminering.

- 77 Det framgår nämligen av fast rättspraxis att om det inte finns sakliga skäl för en bestämmelse i nationell rätt eller om den inte står i proportion till det eftersträvade målet, ska den anses som indirekt diskriminerande, om den till sin natur innebär en risk för att medborgare i andra medlemsstater påverkas i högre grad än landets egna medborgare och följaktligen riskerar att särskilt missgynna de förstnämnda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 april 2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 41).
- 78 Enligt den aktuella nationella lagstiftningen måste den som ansöker om de aktuella förmånerna ha uppehållsrätt i Förenade kungariket. Denna lagstiftning innebär således att brittiska medborgare och medborgare i andra medlemsstater behandlas olika, eftersom ett sådant krav på bosättning lättare kan uppfyllas av brittiska medborgare, som oftare är stadigvarande bosatta i Förenade kungariket, än av medborgare i andra medlemsstater, vilka i regel istället är stadigvarande bosatta i en annan medlemsstat än Förenade kungariket (se, analogt, dom av den 13 april 2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 45).
- 79 En sådan indirekt diskriminering ska, för att vara motiverad, vara ägnad att säkerställa att ett legitimt mål uppnås och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 46).
- 80 Det framgår av domstolens praxis att behovet av att skydda den mottagande medlemsstatens finanser i princip utgör motivering för en kontroll av att den som ansöker om en förmån uppehåller sig lagligt i den mottagande medlemsstaten när en förmån beviljas, särskilt vad gäller personer från andra medlemsstater som inte är yrkesverksamma, då beviljande av förmånen kan påverka den totala nivån av det stöd som den mottagande medlemsstaten kan utge (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 44, dom av den 15 mars 2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punkt 56, dom av den 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 61, och dom av den 11 november, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 63).
- 81 Domstolen konstaterar vad gäller frågan huruvida uppehållsrättskriteriet är proportionerligt, i likhet med vad generaladvokaten har angett i punkt 92 i sitt förslag till avgörande, att de nationella myndigheternas kontroll av att sökanden inte vistas olagligt på dess territorium, i samband med beviljande av de aktuella förmånerna, bör betraktas som ett sätt att kontrollera om unionsmedborgarnas bosättning är laglig i enlighet med direktiv 2004/38, en kontroll som det hänvisas till i artikel 14.2 andra stycket i direktiv 2004/38 och den ska således även uppfylla kraven där.
- 82 Enligt artikel 14.2 i direktiv 2004/38 ska unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar. I särskilda fall då det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13 får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Denna kontroll ska emellertid enligt artikel 14.2 i direktiv 2004/38 inte genomföras systematiskt.
- 83 Det framgår av vad Förenade kungariket anförde vid förhandlingen vid domstolen att den som ansöker om de aktuella förmånerna, för var och en av dessa, i ansökningsformuläret ska ange ett antal uppgifter som ska visa huruvida vederbörande har uppehållsrätt i Förenade kungariket eller ej. Dessa uppgifter kontrolleras sedan av de myndigheter som är behöriga att bevilja förmånen ifråga. Det är endast i särskilda fall som myndigheter kräver att sökande ska bevisa att de faktiskt har uppehållsrätt i Förenade kungariket, såsom de har angett i formuläret.
- 84 Det framgår således av de uppgifter som domstolen förfogar över att tvärtemot vad kommissionen har gjort gällande genomförs inte kontrollen av att villkoren för uppehållsrätt i direktiv 2004/38 är uppfyllda systematiskt och den strider följaktligen inte mot kraven i artikel 14.2 i direktivet. Det är endast i tveksamma fall som de brittiska myndigheterna genomför nödvändiga kontroller för att

fastställa huruvida sökanden uppfyller de villkor som föreskrivs i direktiv 2004/38, och särskilt artikel 7 däri, och följaktligen huruvida vederbörande har uppehållsrätt i medlemsstaten ifråga, i enlighet med direktivet.

- 85 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att kommissionen, på vilken det ankommer att vid domstolen bevisa det påstådda fördragsbrottet (se, bland annat dom av den 23 december 2015, kommissionen/Grekland, C-180/14, EU:C:2015:840, punkt 60 och där angiven rättspraxis), inte har visat att en sådan kontroll inte uppfyller kraven på proportionalitet, att den inte är ägnad att säkerställa syftet att skydda de offentliga finanserna och att den går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla detta syfte.
- 86 Av det anförda följer att den omständigheten att det i den aktuella nationella lagstiftningen föreskrivs att de behöriga myndigheterna i Förenade kungariket för att bevilja de aktuella förmånerna kan kräva att medborgare i andra medlemsstater som ansöker om sådana förmåner ska befinna sig lagligt i Förenade kungariket, inte utgör en sådan diskriminering som är förbjuden enligt artikel 4 i förordning nr 883/2004.
- 87 Talan ska således ogillas.

Rättegångskostnader

- 88 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Förenade kungariket har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Förenade kungarikets yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter