FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

fremsat den 30. april 1996 *

1. Er en særlig lovhjemlet rejseydelse for personer over en vis alder omfattet af det saglige anvendelsesområde for Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring [1] (herefter »direktivet«)? Det er hovedspørgsmålet i denne sag.

De relevante bestemmelser i direktivet

2. Direktivet er vedtaget med hjemmel i EØF-traktatens artikel 235. Det fremgår af 2. betragtning i præamblen, at princippet om ligebehandling på det sociale område »i første række [bør] indføres i de lovbestemte ordninger, der yder beskyttelse ved sygdom, invaliditet, alderdom, arbejdsulykker og erhvervssygdomme samt ved arbejdsløshed, og i bestemmelserne om social bistand, såfremt disse supplerer eller træder i stedet for ovennævnte ordninger«.

Efter artikel 1 tilsigter direktivet »gradvis gennemførelse for så vidt angår den i artikel 3 omhandlede sociale sikring og anden social beskyttelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring«.

Direktivets personelle anvendelsesområde fremgår af artikel 2, hvorefter direktivet finder anvendelse på »den erhvervsaktive befolkning, herunder selvstændige erhvervsdrivende og arbejdstagere, der midlertidigt er uden arbejde på grund af sygdom, ulykke eller ufrivillig arbejdsløshed, og personer, der søger arbejde, samt på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er fratrådt med alderdoms- eller invalidepension«.

Direktivets saglige anvendelsesområde fremgår af artikel 3, stk. 1, hvorefter direktivet finder anvendelse på:

»a) lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse mod følgende risici:

— sygdom,

— invaliditet,

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT 1979 L 6, s. 24.

— alderdom,

— arbejdsulykker og erhvervssygdomme,

— arbejdsløshed;

b) bestemmelserne om social bistand, i det omfang disse er bestemt til at supplere eller træde i stedet for de i litra a) omhandlede ordninger«.

Ifølge artikel 4, stk. 1, indebærer princippet om ligebehandling:

»... at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, hverken direkte eller indirekte ... især for så vidt angår:

— anvendelsesområdet for ordningerne samt betingelserne for adgang til disse

...«

Efter artikel 7, stk. 1, litra a), er direktivet ikke til hinder for, at medlemsstaterne fra direktivets anvendelsesområde undtager bl.a. »fastsættelse af pensionsalderen for ydelse af alders- og arbejdsophørspensioner og eventuelle følger heraf for andre ydelser«.

De relevante nationale retsregler

3. Oprindelig fandtes der i Det Forenede Kongerige en række lokale ordninger, hvorefter der uden særlig lovhjemmel blev ydet rabat til bl.a. ældres brug af offentlige transportmidler. I sagen Prescott mod Birmingham Corporation [2] blev det imidlertid af Court of Appeal fastslået, at lokale myndigheder ikke havde hjemmel til at tildele sådanne ydelser, der indebar en positiv forskelsbehandling af bestemte persongrupper på de øvriges bekostning.

4. Ved Public Services Vehicles (Travel Concession) Act 1955 blev der på denne baggrund gennemført en hjemmel for lokale myndigheder til at indføre sådanne ordninger. Af udskriften af forhandlingerne om forslaget til loven i House of Commons den 18. februar 1955 fremgår det, at formålet med lovforslaget var at bemyndige de lokale myndigheder til dels at drive kollektiv trafikvirksomhed, dels at give tilskud til visse

2 — Jf. 1955, Ch 210.

værdigt trængende persongrupper. Af en udtalelse afgivet af forslagsstilleren Edward Short fremgår endvidere, at »det virkelige spørgsmål ... er principielt og snarere af national end rent lokal betydning. Et af de glorværdige aspekter af vort system med lokalt selvstyre er, at det giver de lokale myndigheder vide skønsbeføjelser med hensyn til forvaltningen af vort socialvæsen ... En stor del af disse beføjelser vedrører ydelse af tilskud under en eller anden form til forskellige persongrupper — udlejning af socialt boligbyggeri, måltider til ældre, transport af skolebørn, beklædning til skolebørn, tilskud til skolebørns underhold etc.«

5. De gældende bestemmelser er indeholdt i section 93 i Transport Act 1985 (herefter »loven«), der bemyndiger lokale myndigheder til at tildele visse persongrupper en rejseydelse i form af adgang til at benytte offentlige transportmidler gratis eller med rabat. Efter section 93(7) er følgende personer berettigede til sådanne ydelser:

»a) Mænd, der er fyldt 65 år, og kvinder, der er fyldt 60 år,

b) personer under 16 år,

c) personer, der er fyldt 16, men ikke 18 år, og som er under uddannelse på fuld tid,

d) blinde, dvs. personer hvis syn er så nedsat, at de ikke er i stand til at påtage sig noget arbejde, for hvilket synet er væsentligt,

e) personer, der lider af handicap eller en skade, som ifølge opfattelsen hos myndigheden eller nogen af de myndigheder, der administrerer denne ydelse, i alvorlig grad gør dem gangbesværet, og

f) sådanne andre personer, som ministeren ved bekendtgørelse lader omfatte af retten til ydelsen«.

Den i litra a) fastsatte aldersgrænse svarer til den, der gælder i Det Forenede Kongerige for tildeling af alderspension.

6. Secretary of State for Transport har i henhold til bemyndigelsen i litra f) ved Transport Act 1985 (Extension of Eligibility for Travel Concessions) Order 1986 udvidet kredsen af berettigede til også at omfatte:

»a) mentalt handicappede,

b) personer, der af lægelige årsager er blevet nægtet eller har fået frataget kørekort,

c) døve og stumme,

d) personer, der som følge af nedsat syn er ude af stand til i rimelig grad at bedømme køretøjers størrelse og fart,

e) personer uden funktionsdygtige arme, og

f) personer, som af en ydelsesberettiget er blevet identificeret som ledsager, såfremt den ydelsesberettigede efter den relevante myndigheds opfattelse er invalideret i en sådan grad, at en ledsager er nødvendig for, at den pågældende kan benytte offentlige transportmidler«.

7. Det tilkommer den enkelte lokale myndighed at fastsætte, hvilke af disse ydelsesberettigede persongrupper den pågældende myndigheds ordning nærmere skal finde anvendelse på.

8. Sagsøgte 1) i hovedsagen, Wrekin District Council, har på grundlag af de nævnte bestemmelser gennemført en ordning, der omfatter mænd, der er fyldt 65 år, kvinder, der er fyldt 60 år, samt handicappede. Ordningen omfatter derimod ikke unge. De personer, der er omfattet af ordningen, kan mod betaling af 2 UKL (svarende til 2,43 ECU) erhverve enten National Transport Tokens til en værdi af 16 UKL (svarende til 19,42 ECU) eller et buskort, der giver ret til at benytte busser i Shropshire til halv takst. De pågældende kan endvidere for 43 UKL (svarende til 52,18 ECU) købe et såkaldt Travel Stamp, der giver adgang til at benytte busser i Wrekin-området uden yderligere vederlag. Wrekin District Council og Det Forenede Kongerige har under den mundtlige forhandling for Domstolen oplyst, at det er vanskeligt at sætte tal på den fordel, der for den enkelte modtager er forbundet med

ordningen. Værdien af et buskort afhænger af omfanget af den faktiske anvendelse. Jo større behov de af ordningen omfattede personer har for transport, og jo mere de derfor udnytter adgangen hertil, jo større værdi har ordningen for dem.

9. Ordningen med rejseydelser finansieres af det offentlige. De lokale myndigheders udgifter til refusion af busoperatører i anledning af ordningen udgjorde i 1991/1992 i hele Det Forenede Kongerige 410 mio. UKL (svarende til 497,6 mio. ECU).

Sagens faktiske omstændigheder

10. Sagsøgeren i hovedsagen, Stanley Charles Atkins, der på tidspunktet for sagens anlæg den 25. juni 1991 var 63 år og erhvervsmæssigt beskæftiget, har for High Court of Justice, Queen's Bench Division, nedlagt påstand om, at han i strid med princippet om ligebehandling i direktivets artikel 4, stk. 1, har været udsat for forskelsbehandling på grundlag af køn, idet han er blevet nægtet ydelser efter den af Wrekin District Council administrerede ordning, uanset at kvinder på samme alder er berettiget til ydelser under den pågældende ordning.

De præjudicielle spørgsmål

11. High Court of Justice, Queen's Bench Division, har ved kendelse af 23. maj 1994 forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er den ordning med rejseydelser, der administreres af første sagsøgte, en ordning, som falder inden for anvendelsesområdet for artikel 3 i direktiv 79/7/EØF?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, finder artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7/EØF da anvendelse under den foreliggende sags omstændigheder?

3) Hvis der er sket en overtrædelse af direktiv 79/7/EØF, kan direktivets direkte virkning da påberåbes til støtte for et erstatningskrav vedrørende tidsrum, der ligger forud for afsigelsen af Domstolens dom, når kravet rejses af personer, der ikke forud herfor har anlagt sag eller fremsat et tilsvarende krav?«

Det første spørgsmål

12. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om direktivets artikel 3, stk. 1, skal fortolkes således, at en ordning med tilskud til pensionisters anvendelse af offentlige transportmidler som den, der administreres af Wrekin District Council, er omfattet af direktivets saglige anvendelsesområde.

Proceduren for Domstolen

13. Atkins har anført, at der er tale om en lovbestemt ordning, der sikrer beskyttelse mod alderdom, invaliditet mv., og at ordningen således efter direktivets artikel 3, stk. 1, er omfattet af direktivets saglige anvendelsesområde. Ordningen er gennemført i medfør af lovens section 93(7), og der er således tale om en lovbestemt ordning. Loven har et socialt sigte, idet dens formål er at give socialt udsatte grupper, hvis fysiske mobilitet og økonomiske ressourcer i almindelighed er begrænsede, tilskud til befordring med offentlige transportmidler. Ydelsen er endvidere direkte forbundet med bl.a. alderdom, idet enhver person over de fastsatte aldersgrænser er berettiget til ydelsen uden hensyn til den pågældendes øvrige personlige og økonomiske forhold.

14. Wrekin District Council, Det Forenede Kongerige og den svenske og den tyske regering har heroverfor anført, at den omhandlede ordning falder uden for direktivets saglige anvendelsesområde, idet den hverken helt eller delvis er en lovbestemt ordning, der sikrer beskyttelse mod de i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), opregnede risici, og idet den ikke er social bistand som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b). Ordningen indebærer ganske vist, at de begunstigede får visse sociale fordele, på samme måde som dem, der modtager undervisning eller udnytter fritidsfaciliteter, men dette gør ikke, at ordningen omfattes af begrebet social sikring eller social tryghed som nævnt i traktatens artikler 51 og 118. Social sikring yder beskyttelse mod visse risici og er således beslægtet med andre former for forsikring. Det er op til de lokale myndigheder, om og i hvilket omfang der skal findes ordninger som den omhandlede, og de lokale ordninger er af meget varierende omfang. Der er derfor ikke tale om en lovbestemt ordning i direktivets forstand. Endelig er der ikke nogen direkte og nødvendig sammenhæng mellem ordningen og de i artikel 3, stk. 1, nævnte risici, idet ordningen hjælper de begunstigede med at betale udgifter til transport, hvilket ikke i sig selv er en risiko, som er omfattet af bestemmelsen. Det er i den forbindelse uden betydning, at alder er et af tildelingskriterierne.

15. Kommissionen har anført, at den omhandlede ordning må anses for omfattet af direktivets saglige anvendelsesområde. De

ydelser, som ordningen indebærer, kan ganske vist efter Kommissionens opfattelse ikke anses for social sikring i den forstand, hvori begrebet anvendes i forordning (EØF) nr. 1408/71 [3] (herefter »forordningen«), idet der ikke er tale om nogen forsikringslignende ordning. Ydelserne kan heller ikke anses for social bistand, idet de ikke er trangsbestemte. Direktivet, der er udfærdiget med hjemmel i traktatens artikel 235, må imidlertid antages også at omfatte social beskyttelse i vid forstand, jf. bl.a. anvendelsen af dette udtryk i direktivets artikler 1 og 3. Formålet med direktivet kræver, at princippet om ligebehandling udstrækkes til alle former for social beskyttelse, uanset om medlemsstaterne har valgt at anvende de ressourcer, der stilles til rådighed, på social sikring og social bistand i traditionel forstand eller på andre former for social beskyttelse. Det er opregningen af dækkede risici, der foretager den egentlige afgrænsning af direktivet. Den ordning, som sagen angår, er en lovbestemt ordning, som direkte og faktisk er forbundet med risici som nævnt i direktivets artikel 3, stk. 1, og ordningen er derfor omfattet af direktivets saglige anvendelsesområde. At loven giver de lokale myndigheder mulighed for at udstrække ordningen også til unge, kan ikke bringe ordningen uden for direktivets anvendelsesområde, idet det ellers ville være for let at omgå direktivet.

Almindelige bemærkninger vedrørende direktivets saglige anvendelsesområde

16. Jeg skal først undersøge, om der er sammenfald mellem det saglige anvendelsesområde for forordningen og direktivet.

17. *Forordningen* finder efter artikel 4, stk. 1 og 2, anvendelse på enhver lovgivning om almindelige eller særlige sociale sikringsordninger med eller uden bidragspligt, der vedrører nærmere angivne risici, herunder ydelser ved alderdom. Derimod falder social forsorg eller bistand, dvs. ydelser, der tildeles efter en konkret vurdering af modtagerens behov, uden for anvendelsesområdet for forordningen, jf. artikel 4, stk. 4.

18. Efter Domstolens praksis foretages afgrænsningen af forordningens saglige anvendelsesområde i to faser. Først undersøges det, om ydelsen tildeles efter en lovgivning, som tillægger de berettigede en lovbestemt retsstilling, således at der ikke er mulighed for en individuel og skønsmæssig vurdering af personlige behov eller omstæn-

3 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (nr. 1408/71), som kodificeret i Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2.6.1983 (EFT L 230, s. 6). Forordningen er for så vidt angår arbejdstagere baseret på traktatens artikel 51 og for så vidt angår selvstændige erhvervsdrivende på traktatens artikel 235.

digheder [4]. Selve finansieringen af ydelsen tillægges ingen betydning [5]. Dernæst foretages en undersøgelse af, om ydelsen beskytter mod bestemte opregnede risici. Fra praksis kan nævnes dom af 27. marts 1985, sag 249/83, Hoeckx, om en belgisk ordning, hvorefter mindrebemidlede blev sikret en vis mindsteindkomst, hvor Domstolen henviste til, at ydelsen ikke havde til formål at afbøde virkningerne af nogen bestemt form for social begivenhed som nævnt i forordningen [6].

19. Nationale ordninger kan på grund af deres personelle anvendelsesområde, formål og nærmere gennemførelsesbestemmelser være beslægtet med både social sikring og social bistand, og der må da i forhold til forordningen anlægges en mere skønspræget vurdering af, til hvilken kategori ydelsen skal henføres. Som eksempel herpå kan nævnes Domstolens dom af 20. juni 1991, sag C-356/89, Newton, som omhandlede en engelsk mobilitetsydelse, der tildeltes på grundlag af lovbestemte objektive kriterier, nemlig om ansøgeren på grund af en fysisk lidelse var ude af stand til eller på det nærmeste ude af stand til at gå [7]. Domstolen fandt, at den pågældende ydelse dels sikrede de handicappede, som stod helt uden for det sociale sikringssystem, en vis mindsteindkomst, og dels sikrede de personer, som oppebar sociale sikringsydelser, en supplerende indkomst. I forhold til den sidstnævnte gruppe måtte ydelsen betegnes som en foranstaltning vedrørende social sikring i den betydning, der er forudsat i traktatens artikel 51 og de hertil udstedte gennemførelsesbestemmelser [8]. Ydelsen var således omfattet af forordningens saglige anvendelsesområde. Derimod var alene visse af de ydelsesberettigede omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde, således som dette er defineret i artikel 2, stk. 1, jf. artikel 1, litra a).

20. *Direktivet* vedrører efter overskriften gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling mellem mænd og kvinder med hensyn til social sikring, og efter artikel 3, stk. 1, finder direktivet anvendelse på »lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse mod« nærmere bestemte risici, herunder alderdom, og bestemmelser om social bistand, der er bestemt til at supplere eller træde i stedet for disse ordninger.

21. Ordninger, der er omfattet af det saglige anvendelsesområde for forordningen, må vel antages også at være omfattet af det saglige anvendelsesområde for direktivet, for så vidt de risici, som omfattes af forordningen, også er omfattet af direktivet. Jeg erindrer herved om, at Domstolen i den nævnte Newton-

4 — Jf. dom af 2.8.1993, sag C-66/92, Acciardi, Sml. I, s. 4567, præmis 14, af 10.3.1993, sag C-111/91, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 817, præmis 29, og af 16.7.1992, sag C-78/91, Hughes, Sml. I, s. 4839, præmis 15.

5 — Jf. de i note 3 nævnte sager, Acciardi, præmis 18, Kommissionen mod Luxembourg, præmis 31, og Hughes, præmis 21.

6 — Sml. s. 973, præmis 13 og 14.

7 — Sml. I, s. 3017.

8 — Jf. præmis 14 og 15.

dom har anset en mobilitetsydelse til invalide for omfattet af forordningens saglige anvendelsesområde.

22. Derimod kan man efter min opfattelse ikke slutte omvendt og sætte lighedstegn mellem begrebet social sikring i forordningens forstand og anvendelsesområdet for direktivet som fastsat i artikel 3, stk. 1, litra a). Der er nemlig ikke noget i direktivet, der tyder på, at udtrykket »social sikring« i direktivet skal forstås på samme måde som i forordningen, endsige i nogen præcis betydning. Udtrykket »social sikring« anvendes således i direktivets titel (» ... ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring«), hvor det er aldeles åbenbart, at det anvendes i en anden og videre forstand end i forordningen. I titlen omfatter udtrykket jo ikke blot de i artikel 3, stk. 1, litra a), nævnte »lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse«, men tillige de i artikel 3, stk. 1, litra b), nævnte bestemmelser om social bistand.

23. Også 2. betragtning i præamblen, hvorefter princippet om ligebehandling på det sociale område i første række bør indføres »i de lovbestemte ordninger, der yder beskyttelse ved ... alderdom ... og i bestemmelserne om social bistand ...«, viser, at direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), må forstås således, at direktivet ikke kun omfatter sociale sikringsydelser som nævnt i forordningen, men tillige andre ydelser, der yder social beskyttelse.

24. Det kunne ganske vist anføres, at når formålsbestemmelsen i artikel 1 taler om »den i artikel 3 omhandlede sociale sikring og anden social beskyttelse«, henviser udtrykket »social sikring« i artikel 1 til artikel 3, stk. 1, litra a), om lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse mod nærmere opregnede risici, og udtrykket »anden social beskyttelse« i artikel 1 til artikel 3, stk. 1, litra b), om bestemmelser om social bistand, der er bestemt til at supplere eller træde i stedet for de i litra a) omhandlede ordninger. Artikel 1 anvender imidlertid ikke som artikel 3, stk. 1, litra b), udtrykket »bistand«, men derimod udtrykket »social sikring og anden social *beskyttelse*«, og udtrykket beskyttelse anvendes alene i artikel 3, stk. 1, litra a), men derimod ikke i artikel 3, stk. 1, litra b). Det er derfor nærliggende at antage, at begrebet »anden social beskyttelse« i artikel 1 ikke eller ikke kun henviser til artikel 3, stk. 1, litra b), men tillige omfatter i hvert fald nogle af de ydelser, der omfattes af artikel 3, stk. 1, litra a).

25. Artikel 3, stk. 1, anvender da heller ikke selv udtrykket social sikring eller lignende

udtryk [9] til at afgrænse anvendelsesområdet for direktivet. Det havde dog ellers været nærliggende at anvende dette begreb i artikel 3, stk. 1, litra a), hvis bestemmelsen skulle være begrænset hertil, i stedet for at anvende det videre begreb »lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse«.

26. At direktivet går videre end forordningen, må det ses i sammenhæng med, at direktivet er en selvstændig og af forordningen uafhængig retsakt, som har et andet formål end forordningen. Det tilsigter således ikke som forordningen at koordinere visse nationale sikringsordninger, men derimod at sikre, at nationale ordninger vedrørende social beskyttelse overholder en grundrettighed, nemlig princippet om ligebehandling af mænd og kvinder. Jeg skal herved minde om det almindelige fællesskabsretlige princip, hvorefter fortolkningen må sigte mod at sikre en effektiv gennemførelse af bl.a. den pågældende retsakts formål. At direktivet er vedtaget med traktatens artikel 235 som hjemmelsgrundlag, bevirker i øvrigt samtidig, at sprogbrugen i traktatens artikler 51 og 118 bliver uden betydning for fortolkningen af direktivet.

27. Den anførte fortolkning harmonerer efter min opfattelse med Domstolens hidtidige praksis vedrørende direktivets artikel 3, stk. 1. Domstolen har således udtalt, at »for at sikre, at den gradvise gennemførelse af princippet om ligebehandling ... gennemføres på en harmonisk måde overalt i Fællesskabet, skal artikel 3, stk. 1, fortolkes således, at den omfatter enhver ydelse, der *i bred forstand* indgår i en af de omtalte lovbestemte ordninger, herunder også en bestemmelse om social bistand, der skal supplere eller træde i stedet for en sådan ordning« [10]. En ydelse skal for at være omfattet helt eller delvis udgøre en lovbestemt ordning, der sikrer beskyttelse mod en af de opregnede risici, eller udgøre en form for social bistand med samme formål [11]. Denne betingelse er opfyldt, når ydelsen *direkte og effektivt* [12] er forbundet med beskyttelse mod en af de nævnte risici, herunder alderdom og invaliditet [13]. Det afgørende er således, at ydelsen beskytter mod en risiko, der er omfattet af direktivet, hvilket forudsætter, at der er en direkte og effektiv forbindelse mellem ydelsen og den pågældende risiko.

28. Domstolen har i sin praksis ikke baseret afgrænsningen på de af Wrekin District Council, Det Forenede Kongerige og den tyske regering påberåbte traditionsbestemte kriterier såsom medlemstilknytning, beskæftigelsesperioder og forsikringsmæssige forhold, ligesom det heller ikke har været tillagt betydning, hvordan ydelsen finansieres. I dom af 19. oktober 1995, sag C-137/94,

9 — Som f.eks. sociale sikringsgrene eller sociale sikringsordninger.

10 — Jf. dom af 24.6.1986, sag 150/85, Drake, Sml. s. 1995, præmis 23 (min fremhævelse).

11 — Jf. den i note 9 nævnte Drake-dom, præmis 21, og dom af 4.2.1992, sag C-243/90, Smithson, Sml. I, s. 467, præmis 12, af 16.7.1992, forenede sager C-63/91 og C-64/91, Jackson og Cresswell, Sml. I, s. 4737, præmis 15, samt af 19.10.1995, sag C-137/94, Richardson, præmis 8, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser.

12 — I den engelske og franske udgave af dommen anvendes udtrykket »directly and effectively« og »directement et effectivement« om dette forbindelseskrav. Disse formuleringer synes mere præcise end den danske versions henvisning til en »direkte og faktisk« forbindelse. I det følgende anvendes derfor udtrykket »direkte og effektiv«.

13 — Jf. ovennævnte dom i Smithson-sagen, præmis 14, i Jackson og Cresswell-sagen, præmis 16, og i Richardson-sagen, præmis 9.

Richardson [14], fastslog Domstolen således, at en offentligt finansieret ordning med fritagelse for receptgebyr var omfattet af direktivets anvendelsesområde, uanset at ydelsen var uden forbindelse med sådanne traditionsbestemte kriterier. Reale grunde taler da også efter min opfattelse imod at opstille sådanne krav. Der findes ganske vist en række medlemsstater, hvor beskyttelsen mod sygdom, alderdom mv. er baseret på betaling af øremærkede bidrag til sygekasser, pensionsordninger mv. Imidlertid findes der også medlemsstater, hvor de sociale sikringsordninger ikke bygger herpå, men er fuldt ud finansieret af det offentlige via de almindelige skatter og afgifter (med heraf følgende omfordeling). Det danske folkepensions- og sygesikringssystem kan nævnes som eksempler på lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse mod alderdom, henholdsvis sygdom, som i vore dage er rent skatte- og afgiftsfinansieret, som er undtaget fra enhver form for bidragspligt eller medlemstilknytning, og som tildeles uden hensyn til beskæftigelsesperioder. Det er åbenbart, at sådanne ordninger omfattes af direktivets artikel 3, stk. 1, litra a).

29. Endelig kan det udledes af præmis 13 i den nævnte Richardson-dom, at der ikke af udtrykket »lovbestemte ordninger, der sikrer beskyttelse« følger noget krav om, at ydelsen formelt skal være en del af en national ordning vedrørende sociale forhold. I udtrykket ordning kan der næppe indlægges særlige begrænsninger, og om man i den enkelte medlemsstat har valgt at placere et lovgivningsområde under den ene eller den anden ministers ressortområde kan ikke give grundlag for slutninger om, hvorvidt en ydelse efter denne lovgivning i fællesskabsretlig forstand sikrer social beskyttelse [15]. Hvorvidt dette er tilfældet, må afhænge af en vurdering af ydelsens nærmere karakter. Direktivet omfatter følgelig alle ydelser, som indgår i de ordninger, der sikrer beskyttelse mod de i direktivet opregnede risici, hvordan de end er defineret og reguleret i de nationale retsordener [16].

Er der i den konkrete sag tale om en lovbestemt ordning?

30. En ydelse som den, der administreres af Wrekin District Council, har som gebyrfritagelsen i den nævnte Richardson-dom hjemmel i en lovbestemmelse og er gennemført ved en administrativ bestemmelse [17]. At ordningen (med hjemmel i lov) er indført og administreres i de lokale myndigheders regi, kan efter min opfattelse ikke tillægges betydning. Det er ofte hensigtsmæssigt, at en ordning administreres af de myndigheder, der skal afholde de med ordningen forbundne udgifter og skaffe sig dækning hertil ved udskrivning af skatter. Det fremgår af udskriften af forhandlingerne i The House of

14 — Jf. note 11.

15 — Der kan herved henvises til pkt. 12 i mit forslag til afgørelse i Richardson-sagen, hvoraf fremgår, at det er vanskeligt at finde et mere neutralt udtryk.

16 — Jf. pkt. 5 i generaladvokat Mancinis forslag til afgørelse i den i note 10 nævnte Drake-sag.

17 — Der henvises til den i note 11 nævnte Richardson-dom, præmis 11.

Commons, at der i Det Forenede Kongerige har været tradition for, at »social services« administreres lokalt. Sådanne traditioner kan variere fra medlemsstat til medlemsstat, og hensynet til en effektiv og ensartet anvendelse af direktivet taler derfor for, at sådanne forskelle ikke tillægges betydning ved afgrænsningen af anvendelsesområdet for direktivet og dermed for ligebehandlingsprincippet. Tilsvarende kan ydelsen som anført ovenfor i pkt. 29 ikke holdes uden for direktivets anvendelsesområde alene med den begrundelse, at den har hjemmel i Transport Act 1985 og således ikke formelt indgår i en samlet lov, der har social beskyttelse som formål [18]. Det er på denne baggrund min opfattelse, at en ydelse som den, der administreres af Wrekin District Council, har karakter af en lovbestemt ordning i direktivets forstand.

Beskytter ordningen mod alderdom?

31. Efter direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), er det en betingelse, at ydelsen sikrer beskyttelse mod bl.a. alderdom. Man kan naturligvis mere generelt diskutere, om personer på 60 år, henholdsvis 65 år, er ramt af risikoen alderdom. Direktivet definerer imidlertid ikke selv denne risiko under henvisning til en bestemt alder og har heller ikke til formål at harmonisere sådanne forhold. Direktivet må derfor antages at henvise til den forståelse af begrebet, som de enkelte lande lægger til grund i deres interne retsordener.

32. Direktivets formål er at sikre en grundrettighed, nemlig retten til ligebehandling med hensyn til ydelser, der sikrer beskyttelse mod bestemte risici, herunder alderdom. Af udtrykket »sikre beskyttelse« må følge, at der skal være tale om en ydelse med et socialt sigte rettet mod at afhjælpe følgerne af, at en person er ramt af en bestemt risiko, herunder alderdom. Som eksempler herpå kan med sikkerhed nævnes alderspension, der giver ældre mulighed for at udtræde af arbejdsmarkedet og samtidig opretholde en vis levestandard, eller fritagelse for receptgebyr, der sikrer, at f.eks. ældre, der er ramt af sygdom, ikke af økonomiske årsager afholder sig fra at tage den nødvendige medicin. Også ordninger med hjemmehjælp og med udbringning af mad er en del af det sociale sikkerhedsnet for ældre, der ellers ofte opgiver at gøre rent, købe ind og lave mad.

33. Det er — set ud fra en gennemsnitsbetragtning — karakteristisk for høj alder, at evnen til at færdes på egen hånd bliver

18 — Jf. den i note 11 nævnte Richardson-dom, præmis 13.

ringere end tidligere. Mange ældre får problemer med bevægeapparatet, synet, hørelsen og reaktionsevnen. Den med indtrædelsen af pensionsalderen forbundne pensionering betyder for de fleste mennesker en brat forringelse af deres økonomiske situation. En eventuel firmabil må afleveres, og det er vanskeligt eller umuligt at få råd til at anskaffe og/eller holde en bil. Indkøb og opretholdelse af forbindelsen med familie og venner forudsætter derfor for mange ældre anvendelse af offentlige transportmidler. Muligheden for at anvende offentlige transportmidler er i øvrigt af ganske særlig betydning for ældre i tyndere befolkede områder. Ordninger med adgang til billig offentlig transport må derfor efter min opfattelse anses som en væsentlig del af det sociale sikkerhedsnet for ældre. Man kan ikke med rimelighed sammenligne en ydelse med tilskud til ældres anvendelse af offentlige transportmidler med rabatter til ældre på teater- eller biografbilletter, således som Det Forenede Kongerige har været inde på. Adgangen til billige offentlige befordringsmidler er noget ganske andet og socialt langt mere væsentligt for almindelige ældre mennesker end ordninger, der gør det muligt for ældre at komme billigt i operaen eller til ballet.

34. At adgangen til gratis eller dog særligt billige offentlige transportmidler er et væsentligt socialt gode for ældre mennesker, harmonerer med, at det nødvendige lovgrundlag for disse rejseydelser i Det Forenede Kongerige ifølge udskriften af forhandlingerne i The House of Commons blev gennemført med et klart socialt sigte. Ordningen blev sammenlignet med f.eks. tilskud til husleje og måltider til ældre. En rejseydelse som den, der er gennemført af Wrekin District Council på grundlag af loven, har dermed efter min opfattelse en væsentlig social beskyttelsesfunktion.

35. Det må i øvrigt være uden betydning, at man i Det Forenede Kongerige har valgt at tildele ydelsen ikke gennem direkte udbetaling af et kontant beløb, men gennem en offentligt finansieret ordning, der giver de ældre lavere priser på benyttelsen af offentlige transportmidler. Et kontant beløb vil ikke i samme grad sikre, at de omfattede persongruppers mobilitet forøges, idet et sådant beløb vil kunne anvendes til andre formål. Den rejseordning, denne sag drejer sig om, er endog udformet på en sådan måde, at den økonomiske fordel ved ordningen er direkte proportional med den pågældendes behov for offentlig transport. Man kan vel i øvrigt også meget vel forestille sig, at det offentliges samlede udgift til ordningen kan være mindre end de ældres samlede økonomiske udbytte af ordningen. Ordningen kan jo bl.a.

tænkes tilrettelagt således, at det offentlige opnår rabat ved at henvise de ydelsesberettigede til at udnytte ledig transportkapacitet uden for myldretiderne.

Er ydelsen direkte og effektivt forbundet med beskyttelse mod alderdom?

36. Som anført er det efter Domstolens praksis en betingelse, at ydelsen direkte og effektivt er forbundet med beskyttelse mod en af de i artikel 3, stk. 1, litra a), nævnte risici. Det må undersøges, hvad der nærmere ligger i dette krav.

37. Domstolen konkluderede i Drake-dommen [19], at direktivet finder anvendelse på en ordning, hvorefter visse personer, der passer en invalid, har ret til et invalidepasningsbidrag. Domstolen udtalte i præmis 24, at ydelsen var afhængig af invaliditet, idet dette var grundbetingelsen for, at ydelsen udbetaltes.

38. I dom af 4. februar 1992, sag C-243/90, Smithson, fastslog Domstolen omvendt, at direktivet ikke omfatter en ordning, der har til formål *generelt* at sikre personer, hvis faktiske indkomst er lavere end en beregnet indkomst, en særlig ydelse til afholdelse af deres boligudgifter [20]. Domstolen udtalte i præmis 15, 16 og 17 følgende:

»Det må imidlertid fastslås, at artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7 ikke omfatter lovbestemte ordninger, som har til formål at sikre personer, hvis faktiske indkomst er lavere end en beregnet indkomst, der opgøres efter bestemte kriterier, en særlig ydelse til afholdelse af deres boligudgifter.

Modtagerens alder og invaliditet er kun to af de kriterier, der anvendes med henblik på at fastslå, om modtageren økonomisk har brug for en sådan ydelse. Den omstændighed, at disse kriterier er afgørende for tilkendelsen af det forhøjede pensionstillæg, er ikke tilstrækkeligt til at bringe ydelsen ind under direktiv 79/7's anvendelsesområde.

Det forhøjede tillæg er nemlig en uadskillelig del af ydelsen som helhed, som skal opveje det forhold, at modtagerens indkomst ikke er tilstrækkelig til dækning af hans boligudgifter, og kan ikke karakteriseres som en selvstændig ordning, der skal sikre beskyttelse

19 — Jf. den i note 10 nævnte dom.

20 — Jf. note 11.

mod visse af de risici, der er opregnet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 79/7.«

39. At direktivet ikke omfatter generelle ordninger, der på visse betingelser vil kunne tildeles enhver, uanset om de er ramt af en af de i direktivet opregnede risici, blev bekræftet i dom af 16. juli 1992, forenede sager C-63/91 og C-64/91, Jackson og Cresswell [21]. Domstolen henviste til, at ydelsen, der tilsigtede at sikre modtageren en mindsteindkomst, blev tildelt generelt på grundlag af et indkomstkriterium, »uden at der herved tages hensyn til, om der foreligger en af de i direktivets artikel 3, stk. 1, nævnte risici«.

40. Senest har Domstolen i den nævnte Richardson-dom [22] fastslået, at direktivet fandt anvendelse på en ordning med fritagelse for receptgebyr, idet denne ydelse kun tildeltes nærmere anførte persongrupper, hvis den pågældende risiko, i dette tilfælde sygdom, blev aktualiseret.

41. Af denne praksis kan udledes, at det ikke er tilstrækkeligt, at ydelsesmodtageren *faktisk* er ramt af en af de i direktivet opregnede risici og som følge heraf befinder sig i en trangssituation [23]. I modsat fald ville direktivet da også omfatte snart sagt enhver ydelse, hvilket ville harmonere dårligt med direktivets ordlyd. Det er endvidere ikke tilstrækkeligt, at de opregnede risici indgår i beregningsregler, der kan påvirke ydelsens størrelse, når ydelsen i sig selv tildeles uden særlig hensyntagen til disse risici. Det er selve ydelsen eller ordningen, der direkte og effektivt skal være forbundet med disse risici.

42. En ordning som den, der administreres af Wrekin District Council, indebærer, at der tildeles de berettigede en ydelse fra det offentlige med hjemmel i lov uden hensyn til skønsmæssige forhold. Der er ikke tale om en ydelse, hvor enhver befolkningsgruppe vil kunne komme i betragtning. Ydelsen tildeles alene klart definerede persongrupper ramt af risiciene alderdom og invaliditet. Som i de nævnte Drake- [24] og Richardson-domme [25] er det således en umiddelbar lovdefineret tildelingsbetingelse, at en bestemt risiko er realiseret. Som anført i pkt. 33 har ældre mennesker ofte et særligt behov for offentlig befordring i og med, at de ofte ikke har mulighed for at komme rundt på anden måde.

21 — Jf. note 11.

22 — Jf. note 11, præmis 11 og 12.

23 — Jf. nævnte Jackson og Cresswell-dom, præmis 18. Domstolen fulgte ikke generaladvokat Van Gerven, der i sit forslag til afgørelse udtalte sig til fordel for en meget vid fortolkning, hvorefter det var tilstrækkeligt, at modtageren konkret var ramt af en af de opregnede risici, når der ikke var andre ydelser, der sikrede den pågældende det fornødne underhold.

24 — Jf. note 11, præmis 24.

25 — Jf. note 11, præmis 12.

43. Man kunne rejse det spørgsmål, om den omstændighed, at ordningen både omfatter ældre og invalide, og at loven tillige hjemler adgang til at inddrage unge, medfører, at der ikke er tale om en ydelse omfattet af direktivet. Er det med andre ord en betingelse, at ordningen kun beskytter mod én bestemt risiko? En sådan begrænsning kan efter min opfattelse hverken udledes af direktivets ordlyd eller af Domstolens praksis. Artikel 3, stk. 1, litra a), henviser til de omfattede risici uden at stille krav om, at ordningen eller ydelsen alene er rettet mod én bestemt risiko, og i præmis 17 i den nævnte Smithson-dom udtalte Domstolen i overensstemmelse hermed, at ydelsen ikke kunne karakteriseres som en selvstændig ordning, »der skal sikre beskyttelse mod *visse* af de risici, der er opregnet i artikel 3, stk. 1«.

44. En fortolkning, hvorefter ordningen kun må være forbundet med én risiko, ville da også dels kunne medføre en uensartet anvendelse af direktivet i Fællesskabet og dels give direktivet et snævert anvendelsesområde. Tildeles f.eks. en mobilitetsydelse alene til invalide, må det være oplagt, at ydelsen vil være omfattet af direktivet, jf. den ovenfor nævnte Newton-dom. Kan tillige ældre opnå den samme ydelse, ville derimod ingen af de to persongrupper med en sådan fortolkning være omfattet af ligebehandlingsprincippet, hvilket efter min opfattelse ville føre til en vilkårlig retstilstand. En ydelse bør derfor ikke udelukkes, blot fordi den efter den lov, der hjemler den, beskytter flere af de i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), opregnede risikogrupper.

45. Efter loven er der hjemmel til at lade unge være omfattet af de lokale ordninger. En beføjelse der dog ikke er udnyttet af Wrekin District Council, hvis ordning alene omfatter ældre og invalide. En ydelse bør imidlertid heller ikke udelukkes fra direktivets anvendelsesområde, alene fordi den ud over de af direktivet omfattede risikogrupper tillige tildeles en risikogruppe, der ikke er omfattet af direktivet. At også unge har mulighed for at få en mobilitetsydelse, som dækker deres åbenbare behov for billig adgang til kollektiv trafik, svækker efter min opfattelse ikke ydelsens direkte og effektive forbindelse med de af direktivet omfattede risici. Den modsatte antagelse ville gøre det ganske simpelt for medlemsstaterne at bringe en ydelse uden for direktivets anvendelsesområde. Man kan vel på den anden side ikke udelukke, at en ordning, der omvendt definerer et meget stort antal ydelsesberettigede risikogrupper, vil kunne antage en så generel karakter, at den af denne grund falder uden for direktivets anvendelsesområde. Det er imidlertid ikke tilfældet med en ordning som den, der er hjemlet i section 93 i Transport Act 1985, hvor det alene er invalide, ældre og unge, der overhovedet har mulighed for at opnå ydelsen.

46. Det er således sammenfattende min opfattelse, at en ordning med tilskud til ældres anvendelse af offentlige transportmidler som den, der administreres af Wrekin District Council, har karakter af en lovbestemt ordning, der i tilstrækkelig grad er forbundet med beskyttelse mod risikoen alderdom, og derfor er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

47. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at besvare det første spørgsmål med, at artikel 3, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring skal fortolkes således, at en lovhjemlet ordning, hvorefter det offentlige yder tilskud til ældres anvendelse af offentlige transportmidler, er omfattet af direktivets saglige anvendelsesområde.

Det andet spørgsmål

48. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret i realiteten, at Domstolen skal præcisere sin fortolkning af direktivets artikel 7, stk. 1, litra a), hvorefter direktivet ikke er til hinder for, at medlemsstaterne fra direktivets anvendelsesområde undtager bl.a. fastsættelse af pensionsalderen for ydelse af alders- og arbejdsophørspensioner og eventuelle følger heraf for andre ydelser.

49. Atkins har anført, at der er tale om en ikke-bidragsbaseret ordning, der tildeles uden hensyntagen til modtagerens bidrag til alderspensionssystemet, hvorfor det ikke er nødvendigt at anvende undtagelsesbestemmelsen for at sikre ligevægten i pensionssystemet. Der er i øvrigt ikke nogen nødvendig sammenhæng mellem rejseydelsen og alderspensionssystemet.

50. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at anvendelsen af artikel 7, stk. 1, litra a), ikke bør forudsætte en objektivt nødvendig sammenhæng mellem pensionsalderen og en anden ydelse i streng forstand, men at der alene bør fordres en rimelig og proportional sammenhæng. Det Forenede Kongerige og Wrekin District Council har endvidere anført, at en ophævelse af forskelsbehandlingen vil fjerne det økonomiske grundlag for ordningen, der i vid udstrækning finansieres af de lokale myndigheder.

51. Kommissionen er af den opfattelse, at Domstolen allerede har fastlagt de fornødne fortolkningsbidrag, hvorfor Kommissionen opfordrer Domstolen til at henholde sig hertil.

52. Domstolen har tidligere haft lejlighed til at udtale sig om indholdet af undtagelsesbestemmelsen i artikel 7, stk. 1, litra a) [26]. Af

26 — Jf. særligt ovennævnte dom i Richardson-sagen, (note 11), af 11.8.1995, sag C-92/94, Graham, Sml. I, s. 2521, af 30.3.1993, sag C-328/91, Thomas m.fl., Sml. I, s. 1247, og af 7.7.1992, sag C-9/91, Equal Opportunities Commission, Sml. I, s. 4297.

denne praksis fremgår, at bestemmelsen som en undtagelse til et grundlæggende fællesskabsretligt princip skal fortolkes indskrænkende [27]. Domstolen har endvidere udtalt, at artikel 7, stk. 1, litra a), andet led, alene omfatter forskelsbehandling, som er objektivt og nødvendigt sammenknyttet med forskellen i pensionsalderen [28]. Forskelsbehandlingen skal derfor være objektivt nødvendig for at opretholde den økonomiske ligevægt i alderspensionssystemet eller i det samlede sociale sikringssystem eller for at sikre sammenhængen mellem alderspensionssystemet og andre ydelsesordninger [29].

53. Hvad angår hensynet til den økonomiske ligevægt i pensionssystemet præciserede Domstolen i den nævnte Thomas-dom [30], at ligevægten ikke påvirkes tilstrækkeligt direkte, når der er tale om en ikke-bidragsbaseret ydelse, der kommer til udbetaling til personer ramt af en bestemt risiko uden hensyntagen til, i hvilket omfang de pågældende personer gennem bidrag måtte have optjent ret til alderspension.

54. Den af Wrekin District Council med hjemmel i loven indførte ydelse er uden sammenhæng med omfanget af retten til alderspension og finansieringen af dette pensionssystem i øvrigt. En ophævelse af forskelsbehandlingen vil derfor efter min opfattelse ikke påvirke den økonomiske ligevægt i pensionssystemet.

55. Det er ikke tilstrækkeligt til at bringe artikel 7, stk. 1, litra a), i anvendelse, at en ophævelse af forskelsbehandlingen — afhængigt af hvordan denne bringes til ophør — måtte medføre en forøgelse af de samlede udgifter til ikke-bidragsafhængige ordninger. Medlemsstaterne kan nemlig efter fast praksis frit bestemme arten og omfanget af de sociale sikringsforanstaltninger, bl.a. for så vidt angår den sociale tryghed, samt de konkrete betingelser for deres gennemførelse, og de kan i forbindelse med kontrollen af de sociale udgifter træffe foranstaltninger, der bevirker, at visse kategorier af personer mister en ydelse, forudsat at de herved overholder princippet om ligebehandling af mænd og kvinder [31]. Afgørende må derimod antages at være, om en manglende adgang til at påberåbe sig undtagelsen vil medføre, at den begunstigede vil være berettiget til at få udbetalt flere ydelser, der dækker samme behov [32]. I den foreliggende sag er der ikke fremkommet oplysninger, der tyder på, at dette skulle være tilfældet.

27 — Jf. ovennævnte dom i Thomas-sagen, præmis 8.

28 — Jf. ovennævnte dom i Richardson-sagen, præmis 18, i Graham-sagen, præmis 11, og i Thomas-sagen, præmis 11.

29 — Jf. ovennævnte dom i Richardson-sagen, præmis 19, i Graham-sagen, præmis 12, og i Thomas-sagen, præmis 12, 15 og 16.

30 — Jf. præmis 14. Sagen vedrørte afslag på ansøgninger om »severe disablement allowance« og »invalid care allowance« indgivet af personer, der var fortsat med at arbejde efter at have opnået den normale pensionsalder for kvinder.

31 — Jf. i det hele den i note 11 nævnte Richardson-dom, præmis 24.

32 — Jf. den i note 26 nævnte Thomas-dom, præmis 15.

56. I den nævnte Richardson-dom fastslog Domstolen, at der ikke var en nødvendig sammenhæng mellem den lovbestemte pensionsalder og en ordning med fritagelse for receptbegyr. Domstolen henviste til, at da ældre mennesker generelt har større udgifter til receptgebyrer end yngre mennesker og får disse udgifter på et tidspunkt, hvor de normalt har en lavere indkomst, kan det eventuelt være berettiget, at de fra en vis alder fritages for receptgebyr, men fordelen herved skal dog ikke af denne grund nødvendigvis indrømmes ved pensionsalderen i henhold til loven, og dermed ved en alder, der er forskellig for mænd og kvinder [33]. Ganske som en kvinde, der har nået pensionsalderen i henhold til loven, har ret til at fortsætte som erhvervsaktiv efter at have nået denne alder og således kan befinde sig i den situation som en mand på samme alder, som stadig tilhører den erhvervsaktive del af befolkningen, kan en mand også modtage en arbejdsophørspension, inden han har nået pensionsalderen i henhold til loven, og således befinde sig i den samme situation som en kvinde på samme alder, der modtager den arbejdsophørspension, som hun er berettiget til [34]. Disse betragtninger kan efter min opfattelse overføres på den foreliggende sag.

57. En fortolkning, hvorefter en ydelse som den, der administreres af Wrekin District Council, anses for omfattet af artikel 7, stk. 1, litra a), ville efter min opfattelse føre til, at enhver ydelse, der beskytter mod alderdom, ville være omfattet af denne undtagelsesbestemmelse. Medlemsstaten skulle så blot gøre ydelsen betinget af, at modtageren har nået den alder, der giver ret til alderspension. En sådan retsstilling ville imidlertid harmonere dårligt med, at risikoen alderdom udtrykkeligt er omfattet af direktivet og følgelig må være tiltænkt et reelt indhold. Det bør derfor være undtagelsen og ikke reglen, at ydelser til ældre, der ikke har karakter af alderspension, anses for omfattet af artikel 7, stk. 1, litra a).

58. Der er ikke som i dom af 11. august 1995, sag C-92/94, Graham, Sml. I, s. 2521, der omhandlede en invalidepension, tale om en ydelse, der er bestemt til at blive afløst af alderspensionen. Ydelsen er derimod en supplerende ydelse til beskyttelse mod alderdom, uden at det deraf følger, at ydelsen nødvendigvis er forbundet med pensionsalderen. Ydelsen er ikke udformet således, at den alene tildeles ældre, der har forladt arbejdsmarkedet, i hvilket tilfælde ydelsen kunne betragtes som en form for tillæg til alderspensionen. Ydelsen er alene betinget af, at modtageren har opnået en bestemt alder, 60 år for kvinder og 65 år for mænd. Som i Richardson-sagen kan man derfor meget vel forestille sig, at ydelsen tildeles en kvinde, der fortsat arbejder, mens den nægtes en mand, der er udtrådt af arbejdsmarkedet.

59. Sammenfattende skal jeg på denne baggrund foreslå Domstolen at besvare det andet spørgsmål således, at artikel 7, stk. 1,

33 — Jf. præmis 26.
34 — Jf. præmis 27.

litra a), i direktivet skal fortolkes således, at denne undtagelsesbestemmelse ikke finder anvendelse på en ordning med rejseydelser som den, der administreres af Wrekin District Council.

Det tredje spørgsmål

60. Domstolen har bl.a. i dom af 24. marts 1987, sag 286/85, McDermott og Cotter [35], fastslået, at direktivets artikel 4, stk. 1, der forbyder forskelsbehandling på grundlag af køn, har direkte virkning. Med det tredje spørgsmål anmodes Domstolen derfor i realiteten om at afgøre, om der er grundlag for at begrænse den tidsmæssige virkning af en dom, der måtte fastslå, at direktivet skal fortolkes således, at en rejseydelse som den, der er genstand for hovedsagen, er omfattet af direktivet, uden at der er grundlag for at bringe artikel 7, stk. 1, litra a), i anvendelse.

61. Det Forenede Kongerige og Wrekin District Council har anmodet Domstolen om at begrænse dommens tidsmæssige virkning under henvisning til, at der ikke har været grund til at tro, at direktivet skulle være til hinder for opretholdelsen af lovens section 93, samt til, at det administrativt vil være vanskeligt at kontrollere det faktiske grundlag, hvorpå et fremsat tilbagebetalingskrav hviler. Endvidere henvises til de økonomiske konsekvenser, særligt for de lokale myndigheder. I bilag 2 til Wrekin District Council's skriftlige indlæg for Domstolen er det anslået, at en nedsættelse af aldersgrænsen for mænd til 60 år vil medføre en forøgelse af antallet af ydelsesberettigede personer med 13,1% og en årlig udgiftsforøgelse på 53,7 mio. UKL (svarende til 65,17 mio. ECU).

62. Atkins og Kommissionen har heroverfor anført, at der ikke er grundlag for at begrænse dommens tidsmæssige virkning, idet der ikke foreligger nogen adfærd fra en fællesskabsinstitutions side, som har bevirket, at Det Forenede Kongerige har været i begrundet god tro. De økonomiske konsekvenser kan ikke i sig selv begrunde en begrænsning af den tidsmæssige virkning af en dom.

63. Ifølge fast praksis er virkningerne af Domstolens fortolkning af en retsakt ikke begrænset til tiden efter dommens afsigelse. Domstolens fortolkning af en retsakt fastslår jo blot, hvordan retsakten skal forstås og hele tiden har skullet forstås [36]. Det tilkommer alene Domstolen at træffe afgørelse om begrænsning af en doms tidsmæssige

35 — Sml. s. 1453, præmis 16.

36 — Jf. f.eks. dom af 13.2.1996, forenede sager C-197/94 og C-252/94, Bautiaa, præmis 47, Sml. I, s. 505, og af 6.7.1995, sag C-62/93, BP Supergaz, Sml. I, s. 1883, præmis 39.

virkning [37], men der er kun undtagelsesvis under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip anledning hertil [38]. Ved den nærmere prøvelse har Domstolen lagt afgørende vægt på, om afgørelsen repræsenterer en nyskabelse i fællesskabsretten [39], om der som følge af en fællesskabsinstitutions adfærd eller tilkendegivelser har foreligget en rimeligt begrundet antagelse af, at der ikke forelå modstrid med fællesskabsretten [40], samt endelig på de faktiske konsekvenser af ikke at begrænse dommens tidsmæssige virkning [41]. En doms økonomiske konsekvenser for medlemsstaten kan ikke i sig selv begrunde en sådan begrænsning [42].

64. Som anført er det min opfattelse, at direktivet må fortolkes således, at det omfatter en rejseydelse som den, der administreres af Wrekin District Council. Det kan ikke udelukkes, at en dom, der afspejler denne fortolkning, vil give anledning til et stort antal tilbagebetalingssager vedrørende relativt små beløb. Administrativt vil dette kunne være byrdefuldt for myndighederne. Omfanget af denne byrde vil dog i høj grad afhænge af nationale bevis- og forældelsesregler. Selv om der efter min opfattelse kan være grund til i videre omfang end sket i Domstolens hidtidige praksis at begrænse en doms tidsmæssige virkninger i tilfælde, hvor dommen ellers vil medføre ekstraordinære administrative konsekvenser eller en ekstraordinær belastning af det nationale domstolssystem, må jeg fremhæve, at der i den foreliggende sag ikke er fremlagt sådanne oplysninger for Domstolen, at der er tilstrækkeligt grundlag for at antage, at en tidsmæssig begrænsning af dommens virkninger er nødvendig for at undgå sådanne ekstraordinære konsekvenser.

65. Det er endvidere min opfattelse, at den foreslåede fortolkning harmonerer med såvel direktivets ordlyd som Domstolens hidtidige praksis. Der vil derfor efter min opfattelse ikke være tale om en fællesskabsretlig nyskabelse eller fravigelse af hidtidig praksis, der ville kunne danne grundlag for en berettiget forventning.

66. Kommissionen eller en anden fællesskabsinstitution ses ej heller at have udvist en adfærd, der kan berettige et indgreb i den tidsmæssige virkning. Det bemærkes, at det er uden enhver betydning, at Kommissionen

37 — Jf. f.eks. dom af 2.2.1988, sag 24/86, Blaizot, Sml. s. 379, af 17.5.1990, sag C-262/88, Barber, Sml. I, s. 1889, og af 26.4.1994, sag C-228/92, Roquette Frères, Sml. I, s. 1445.

38 — Jf. f.eks. ovennævnte dom i Blaizot-sagen, præmis 28, og i Barber-sagen, præmis 41.

39 — Jf. f.eks. ovennævnte dom i Blaizot-sagen, præmis 31.

40 — Jf. f.eks. dom af 8.4.1976, sag 43/75, Defrenne, Sml. s. 455, præmis 72 og 73, ovennævnte dom i Blaizot-sagen, præmis 32 og 33, i Barber-sagen, præmis 43, og dom af 16.7.1992, sag C-163/90, Legros m.fl., Sml. I, s. 4625, præmis 31, 32 og 33.

41 — Jf. f.eks. ovennævnte dom i Defrenne-sagen, præmis 74, og i Blaizot-sagen, præmis 34.

42 — Jf. f.eks. dom af 31.3.1992, sag C-200/90, Dansk Denkavit og Poulsen Trading, Sml. I, s. 2217, præmis 20, 21 og 22, ovennævnte Richardson-dom, (note 11), præmis 37, og den i note 36 nævnte Bautiaa-dom, præmis 55.

ikke har gjort indsigelse mod lovens section 93 eller de ordninger, der administreres i henhold hertil [43].

67. Sammenfattende er der derfor efter min opfattelse ikke under sagen fremkommet oplysninger, der giver tilstrækkeligt grundlag for at begrænse dommens tidsmæssige virkning.

68. Jeg skal derfor foreslå, at det tredje spørgsmål besvares således, at der ikke i den foreliggende sag er grundlag for at begrænse dommens tidsmæssige virkninger, hvorfor den direkte virkning af direktiv 79/7/EØF vil kunne påberåbes til støtte for et krav vedrørende et tidsfaktum, der ligger forud for domsafsigelsen, uanset at kravet er rejst af personer, der ikke forud har anlagt sag eller fremsat et tilsvarende krav.

Forslag til afgørelse

69. Jeg foreslår på denne baggrund Domstolen at besvare de af High Court of Justice, Queen's Bench Division, ved kendelse af 23. maj 1994 stillede spørgsmål således:

1) Artikel 3, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring skal fortolkes således, at en lovhjemlet ordning, hvorefter det offentlige yder tilskud til ældres anvendelse af offentlige transportmidler, er omfattet af direktivets saglige anvendelsesområde.

2) Artikel 7, stk. 1, litra a), i ovennævnte direktiv 79/7/EØF skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på en ordning med rejseydelser som den, der administreres af Wrekin District Council.

3) Der er ikke grundlag for at begrænse dommens tidsmæssige virkninger, hvorfor den direkte virkning af artikel 4, stk. 1, i ovennævnte direktiv 79/7/EØF vil kunne påberåbes til støtte for et krav vedrørende et tidsfaktum, der ligger forud for domsafsigelsen, uanset at kravet er rejst af personer, der ikke forud har anlagt sag eller fremsat et tilsvarende krav.

43 — Jf. den i note 11 nævnte Richardson-dom, præmis 37.