

Sag C-488/21

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

10. august 2021

Forelæggende ret:

Court of Appeal (Irland)

Afgørelse af:

27. juli 2021

Sagsøger /indstævnte:

GV

Sagsøgte/appellanter:

Chief Appeals Officer

Social Welfare Appeals Office

Minister for Employment Affairs and Social Protection

Irland

Attorney General

COURT OF APPEAL

[udelades]

VEDRØRENDE FORFATNINGEN

**VEDRØRENDE LOV AF 2003 OM DEN EUROPÆISKE
MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION**

MELLEM/

GV

SAGSØGER

- OG -

**CHIEF APPEALS OFFICER, SOCIAL WELFARE APPEALS OFFICE,
MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS AND SOCIAL
PROTECTION, IRELAND AND THE ATTORNEY GENERAL**

SAGSØGTE

ANMODNING OM PRÆJUDICIEL AFGØRELSE

ARTIKEL 267 TEUF

[udelades]

Court of Appeal of Ireland (appeldomstol, Irland) [udelades] forelægger hermed Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) følgende præjudicielle spørgsmål med henblik på præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 267 TEUF.

DE PRÆJUDICIELLE SPØRGSMÅL

- 1 Court of Appeal (appeldomstol) forelægger hermed Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
 - i) Er den afledte opholdsret i medfør af artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF for en slægtning i opstigende linje til en unionsborger, der er arbejdstager, betinget af slægtingens fortsatte afhængighed af arbejdstageren?
 - ii) Er direktiv 2004/38/EF til hinder for, at en værtsmedlemsstat begrænser adgangen til sociale ydelser i form af kontantydelse for et familiemedlem, der har en afledt ret til ophold som følge af hendes afhængighed af en unionsborger, der er arbejdstager, når adgang til en sådan ydelse ville medføre, at hun ikke længere er afhængig af arbejdstageren?
 - iii) Er direktiv 2004/38/EF til hinder for, at en værtsmedlemsstat begrænser adgangen til sociale ydelser i form af kontantydelse for et familiemedlem, der har en afledt ret til ophold som følge af hendes afhængighed af en unionsborger, der er arbejdstager, med den begrundelse, at det pågældende familiemedlem som følge af ydelsen bliver en urimelig byrde for medlemsstatens sociale system?

Opholdsretten i henhold til direktiv 2004/38/EF

- 2 I direktiv 2004/38/EF fastlægges betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres

familiemedlemmer. Opholdsretten i medfør af direktiv 2004/38/EF defineres gennem henvisning til en række betingelser, der skal være opfyldt.

- 3 Direktivets artikel 3 angiver de »berettigede personer« i medfør af direktivet, der omfatter unionsborgere, som rejser til eller tager ophold i en medlemsstat, samt deres familiemedlemmer. Et »familiemedlem« defineres i artikel 2, stk. 2, som følger:
 - a) ægtefælle
 - b) partner, med hvem en unionsborger har indgået et registreret partnerskab i medfør af en medlemsstats lovgivning, hvis lovgivningen i værtsmedlemsstaten sidestiller et registreret partnerskab med ægteskab, samt under overholdelse af betingelserne i værtsmedlemsstatens relevante lovgivning
 - c) efterkommere samt direkte efterkommere af ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af unionsborgeren,
 - d) slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som forsørges af unionsborgeren.
- 4 Sagsøgeren i hovedsagen, GV, er et familiemedlem i medfør af artikel 2, stk. 2, litra d), dvs. hun har status af slægtning i opstigende linje, der forsørges af unionsborgeren.
- 5 I direktivets kapitel III fastlægges omfanget af den opholdsret, der tilkommer berettigede personer i medfør af direktivets bestemmelser. I artikel 6 foreskrives en ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas.
- 6 Artikel 7 fastlægger en ret til ophold i mere end tre måneder, hvis en unionsborger:
 - a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller
 - b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, eller
 - c) – er indskrevet ved en privat eller offentlig institution, der er godkendt eller som finansieres af værtsmedlemsstaten i medfør af dennes lovgivning eller administrative praksis, med henblik på dér som

hovedaktivitet at følge en uddannelse, herunder en erhvervsuddannelse, og

– er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde, efter den pågældende persons eget valg godtgør over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, eller

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

7 Artikel 14 i direktiv 2004/38/EF foreskriver fortsat ret til ophold:

1. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 6, så længe de ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.
2. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser.

Hvis der i særlige tilfælde er rimelig tvivl om, hvorvidt unionsborgeren eller dennes familiemedlemmer opfylder betingelserne i artikel 7, 12 og 13, kan medlemsstaterne undersøge, om disse betingelser er opfyldt. En sådan undersøgelse foretages dog ikke systematisk.

8 Direktiv 2004/38/EF regulerer ikke direkte adgangen til medlemsstaters sociale sikringsordninger. Direktivet giver medlemsstater mulighed for at begrænse adgangen til deres sociale sikringsordninger og at udelukke personer, der ikke har opholdsret, fra at opnå ydelser gennem adgang til statens sociale sikringsordninger. Det anføres i tiende betragtning:

(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.

9 I 21. betragtning angives tillige:

(21) Værtsmedlemsstaten bør dog kunne bestemme, om den vil udbetale sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller for arbejdssøgendes vedkommende i en længere periode, eller studiestøtte, herunder til erhvervsuddannelse, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold til andre unionsborgere end arbejdstagere,

selvstændige erhvervsdrivende eller personer, der har bevaret denne status.

10 Den foreliggende sag vedrører tillige [direktivets] artikel 24, der foreskriver følgende:

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 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.

Bekendtgørelse om De Europæiske Fællesskaber (fri bevægelighed for personer) 2015

11 Forpligtelserne i henhold til direktiv 2004/38/EF er gennemført i irsk ret ved European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I 548 af 2015) (bekendtgørelse om De Europæiske Fællesskaber (fri bevægelighed for personer) af 2015, herefter »*bekendtgørelsen af 2015*«).

12 I artikel 3(5)(b), i bekendtgørelsen af 2015 defineres et »*berettiget familiemedlem*« som:

- (i) unionsborgerens ægtefælle eller registrerede partner,
- (ii) unionsborgerens slægtning eller unionsborgerens ægtefælle eller registrerede partner –
 - (I) der ikke er fyldt 21 år, eller
 - (II) der forsørges af unionsborgeren eller af hans eller hendes ægtefælle eller registrerede partner, eller
- (iii) en slægtning i opstigende linje, som forsørges af unionsborgeren, eller hans eller hendes ægtefælle eller registrerede partner.

- 13 Retten til at tage ophold i Irland følger af artikel 6 i bekendtgørelsen af 2015, hvor artikel 6(3)(a) bestemmer:

(3)(a) En unionsborger, der er omfattet af regulation 3, stk. 1, litra a), har ret til at tage ophold i medlemsstaten i en periode, der ikke overstiger tre måneder, hvis han eller hun –

(i) er arbejdstager eller selvstændigt erhvervsdrivende i medlemsstaten,

(ii) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for medlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten for den pågældende selv og dennes familiemedlemmer,

(iii) er indskrevet ved en uddannelsesinstitution, der er godkendt eller som finansieres af medlemsstaten med henblik på dér som hovedaktivitet at følge en uddannelse, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten for den pågældende selv og dennes familiemedlemmer, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde, efter den pågældende persons eget valg, godtgør over for ministeren, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system,

eller

(iv) med forbehold af paragraph (4), er familiemedlem til en unionsborger, der opfylder en eller flere af betingelserne, der henvises til i clause (i), (ii) eller (iii).

- 14 Artikel 11(1) i bekendtgørelsen af 2015 fastsætter bevarelse af retten til ophold i Irland. Følgende fremgår af bestemmelsen:

11. (1) En person, der opholder sig i indlandet i medfør af regulation 6, 9 eller 10, bevarer ret til ophold i indlandet, så længe han eller hun opfylder de relevante bestemmelser i den gældende bekendtgørelse og ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

DE FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER, DER LIGGER TIL GRUND FOR FORELÆGGELSEN

- 15 De faktiske omstændigheder i hovedsagen, der ligger til grund for afgørelsen, er følgende. GV er rumænsk statsborger og mor til AC, der har rumænsk

statsborgerskab og opholder sig som arbejdstager i Irland. AC har tillige erhvervet irsk statsborgerskab ved naturalisation.

- 16 GV har opholdt sig i Irland ved flere lejligheder, herunder i perioden 2009-2011, hvorefter hun rejste tilbage til Rumænien. Det fremgår af oplysninger, der er indeholdt i hendes anmodning om at få tildelt en invaliditetsydelse, at hun i perioden 2011-2016 flyttede mellem Irland, Rumænien og Spanien. Minister for Employment Affairs and Social Protection (ministeren for beskæftigelse og social beskyttelse (herefter »ministeren«)) er af den opfattelse, at de af GV fremlagte oplysninger om denne periode har varieret.
- 17 GV har anført i en beediget erklæring, at hun har været separeret fra sin mand i de seneste 15 år, og at hun i den periode har været økonomisk afhængig af sin datter, der med jævne mellemrum har overført penge til moren. GV har til støtte for dette anbringende fremlagt dokumentation i form af overførsler gennem Western Union i 2007, 2008, 2011 og 2016.
- 18 GV vendte i 2017 tilbage til Irland og har siden opholdt sig i landet. GV har i en erklæring, der er afgivet under ed i den foreliggende sag, anført, at hendes gigtsygdom blev forværret i løbet af 2017. Den 28. september 2017, dvs. kort efter, at GV vendte tilbage til Irland, indgav hun en anmodning om invaliditetsydelse i medfør af Social Welfare Consolidation Act 2005, as amended (den konsoliderede lov af 2005 om social sikring og sociale tjenester) (som ændret) (herefter »lov af 2005«). GV har gjort gældende, at hun opholder sig lovligt i Irland, da hun som forælder forsørges af en unionsborger, der er arbejdstager. Det er ministerens opfattelse, at GV opholder sig i Irland med status af familiemedlem i opstigende linje, som forsørges af en unionsborger, der er arbejdstager i Irland, og at lovligheden af dette ophold afhænger af, om hun fortsat opfylder betingelserne for opholdet.
- 19 I november 2017 tildelte ministeren GV et personal public service number (personnummer for offentlige ydelser). Et personal public service number er et individuelt identifikationsnummer, som tildeles personer med ophold i Irland, hvormed der er mulighed for at opnå sociale velfærdsydelser.
- 20 Først blev der givet afslag på ansøgningen om invaliditetsydelse ved afgørelse af 27. februar 2018. Der blev indgivet en klage over afgørelsen den 12. februar 2019, men klager fik ikke medhold. Det blev i begge tilfælde fastslået, at GV ikke havde ret til ophold i Irland. Efter anmodning fra den regeringsuafhængige interesseorganisation Crosscare på vegne af GV blev der foretaget en prøvelse af afgørelsen i appelsagen. Ved afgørelse af 2. juli 2019 blev det fastslået, at GV havde opholdsret, men at hun ikke havde ret til at modtage sociale ydelser.
- 21 Herefter blev der indgivet en anmodning til Chief Appeals Officer (overordnet klageinstans) om en efterprøvelse af afgørelsen ved Appeals Officer (klageinstans). Der blev truffet afgørelse vedrørende efterprøvelsen den 23. juli 2019, hvor det blev fastslået, at GV ikke var berettiget til invaliditetsydelse. Chief

Appeals Officer bemærkede, at Appeals Officer fandt det »godtgjort, at [GV] er en slægtning i opstigende linje, som forsørges af en unionsborger, der er arbejdstager i Irland«. Det fremgik tillige, at Appeals Officer var af den opfattelse, at GV havde »godtgjort, at afhængigheden forelå, inden [GV] sluttede sig til sin datter i Irland«. Chief Appeals Officer drog følgende konklusion for så vidt angår GV's opholdsret:

»I overensstemmelse med direktiv 2004/38/EF og bekendtgørelsen af 2015 (S.I 548 af 2015), hvorved direktivet er gennemført, er opholdsretten dog ikke ubetinget. I direktivet og bekendtgørelsen er der en sondring mellem økonomisk aktive og ikke-aktive personer.

Artikel 11 i S.I. 548 af 2015, der vedrører retten til ophold, foreskriver:

En person, der opholder sig i indlandet i medfør af regulation 6, 9 eller 10 bevarer ret til ophold heri, så længe han eller hun opfylder de relevante bestemmelser i den gældende bekendtgørelse og ikke bliver en urimelig byrde for medlemsstatens sociale system.

Mens [GV] opholder sig i indlandet i medfør af artikel 6, er opholdsretten ikke ubetinget, og hun har opholdsret, så længe hun opfylder bestemmelserne i artikel 6 og ikke bliver en urimelig byrde for medlemsstatens sociale system.

Det er derfor ikke min opfattelse, at Appeals Officer har begået en retlig fejl af de grunde, der er anført af frk. Hetherington på vegne af [GV], og under disse omstændigheder træffes afgørelse om, at der ikke skal ske en efterprøvelse af afgørelsen ved Appeals Officer.«

Henvisningen i afsnittet ovenfor til »artikel 6« angår regulation 6 i den ovennævnte bekendtgørelse og ikke direktivets artikel 6. Regulation 6(3)(a) svarer til direktivets artikel 7, stk. 1, og gennemfører denne i irsk lovgivning.

INVALIDITETSYDELSE – DEN RELEVANTE LOVGIVNING

22 Invaliditetsydelse ydes i medfør af chapter 10, part 3, i lov af 2005 til personer, der opfylder kriterierne i henhold til section 210 i lov af 2005, dvs.:

- (a) Personen er fyldt 16 år, men er ikke nået pensionsalderen.
- (b) Personen oplever som følge af en konkret funktionsnedsættelse en væsentlig hindring for at påtage sig arbejde, der, såfremt personen ikke led af en funktionsnedsættelse, ville være passende set i relation til personens alder, erfaring og kvalifikationer, uafhængigt af, om personen deltager i træning for personer med funktionsnedsættelse i medfør af section 68 i Health Act, 1970 (sundhedslov, 1970).

- (c) Det beløb, personen har til rådighed hver uge med forbehold af subsection (2), overstiger ikke den invaliditetsydelse (under hensyntagen til enhver forøgelse af beløbet), der skulle udbetales til personen i medfør af chapter 10, hvis den pågældende person ikke havde nogle midler.
- 23 Invaliditetsydelse er en social bistandsydelse, der udbetales, uden at den pågældende modtager har betalt sociale sikringsbidrag. Ydelsen finansieres gennem almindelig beskatning og kategoriseres i national sammenhæng som kontantydelse¹. Invaliditetsydelse udgør ifølge forordning (EF) 883/2004 særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse. Ydelsen er opført i bilag X til forordning 883/2004. Ydelsens formål er at beskytte mod fattigdom (jf. Petecel mod Minister for Social Protection [2020] IESC 41, præmis 29). Den irske stat havde udgifter for i alt 1.6 mia. EUR til betaling af invaliditetsydelse i 2018.
- 24 En person skal for at være berettiget til at modtage invaliditetsydelse opfylde en række kriterier, herunder medicinske kriterier og en økonomisk kontrol. I medfør af de medicinske kriterier skal personen som følge af en konkret funktionsnedsættelse opleve en væsentlig hindring for at påtage sig arbejde, der, såfremt personen ikke led af en funktionsnedsættelse, ville være passende set i relation til personens alder, erfaring og kvalifikationer, uafhængigt af, om personen deltager i træning for personer med funktionsnedsættelse i medfør af section 68 i Health Act, 1970. Kontrollen af de økonomiske forhold omfatter en beregning af samtlige midler i overensstemmelse med reglerne, der er indeholdt i schedule 3 til lov af 2005. Den omfatter en beregning af alle de indtægter og den kapital, som den enkelte har til rådighed. Beregningen af indtægter omfatter ethvert beløb, som en person modtager fra et familiemedlem. Invaliditetsydelse tilfalder de pågældende personer, så længe de fortsat opfylder kriterierne for at modtage ydelse.
- 25 Alene personer, der varigt opholder sig i indlandet, er i henhold til section 210(9) i lov af 2005 berettigede til at opnå invaliditetsydelse. Varigt ophold defineres i section 246(1) i lov af 2005. Section 246(5) i lov af 2005 er til hinder for, at personer tager varigt ophold i medlemsstaten (i medfør af loven), hvis de ikke har opholdsret i Irland. Den afgørelse, som GV har anfægtet, vedrørte en vurdering af, om hun havde opholdsret i Irland, og om hun, hvis hun mister sin status som forsørget familiemedlem, bliver en urimelig byrde for medlemsstatens sociale system.

¹ – Det sociale velfærdssystem i Irland omfatter almene ydelser (f.eks. børnebidrag), bidragsydelse (der er knyttet til udbetaling af Pay Related Social Insurance (sociale sikringsbidrag, der er knyttet til lønnen) [(PRSI)] og finansieres af Social Insurance Fund (social sikringsfond)) og bidragsydelse (der ikke er knyttet til udbetaling af PRSI-bidrag) og finansieres gennem almindelig skatteopkrævning).

DEN HIDTIDIGE SAG

- 26 Ved kendelse af 21. oktober 2019 afsagt af High Court fik GV tilladelse til at begære domstolsprøvelse af afgørelsen ved Appeals Officer af 23. juli 2019. Sagen blev forelagt dommer Simons, der traf afgørelse den 29. maj 2020. High Court traf afgørelse om annulation af den afgørelse, der var truffet ved Chief Appeals Officer, og udtalte tillige, at ordene »[...] og ikke bliver en urimelig byrde for medlemsstatens sociale system«, der er indeholdt i regulation 11(1) i European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I 548 of 2015), er i strid med Rådets direktiv 2004/38/EF, hvis de finder anvendelse over for personer, der har opholdsret i medfør af artikel 6(3)(a)(iv) i bekendtgørelsen af 2015, når den pågældende person er familiemedlem til en unionsborger, der opfylder de betingelser, hvortil artikel 6(3)(a)(i) i bekendtgørelsen af 2015 henviser.
- 27 Sammenfattende var det High Courts vurdering, at GV havde status som familiemedlem som omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 2, litra d), og at hun opfyldte betingelsen om afhængighed i henhold til artikel 2, stk. 2, litra d), idet det ifølge dommeren ved High Court ikke er en betingelse for at bevare opholdsretten i en værtsmedlemsstat i tilfælde, hvor der foreligger afhængighed (for den pågældende unionsborgers familiemedlem) i oprindelseslandet på det tidspunkt, hvor familiemedlemmet ansøger om at slutte sig til unionsborgeren i værtsmedlemsstaten, at familiemedlemmet fortsat forsørges af unionsborgeren. Dommeren fandt derfor, at GV havde opholdsret i medlemsstaten, og at der ikke er krav »i henhold til artikel 7, stk. 1, litra a), eller 7, stk. 1, litra b) om selvforsørgelse for så vidt angår en arbejdstager, der forsørger et familiemedlem«. Dommeren vurderede, at Chief Appeals Officer havde begået en fejl og anførte følgende (i præmis 85 og 86):

»85. Både Chief Appeals Officers begrundelse og de bestemmelser i regulation 11, som hun lagde til grund herfor, er uforenelige med kriterierne i unionsborgerskabsdirektivet. EU-lovgiver har vurderet, at det ikke er en urimelig byrde for en medlemsstat at give familiemedlemmer, der forsørges af en vandrende arbejdstager, ret til ligebehandling for så vidt angår sociale ydelser. Kravet om selvforsørgelse finder ikke anvendelse i relation til familiemedlemmer, der forsørges af en vandrende arbejdstager, som lovligt opholder sig i medlemsstaten i en periode på mere end tre måneder.

86. Mens det er i overensstemmelse med EU-retten at fastsætte krav om selvforsørgelse for så vidt angår EU-borgere med anden status i medfør af unionsborgerskabsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra b) og 7, stk. 1, litra c), rækker regulation 11 i den nationale bekendtgørelse for vidt og er ugyldig, såfremt bestemmelsen medfører, at krav udstrækkes til at omfatte et *familiemedlem, der forsørges af en vandrende arbejdstager, der har lovligt ophold i medlemsstaten. Regulation 11 skal undlades anvendt, da den er uforenelig med bestemmelserne i unionsborgerskabsdirektivet, der har direkte virkning.*«

- 28 Chief Appeals Officer og ministeren appellerede afgørelsen til Court of Appeal, der har vurderet, at der er behov for præjudiciel forelæggelse for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF.

SAMMENFATNING AF PARTERNES ARGUMENTER

- 29 Ministeren har gjort gældende, at ordlyden »[...] og ikke bliver en urimelig byrde for medlemsstatens sociale system« i artikel 11, stk. 1 i bekendtgørelsen af 2015« er forenelig med direktivet for så vidt angår personer som GV, der indrejser i en medlemsstat og påberåber sig en afledt opholdsret med den begrundelse, at de som familiemedlemmer i opstigende linje forsørges af unionsborgere, der som arbejdstagere udøver deres ret til fri bevægelighed i medlemsstaten. Ministeren har anført, at definitionen af et familiemedlem som indeholdt i artikel 2, stk. 2, litra d), i direktiv 2004/38/EF forudsætter, at familiemedlemmet fortsat forsørges af unionsborgeren, så længe den afledte opholdsret gøres gældende, og at den afledte opholdsret fortabes, når personen ikke længere forsørges. Ministeren har gjort gældende, at GV ikke fortsat som angivet ville være afhængig af sin datter, hvis GV opnåede invaliditetsydelse, og at hun dermed ikke længere ville have en afledt opholdsret i medfør af direktiv 2004/38/EF.
- 30 Til støtte herfor har ministeren bemærket, at direktivets formål er at etablere en betinget opholdsret, og at enhver ret til at opnå sociale ydelser fra en medlemsstat forudsætter, at man kan godtgøre en opholdsret (jf. sag C-333/13 Dano mod Jobcenter Leipzig (ECLI:EU:C:2014:2358), i præmis 68-71). Ifølge ministeren har Domstolen tillige anerkendt medlemsstaternes ret til at begrænse adgangen til deres sociale sikringsordninger, hvorved alene de personer, der opfylder betingelserne for at opnå opholdsret, har ret til at opnå udbetaling af sociale ydelser (jf. sag C-333/13 Dano mod Jobcenter Leipzig i præmis 73-75, C-140/12 Brey (ECLI:EU:C:2013:565), C-308/14 Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (ECLI:EU:C:2016:436) og C-67/14 Alimanovic (ECLI:EU:C:2015:597)).
- 31 Det er ministerens opfattelse, at regulation 11(1) i bekendtgørelsen af 2015 ikke absolut er til hinder for at tilkende sociale ydelser, men at bestemmelsen snarere foreskriver en vurdering af, om tildeling af den omtvistede sociale ydelse under de konkrete foreliggende omstændigheder vil medføre, at den relevante ansøger bliver en »urimelig byrde for medlemsstatens sociale system«.
- 32 High Court fandt, at spørgsmålet om afhængighed endeligt afgøres på det tidspunkt, hvor et familiemedlem ansøger om at slutte sig til unionsborgeren, der er arbejdstager i værtsmedlemsstaten, dvs. at afhængighed alene skal vurderes »i oprindelseslandet og på det tidspunkt, hvor familiemedlemmet ansøger om at slutte sig til den unionsborger, som de forsørges af«. Ministeren har anført, at denne vurdering ikke er i overensstemmelse med den måde, hvorpå High Court tidligere har vurderet begrebet afhængighed. Ministeren har bemærket, at de relevante retter i tidligere afgørelser snarere har fokuseret på, om der kunne

konstateres afhængighed (navnlig forud for indrejsen i medlemsstaten) end på de omstændigheder, hvorved afhængighed enten *ophører* efter indrejse i medlemsstaten eller anses for fortsat at eksistere. Det fremgår af ministerens indlæg, at når afhængighed ophører, ophører også den afledte opholdsret, der beror på denne afhængighed. Det kommer f.eks. til udtryk gennem formuleringen (som »forsørges«) i direktivets artikel 2, stk. 2. Det er ministerens opfattelse, at intet i EU-retten er til hinder for en revurdering af, om den påståede afhængighed, der er grundlaget for den afledte opholdsret, fortsat foreligger i værtsmedlemsstaten. Direktivets artikel 14, stk. 2, bekræfter derimod, at retten til ophold i medfør af direktivets artikel 7 bevares, så længe et familiemedlem fortsat opfylder de i direktivet opstillede betingelser.

- 33 I anledning af GV's inddragelse af sag 316/85 Lebon (ECLI:EU:C:1987:302) har ministeren henvist til Domstolens vurdering i den pågældende sag, hvorefter afhængighed, for så vidt angår spørgsmålet om rettigheder i medfør af bekendtgørelse 1612/68, vedrører de »faktiske forhold – at den pågældende forsørges af arbejdstageren – uden at det er nødvendigt at fastslå, hvad der er grunden til denne forsørgelse« (se tillige sag C-1/05 Jia (ECLI:EU:C:2007:1) præmis 36-37). I Lebon bekræftede Domstolen tillige, at retten til sociale ydelser kan fortabes, når den relevante person ikke længere forsørges af det pågældende familiemedlem (jf. præmis 14). Sag C-218/14 Singh (ECLI:EU:C:2015:476) bekræftede, at den ret til ophold på værtsmedlemsstatens område, som familiemedlemmer til en unionsborger har i medfør af direktivets artikel 7, stk. 2, kun bevares, så længe familiemedlemmerne opfylder betingelserne i denne bestemmelse (jf. præmis 57).
- 34 Ministeren har tillige gjort gældende, at det ifølge Domstolen er en forudsætning for at antage afhængighed, at »det bevises, at der foreligger et reelt afhængighedsforhold« (Sag C-423/12 Reyes (ECLI:EU:C:2014:16) præmis 20; Sag C-1/05 Jia præmis 20). Ministeren har bemærket, at Domstolen i Reyesdommen bekræftede, at definitionen i artikel 2, stk. 2, forudsætter, at afhængigheden foreligger forud for indrejse i en medlemsstat (i præmis 22), og tilkendegav, at en sådan afhængighed kan godtgøres ved at fremlægge dokumentation for jævnlige overførsler af pengebeløb til den forsørgede. Domstolen bemærkede tillige, at det forhold, at et familiemedlem har mulighed for at finde arbejde, ikke har betydning for fortolkningen af begrebet afhængighed, og at en medlemsstat ikke i forbindelse med vurderingen af, om den pågældende »forsørges«, kan stille krav om, at familiemedlemmet skal godtgøre, at vedkommende har forsøgt at finde arbejde i sit oprindelsesland med henblik på at kunne opnå status som person, der forsørges af en unionsborger (jf. præmis 28 og præmis 33). Ministeren har dog anført, at Reyes-sagen vedrørte indrejse i medlemsstaten, dvs. den forudgående vurdering af afhængighed ved indrejse i landet. Sagen vedrørte ikke som her spørgsmålet om, hvorvidt status som afhængig kan fortabes, når familiemedlemmet opholder sig i værtsstaten.
- 35 GV har gjort gældende, at regulation 11(1) i de nationale gennemførelsesregler er retsstridig og i uoverensstemmelse med unionsborgerskabsdirektivet, da man

derved har indført et kriterium vedrørende »urimelig byrde« for EU-borgere, der arbejder i medlemsstaten, og for berettigede familiemedlemmer såsom en slægtning i opstigende linje, som forsørges af unionsborgeren, under omstændigheder, hvor direktivets artikel 7 ikke indeholder et tilsvarende kriterium. GV's datter, der er unionsborger, har opholdt sig og har været arbejdstager i medlemsstaten i mange år; hun har derfor opholdsret i Irland i medfør af artikel 7, stk. 1, litra a). Som slægtning i opstigende linje, der forsørges af unionsborgeren, har GV dermed opholdsret i Irland i medfør af artikel 7, stk. 1, litra d). Når et familiemedlem som GV opholder sig i en medlemsstat i medfør af artikel 7, stk. 1, litra d), som familiemedlem til en EU-borger, der er bosiddende i henhold til artikel 7, stk. 1, litra a), er ingen af disse personer underlagt kriteriet vedrørende en »urimelig byrde«. GV har gjort gældende, at de betingelser, der gælder for de enkelte kategorier af unionsborgere og deres familiemedlemmer, er udtømmende oplistet i artikel 7, og at medlemsstaterne ikke er berettigede til at fastsætte andre betingelser end de, der er indeholdt i artiklen. Betingelsen om selvforsørgelse vedrører alene økonomisk inaktive borgere og deres familiemedlemmer; og studerende og deres familiemedlemmer. For så vidt angår sidstnævnte begrænses omfanget af en studerendes familiemedlemmer, der har ret til ophold, i henhold til artikel 7, stk. 4.

- 36 Dertil kommer, som dommeren ved High Court bemærkede i præmis 21 i sin afgørelse, at *»ikke alene EU-borgere, men også de familiemedlemmer, der som tredjelandstatsborgere har midlertidig eller permanent opholdsret i værtsmedlemsstaten, har ret til ligebehandling«*. Artikel 24, stk. 2, giver mulighed for en undtagelse, hvorefter en værtsmedlemsstat ikke er forpligtet til udbetaling af sociale ydelser, men denne undtagelse finder alene anvendelse under de første tre måneder af et ophold (artikel 6), eller over for EU-borgere, der søger arbejde [artikel 14, stk. 4, litra b)]; og ingen af disse er relevante i den foreliggende sag.
- 37 GV har tillige gjort gældende, at ministerens anbringende, hvorefter retten til sociale ydelser ville medføre, at GV ikke længere blev forsørget af sin datter, ikke understøttes af Domstolens retspraksis i relation til begrebet afhængighed. Som Domstolen tilkendegav i præmis 21 i Reyes-dommen:
- »Denne afhængighed følger af en faktisk situation, der er karakteriseret ved, at den materielle bistand til familiemedlemmet sikres af den unionsborger, som har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, eller af dennes ægtefælle (jf. i denne retning Jia-dommen, præmis 35).«
- 38 Det blev tillige anført i Reyes-dommen i præmis 22, at *»[b]ehovet for den materielle bistand skal foreligge i en sådan efterkommers oprindelsesland eller i det land, hvorfra denne kom, på det tidspunkt, hvor den pågældende ansøger om at slutte sig til nævnte borger«*, og at det foregående er opfyldt, når: *»[e]n unionsborger, [der ...] i en anseelig periode regelmæssigt udbetaler en sum penge til denne efterkommer – hvilken sum er nødvendig for sidstnævnte til at sørge for sine grundlæggende fornødenheder i oprindelseslandet – kan godtgøre, at der*

foreligger et reelt afhængighedsforhold mellem denne efterkommer og nævnte borger« (i præmis 24).

- 39 I Reyes-dommen behandlede Domstolen også spørgsmålet om, hvorvidt et familiemedlem kunne fortabe sin status som afhængig, når vedkommende befandt sig i en værtsmedlemsstat (da familiemedlemmet i den pågældende sag fandt arbejde), og tilkendegav i præmis 33, at *»artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at det ved fortolkningen af den i bestemmelsen fastsatte betingelse »som forsørges af unionsborgeren« ikke har nogen betydning, at et familiemedlem på grund af personlige forhold såsom alder, uddannelse og helbred vurderes at have gode forudsætninger for at finde arbejde, og vedkommende desuden har til hensigt at arbejde i værtsmedlemsstaten«.*
- 40 Som dommeren ved High Court fastslog i præmis 51-52 i afgørelsen i den foreliggende sag:

»51. Det samme gør sig gældende, når afhængigheden efterfølgende ophører, fordi det pågældende familiemedlem opnår ret til sociale ydelser i en værtsmedlemsstat. Under forudsætning af, at den krævede afhængighed blev konstateret i oprindelseslandet på det tidspunkt, hvor ansøgningen om afledt ret blev foretaget, påvirkes status for opholdsretten ikke, fordi der efterfølgende opnås sociale ydelser.

52. Den modsatte fortolkning, der blev fremført på vegne af de sagsøgte, er ikke alene i strid med ovennævnte retspraksis, men den ville også være i strid med unionsborgerskabsdirektivets artikel 24 [...].«

- 41 GV tillader sig at være uenig i argumenterne, der er fremført på vegne af ministeren, hvorefter Domstolens afgørelser i sager som Lebon, Jia og Reyes primært vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der kan konstateres afhængighed som grundlag for oprindelig ret til ophold, frem for en vurdering af hvilke omstændigheder, der bevirker, at afhængighed ophører eller fortsat foreligger. Det var netop denne problemstilling, der blev vurderet af Domstolen i Lebon-sagen og Reyes-sagen. Som Domstolen bemærkede i præmis 20 i Lebon-dommen:

»En ansøgning om minimex fra et medlem af den vandrende arbejdstagers familie, som forsørges af arbejdstageren, [kan] ikke indvirke på dennes status som familiemedlem, der forsørges af arbejdstageren. Hvis man ikke antog det, ville det nemlig være det samme som at anerkende, at udbetalingen af minimex kan bevirke, at den pågældende mister sin status som familiemedlem, der forsørges af arbejdstageren, og dette kunne begrunde, enten at minimex inddrages, eller endog, at den pågældende mister sin ret til ophold. En sådan løsning ville i praksis forhindre det familiemedlem, der forsørges af arbejdstageren, i at ansøge om minimex og ville som følge heraf gøre indgreb i den ligestilling, der er tillagt den vandrende arbejdstager. Der må derfor ses bort fra minimex ved

bedømmelsen af, om en person har status som familiemedlem, der forsørges af arbejdstageren.«

GV har tillige gjort gældende, at ministerens argument, hvorefter hovedproblemstillingen er de omstændigheder, der medfører, at afhængighed ophører eller fortsat foreligger, er behæftet med en væsentlig mangel på logik. Hvis det er korrekt, som anført af sagsøgte i første instans, at det kan udledes af Reyes og de deri anførte henvisninger, at forudsætningen om godtgørelse af afhængighed som grundlag for at konstatere status som et berettiget familiemedlem vedrører spørgsmålet om afhængighed i oprindelseslandet, er ministerens bemærkning om, at det tillige er nødvendigt at godtgøre fortsat afhængighed i værtsmedlemsstaten fuldstændig misforstået.

- 42 Det er endelig gjort gældende på vegne af GV, at ministerens opfattelse ville være i strid med retten til ligebehandling i medfør af unionsborgerskabsdirektivets artikel 24, der alene foreskriver tre undtagelser, hvoraf ingen finder anvendelse i den foreliggende sag. Det blev bekræftet af Domstolen i forenede sager C-22/08 og C-23/08 Vatsouras (ECLI:EU:C:2009:344), C-75/11 Kommissionen mod Østrig (ECLI:EU:C:2012:605) og C-333/13 Dano. Som Domstolen understregede i sag C-46/12 L.N. (ECLI:EU:C:2013:97), skal artikel 24, stk. 2, i sin egenskab af undtagelse til princippet om ligebehandling som fastsat i artikel 18 TEUF, og som artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF blot er et konkret udtryk for, ifølge Domstolens praksis fortolkes strengt og i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, herunder bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet og arbejdskraftens frie bevægelighed. Selv om det blev anført i Domstolens afgørelse i Brey-dommen, at medlemsstater kan have en »*skønsmargin*«, bemærkede Domstolen tillige, at denne ikke skal anvendes af medlemsstaterne på en måde, der ville være i strid med formålet med direktiv 2004/38/EC.

REDEGØRELSE FOR DEN FORELÆGGENDE RETS BEGRUNDELSER FOR AT FORETAGE PRÆJUDICIEL FORELÆGGELSE

- 43 Selv om de domme, som parterne har støttet sig på, berører de spørgsmål, der hermed er forelagt, behandler ingen af dem de konkrete spørgsmål i forelæggelsen, og det kan ikke antages, at de problemstillinger, der er opstået i denne sag, udgør *acte claire*. Lebon-sagen, som GV har støttet sig på, stammer fra 1987 og vedrører [forordning] 1612/68. De rejste problemstillinger er af systemisk betydning for vurderingen af opholdsretten for familiemedlemmer, der forsørges af unionsborgere i medfør af direktiv 2004/38/EF, og af disse familiemedlemmers ret til adgang til ydelser i værtsmedlemsstaters sociale velfærdssystemer. De forelagte spørgsmål vedrører såvel fortolkningen af direktiv 2004/38/EF som Den Europæiske Unions Domstols eksisterende retspraksis, og det er Court of Appeals (appeldomstol) opfattelse, at der er behov for afgørelse af de præjudicielle spørgsmål med henblik på at give denne ret mulighed for at træffe afgørelse i hovedsagen.

[udelades]

ARBEJDS
DOKUMENT