FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 5 mars 1998 *

1. I målet Snares [1] frågade Social Security Commissioner domstolen huruvida "disability living allowance" (tillsynsbidrag för handikappade, nedan kallat DLA) kunde medföras utomlands efter ikraftträdandet den 1 juni 1992 av den genom förordning (EEG) nr 1247/92 ändrade versionen av förordning (EEG) nr 1408/71 [2] (nedan kallad förordningen eller förordning nr 1408/71). I detta mål gäller frågan huruvida "attendance allowance" (tillsynsbidrag, nedan kallat AA) kan medföras utomlands efter detta datum.

2. Det finns mycket små skillnader mellan dessa två mål och eftersom dom har meddelats i målet Snares kommer jag i stor utsträckning att hänvisa till denna och till mitt förslag till avgörande av den 6 maj 1997 i det målet. I yttrandena från Förenade kungarikets regering, rådet och kommissionen hänvisas huvudsakligen till yttrandena i målet Snares.

Bakgrund till tvisten

3. Det är lämpligt att kort sammanfatta den nationella lagstiftningen.

4. AA är en icke avgiftsfinansierad förmån som utbetalas, oberoende av om arbetsoförmåga först har konstaterats och utan någon inkomstprövning, till personer som är invalidiserade på grund av ett fysiskt eller psykiskt handikapp. Bidragets storlek varierar beroende på vårdbehovet. För att bidraget skall beviljas krävs det att sökanden uppfyller villkor om vistelse och bosättning i Storbritannien.

5. Efter den reform som genomfördes i Storbritannien den 1 april 1992 har detta bidrag i de flesta fall ersatts av DLA. Villkoren för att bevilja DLA är desamma som gällde för beviljande av AA. I vissa fall beviljas emellertid fortfarande AA till personer som är 65 år eller äldre och som behöver vård och särskild tillsyn. [3]

* Originalspråk: franska.

1 — Dom av den 4 november 1997 i mål C-20/96 (REG 1997, s. I-6057).

2 — Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT L 230, s. 6, svensk specialutgåva, område 5, volym 3, s. 13), i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 (EGT L 136, s. 1, svensk specialutgåva, område 5, volym 5, s. 124).

3 — Den nationella lagstiftningen beskrivs i punkt 3—6 i mitt förslag till avgörande i målet Snares.

6. Vera A. Partridge, sökande i målet vid den nationella domstolen, befinner sig just i den sistnämnda situationen, eftersom hon, i en ålder av 83 år, beviljades AA från och med den 21 juli 1992.

7. Utbetalningen av bidraget upphörde emellertid den 28 juli 1993, då hon stadigvarande bosatte sig i Frankrike, eftersom den behöriga myndigheten bedömde att hon från och med detta datum inte längre uppfyllde villkoren avseende vistelse och bosättning i Storbritannien.

8. Då hennes begäran om omprövning av beslutet avslogs, förde hon tvisten vidare till Blackpool Social Security Appeal Tribunal (nedan kallad Appeal Tribunal), som dock ogillade hennes överklagande.

9. Målet överklagades till Social Security Commissioner, som anser att Appeal Tribunals avgörande skall upphävas på grund av felaktig rättstillämpning, eftersom domstolen inte har beaktat de relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna. [4]

10. I detta avseende menar den nationella domstolen att om sökanden i målet vid den nationella domstolen hade beviljats AA och därefter flyttat från Förenade kungariket före den 1 juni 1992, då förordning nr 1247/92 trädde i kraft, skulle hon fortfarande ha kunnat erhålla AA trots att hon lämnat landet. [5]

11. Fram till dess att förordning nr 1247/92 trädde i kraft likställdes AA med en invaliditetsförmån i den mening som avses i artikel 4.1 b. Denna klassificering följer dels analogt av att "mobility allowance" (bidrag till ökad rörlighet, nedan kallat MA), som är en "tvillingförmån" till AA [6], under vissa omständigheter klassificerades på samma sätt i domstolens dom av den 20 juni 1991 i målet Newton. [7] Dels nämnde (och nämner fortfarande) Förenade kungariket AA i sin förklaring enligt artikel 5 i förordning nr 1408/71 som ett system som avses i artikel 4.1. [8]

4 — Se, för en beskrivning av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, punkt 7—20 i mitt förslag till avgörande i målet Snares.

5 — Punkt 21 i begäran om förhandsavgörande.

6 — Se särskilt, vad beträffar likheterna mellan de två förmånerna MA och AA, punkterna 5 och 60 i mitt förslag till avgörande i målet Snares.

7 — C-356/89, REG 1991, s. I-3017. Det skall påpekas att i den domen (som det särskilt hänvisas till i punkterna 25, 43, 44 och 45 i mitt förslag till avgörande i målet Snares), som föregick 1992 års reform, likställde domstolen MA med en invaliditetsförmån i den mening som avses i artikel 4.1 b i förordningen, när den beviljades förmånstagare som var eller hade varit försäkrade enligt brittisk lagstiftning.

8 — Punkt L i rådets meddelande om uppdatering av medlemsstaternas förklaringar enligt artikel 5 i förordning nr 1408/71, med de senaste ändringarna i december 1986 (EGT C 338, 1986, s. 1). Det hänvisas till denna förklaring i punkterna 9, 39 och 60 i mitt förslag till avgörande i målet Snares.

12. I den egenskapen, och i enlighet med artikel 10.1 i förordning nr 1408/71, omfattades AA av principen om bortseende från krav på bosättning och kunde beviljas oberoende av om förmånstagaren hade flyttat. [9]

13. Däremot har den nationella domstolen konstaterat [10] att om det omtvistade AA beviljades först efter den 1 juni 1992, och sökanden i målet vid den nationella domstolen flyttade efter detta datum, skulle hennes rättigheter enligt förordning nr 1408/71 prövas mot bakgrund av de ändringar som förordning nr 1247/92 har medfört. Hon kan nämligen inte åberopa övergångsbestämmelserna i artikel 2 i förordning nr 1247/92, eftersom det framgår av de faktiska omständigheterna i målet att hon inte hade erhållit rätt till AA före ikraftträdandet av bestämmelserna i denna förordning. [11]

14. Vad beträffar ändringarna av dessa bestämmelser har den nationella domstolen uppgivit att frågan uppkommer huruvida AA, i enlighet med vad som gällde före 1992 års ändringar, fortfarande skall betraktas som en invaliditetsförmån i den mening som avses i artikel 4.1 i förordningen, eller om bidraget efter detta datum skall klassificeras som en "särskild icke avgiftsfinansierad förmån", i den mening som avses i den nyinförda artikel 4.2a. I det första fallet skulle den princip om bortseende från krav på bosättning som föreskrivs i artikel 10 vara tillämplig, och den omtvistade förmånen skulle fortfarande kunna utbetalas även om förmånstagaren flyttade. I det andra fallet skulle den omtvistade förmånen, med tillämpning av den nyinförda artikel 10a, kunna beviljas med bosättningsvillkor.

15. Den nationella domstolen anser [12] att argumenten till stöd för sökandens anspråk i detta fall är minst lika starka som de som åberopades i Kelvin Albert Snares fall. [13] Det kan tillfogas att varken Förenade kungarikets förklaring enligt artikel 5 i förordning nr 1408/71, i vilken det preciseras att det omtvistade bidraget omfattas av artikel 4.1, eller avsnitt L punkt 11 i bilaga VI, i vilka AA definieras som en invaliditetsförmån vid tillämpningen av artikel 10, ändrades år 1992 eller har ändrats vid ett senare tillfälle.

16. Den nationella domstolen har tillagt [14] att om EG-domstolen skulle döma till Kelvin Albert Snares fördel, det vill säga om den skulle anse att rätten att medföra en invaliditetsförmån, såsom DLA, utomlands med stöd av artikel 10.1 kvarstår, trots att bidraget sedan år 1992 ingår i kategorin särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner, förefaller det oundvikligt att sökanden i målet vid den nationella domstolen också skall ha rätt att medföra AA utomlands. Om domstolen däremot, i enlighet med vad svaranden har

9 — Ibidem, punkt 39.

10 — Punkt 23 i begäran om förhandsavgörande.

11 — Se analogt i detta avseende punkt 68 i mitt förslag till avgörande i målet Snares.

12 — Punkt 25 i begäran om förhandsavgörande.

13 — Sökandens resonemang i målet Snares återges i punkt 25 i mitt förslag till avgörande i det målet.

14 — Punkt 26 i begäran om förhandsavgörande.

gjort gällande, skulle döma till Kelvin Albert Snares nackdel, skulle Förenade kungarikets ovannämnda förklaring eller avsnitt L punkt 11 i bilaga VI inte vara tillräckligt tydliga för att motivera att AA, som har beviljats under omständigheterna i detta fall, i motsats till DLA som är aktuellt i målet Snares, skall omfattas av principen om bortseende från krav på bosättning.

17. Mot bakgrund av dessa överväganden beslutade Social Security Commissioner att vilandeförklara målet för att ställa EG -domstolen följande fråga:

"Skall de frågor som ställts i målet Snares mot Adjudication Officer (mål C-20/96) besvaras annorlunda, och i så fall på vilket sätt, om det rör sig om en sökande som enligt brittisk lagstiftning har rätt till tillsynsbidrag (attendance allowance) som anställd eller egenföretagare, mot bakgrund av villkoren i Förenade kungarikets förklaring av den 31 december 1986 enligt artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 och avsnitt O (tidigare avsnitt L) punkt 11 i bilaga VI till den förordningen?"

Domen i målet Snares

18. EG-domstolen avgjorde målet Snares på ett annat sätt än det som Social Security Commissioner förespråkade. Den fastslog nämligen att då en person, i likhet med sökanden i målet vid den nationella domstolen, har uppfyllt villkoren för att beviljas DLA efter den 1 juni 1992, när förordning nr 1247/92 trädde i kraft, skall hans situation uteslutande regleras av det samordningssystem som har införts genom den nya artikel 10a i förordning nr 1408/71. Följaktligen kan en sådan särskild icke avgiftsfinansierad förmån framdeles beviljas med bosättningsvillkor.

19. I sitt svar på den andra frågan som hade ställts fastslog domstolen följande: "Det har vid granskningen av förordning nr 1247/92, som i fråga om 'disability living allowance' innebär att principen om bortseende från krav på bosättning i artikel 10 i förordning nr 1408/71 inte tillämpas, inte framkommit något som kan leda till ett ifrågasättande av dess giltighet." Trots att den nationella domstolen även i detta fall synes väcka frågan om giltigheten av förordning nr 1247/92, genom att hänvisa *till de* "frågor som ställts i målet Snares", kommer jag inte att återkomma till den frågan i den följande framställningen [15], eftersom det inte har framförts något nytt argument i detta avseende i förevarande mål.

20. Jag anser att de skäl som domstolen anförde för att besvara den första frågan i

15 — Prövningen av giltigheten av förordning nr 1247/92 behandlas i punkt 70— 104 i mitt förslag till avgörande i målet Snares, vilket jag vid behov kommer att hänvisa till.

målet Snares till alla delar kan överföras på detta fall.

Svaret på frågan

21. Inledningsvis skall den nationella domstolen uppmärksammas på vikten av att säkerställa att sökanden i målet vid den nationella domstolen verkligen ingår i den *personkrets som omfattas av tillämpningsområdet* för förordning nr 1408/71, såsom denna personkrets avgränsas i artikel 2.1. I detta avseende är det tillräckligt att sökanden, trots att hon inte var yrkesverksam, har omfattats av ett system för social trygghet i en eller flera medlemsstater, antingen personligen eller i egenskap av efterlevande till en arbetstagare. [16]

I brist på särskilda uppgifter anser jag att detta är fastställt, eftersom den nationella domstolen själv har begränsat sig till att konstatera att detta förhållande inte har bestridits och att den, då den inte har direkt tillgång till registren över avgifter för social trygghet, därför "utgår ifrån att sökanden omfattas av artikel 2". [17]

22. Enligt den nya artikel 10a i förordningen skall personer för vilka denna förordning gäller erhålla de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i artikel 4.2a, under förutsättning att förmånerna är omnämnda i den nya bilaga II a. [18] I punkt 29 i domen i målet Snares konstaterade domstolen att så var fallet med DLA. På samma sätt räcker det att konstatera att AA nämns i punkt d i avsnitt L i nämnda bilaga.

23. I punkt 30 i domen i målet Snares ansåg domstolen att detta omnämnande "... måste anses innebära att förmåner som beviljas på grundval av lagen eller föreskrifterna är särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner, som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 10a i förordning nr 1408/71". [19]

24. Det skall dessutom konstateras att kännetecknen för AA, som är identiska med kännetecknen för DLA, visar på bidragets "blandade" karaktär, genom att det samtidigt utgör både socialt bistånd och social trygghet, vilket är karakteristiskt för särskilda icke

16 — Ibidem, punkterna 30 och 31.

17 — Punkt 22 i begäran om förhandsavgörande.

18 — Punkterna 51 och 52 i mitt förslag till avgörande i målet Snares.

19 — Se i detta hänseende mitt förslag till avgörande i målet Snares, punkt 54— 56.

avgiftsfinansierade förmåner som framdeles omfattas av artikel 4.2a i förordningen. [20]

25. Den enda avgörande skillnaden mellan AA och DLA, som var aktuellt i målet Snares, består i, såsom den nationella domstolen har framhållit i sin fråga, att även om AA i enlighet med vad jag har konstaterat klassificeras i kategorin "särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner" i den nya bilaga II a till förordningen, på vilken artikel 10a för övrigt är tillämplig, kvarstår bidraget även i såväl den oförändrade bilaga VI (i avsnitt L punkt 11) till förordningen — i vilken bidraget klassificeras som "invaliditetsförmån" vid tillämpningen av artikel 10 — som i Förenade kungarikets likaledes oförändrade förklaring enligt artikel 5 i förordningen under "den lagstiftning och de system som avses i artikel 4.1 och 4.2".

26. Denna motsättning är i själva verket skenbar.

27. Efter 1992 års reform kan nämligen AA klassificeras på två olika sätt, beroende på när rätten till bidraget uppkom.

28. Enligt övergångsbestämmelserna i artikel 2 i förordning nr 1247/92 får förordningen inte påverka rättigheterna för personer som redan före förordningens ikraftträdande hade beviljats förmåner (punkt 1) eller uppfyllde villkoren för rätt till förmåner (punkt 2). Följaktligen skall det omtvistade bidraget, som beviljades före ikraftträdandet av förordning nr 1247/92, fortfarande, i enlighet med den tidigare ordningen, betraktas som en förmån som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4.1 i förordningen, vilket bekräftas av att det omnämns i avsnitt L punkt 11 i bilaga VI. AA som har beviljats före den 1 juni 1992 omfattas således i nuläget fortfarande av principen om bortseende från krav på bosättning i artikel 10 i förordningen.

29. Däremot saknar det förhållandet att detta omnämnande bibehållits i bilaga VI i förordningen betydelse för fall där samma förmån inte har börjat utbetalas förrän efter 1992 års reform. Med hänsyn till att AA sedan denna tidpunkt har nämnts av Förenade kungariket under d i avsnitt L i bilaga II a, är bestämmelserna i artikel 10a tillämpliga på det, och enligt denna artikel kan bidraget, som skall anses omfattas av tillämpningsområdet för den nya artikel 4.2a, endast beviljas med bosättningsvillkor.

30. Den omständigheten att omnämnandet av AA inte har avlägsnats i bilaga VI efter

20 — Se analogt punkt 33 i domen i målet Snares, i vilken det hänvisas till punkt 59—63 i mitt förslag till avgörande.

1992 års reform utesluter således inte att artikel 10a är tillämplig på bidraget när rätten till AA har uppkommit efter denna reform. Bilaga VI kan följaktligen inte påverka det förhållande som år 1992 infördes mellan artiklarna 10 och 10a.

31. Under omständigheterna i detta fall är det ostridigt att sökanden i målet vid den nationella domstolen inte erhöll rätt till AA förrän efter ikraftträdandet av förordning nr 1247/92. I enlighet med principen om lagars omedelbara tillämpning [21] omfattas följaktligen hennes situation av de nya bestämmelserna i artiklarna 4.2a och 10a, eftersom AA omnämns i bilaga II a till förordningen. Hon kan däremot inte åberopa principen om bibehållande av förvärvade rättigheter för att göra anspråk på att omfattas av den ordning som är tillämplig på AA som har beviljats före 1992 års reform, och som nämns i bilaga VI till förordningen [22], eftersom hennes rätt till bidraget uppkommit efter den 1 juni 1992.

32. Dessa överväganden påverkas inte av att Förenade kungariket i sin ovannämnda förklaring enligt artikel 5 i förordning nr 1408/71 har nämnt AA under "den lagstiftning och de system som avses i artikel 4.1 och 4.2". Det räcker i själva verket att konstatera att denna förklaring senast ändrades år 1986, det vill säga före 1992 års reform. Efter antagandet av förordning nr 1247/92, och i enlighet med principen om lagars omedelbara tillämpning, är det enbart dessa nya bestämmelser som är tillämpliga på situationer som har uppkommit efter det att bestämmelserna har antagits.

33. Av detta drar jag slutsatsen att AA som har beviljats efter den 1 juni 1992, då förordning nr 1247/92 trädde i kraft, skall betraktas som en "särskild icke avgiftsfinansierad förmån", i den mening som avses i artikel 4.2a i förordning nr 1408/71, vars beviljande — med förbehåll för att sökanden skall bibehålla förvärvade rättigheter — på grund av att den anges i bilaga II a i förordningen kan förenas med ett villkor om att mottagaren skall vara bosatt i den stat som utger förmånen.

34. Följaktligen hindrar varken lydelsen av bilaga VI till förordningen eller Förenade kungarikets förklaring enligt artikel 5 i förordningen att den lösning som domstolen kom fram till i domen i målet Snares tillämpas på AA som har beviljats under omständigheterna i detta fall.

21 — Se analogt punkterna 66 och 67 i mitt förslag till avgörande i målet Snares.

22 — Ibidem, punkt 68, analogt.

Förslag till avgörande

35. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som Social Security Commissioner har ställt på följande sätt:

Svaret som gavs i dom av den 4 november 1997 i mål C-20/96, Snares, på de frågor som ställdes i det målet blir inte annorlunda då en person, i likhet med sökanden i målet vid den nationella domstolen, har uppfyllt villkoren för att beviljas "attendance allowance" (tillsynsbidrag) efter ikraftträdandet den 1 juni 1992 av rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. En sådan situation skall uteslutande regleras av det samordningssystem som har införts genom artikel 10a i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983, i dess ändrade lydelse enligt förordning nr 1247/92.