DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 29 oktober 1998 *

I mål C-185/96,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Maria Patakia, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Grekland, företrädd av Ioanna Galani-Maragkoudaki, biträdande särskild juridisk rådgivare med förordnande vid avdelningen för gemenskapsrättsliga tvister vid utrikesministeriet, och Stamatina Vodina, specialiserad vetenskaplig medarbetare vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Greklands ambassad, 117, Val Sainte-Croix, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 48 och 52 i EG-fördraget samt enligt artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33), artikel 7 i 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, s. 24; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 52), artikel 7 i rådets direktiv 75/34/EEG av den 17 december 1974 om rätten för medborgare i en medlemsstat att stanna kvar inom en annan medlemsstats territorium efter att där ha drivit egen rörelse (EGT L 14, 1975, s. 10; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 172) och artikel 3 i rådets förordning

* Rättegångsspråk: grekiska.

(EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (konsoliderad version EGT C 325, 1992, s. 1; för svensk version se EGT L 28, 1997, s. 1), genom att i lagar och andra författningar eller i förvaltningspraxis endast på grund av medborgarskapet utesluta arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater, vare sig de är anställda eller egenföretagare, samt deras familjemedlemmar, dels från att erkännas som barnrika familjer och därigenom inte utbetala det särskilda bidraget härför, dels från utbetalning av barntillägg,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet samt domarna P. Jann (referent), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann och M. Wathelet,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 12 mars 1998,

och efter att den 30 april 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har i ansökan som inkom till domstolens kansli den 31 maj 1996, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget, yrkat att domsto-

len skall fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 48 och 52 i EG-fördraget samt enligt artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33), artikel 7 i 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, s. 24; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 52), artikel 7 i rådets direktiv 75/34/EEG av den 17 december 1974 om rätten för medborgare i en medlemsstat att stanna kvar inom en annan medlemsstats territorium efter att där ha drivit egen rörelse (EGT L 14, 1975, s. 10; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 172) och artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (konsoliderad version EGT C 325, 1992, s. 1; för svensk version se EGT L 28, 1997, s. 1), genom att i lagar och andra författningar eller i förvaltningspraxis endast på grund av medborgarskapet utesluta arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater, vare sig de är anställda eller egenföretagare, samt deras familjemedlemmar, dels från att erkännas som barnrika familjer och därigenom inte utbetala det särskilda bidraget härför, dels från utbetalning av barntillägg.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

2 I artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 1612/68 föreskrivs:

"1. En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om han eller hon skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning.

2. Arbetstagaren skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare."

3 I artikel 7 i förordning nr 1251/70 stadgas följande:

"Rätten till likabehandling som fastställdes i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 skall gälla även för personer som omfattas av denna förordning."

4 I artikel 7 i direktiv 75/34 föreskrivs:

"Medlemsstaterna skall för personer som har rätt att stanna kvar inom deras territorium tillämpa den rätt till likabehandling som fastställts genom rådets direktiv om upphävande av begränsningar av etableringsfriheten i enlighet med avdelning III i det allmänna handlingsprogram som föreskriver sådant upphävande."

5 I artikel 3.1 i förordning nr 1408/71 stadgas följande:

"1. Om något annat inte följer av de särskilda bestämmelserna i denna förordning har personer, som är bosatta inom en medlemsstats territorium och för vilka denna förordning gäller, samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare."

Grekiska bestämmelser

6 I artiklarna 1 och 2 i lag nr 1910/1944, som kodifierar bestämmelserna om skydd för barnrika familjer, definieras vilka villkor som måste vara uppfyllda för att en familj skall anses som barnrik och i artikel 3—12 uppräknas olika förmåner som denna klassificering ger rätt till. Förmånerna ges antingen i form av en nedsättning av eller en befrielse från avgifter eller i form av beviljande av ett stöd eller en förmånsbehandling inom sådana områden som undervisning, hälsa, bostad, rättsväsen, tillträde till offentlig anställning samt transporter.

7 I förordning nr 1153/1972 om skydd för barnrika familjer föreskrivs att barnrika familjer med hemvist i Grekland skall erhålla kontantförmåner. Beviljandet av dessa förmåner är, bland annat, beroende av villkor som är knutna till att familjemedlemmarna har grekiskt medborgarskap eller ursprung.

8 I artikel 63.1—2 i lag nr 1892/1990 av den 31 juli 1990 om åtgärder för att komma till rätta med befolkningsrelaterade problem föreskrivs att månatliga kontantförmåner under tre år skall beviljas en moder som föder sitt tredje barn. Enligt artikel 63.3 skall för varje barn under 25 år en månatlig kontantförmån utgå till modern som betraktas som försörjare av en barnrik familj enligt lag nr 1910/1944. I artikel 63.4 föreskrivs att en pension på livstid skall utgå till en moder som inte längre har rätt till de förmåner som avses i artikel 63.3. Enligt tillämpningsföreskrifterna av den 7 och den 21 februari 1991 är beviljandet av förmånerna beroende av villkor som är knutna till att familjemedlemmarna har grekiskt medborgarskap eller ursprung.

Det administrativa förfarandet

9 Efter klagomål från gemenskapsmedborgare som arbetade i Grekland om att klassificeringen som barnrik familj och beviljandet av de förmåner som var knutna till denna i detta land var förbehållna grekiska medborgare begärde kommissionen i skrivelser av den 2 mars och den 11 juni 1992 att de grekiska myndigheterna skulle inkomma med synpunkter på denna punkt. Dessa svarade i skrivelse av den 23 juni 1992 i huvudsak att den ifrågavarande regleringen utgjordes av ett flertal bestämmelser med olika innehåll, huvudsakligen av social karaktär, som alla syftade till att hjälpa barnrika familjer med hemvist i Grekland oberoende av om de berörda personerna var arbetstagare. Vad närmare bestämt gällde lag nr 1892/1990 framhöll dessa myndigheter att de i lagen föreskrivna förmånerna med hänsyn till lagens befolkningspolitiska syfte inte omfattades av icke-diskrimineringsprincipen i fördraget.

10 Kommissionen, som ansåg att de ifrågavarande bestämmelserna och därtill knuten förvaltningspraxis utgjorde diskriminerande behandling som stred mot gemenskapsrätten, beslutade att med stöd av artikel 169 i fördraget inleda ett fördragsbrottsförfarande mot Grekland och delgav därför den grekiska regeringen genom skrivelse av den 20 juli 1993 en formell underrättelse i vilken den uppmanade regeringen att inkomma med synpunkter inom två månader.

11 Då Republiken Grekland inte besvarade skrivelsen, delgav kommissionen denna stat genom skrivelse av den 18 maj 1995 ett motiverat yttrande i vilken den anmodade Republiken Grekland att vidta åtgärder för att rätta sig efter yttrandet inom två månader från delgivningen.

12 Som svar på det motiverade yttrandet översände den grekiska regeringen, efter att i skrivelse av den 3 augusti 1995 ha meddelat att de ifrågavarande bestämmelserna skulle ändras, i skrivelse av den 19 december 1995 ett lagförslag.

13 I skrivelse av den 24 april 1996 till den grekiska regeringen anmärkte kommissionen att förslaget ännu endast befann sig på ett första stadium i antagandeförfarandet, att det inte fanns några som helst uppgifter om när ett antagande kunde förväntas och att förslaget dessutom inte syntes råda bot på alla klagomål som hade framförts i det motiverade yttrandet. Kommissionen väckte därför förevarande talan.

14 Efter det att talan hade väckts meddelade Republiken Grekland domstolen att lag nr 2459/1997 hade antagits och offentliggjorts i *Republiken Greklands officiella tidning* av den 18 februari 1997 och att artikel 39 i denna lag utsträcker rätten till de förmåner som föreskrivs i lag nr 1910/1944 och artikel 63.1—3 i lag nr 1892/1990 till gemenskapsmedborgare.

Saken

15 Enligt kommissionen utgör alla förmåner som föreskrivs i de ifrågavarande grekiska bestämmelserna, med undantag av befrielsen från militärtjänstgöring som föreskrivs i artikel 5 i lag nr 1910/1944 som endast berör grekiska medborgare, sociala förmåner i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Förmånerna avseende sjukvård som föreskrivs i lag nr 1910/1944 och kontantförmånerna som föreskrivs i förordning nr 1153/1972 samt i artikel 63.1—3 i lag nr 1892/1990 utgör enligt kommissionen också sociala trygghetsförmåner i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71.

16 Kommissionen har härav dragit slutsatsen att de omtvistade bestämmelserna i den utsträckning som de är diskriminerande eller tillämpas diskriminerande direkt på grund av medborgarskapet strider mot den fria rörligheten för personer som följer av artiklarna 48 och 52 i fördraget och närmare bestämt mot principen om likabehandling av arbetstagare som har införts genom artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 och genom artikel 3.1 i förordning nr 1408/71.

17 Republiken Grekland har förebrått kommissionen för att den inte tagit någon hänsyn till den klara avsikt att ändra de ifrågavarande bestämmelserna som denna stat har visat under det administrativa förfarandet och vilken, efter det att talan hade väckts, utmynnade i antagandet av lag nr 2459/1997.

18 På denna punkt bör noteras att domstolen i fast praxis har funnit att påstådda fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av läget i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att förändringar som har skett därefter inte kan beaktas av domstolen (se särskilt dom av den 18 december 1997 i mål C-361/95, kommissionen mot Spanien, REG 1997, s. I-7351, punkt 13).

19 Då förevarande talan gäller tillämpningen av likabehandlingsprincipen vad gäller sociala förmåner och sociala trygghetsförmåner (beträffande tillämpligheten av förordning nr 1612/68 i förening med förordning nr 1408/71, se dom av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala, REG 1998, s. I-2691, punkt 27) bör erinras om innehållet i dessa begrepp.

20 Vad, för det första, beträffar begreppet sociala förmåner följer av fast praxis att detta skall anses avse alla förmåner, med eller utan anknytning till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns inhemska arbetstagare på grund av deras objektivt konstaterbara ställning som arbetstagare eller enbart därför att de är bosatta inom det nationella territoriet och vilkas utsträckning till att även gälla arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater således kan antas underlätta deras rörlighet inom gemenskapen (domen i det ovannämnda målet Martínez Sala, punkt 25).

21 Såsom kommissionen har gjort gällande följer av denna definition att alla förmåner för barnrika familjer som föreskrivs i de ifrågavarande grekiska bestämmelserna utgör sociala förmåner i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Enligt denna föreskrift skall arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater åtnjuta samma förmåner på samma villkor som grekiska arbetstagare.

Denna likabehandling skall även tillämpas på familjemedlemmar som försörjs av arbetstagaren (dom av den 26 februari 1992 i mål C-3/90, Bernini, REG 1992, s. I-1071, punkt 28).

22 Kommissionen har även gjort gällande att även om det i lag nr 1910/1944 inte finns några bestämmelser om krav på grekiskt medborgarskap så följer av fast förvaltningspraxis att klassificeringen som barnrik familj, och de därtill knutna förmånerna, är förbehållen grekiska medborgare. Republiken Grekland har inte motsagt detta påstående, vilket dessutom stöds av den omständigheten att artikel 39 i lag nr 2459/1997 har utvidgat tillämpningsområdet för lag nr 1910/1944 till gemenskapsmedborgare.

23 Dessutom gör såväl förordning nr 1153/1972 som bestämmelserna i lag nr 1892/1990 jämförda med tillämpningsföreskrifterna av den 7 och den 21 februari 1991 uttryckligen beviljandet av de förmåner som föreskrivs där beroende av villkor som är knutna till att familjemedlemmarna har grekiskt medborgarskap eller ursprung.

24 Såväl denna förvaltningspraxis som de nationella bestämmelserna utgör, i den utsträckning som de uppställer ett diskriminerande villkor avseende medborgarskap, ett åsidosättande av artikel 48.2 i fördraget, av artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 och av artikel 7 i förordning nr 1251/70. Av samma skäl utgör de även ett åsidosättande av artikel 52 i fördraget och av artikel 7 i direktiv 75/34 (dom av den 10 mars 1993 i mål C-111/91, kommissionen mot Luxemburg, REG 1993, s. I-817, punkt 17; svensk specialutgåva, volym 14).

25 Vad, för det andra, beträffar begreppet social trygghetsförmån har domstolen vid upprepade tillfällen fastslagit att en förmån kan anses som en sådan förmån i den utsträckning som den beviljas de berättigade, utan att det görs någon individuell eller skönsmässig bedömning av det personliga behovet, på grundval av kriterier som definieras i lagstiftningen och förutsatt att den är hänförlig till någon av de grenar som uttryckligen omnämns i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 29, och angiven praxis).

26 Av denna definition framgår att bland de förmåner som föreskrivs i lag nr 1910/1944 utgör förmånerna avseende sjukvård även sociala trygghetsförmåner, eftersom de är hänförliga till grenen förmåner vid sjukdom som nämns i artikel 4.1 a i förordning nr 1408/71.

27 På samma sätt förhåller det sig med kontantförmånerna som föreskrivs i förordning nr 1153/1972 och i artikel 63.1—4 i lag nr 1892/1990 som måste anses som familjeförmåner i den mening som avses i artikel 4.1 h i förordning nr 1408/71.

28 Därav följer att förvaltningspraxis och nationella bestämmelser som gör beviljandet av förmåner beroende av diskriminerande villkor avseende medborgarskap även strider mot principen om likabehandling av arbetstagare som uppställs i artikel 3.1 i förordning nr 1408/71, varvid det bör erinras om att denna bestämmelse även kan åberopas av arbetstagarens familjemedlemmar (dom av den 30 april 1996 i mål C-308/93, Cabanis-Issarte, REG 1996, s. I-2097).

29 Republiken Grekland har på denna punkt gjort gällande att större delen av de förmåner som föreskrivs i lag nr 1910/1944 inte längre var relevanta.

30 Det bör anmärkas att även om man skulle anta att dessa nationella bestämmelser — som skulle tillämpas i strid med gemenskapsrätten om de inte hade blivit obsoleta — endast formellt sett fortfarande var i kraft, skulle det förhållandet att de var i kraft kunna ge upphov till en osäkerhet som är oförenlig med rättssäkerhetsprincipen, eftersom en sådan situation försvårar för potentiella förmånstagare att veta omfattningen av sina rättigheter.

31 Den grekiska regeringen har även gjort gällande att trots de uttryckliga reglerna i förordning nr 1153/1972 är de förmåner som föreskrivs där inte förbehållna

grekiska medborgare utan dessa utbetalas i överensstämmelse med den direkt tillämpliga förordningen nr 1408/71 även till gemenskapsmedborgare.

32 På denna punkt är det tillräckligt att hänvisa till fast praxis enligt vilken bibehållandet av nationella bestämmelser, vilka i sig är oförenliga med gemenskapsrätten även om den berörda medlemsstaten handlar i överensstämmelse med denna rätt, ger upphov till en tvetydig faktisk situation och osäkerhet hos de berörda rättssubjekten om möjligheterna att åberopa gemenskapsrätten (dom av den 11 juni 1991 i mål C-307/89, kommissionen mot Frankrike, REG 1991, s. I-2903, punkt 13, och angiven praxis).

33 Den grekiska regeringen har slutligen gjort gällande att villkoret avseende grekiskt medborgarskap, som beviljandet av förmånerna enligt artikel 63.1—4 i lag nr 1892/1990 är beroende av, är berättigat på grund av att förmånerna bidrar till förverkligandet av befolkningspolitiska mål. Beträffande livstidspensionen till förmån för modern i en barnrik familj som föreskrivs i artikel 63.4 har den grekiska regeringen särskilt hävdat att villkoret är berättigat på grund av att det är fråga om hedersbevisning, en belöning för ett bidrag till allmänintresset, som, med hänsyn till nedgången i nativiteten i Grekland, är jämförbar med en tjänst för landet.

34 På denna punkt skall erinras om att sociala åtgärder enligt domstolens praxis inte kan undantas från tillämpningen av gemenskapsrättsliga bestämmelser enbart på grund av att de beviljas av befolkningspolitiska skäl (dom av den 14 januari 1982 i mål 65/81, Reina, REG 1982, s. 33, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 6).

35 Mot denna bakgrund måste det fastställas att Republiken Grekland har underlåtit sina skyldigheter enligt artiklarna 48 och 52 i fördraget samt enligt artikel 7 i förordning nr 1612/68, artikel 7 i förordning nr 1251/70, artikel 7 i direktiv 75/34 och artikel 3 i förordning nr 1408/71, genom att i lagar och andra författningar

eller i förvaltningspraxis endast på grund av medborgarskapet utesluta arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater, vare sig de är anställda eller egenföretagare, samt deras familjemedlemmar, dels från att erkännas som barnrika familjer och därigenom inte utbetala det särskilda bidraget härför, dels från utbetalning av barntillägg.

Rättegångskostnader

36 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Grekland har tappat målet och kommissionen har yrkat att denna stat skall förpliktas ersätta rättegångskostnaderna, skall Republiken Grekland ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt

— artiklarna 48 och 52 i EG-fördraget, samt enligt

— artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen,

— artikel 7 i 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,

— artikel 7 i rådets direktiv 75/34/EEG av den 17 december 1974 om rätten för medborgare i en medlemsstat att stanna kvar inom en annan medlemsstats territorium efter att där ha drivit egen rörelse, och

— artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen,

genom att i lagar och andra författningar eller i förvaltningspraxis endast på grund av medborgarskapet utesluta arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater, vare sig de är anställda eller egenföretagare, samt deras familjemedlemmar, dels från att erkännas som barnrika familjer och därigenom inte utbetala det särskilda bidraget härför, dels från utbetalning av barntillägg.

2) Republiken Grekland skall ersätta rättegångskostnaderna.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 oktober 1998.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen