FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 5. marts 1998 *

Sagens baggrund

1. I Snares-sagen [1] havde Social Security Commissioner stillet spørgsmål om, hvorvidt »disability living allowance« (invalidepension, herefter »DLA«) kunne modtages i et andet land, efter at Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71, som ændret ved forordning (EØF) nr. 1247/92 [2] (herefter »forordningen« eller »forordning nr. 1408/71«), var trådt i kraft den 1. juni 1992. I den nu foreliggende sag har den nationale ret stillet det samme spørgsmål vedrørende »attendance allowance« (plejetilskud, herefter »AA«, også benævnt plejetillæg eller bistandsydelse).

2. Da dommen i Snares-sagen er blevet afsagt i mellemtiden, vil jeg i udstrakt omfang henvise til denne og til mit forslag til afgørelse i sagen, som blev fremsat den 6. maj 1997, idet der er meget små forskelle mellem de to sager. Indlæggene fra Det Forenede Kongeriges regering, Rådet og Kommissionen henviser i øvrigt i væsentlig grad til de indlæg, der blev afgivet i Snares-sagen.

3. Det er nødvendigt at foretage en kort gennemgang af det nationale retsgrundlag.

4. AA er en ikke-bidragspligtig ydelse, som — uafhængigt af en forudgående konstatering af uarbejdsdygtighed og uden betingelser om modtagerens indkomst- og formueforhold — udbetales til personer, der på grund af et fysisk eller mentalt handicap har brug for pleje. Ydelsens størrelse varierer efter omfanget af den påkrævede pleje. Tilkendelse af ydelsen er betinget af, at ansøgeren opholder sig og har bopæl i Storbritannien.

5. Efter den reform, der blev gennemført i Storbritannien den 1. april 1992, er AA i de fleste tilfælde blevet erstattet af DLA, for hvilken der gælder de samme betingelser. AA bliver imidlertid fortsat ydet til personer, der er 65 år eller derover, og som har behov for pleje og særlig bistand [3].

* Originalsprog: fransk.

1 — Dom af 4.11.1997, sag C-20/96, Sml. I, s. 6057.

2 — Rådets forordning nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2.6.1983 (EFT L 230, s. 6), og som ændret ved Rådets forordning nr. 1247/92 af 30.4.1992 (EFT L 136, s. 1).

3 — Den nationale lovgivning er beskrevet i punkt 3-6 i mit forslag til afgørelse i Snares-sagen.

6. Sagsøgeren i hovedsagen, Vera Partridge, befandt sig netop i sidstnævnte situation, idet hun i en alder af 83 år fik tildelt AA fra den 21. juli 1992.

7. Man fratog hende imidlertid ydelsen fra den 28. juli 1993, idet hun definitivt havde bosat sig i Frankrig fra dette tidspunkt. Den kompetente myndighed fandt, at hun fra denne dato ikke længere opfyldte betingelserne for at opnå ydelsen for så vidt angik ophold og bopæl i Storbritannien.

8. Efter at en klage over denne afgørelse var blevet afvist, indbragte hun sagen for Blackpool Social Security Appeal Tribunal (herefter »Appeal Tribunal«), som imidlertid heller ikke gav hende medhold.

9. Social Security Commissioner, som behandler søgsmålet til prøvelse af denne afgørelse, har fundet, at Appeal Tribunal's afgørelse skal ophæves på grund af urigtig retsanvendelse, idet Appeal Tribunal ikke har taget den relevante fællesskabslovgivning i betragtning [4].

10. Den nationale ret har i denne forbindelse udtalt, at hvis sagsøgeren i hovedsagen havde opnået AA og derefter havde taget bopæl uden for Storbritannien før den 1. juni 1992, da forordning nr. 1247/92 trådte i kraft, ville hun fortsat være berettiget til AA til trods for, at hun var udrejst [5].

11. Indtil ikrafttrædelsen af forordning nr. 1247/92 blev AA ligestillet med en ydelse ved invaliditet i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 4, stk. 1, litra b). Denne kvalifikation følger for det første analogt af, at »mobility allowance« (befordringstilskud, herefter »MA«), der er en »tvillingydelse« til AA [6], under visse omstændigheder blev kvalificeret på denne måde i Domstolens dom af 20. juni 1991 i Newton-sagen [7]. For det andet blev AA nævnt (og er stadig nævnt) af Det Forenede Kongerige i den erklæring i henhold til artikel 5 i forordning nr. 1408/71 om ordninger omfattet af artikel 4, stk. 1 [8].

4 — Der henvises til gennemgangen af fællesskabslovgivningen i punkt 7-20 i mit forslag til afgørelse i Snares-sagen.

5 — Præmis 21 i forelæggelseskendelsen.

6 — Vedrørende lighedspunkterne mellem de to ydelser MA og AA henvises der til punkt 5 og 60 i mit forslag til afgørelse i Snares-sagen.

7 — Sag C-356/89, Sml. I, s. 3017. I denne dom, som især omtales i punkt 25, 43, 44 og 45 i mit forslag til afgørelse i Snares-sagen, og som blev afsagt før 1992-reformen, fandt Domstolen, at MA måtte anses for en ydelse ved invaliditet i henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, litra b), såfremt den blev ydet til personer, som var eller havde været forsikret i henhold til den britiske lovgivning.

8 — Afsnit L i Rådets meddelelse om ajourføring af de erklæringer fra medlemsstaterne, der er omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 1408/71, som senest ændret i december 1986 (EFT C 338, s. 1). Der er henvist til denne erklæring i punkt 9, 39 og 60 i mit forslag til afgørelse i Snares-sagen.

12. Som invaliditetsydelse var AA i overensstemmelse med artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 omfattet af princippet om ophævelse af bopælsbestemmelser og kunne ydes uafhængigt af, at modtageren skiftede bopæl [9].

13. Den nationale ret har imidlertid bemærket [10], at idet ydelsen i dette tilfælde først blev tilkendt efter den 1. juni 1992, og idet appellanten i hovedsagen først skiftede bopæl efter denne dato, må hendes rettigheder i henhold til forordning nr. 1408/71 bedømmes på grundlag af de ændringer, der er foretaget ved forordning nr. 1247/92. Hun kan heller ikke påberåbe sig overgangsbestemmelserne i artikel 2 i forordning nr. 1247/92, idet det af oplysningerne om sagens faktiske forhold fremgår, at hendes ret ikke var opstået før ikrafttrædelsen af de bestemmelser, der blev indført ved denne forordning [11].

14. For så vidt angår denne ændrede forordning har den nationale ret bemærket, at den giver anledning til at rejse spørgsmål om, hvorvidt AA i overensstemmelse med retsstillingen før den i 1992 gennemførte ændring fortsat skal anses for en ydelse ved invaliditet i henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, eller om ydelsen efter denne dato skal kvalificeres som en »særlig ikkebidragspligtig ydelse« i henhold til den nye artikel 4, stk. 2a. I førstnævnte tilfælde finder ophævelsen af bopælsbestemmelserne fastsat i artikel 10 anvendelse, og den omtvistede ydelse vil fortsat kunne udbetales, selv om modtageren har skiftet bopæl. I sidstnævnte tilfælde vil tilkendelsen af den omtvistede ydelse i henhold til den nye artikel 10a være underlagt et bopælskrav.

15. Den nationale ret har fundet [12], at argumenterne til fordel for de af sagsøgeren i hovedsagen fremsatte krav i dette tilfælde er mindst lige så stærke som dem, der blev påberåbt i Snares-sagen [13]. Ud over disse argumenter foreligger der den omstændighed, at hverken den nævnte erklæring fra Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 5 i forordning nr. 1408/71, i hvilken det præciseres, at den omtvistede ydelse er omfattet af artikel 4, stk. 1, eller afsnit L, punkt 11, i bilag VI, der definerer AA som en ydelse ved invaliditet med henblik på anvendelsen af artikel 10, er blevet ændret i 1992 eller senere.

16. Den nationale ret har tilføjet [14], at såfremt Domstolen måtte træffe en afgørelse, der giver Kevin Snares medhold, således at der fortsat er ret til at modtage en invaliditetsydelse som DLA i et andet land i henhold til artikel 10, stk. 1, selv om den i 1992 blev omfattet af gruppen af særlige ikkebidragspligtige ydelser, må det anses for uundgåeligt, at sagsøgeren i hovedsagen ligeledes kan kræve at modtage den ydelse, som hun har fået tildelt, i et andet land. Såfremt Domstolen derimod, som sagsøgte i hovedsagen har gjort gældende, måtte træffe en afgørelse, der går Kevin Snares imod, vil angivelserne i den ovennævnte erklæring fra

9 — A.st., punkt 39.

10 — Præmis 23 i forelæggelseskendelsen.

11 — Jf. i samme retning (analogt) punkt 68 i mit forslag til afgørelse i Snares-sagen.

12 — Præmis 25 i forelæggelseskendelsen.

13 — De af sagsøgeren i Snares-sagen anførte standpunkter er gengivet i punkt 25 i mit forslag til afgørelse.

14 — Præmis 26 i forelæggelseskendelsen.

Det Forenede Kongerige eller i afsnit L, punkt 11, i bilag VI ikke være tilstrækkelige klare til at kunne danne grundlag for, at den AA, som er tildelt under de i sagen foreliggende omstændigheder — i modsætning til DLA, som Snares-sagen drejer sig om — vil kunne være omfattet af princippet om ophævelse af bopælsbestemmelserne.

17. Social Security Commissioner har på dette grundlag besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal de spørgsmål, som er forelagt i sagen Snares mod Adjudication Officer (sag C-20/96) besvares anderledes, hvis de stilles i en sag, hvor sagsøgeren i henhold til Det Forenede Kongeriges lovgivning er berettiget til plejetilskud som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, når henses til Det Forenede Kongeriges erklæring af 31. december 1986 i henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 og når henses til afsnit O (tidligere afsnit L), punkt 11, i bilag VI til forordningen?«

Dommen i Snares-sagen

18. Domstolen har i Snares-sagen truffet en anden afgørelse end den, Social Security Commissioner har argumenteret for, idet Domstolen har fundet, at den situation, som en person som sagsøgeren i hovedsagen, der opfylder betingelserne for at opnå DLA efter den 1. juni 1992, da forordning nr. 1247/92 trådte i kraft, befinder sig i, udelukkende er reguleret af det koordineringssystem, som blev indført ved den nye artikel 10a i forordning nr. 1408/71. Tildeling af en sådan særlig ikke-bidragspligtig ydelse kan således fremover underlægges et bopælskrav.

19. Som svar på det andet spørgsmål, som var blevet stillet Domstolen, udtalte den: »Gennemgangen af forordning nr. 1247/92, for så vidt som der heri med hensyn til disability living allowance ses bort fra princippet om ophævelse af bopælsbestemmelser i artikel 10 i forordning nr. 1408/71, har intet frembragt, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.« Selv om den nationale ret også i denne sag synes at rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1247/92 ved at henvise *til de* »spørgsmål, der er forelagt« i Snares-sagen, vil jeg ikke omtale dette punkt i den følgende gennemgang [15], idet der ikke er fremsat nye argumenter herom i denne sag.

20. Det er min opfattelse, at det ræsonnement, som Domstolen har fulgt ved besva-

15 — Spørgsmålet om gyldigheden af forordning nr. 1247/92 er behandlet i punkt 70-104 i mit forslag til afgørelse i Snares-sagen, hvortil der i givet fald kan henvises.

relsen af det første spørgsmål, der blev stillet i Snares-sagen, fuldt ud kan overføres til den foreliggende sag.

Stillingtagen til spørgsmålet

21. Indledningsvis bør den nationale ret gøres opmærksom på, at det er væsentligt at sikre sig, at sagsøgeren i hovedsagen faktisk er omfattet af *det personelle anvendelsesområde* for forordning nr. 1408/71, som dette er afgrænset i forordningens artikel 2, stk. 1. Det er som bekendt i denne henseende tilstrækkeligt, at sagsøgeren, uanset at hun ikke var erhvervsmæssigt beskæftiget, har været omfattet af en social sikringsordning i en eller flere medlemsstater, enten personligt eller som den efterlevende ægtefælle til en arbejdstager [16].

Da der ikke foreligger særlige oplysninger om disse forhold, vil jeg lægge til grund, at dette krav er opfyldt, idet den nationale ret alene har bemærket, at forholdet ikke er bestridt, og da den i mangel af direkte adgang til registrene over de sociale sikringsbidrag behandler »sagen på det grundlag, at sagsøgeren er omfattet af artikel 2« [17].

22. I henhold til den nye artikel 10a i forordningen kan personer, som forordningen finder anvendelse på, opnå de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2a, på betingelse af, at ydelserne er anført i forordningens nye bilag IIa [18]. I præmis 29 i dommen i Snares-sagen udtalte Domstolen, at dette var tilfældet for DLA. På samme måde er det tilstrækkeligt at konstatere, at AA er anført i afsnit L, punkt d), i det nævnte bilag.

23. I præmis 30 i Snares-dommen udtalte Domstolen, at dette »... er et bevis for, at ydelser, der tilkendes i henhold til disse regler, er særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 10a i forordning nr. 1408/71« [19].

24. Det skal endvidere bemærkes, at det fremgår af AA's kendetegn, som er de samme som DLA's, at ydelsen er af »blandet« karakter, idet den både har ligheds-punkter med den sociale forsorg og den sociale sikring, hvilket er karakteristisk for

16 — A.st., punkt 30 og 31.

17 — Præmis 22 i forelæggelseskendelsen.

18 — Punkt 51 og 52 i mit forslag til afgørelse i Snares-sagen.

19 — Jf. herom, a.st., punkt 54, 55 og 56.

særlige ikke-bidragspligtige ydelser, som fremover er omfattet af forordningens artikel 4, stk. 2a [20].

25. Som den nationale ret har fremhævet i sin forelæggelseskendelse, er den eneste afgørende forskel mellem AA og DLA, som Snares-sagen drejede sig om, at selv om AA som nævnt angives at tilhøre gruppen af »særlige ikke-bidragspligtige ydelser« i det nye bilag IIa til forordningen, som artikel 10a nu finder anvendelse på, nævnes ydelsen fortsat både i forordningens bilag VI (i afsnit L, punkt 11), der er uændret — hvori ydelsen betegnes som en »ydelse ved invaliditet« med henblik på anvendelsen af artikel 10 — og i Det Forenede Kongeriges — også uændrede — erklæring i henhold til forordningens artikel 5 om »lovgivninger og ordninger omfattet af artikel 4, stk. 1 og 2 i forordningen«.

26. Denne modsætning er i realiteten kun tilsyneladende.

27. AA har faktisk siden 1992-reformen kunnet kvalificeres på to forskellige måder alt efter det tidspunkt, hvor retten til ydelsen er opstået.

28. I henhold til overgangsbestemmelserne i artikel 2 i forordning nr. 1247/92, hvori det bestemmes, at forordningen ikke kan bevirke, at personer, som allerede modtog ydelsen, inden forordningen trådte i kraft (stk. 1), eller opfyldte betingelserne for at opnå denne (stk. 2), mister deres rettigheder, anses ydelsen, hvis den er tildelt før ikrafttrædelsen af forordning nr. 1247/92, fortsat i henhold til den tidligere ordning for at være en ydelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 1, hvilket bekræftes af, at den er nævnt i afsnit L, punkt 11, i bilag VI. Princippet om ophævelse af bopælsbestemmelserne, som dette fremgår af forordningens artikel 10, gælder således fortsat for AA, der er tildelt før den 1. juni 1992.

29. Derimod har det forhold, at ydelsen stadig er nævnt i bilag VI til forordningen, ingen betydning for de situationer, hvor ydelsen først er kommet til udbetaling efter 1992-reformen. Da AA efter dette tidspunkt er nævnt af Det Forenede Kongerige i afsnit L, litra d), i bilag IIa, finder bestemmelserne i artikel 10a anvendelse på ydelsen, og AA, der anses for at være omfattet af anvendelsesområdet for den nye artikel 4, stk. 2a, kan i henhold til artikel 10a således kun tildeles på betingelse af opfyldelsen af et bopælskrav.

30. Den omstændighed, at AA fortsat er nævnt i bilag VI efter 1992-reformen,

20 — Jf. analogt præmis 33 i dommen i Snares-sagen, som henviser til punkt 59-63 i mit forslag til afgørelse.

udelukker således ikke, at artikel 10a finder anvendelse i situationer, hvor retten til AA er opstået efter 1992-reformen. Bilag VI kan derfor ikke påvirke den sammenhæng mellem artikel 10 og artikel 10a, der blev indført i 1992.

31. På grundlag af sagens omstændigheder kan det fastslås, at sagsøgeren i hovedsagen først begyndte at modtage AA efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1247/92. I overensstemmelse med princippet om øjeblikkelig anvendelse af loven [21] var hendes situation derfor omfattet af de nye bestemmelser i artikel 4, stk. 2a, og artikel 10a, idet AA er nævnt i bilag IIa til forordningen. Hun kunne derimod ikke påberåbe sig princippet om bevarelse af velerhvervede rettigheder med henblik på at blive omfattet af den ordning, der gælder for AA, som er tildelt før 1992-reformen, og som er nævnt i bilag VI til forordningen [22], idet hendes ret først opstod efter den 1. juni 1992.

32. Det kan ikke føre til andet resultat, at Det Forenede Kongerige i den ovennævnte erklæring, som det har afgivet i henhold til artikel 5 i forordning nr. 1408/71, har nævnt AA under »lovgivninger og ordninger omfattet af artikel 4, stk. 1 og 2, i forordningen«. Det er tilstrækkeligt at konstatere, at denne erklæring sidste gang er blevet ændret i 1986, hvilket er før den i 1992 gennemførte reform. Efter udstedelsen af forordning nr. 1247/92 — og i overensstemmelse med princippet om øjeblikkelig anvendelse af loven — er det kun de nye bestemmelser, der finder anvendelse på de situationer, der er opstået efter udstedelsen af bestemmelserne.

33. Det er derfor min opfattelse, at AA, der er tildelt efter den 1. juni 1992, da forordning nr. 1247/92 trådte i kraft, skal anses for en »særlig ikke-bidragspligtig ydelse« i henhold til artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71, og at tildeling af denne ydelse — med forbehold for de rettigheder, ansøgeren måtte have erhvervet på grundlag af, at ydelsen er nævnt i bilag IIa til forordningen — lovligt kan underkastes en betingelse om, at modtageren skal have bopæl i den medlemsstat, som udbetaler ydelsen.

34. Som følge heraf hindrer hverken ordlyden af bilag VI til forordningen eller den erklæring, som Det Forenede Kongerige har afgivet i henhold til forordningens artikel 5, at den afgørelse, som Domstolen er nået frem til i Snares-sagen, kan finde anvendelse på AA under de omstændigheder, der foreligger i denne sag.

21 — Jf. analogt, punkt 66 og 67 i mit forslag til afgørelse i Snares-sagen.

22 — A.st., punkt 68, analogt.

Forslag til afgørelse

35. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at svare Social Security Commissioner som følger:

»Det svar, som er givet i dommen af 4. november 1997 i sag C-20/96, Snares, på de i sagen stillede spørgsmål, ændres ikke i tilfælde af, at en person som sagsøgeren i hovedsagen opfylder betingelserne for at opnå en 'attendance allowance' (plejetilskud) efter den 1. juni 1992, da Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, trådte i kraft. En sådan situation er udelukkende reguleret af det koordineringssystem, der er indført ved artikel 10a i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, og som ændret ved forordning nr. 1247/92.«