FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 30 april 1996 *

1. Omfattas en särskild lagstadgad reseförmån för personer över en viss ålder av det materiella tillämpningsområdet för rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet [1] (nedan kallat direktivet)? Det är huvudfrågan i det här målet.

Relevanta bestämmelser i direktivet

2. Direktivet har antagits med stöd av artikel 235 i EEG-fördraget. Av det andra övervägandet i ingressen framgår att principen om likabehandling på det sociala området "bör genomföras i första hand i de lagstadgade system som ger skydd vid sjukdom, invaliditet, ålderdom, olycksfall i arbetet, yrkessjukdomar och arbetslöshet, samt i socialhjälp om denna är avsedd att komplettera eller ersätta ovannämnda system".

Enligt artikel 1 avser direktivet att "på området social trygghet och när det gäller andra inslag av socialt skydd enligt artikel 3 successivt genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet".

Den personkrets som omfattas av direktivets tillämpningsområde framgår av artikel 2. Enligt denna artikel gäller direktivet "den förvärvsarbetande befolkningen, inklusive egna företagare, arbetstagare och egna företagare vars verksamhet avbryts av sjukdom, olycksfall eller ofrivillig arbetslöshet och personer som söker anställning — samt pensionerade eller invalidiserade arbetstagare och egna företagare".

Direktivets materiella tillämpningsområde framgår av artikel 3.1. Enligt denna artikel gäller direktivet

"a) lagstadgade system som lämnar skydd vid

— sjukdom,

— invaliditet,

* Originalspråk: danska.

1 — EGT nr L 6, 1979, s. 24.

— ålderdom,

— olycksfall i arbetet samt yrkessjukdomar,

— arbetslöshet,

b) socialhjälp, om denna är avsedd att komplettera eller ersätta de system som nämns i a".

Enligt artikel 4.1 innebär likabehandlingsprincipen

"att det inte skall förekomma någon som helst diskriminering på grund av kön, vare sig direkt eller indirekt ... i synnerhet vad beträffar

— systemens räckvidd och villkoren för tillgång till dem,

..."

Enligt artikel 7.1 a hindrar direktivet inte medlemsstaterna att från dess tillämpningsområde utesluta bland annat "avgörandet av pensionsålder för att bevilja ålders-och avgångspension och de eventuella konsekvenserna härav för andra förmåner".

Relevanta nationella rättsregler

3. Ursprungligen fanns det i Förenade kungariket flera lokala system, enligt vilka det utan särskilt lagstöd gavs rabatter till bland annat äldres nyttjande av allmänna färdmedel. I målet Prescott mot Birmingham Corporation [2] fastställde emellertid Court of Appeal att lokala myndigheter inte hade befogenheter att utge sådana förmåner, som innebar en positiv särbehandling av bestämda persongrupper på de övrigas bekostnad.

4. Mot denna bakgrund fick lokala myndigheter genom Public Services Vehicles (Travel Concession) Act 1955 befogenheter att införa sådana system. Av protokollet från debatten om lagförslaget i House of Commons den 18 februari 1955 framgår att avsikten med lagförslaget var att bemyndiga lokala myndigheter att dels bedriva kollektivtrafik, dels att ge stöd till vissa särskilt

2 — Se 1955, Ch 210.

behövande persongrupper. Av ett uttalande från Edward Short, som låg bakom lagförslaget, framgår dessutom att "den verkliga frågan ... är principiell och snarare av nationell än av rent lokal betydelse. En av de ärorika aspekterna av vårt system med lokalt självstyre är att det ger de lokala myndigheterna stort utrymme för skönsmässiga bedömningar vid förvaltningen av vår socialtjänst ... Ett stort antal av dessa befogenheter gäller utgivande av stöd i någon form till olika persongrupper — uthyrning av kommunala bostäder, måltider till äldre, transport av skolbarn, kläder till skolbarn, bidrag till skolbarns underhåll etcetera."

5. Gällande bestämmelser ingår i avsnitt 93 i Transport Act 1985 (nedan kallad lagen), där lokala myndigheter bemyndigas att ge vissa persongrupper en reseförmån i form av rätt att utnyttja allmänna färdmedel gratis eller till rabatterat pris. Enligt avsnitt 93.7 är följande personer berättigade till sådana förmåner:

"a) Män som är äldre än 65 år och kvinnor som är äldre än 60 år.

b) Personer som är 16 år eller yngre.

c) Personer som är äldre än 16 år, men yngre än 18 år, och som på heltid följer en undervisning.

d) Blinda, det vill säga personer som är så synskadade att de inte är i stånd att fullgöra något arbete för vilket synen är nödvändig.

e) Personer som lider av något handikapp eller någon skada som, enligt myndigheten eller den myndighet som är ansvarig för förvaltningen av systemet, allvarligt är till men för deras rörelseförmåga.

f) Alla övriga persongrupper vilka Secretary of State kan komma att fastställa genom beslut".

Den i a) fastställda åldersgränsen motsvarar den som i Förenade kungariket gäller för erhållande av ålderspension.

6. Secretary of State för Transport har i enlighet med bemyndigandet i f) genom Transport Act 1985 (Extension of Eligibility for Travel Concessions) Order 1986 utvidgat kretsen av berättigade personer till att även omfatta:

"a) mentalt handikappade,

b) personer som av medicinska skäl har nekats körkort eller fått det indraget,

c) döva och stumma,

d) personer som till följd av nedsatt syn inte i rimlig grad kan bedöma fordons storlek och hastighet,

e) personer som inte kan använda sina båda armar, och

f) ledsagare till en förmånsberättigad, såvida den förmånsberättigade enligt den relevanta myndighetens uppfattning är så invalidiserad att vederbörande behöver en ledsagare för att kunna nyttja allmänna färdmedel".

7. Det ankommer på den lokala myndigheten att fastställa vilka av dessa förmånsberättigade persongrupper som vederbörande myndighets system skall tillämpas på.

8. Den första svaranden i målet vid den nationella domstolen, Wrekin District Council, har på grundval av nämnda bestämmelser genomfört ett system som omfattar män som har fyllt 65 år, kvinnor som har fyllt 60 år samt handikappade. Systemet omfattar däremot inte unga. Personer som omfattas av systemet kan mot betalning av 2 UKL (motsvarande 2,43 ecu) antingen få National Transport Tokens till ett värde av 16 UKL (motsvarande 19,42 ecu) eller ett busskort som ger rätt att nyttja bussar i Shropshire till halv taxa. Vederbörande kan dessutom för 43 UKL (motsvarande 52,18 ecu) köpa ett så kallat Travel Stamp, som ger rätt att nyttja bussar i Wrekinområdet utan någon ytterligare avgift. Wrekin District Council och Förenade kungariket har under den muntliga förhandlingen upplyst domstolen om att det är svårt att beloppsbestämma den fördel som

systemet innebär för den enskilda mottagaren. Värdet av ett busskort beror på hur mycket det faktiskt används. Ju större behov av transport de personer har som omfattas av systemet, och ju mer de därför utnyttjar detta, desto större värde har systemet för dem.

9. Systemet med reseförmåner finansieras av allmänna medel. De lokala myndigheternas kostnader för att ersätta dem som driver verksamhet med bussar uppgick år 1991/1992 i hela Förenade kungariket till 410 miljoner UKL (motsvarande 497,6 miljoner ecu).

Bakgrund

10. Sökanden i målet vid den nationella domstolen, Stanley Charles Atkins, var när talan väcktes 63 år och förvärvsarbetande. Han har vid High Court of Justice, Queen's Bench Division, gjort gällande att han, i strid med likabehandlingsprincipen enligt artikel 4.1 i direktivet, har varit utsatt för diskriminering på grund av kön, eftersom han blivit nekad förmåner enligt det system som Wrekin District Council administrerar, då däremot kvinnor i samma ålder är berättigade till förmåner enligt ifrågavarande system.

Frågorna i begäran om förhandsavgörande

11. High Court of Justice, Queen's Bench Division, har genom beslut av den 23 maj 1994 ställt följande frågor till domstolen:

"1) Omfattas systemet med nedsättning som regleras av Wrekin District Council av tillämpningsområdet för artikel 3 i direktiv 79/7/EEG?

2) Skall, om den första frågan besvaras jakande, artikel 7.1 a i direktiv 79/7/EEG tillämpas på omständigheterna i detta fall?

3) Får, vid överträdelse av direktiv 79/7/EEG, den direkta effekten av direktivet åberopas till stöd för en skadeståndstalan som hänför sig till perioder före domstolens dom av personer som inte har väckt talan eller framställt motsvarande anspråk före detta datum?"

Den första frågan

12. Med den första frågan vill den nationella domstolen veta om artikel 3.1 i direktivet skall tolkas så, att ett sådant system med stöd till pensionärers nyttjande av allmänna färdmedel som det som administreras av Wrekin District Council omfattas av direktivets materiella tillämpningsområde.

Förfarandet vid domstolen

13. Atkins har anfört att det rör sig om ett lagstadgat system som lämnar skydd vid ålderdom, invaliditet etcetera, och att systemet således enligt artikel 3.1 i direktivet omfattas av direktivets materiella tillämpningsområde. Systemet genomfördes med stöd av avsnitt 93.7 i lagen, och det är följaktligen fråga om ett lagstadgat system. Lagen har ett socialt syfte genom att dess ändamål är att ge socialt utsatta grupper, vars fysiska rörlighet och ekonomiska resurser i allmänhet är begränsade, stöd till resor med allmänna färdmedel. Förmånen har dessutom direkt samband med bland annat ålderdom, eftersom alla personer som har uppnått de fastställda åldersgränserna är berättigade till förmånen oavsett vederbörandes personliga och ekonomiska förhållanden i övrigt.

14. Wrekin District Council, den brittiska, den svenska samt den tyska regeringen har häremot anfört att det ifrågavarande systemet inte omfattas av direktivets materiella tillämpningsområde, eftersom det varken helt eller delvis är ett lagstadgat system som lämnar skydd vid de i artikel 3.1 a i direktivet uppräknade riskerna, och eftersom det inte utgör sådan socialhjälp som avses i artikel 3.1 b. Systemet innebär säkert att förmånstagarna får vissa sociala fördelar, på samma sätt som de som får undervisning eller utnyttjar fritidsfaciliteter, men detta medför inte att systemet omfattas av det i artiklarna 51 och 118 i fördraget angivna begreppet social trygghet. Social trygghet ger ett skydd mot vissa risker och är således besläktad med andra försäkringsformer. Det ankommer på de lokala myndigheterna att avgöra om och i vilken omfattning sådana system som det ifrågavarande skall finnas, och de lokala systemen är av mycket varierande omfattning. Det är därför inte fråga om ett lagstadgat system i direktivets mening. Slutligen finns det inte något direkt och nödvändigt samband mellan systemet och de i artikel 3.1 angivna riskerna, eftersom systemet innebär att förmånstagarna får hjälp med att betala avgifter för transporter, vilket inte i sig är en risk som omfattas av bestämmelsen. Det saknar därvid betydelse att ålder är ett av kriterierna för att få förmånen.

15. Kommissionen har anfört att det ifrågavarande systemet skall anses omfattas av direktivets materiella tillämpningsområde.

De förmåner som systemet innebär, kan förvisso enligt kommissionens uppfattning inte anses som social trygghet i den mening som begreppet har enligt förordning (EEG) nr 1408/71 [3] (nedan kallad förordningen), eftersom det inte är fråga om något försäkringsliknande system. Förmånerna kan inte heller anses som socialhjälp, eftersom de inte är behovsgrundade. Direktivet, som utfärdades med stöd av artikel 235 i fördraget, skall emellertid även anses omfatta socialt skydd i vid mening, se bland annat hur uttrycket används i artiklarna 1 och 3 i direktivet. Ändamålet med direktivet kräver att likabehandlingsprincipen utsträcks till att omfatta alla former av socialt skydd, oavsett om medlemsstaterna har valt att använda de resurser som ställs till förfogande till social trygghet eller socialhjälp i traditionell mening eller till andra former av socialt skydd. Det är uppräkningen av de risker som täcks som avgör direktivets egentliga räckvidd. Det system som målet gäller är ett lagstadgat system som direkt och faktiskt har samband med de risker som anges i artikel 3.1 i direktivet, och systemet omfattas därför av direktivets materiella tillämpningsområde. Att lagen ger de lokala myndigheterna möjlighet att utsträcka systemet till att också omfatta unga, kan inte medföra att systemet faller utanför direktivets tillämpningsområde, eftersom det annars skulle vara alltför lätt att kringgå direktivet.

Allmänna anmärkningar angående direktivets materiella tillämpningsområde

16. Jag skall först undersöka om förordningens och direktivets materiella tillämpningsområde sammanfaller.

17. *Förordningen* gäller enligt artikel 4.1 och 4.2 all lagstiftning om allmänna eller särskilda system för social trygghet, med eller utan skyldighet att bidra genom avgifter, som avser närmare angivna risker, bland annat förmåner vid ålderdom. Däremot omfattas inte socialvård eller socialhjälp, det vill säga förmåner som utges efter en konkret bedömning av mottagarens behov, av förordningens tillämpningsområde, se artikel 4.4.

18. Enligt domstolens rättspraxis sker avgränsningen av förordningens materiella tillämpningsområde i två steg. Först undersöks det om förmånen utges i enlighet med en lagstiftning som tillerkänner de berättigade en lagstadgad rättsställning, så att det inte är möjligt att göra en skönsmässig bedömning i enskilda fall av personliga

3 — 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 nr L 230, s. 6). Förordningen grundas såvitt gäller arbetstagare på artikel 51 i fördraget och såvitt gäller egenföretagare på artikel 235 i fördraget.

behov eller omständigheter. [4] Själva finansieringen av förmånen tillmäts ingen betydelse. [5] Därefter görs det en undersökning av om förmånen skyddar mot vissa uppräknade risker. Ur rättspraxis kan nämnas dom av den 27 mars 1985, mål 249/83, Hoeckx, om ett belgiskt system, enligt vilket mindre bemedlade personer tillförsäkrades en viss minimiinkomst. Domstolen hänvisade där till att förmånen inte avsåg att avvärja verkningarna av någon bestämd risk som anges i förordningen. [6]

19. Nationella system kan på grund av den personkrets som omfattas av deras tillämpningsområde, ändamål och genomförandebestämmelser vara besläktade med både social trygghet och socialhjälp, och det skall då med avseende på förordningen göras en mer skönsmässig bedömning av till vilken kategori förmånen skall hänföras. Som exempel på detta kan nämnas domstolens dom av den 20 juni 1991, mål C-356/89, Newton, som gällde en engelsk reseförmån. Förmånen utgavs på grundval av lagstadgade objektiva kriterier, nämligen att sökanden på grund av ett fysiskt handikapp inte kunde eller praktiskt taget inte kunde gå. [7] Domstolen fann att ifrågavarande förmån dels tillförsäkrade de handikappade, som stod helt utanför det sociala trygghetssystemet, en viss minimiinkomst, dels tillförsäkrade personer som uppbar sociala trygghetsförmåner en extra inkomst. I förhållande till den sistnämnda kategorin måste förmånen betecknas som en åtgärd rörande social trygghet i den mening som avses i artikel 51 i fördraget och de genomförandebestämmelser som har antagits i anledning därav. [8] Förmånen omfattades således av förordningens materiella tillämpningsområde. Däremot ingick endast vissa av de förmånsberättigade i den personkrets som omfattas av förordningens tillämpningsområde, i enlighet med hur denna har definierats i artikel 2.1, jämförd med artikel 1 a.

20. *Direktivet* avser enligt titeln successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet. Enligt artikel 3.1 gäller direktivet "lagstadgade system som lämnar skydd vid" närmare angivna risker, däribland ålderdom, och bestämmelser om socialhjälp som är avsedd att komplettera eller ersätta dessa system.

21. System som omfattas av förordningens materiella tillämpningsområde skall också anses omfattas av direktivets materiella tillämpningsområde, såvida de risker som omfattas av förordningen även omfattas av direktivet. Jag vill härvid påminna om att domstolen i den nämnda domen i målet

4 — Se dom av den 2 augusti 1993, Acciardi (C-66/92, Rec. s. I-4567, punkt 14), av den 10 mars 1993, kommissionen mot Luxemburg (C-111/91, Rec. s. I-817, punkt 29), och av den 16 juli 1992, Hughes (C-78/91, Rec. s. I-4839, punkt 15).

5 — Se de i fotnot 4 nämnda domarna, särskilt punkt 18 i målet Acciardi, punkt 31 i målet kommissionen mot Luxemburg och punkt 21 i målet Hughes.

6 — 249/83, Rec. s. 973, punkterna 13 och 14.

7 — C-356/89, Rec. s. I-3017.

8 — Se punkterna 14 och 15.

Newton ansåg att en reseförmån till invalidiserade omfattas av förordningens materiella tillämpningsområde.

22. Däremot kan man enligt min mening inte vända på resonemanget och sätta likhetstecken mellan begreppet social trygghet i förordningens mening och tillämpningsområdet för direktivet som fastställs i artikel 3.1 a. Det finns nämligen inte något i direktivet som tyder på att uttrycket "social trygghet" i direktivet skall förstås på samma sätt som i förordningen, än mindre på något bestämt sätt. Uttrycket "social trygghet" används således i direktivets titel ("likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet"), där det är helt uppenbart att det används i en annan och vidare betydelse än i förordningen. I titeln omfattar nämligen uttrycket inte bara i artikel 3.1 a nämnda "lagstadgade system som lämnar skydd", utan också de i artikel 3.1 b nämnda bestämmelserna om socialhjälp.

23. Även det andra övervägandet i ingressen, enligt vilket likabehandlingsprincipen i fråga om social trygghet bör genomföras i första hand "i de lagstadgade system som ger skydd vid ... ålderdom ... samt i socialhjälp", visar att artikel 3.1 a i direktivet skall förstås så, att direktivet inte bara omfattar sociala trygghetsförmåner som nämns i förordningen, utan även andra förmåner som ger socialt skydd.

24. Det skulle naturligtvis kunna anföras att när det i artikel 1 — där ändamålet med direktivet anges — talas om "området social trygghet och ... andra inslag av socialt skydd enligt artikel 3", hänvisar uttrycket "social trygghet" i artikel 1 till artikel 3.1 a om lagstadgade system som lämnar skydd vid närmare uppräknade risker, och uttrycket "andra inslag av socialt skydd" i artikel 1 till artikel 3.1 b om bestämmelser om socialhjälp, som är avsedd att komplettera eller ersätta de system som nämns i a. I artikel 1 används emellertid inte som i artikel 3.1 b uttrycket "hjälp", men däremot uttrycket "social trygghet ... och ... andra inslag av socialt skydd", medan uttrycket skydd endast används i artikel 3.1 a, och inte i artikel 3.1 b. Det ligger därför nära till hands att anta att begreppet "andra inslag av socialt skydd" i artikel 1 inte, eller inte bara, hänvisar till artikel 3.1 b, utan också omfattar i varje fall några av de förmåner som omfattas av artikel 3.1 a.

25. I artikel 3.1 används inte heller uttrycket social trygghet eller liknande uttryck [9] för att

9 — Som exempelvis grenar av social trygghet eller sociala trygghetssystem.

avgränsa direktivets tillämpningsområde. Det hade dock annars legat nära till hands att använda detta begrepp i artikel 3.1 a, om bestämmelsen skulle vara begränsad därtill, i stället för att använda det vidare begreppet "lagstadgade system som lämnar skydd".

26. Att direktivet går längre än förordningen skall ses i det sammanhanget att direktivet är en självständig och från förordningen fristående rättsakt, som har ett annat ändamål än förordningen. Det avser således inte som förordningen att samordna vissa nationella trygghetssystem, utan att säkerställa att det i nationella system avseende socialt skydd upprätthålls en grundrättighet, nämligen principen om likabehandling av kvinnor och män. Jag skall härvid erinra om den allmänna gemenskapsrättsliga principen enligt vilken tolkningen skall avse att säkerställa ett effektivt genomförande av bland annat ifrågavarande rättsakts ändamål. Att direktivet har antagits med stöd av artikel 235 i fördraget innebär för övrigt att språkbruket i artiklarna 51 och 118 i fördraget saknar betydelse för tolkningen av direktivet.

27. Den anförda tolkningen överensstämmer enligt min mening med domstolens aktuella rättspraxis avseende artikel 3.1. Domstolen har således uttalat att "för att säkerställa att det successiva genomförandet av principen om likabehandling ... genomförs på ett harmoniskt sätt i hela gemenskapen, skall artikel 3.1 tolkas så, att den omfattar alla förmåner som *i vid mening* ingår i ett av de omnämnda lagstadgade systemen, däribland också en bestämmelse om socialhjälp avsedd att komplettera eller ersätta ett sådant system" [10]. För att omfattas av direktivet skall en förmån helt eller delvis utgöra ett lagstadgat system som lämnar skydd vid en av de uppräknade riskerna eller utgöra en form av socialhjälp med samma ändamål [11]. Detta villkor är uppfyllt när förmånen *direkt och faktiskt* [12] har samband med skydd vid en av de nämnda riskerna, däribland ålderdom och invaliditet [13]. Det avgörande är således att förmånen skyddar vid en risk som omfattas av direktivet, vilket förutsätter att det finns ett direkt och faktiskt samband mellan förmånen och den ifrågavarande risken.

28. Domstolen har i sin rättspraxis inte grundat avgränsningen på av Wrekin District Council, den brittiska och den tyska regeringens åberopade traditionella kriterier såsom anslutning, anställningsperioder och försäkringsmässiga förhållanden, på samma sätt som det inte har tillmätts betydelse hur förmånen finansieras. I dom av den

10 — Se dom av den 24 juni 1986, Drake (150/85, Rec. s. 1995, punkt 23). Min kursivering.

11 — Se den i fotnot 10 nämnda domen i målet Drake, punkt 21, dom av den 4 februari 1992, Smithson (C-243/90, Rec. s. I-467, punkt 12), av den 16 juli 1992, Jackson och Cresswell (C-63/91 och C-64/91, Rec. s. I-4734, punkt 15), samt dom av den 19 oktober 1995, Richardson (C-137/94, REG s. I-3407, punkt 8).

12 — Fotnot som endast rör den danska versionen.

13 — Se ovannämnda domar i målet Smithson, punkt 14, i målet Jackson och Cresswell, punkt 16, samt i målet Richardson, punkt 9.

19 oktober 1995, mål C-137/94, Richardson [14], fastslog domstolen således att ett system med befrielse från betalning av läkemedelskostnader som finansierades av allmänna medel omfattades av direktivets tillämpningsområde, fastän förmånen inte hade samband med sådana traditionella kriterier. Det finns också enligt min uppfattning konkreta skäl som talar emot att sådana krav uppställs. Det finns säkert en rad medlemsstater där skydd vid sjukdom, ålderdom etcetera är baserat på betalning av öronmärkta bidrag till sjukkassor, pensionssystem etcetera. Det finns emellertid också medlemsstater där de sociala trygghetssystemen inte bygger på detta, utan helt och hållet finansieras av allmänna medel via allmänna skatter och avgifter (med därav följande omfördelning). Det danska folkpensions-och sjukförsäkringssystemet kan nämnas som exempel på lagstadgade system som lämnar skydd vid ålderdom respektive sjukdom, vilka i våra dagar uteslutande är skatte-och avgiftsfinansierade, som är undantagna från alla former av skyldigheter att bidra med avgifter eller att vara ansluten, och som utges utan hänsyn till anställningsperioder. Det är uppenbart att sådana system omfattas av artikel 3.1 a i direktivet.

29. Slutligen kan det av punkt 13 i den nämnda domen i målet Richardson utläsas att det inte av uttrycket "lagstadgade system som lämnar skydd" följer något krav på att förmånen skall vara en del av ett nationellt system angående sociala förhållanden. Det kan knappast tolkas in några särskilda begränsningar i uttrycket system, och det förhållandet att man i den enskilda medlemsstaten har valt att placera ett lagstiftningsområde under en viss ministers verksamhetsområde kan inte ligga till grund för slutsatser om huruvida en förmån enligt denna lagstiftning i gemenskapsrättslig mening säkerställer socialt skydd [15]. Huruvida detta är fallet måste bero på en bedömning av förmånens närmare karaktär. Direktivet omfattar följaktligen alla förmåner som ingår i de system som lämnar skydd vid de i direktivet uppräknade riskerna, oavsett hur de definieras och regleras i de nationella rättsordningarna [16].

Rör det sig i det konkreta målet om ett lagstadgat system?

30. En förmån som den som administreras av Wrekin District Council stöder sig, liksom avgiftsbefrielsen i den nämnda domen i målet Richardson, på en lagbestämmelse och har genomförts genom en administrativ bestämmelse. [17] Att systemet har införts (med lagstöd) och administreras av de lokala myndigheterna, kan enligt min mening inte tillmätas någon betydelse. Det är ofta lämpligt att ett system administreras av de myndigheter som skall stå för de kostnader som är förbundna med systemet och täcka dessa genom skatteuttag. Det framgår av protokollet från debatten i The House of Commons

14 — Se fotnot 11.

15 — Det kan härvid hänvisas till punkt 12 i mitt förslag till avgörande i målet Richardson, där det framgår att det är svårt att finna ett mer neutralt uttryck.

16 — Se punkt 5 i generaladvokat Mancinis förslag till avgörande i det i fotnot 10 nämnda målet Drake.

17 — Det hänvisas till den i fotnot 11 nämnda domen i målet Richardson, punkt 11.

att det i Förenade kungariket har varit tradition att "social services" administreras lokalt. Sådana traditioner kan variera från medlemsstat till medlemsstat, och beaktandet av en effektiv och enhetlig tillämpning av direktivet talar därför för att sådana skillnader inte tillmäts betydelse vid avgränsningen av direktivets tillämpningsområde, och därmed för likabehandlingsprincipen. I överensstämmelse härmed kan förmånen, som anförts ovan i punkt 29, inte anses falla utanför direktivets tillämpningsområde endast på grund av att den stöder sig på Transport Act 1985, och således inte formellt ingår i en lag med socialt skydd som ändamål. [18] Det är mot denna bakgrund min uppfattning att en förmån som den som administreras av Wrekin District Council har karaktären av lagstadgat system i direktivets mening.

Skyddar systemet vid ålderdom?

31. Enligt artikel 3.1 a i direktivet är det en förutsättning att förmånen tillförsäkrar skydd vid bland annat sjukdom. Man kan naturligtvis mera allmänt diskutera om personer på 60 respektive 65 år drabbas av risken ålderdom. Denna risk definieras emellertid inte i själva direktivet med hänvisning till en bestämd ålder och direktivet syftar inte heller till att harmonisera sådana förhållanden. Det måste således antas att direktivet hänvisar till den betydelse av begreppet som de enskilda länderna grundar sig på i sina interna rättsordningar.

32. Direktivets ändamål är att säkerställa en grundrättighet, nämligen rätten till likabehandling med avseende på förmåner som lämnar skydd vid bestämda risker, däribland ålderdom. Av uttrycket "lämnar skydd" måste följa att det skall vara fråga om en förmån med ett socialt syfte som är avsedd att avhjälpa följderna av att en person drabbas av en bestämd risk, däribland ålderdom. Som exempel på detta kan med säkerhet nämnas ålderspension, som ger äldre möjlighet att lämna arbetsmarknaden och samtidigt upprätthålla en viss levnadsstandard, eller befrielse från läkemedelskostnader, som säkerställer att exempelvis äldre, som är drabbade av sjukdom, inte av ekonomiska skäl avhåller sig från att ta den nödvändiga medicinen. Även system med hjälp i hemmet och hemburen mat är en del av det sociala skyddsnätet för äldre, vilka annars ofta upphör med att städa, handla och laga mat.

33. Det är — generellt sätt — karakteristiskt för hög ålder att förmågan att färdas på egen hand blir nedsatt. Många äldre får problem

18 — Se den i fotnot 11 nämnda domen i målet Richardson, punkt 13.

med rörligheten, synen, hörseln och reaktionsförmågan. Den med pensionsåldern förbundna pensioneringen betyder för de flesta människor en plötslig försämring av deras ekonomiska situation. En eventuell tjänstebil måste återlämnas och det är svårt eller omöjligt att få råd att införskaffa och/eller hålla sig med bil. Många äldre måste därför använda allmänna färdmedel för att handla och upprätthålla kontakt med familj och vänner. Möjligheten att använda allmänna färdmedel är för övrigt av särskild betydelse för äldre i mindre tättbefolkade områden. System med tillgång till billig allmän transport skall därför enligt min mening anses som en väsentlig del av det sociala skyddsnätet för äldre. Man kan inte rimligtvis jämföra en förmån i form av bidrag till äldres nyttjande av allmänna färdmedel med rabatter till äldre på teater-eller biobiljetter, så som Förenade kungariket har varit inne på att göra. Tillgången till billiga allmänna kommunikationsmedel är något helt annat och socialt betydligt mer väsentligt för äldre människor i allmänhet än system som gör det möjligt för äldre att gå på opera eller balett billigt.

34. Att tillgången till gratis eller i alla fall särskilt billiga allmänna färdmedel är en väsentlig social förmån för äldre människor, överensstämmer med att det nödvändiga lagstödet för dessa reseförmåner i Förenade kungariket enligt protokollet från debatten i The House of Commons genomfördes i ett klart socialt syfte. Systemet jämfördes exempelvis med bidrag till husläkare och måltider till äldre. En reseförmån som den som Wrekin District Council genomförde på grundval av lagen har därmed enligt min mening en väsentlig social skyddsfunktion.

35. Det saknar för övrigt betydelse att man i Förenade kungariket inte har valt att utge förmånen som en kontantutbetalning utan genom ett av allmänna medel finansierat system, som ger de äldre lägre priser vid nyttjandet av allmänna färdmedel. Ett kontantbelopp skulle inte i samma grad säkerställa att rörligheten för berörda persongrupper ökar, eftersom ett sådant belopp kan användas till andra ändamål. Det resesystem som det rör sig om i detta mål är ändå utformat på ett sådant sätt att den ekonomiska fördelen med systemet är direkt proportionerlig med vederbörandes behov av allmän transport. Man kan för övrigt även mycket väl föreställa sig att det allmännas totala kostnader för systemet kan vara lägre än de äldres totala ekonomiska utbyte av systemet. Systemet kan bland annat tänkas vara organiserat så, att det

allmänna uppnår en rabatt genom att hänvisa de förmånsberättigade till att utnyttja ledig transportkapacitet utanför rusningstiderna.

Har förmånen direkt och faktiskt samband med skydd vid ålderdom?

36. Såsom har anförts är det enligt domstolens rättspraxis en förutsättning att förmånen direkt och faktiskt har samband med skydd vid en av de i artikel 3.1 a nämnda riskerna. Det skall undersökas vad som närmare ligger i detta krav.

37. Domstolen drog i domen i målet Drake [19] den slutsatsen att direktivet gäller ett system enligt vilket vissa personer, som vårdar en invalid, har rätt till ett bidrag för vård av invalid. Domstolen uttalade i punkt 24 att förmånen berodde på invaliditet, eftersom detta var grundförutsättningen för att förmånen skulle utgå.

38. I dom av den 4 februari 1992, mål C-243/90, Smithson, fastslog domstolen omvänt att direktivet inte omfattar ett system som *allmänt* syftar till att tillförsäkra personer, vars faktiska inkomst är lägre än en viss fastställd inkomst, en särskild förmån för att de skall kunna betala sina boendekostnader [20]. Domstolen uttalade i punkt 15—17 följande:

"Det skall emellertid fastställas att artikel 3.1 a i direktiv 79/7 inte omfattar lagstadgade system som syftar till att tillförsäkra personer, vars faktiska inkomst är lägre än en fastställd inkomst, beräknad enligt bestämda kriterier, en särskild förmån för att de skall kunna betala sina boendekostnader.

Mottagarens ålder och invaliditet är bara två av de kriterier som används i avsikt att fastställa om mottagaren ekonomiskt har behov av en sådan förmån. Den omständigheten att dessa kriterier är avgörande för tillerkännandet av det förhöjda pensionstillägget är inte tillräckligt för att förmånen skall falla in under tillämpningsområdet för direktiv 79/7.

Det förhöjda tillägget är nämligen en oskiljaktig del av förmånen som helhet, som skall uppväga det förhållandet att mottagarens inkomst inte räcker till för att täcka hans boendekostnader, och kan inte karakteriseras som ett självständigt system som skall lämna

19 — Se den i fotnot 10 nämnda domen.

20 — Se fotnot 11.

skydd vid vissa av de risker som räknas upp i artikel 3.1 i direktiv 79/7."

39. Att direktivet inte omfattar allmänna system som under vissa förutsättningar kan gälla vem som helst, oavsett om de har drabbats av en av de i direktivet uppräknade riskerna, bekräftades i dom av den 16 juli 1992 i de förenade målen C-63/91 och C-64/91, Jackson och Cresswell [21]. Domstolen hänvisade till att förmånen, som avsåg att tillförsäkra mottagaren en minimiinkomst, generellt utgavs på grundval av ett inkomstkriterium "utan hänsyn till om en av de risker som anges i artikel 3.1 i direktivet förelåg".

40. Senast har domstolen i den nämnda domen i målet Richardson [22] fastslagit att direktivet gäller ett system med befrielse från läkemedelskostnader, eftersom denna förmån bara tilldelas närmare angivna persongrupper om den ifrågavarande risken, i detta fall sjukdom, aktualiseras.

41. Av denna rättspraxis kan det utläsas att det inte är tillräckligt att förmånstagaren *faktiskt* drabbas av en av de i direktivet uppräknade riskerna och till följd härav får ett behov [23]. I annat fall skulle direktivet omfatta i princip alla förmåner, vilket inte överensstämmer med direktivets ordalydelse. Det är vidare inte tillräckligt att de uppräknade riskerna ingår i beräkningsregler som kan påverka förmånernas storlek, när själva förmånen tilldelas utan särskild hänsyn till dessa risker. Det är själva förmånen eller systemet som direkt och faktiskt skall ha samband med dessa risker.

42. Ett sådant system som det som administreras av Wrekin District Council innebär att de berättigade tilldelas en förmån från det allmänna enligt lag, utan att det görs någon skönsmässig bedömning. Det rör sig inte om en förmån som alla befolkningsgrupper kan komma i fråga för. Förmånen ges endast till klart definierade persongrupper som har drabbats av riskerna ålderdom och invaliditet. Som i de nämnda domarna i målen Drake [24] och Richardson [25] är det således ett direkt i lag definierat villkor för att förmånen skall beviljas att en risk har realiserats. Såsom har anförts i punkt 33 har äldre människor ofta ett särskilt behov av allmänna transporter i och med att de ofta inte har möjlighet att ta sig fram på något annat sätt.

21 — Se fotnot 11.

22 — Se fotnot 11, punkterna 11 och 12.

23 — Se ovannämnda dom i målet Jackson och Cresswell, punkt 18. Domstolen följde inte generaladvokaten Van Gerven, som i sitt förslag till avgörande uttalade sig till fördel för en mycket extensiv tolkning, enligt vilken det skulle vara tillräckligt att mottagaren konkret hade drabbats av en av de uppräknade riskerna, när det inte fanns andra förmåner som tillförsäkrade vederbörande erforderlig inkomst.

24 — Se fotnot 11, punkt 24.

25 — Se fotnot 11, punkt 12.

43. Man skulle kunna ställa frågan om den omständigheten att systemet omfattar både äldre och invalidiserade, och att lagen även gör det möjligt att innefatta unga, medför att det inte är fråga om en förmån som omfattas av direktivet. Är det med andra ord ett villkor att systemet bara skyddar vid en bestämd risk? En sådan begränsning kan enligt min mening varken utläsas av direktivets ordalydelse eller av domstolens rättspraxis. I artikel 3.1 a hänvisas det till de risker som omfattas utan att det ställs krav på att systemet eller förmånen endast avser en bestämd risk, och i punkt 17 i den nämnda domen i målet Smithson uttalade domstolen i överensstämmelse härmed att förmånen inte kunde karakteriseras som ett självständigt system, "som skall säkerställa skydd vid *vissa* av de risker som räknas upp i artikel 3.1".

44. En tolkning, enligt vilken systemet bara kan avse en risk, skulle också dels kunna medföra en icke enhetlig tillämpning av direktivet i gemenskapen, dels ge direktivet ett snävt tillämpningsområde. Om exempelvis en reseförmån endast ges till invalidiserade, skulle det vara uppenbart att förmånen omfattas av direktivet — se ovan nämnda dom i målet Newton. Om även äldre kan få samma förmån, skulle däremot med en sådan tolkning ingen av de två persongrupperna omfattas av likabehandlingsprincipen, vilket enligt min mening skulle leda till ett godtyckligt rättsläge. En förmån bör därför inte uteslutas endast på grund av att den lag som den stöder sig på skyddar flera av de riskgrupper som räknas upp i artikel 3.1 a i direktivet.

45. Enligt lagen kan unga komma att omfattas av lokala system. Den befogenheten har dock inte utnyttjats av Wrekin District Council, vars system endast omfattar äldre och invalidiserade. En förmån bör emellertid inte heller uteslutas från direktivets tillämpningsområde endast på grund av att den utöver de riskgrupper som omfattas av direktivet även ges till riskgrupper som inte omfattas av direktivet. Att även unga har möjlighet att få en reseförmån, som täcker deras uppenbara behov av tillgång till billig kollektivtrafik, försvagar enligt min mening inte förmånens direkta och faktiska samband med de risker som omfattas av direktivet. Ett motsatt synsätt skulle göra det mycket enkelt för medlemsstaterna att låta en förmån falla utanför direktivets tillämpningsområde. Man kan väl å andra sidan inte utesluta att ett system, som omvänt definierar ett mycket stort antal förmånsberättigade riskgrupper, skulle kunna anta en så allmän karaktär att det på grund härav faller utanför direktivets tillämpningsområde. Det är emellertid inte fallet med ett system som det som stöder sig på avsnitt 93 i Transport Act 1985, där det endast är invalidiserade, äldre och unga som överhuvudtaget har möjlighet att få förmånen.

46. Sammanfattningsvis är det således min uppfattning att ett sådant system med bidrag till äldres nyttjande av allmänna färdmedel som det som administreras av Wrekin District Council har karaktären av ett lagstadgat system som i tillräcklig grad har samband med skydd vid risken ålderdom, och därför omfattas av direktivets tillämpningsområde.

47. Mot denna bakgrund föreslår jag domstolen att besvara den första frågan så, att artikel 3.1 a i rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet skall tolkas så, att ett lagstadgat system, enligt vilket det allmänna utger bidrag till äldres nyttjande av allmänna färdmedel, omfattas av direktivets materiella tillämpningsområde.

Den andra frågan

48. Med denna fråga vill den nationella domstolen i själva verket att domstolen skall precisera sin tolkning av artikel 7.1 a i direktivet, enligt vilken direktivet inte utgör hinder för medlemsstaterna att från direktivets tillämpningsområde utesluta bland annat avgörandet av pensionsåldern för att utge ålders-och avgångspension och de eventuella konsekvenserna härav för andra förmåner.

49. Atkins har anfört att det är fråga om ett system som inte grundar sig på betalning av avgifter, där förmånerna utges utan att mottagarens bidrag till ålderpensionssystemet beaktas. Det är därför inte nödvändigt att tillämpa undantagsbestämmelsen för att säkerställa balans i pensionssystemet. Det föreligger för övrigt inte något nödvändigt samband mellan reseförmånen och ålderpensionssystemet.

50. Förenade kungariket har gjort gällande att tillämpningen av artikel 7.1 a inte bör förutsätta ett objektivt nödvändigt samband mellan pensionsåldern och en annan förmån i strikt mening, utan att det endast bör fordras ett rimligt och proportionerligt samband. Förenade kungariket och Wrekin District Council har vidare anfört att om särbehandlingen upphör kommer det att undergräva den ekonomiska grundvalen för systemet, som i stor utsträckning finansieras av de lokala myndigheterna.

51. Kommissionen är av den meningen att domstolen redan har gjort en erforderlig tolkning och har därför uppmanat domstolen att stå fast vid denna.

52. Domstolen har tidigare haft tillfälle att uttala sig om innehållet i undantagsbestämmelserna i artikel 7.1 a [26]. Av denna rätts-

26 — Se särskilt ovannämnda dom i målet Richardson (fotnot 11), dom av den 11 augusti 1995, Graham (C-92/94, REG s. I-2521), av den 30 mars 1993, Thomas m. fl. (C-328/91, Rec. s. I-1247) och av den 7 juli 1992, Equal Opportunities Commission (C-9/91, Rec. s. I-4297).

praxis framgår att bestämmelsen, såsom ett undantag från en grundläggande gemenskapsrättslig princip, skall tolkas strikt [27]. Domstolen har vidare uttalat att artikel 7.1 a andra meningen endast omfattar diskriminering som objektivt sett och nödvändigtvis har samband med skillnader i pensionsålder [28]. Diskrimineringen skall därför objektivt sett vara nödvändig för att upprätthålla den ekonomiska balansen i ålderspensionssystemet eller i hela sociala trygghetssystemet eller för att säkerställa kongruens mellan ålderspensionssystemet och andra förmånssystem [29].

53. Vad gäller beaktandet av den ekonomiska balansen i pensionssystemet, preciserade domstolen i den nämnda domen i målet Thomas [30] att balansen inte påverkas tillräckligt direkt när det är fråga om en icke bidragsgrundad förmån som utbetalas till personer vilka har drabbats av en bestämd risk, utan att det beaktas i vilken omfattning dessa personer genom att bidra med avgifter har intjänat rätt till ålderspension.

54. Den förmån som Wrekin District Council har infört med stöd i lag saknar samband med omfattningen av rätten till ålderspension och finansieringen av detta pensionssystem i övrigt. Diskrimineringens upphörande skulle därför enligt min mening inte påverka den ekonomiska balansen i pensionssystemet.

55. Det räcker inte för att tillämpa artikel 7.1 a att diskrimineringen, om den upphör — beroende på hur man får den att upphöra — medför en ökning av de totala kostnaderna för system som inte är beroende av bidrag genom avgifter. Medlemsstaterna kan nämligen enligt en fast rättspraxis fritt bestämma arten och omfattningen av de sociala skyddsåtgärderna, bland annat såvitt gäller social trygghet, samt de konkreta villkoren för deras genomförande, och de kan i samband med kontrollen av de sociala utgifterna vidta åtgärder, som innebär att vissa grupper av personer mister en förmån, förutsatt att de därvid beaktar principen om likabehandling av kvinnor och män [31]. Vad som däremot skall anses vara avgörande är om avsaknaden av en möjlighet att åberopa undantaget skulle medföra att förmånstagaren blir berättigad till flera förmåner som täcker samma behov [32]. I förevarande mål har det inte framkommit några uppgifter som tyder på att detta skulle vara fallet.

27 — Se ovannämnda dom i målet Thomas, punkt 8.

28 — Se ovannämnda domar i målet Richardson, punkt 18, i målet Graham, punkt 11, och i målet Thomas, punkt 11.

29 — Se ovannämnda domar i målet Richardson, punkt 19, i målet Graham, punkt 12, och i målet Thomas, punkt 12— 16.

30 — Se punkt 14. Målet gällde avslag på ansökningar om "severe disablement allowance" och "invalid care allowance" som hade ingivits av personer, som hade fortsatt att arbeta efter att de hade uppnått den normala pensionsåldern för kvinnor.

31 — Se rent allmänt den i fotnot 11 nämnda domen i målet Richardson, punkt 24.

32 — Se den i fotnot 26 nämnda domen i målet Thomas, punkt 15.

56. I den nämnda domen i målet Richardson fastslog domstolen att det inte fanns ett nödvändigt samband mellan den lagstadgade pensionsåldern och ett system med befrielse från läkemedelskostnader. Domstolen hänvisade till att då äldre människor i allmänhet har större kostnader för läkemedel än yngre människor och dessa kostnader uppkommer vid en tidpunkt när de normalt har en lägre inkomst, kan det eventuellt vara berättigat att de från en viss ålder befrias från kostnader för läkemedel, men denna förmån skall dock inte på grund härav nödvändigtvis beviljas vid den lagstadgade pensionsåldern, och därmed vid olika åldrar för kvinnor och män. [33] Lika väl som en kvinna, som har uppnått den lagstadgade pensionsåldern, har rätt att fortsätta att förvärvsarbeta efter denna ålder, och således kan befinna sig i samma situation som en man i samma ålder, som fortfarande tillhör den förvärvsarbetande delen av befolkningen, kan en man också få en avgångspension innan han har uppnått den lagstadgade pensionsåldern, och således befinna sig i samma situation som en kvinna i samma ålder, som får den avgångspension som hon är berättigad till. [34] Dessa överväganden kan enligt min mening överföras på förevarande mål.

57. En tolkning, enligt vilken det anses att en sådan förmån som den som administreras av Wrekin District Council omfattas av artikel 7.1 a, skulle enligt min mening leda till att alla förmåner som ger skydd vid ålderdom skulle omfattas av denna undantagsbestämmelse. Medlemsstaten skulle således endast behöva villkora förmånen av att mottagaren har uppnått den ålder som ger rätt till ålderspension. Ett sådant rättsläge skulle emellertid knappast låta sig förenas med den omständigheten att risken ålderdom uttryckligen omfattas av direktivet, och följaktligen är avsedd att ha ett verkligt innehåll. Det bör därför vara undantaget, och inte regeln, att förmåner till äldre, som inte har karaktären av ålderspension, skall anses omfattas av artikel 7.1 a.

58. Det är inte som i dom av den 11 augusti 1995, Graham m. fl. (C-92/94, REG s. I-2521), som gällde en invaliditetspension, fråga om en förmån som är avsedd att avlösas av en ålderspension. Förmånen är däremot en kompletterande förmån till skydd mot ålderdom, utan att det därav följer att förmånen nödvändigtvis har samband med pensionsåldern. Förmånen är inte utformad så, att den endast utges till äldre som har lämnat arbetsmarknaden, i vilket fall förmånen skulle kunna betraktas som en form av tillägg till ålderspensionen. Förmånen är endast villkorad av att mottagaren har uppnått en bestämd ålder, 60 år för kvinnor och 65 år för män. Som i målet Richardson kan man därför mycket väl föreställa sig att förmånen tilldelas en kvinna som fortsätter att arbeta, medan den nekas en man som har lämnat arbetsmarknaden.

59. Sammanfattningsvis skall jag mot denna bakgrund föreslå domstolen att besvara den andra frågan så, att artikel 7.1 a i direktivet

33 — Se punkt 26.
34 — Se punkt 27.

skall tolkas så, att denna undantagsbestämmelse inte gäller ett sådant system med reseförmåner som det som administreras av Wrekin District Council.

Den tredje frågan

60. Domstolen har bland annat i dom av den 24 mars 1987 i målet McDermott och Cotter [35] fastslagit att artikel 4.1 i direktivet, där diskriminering på grund av kön förbjuds, har direkt effekt. Med den tredje frågan uppmanas domstolen därför i själva verket att avgöra om det finns skäl att tidsbegränsa rättsverkningarna av en dom, där det fastslås att direktivet skall tolkas så, att en sådan reseförmån som den som är föremål för målet vid den nationella domstolen omfattas av direktivet utan att det finns anledning att tillämpa artikel 7.1 a.

61. Förenade kungariket och Wrekin District Council har begärt att domstolen skall tidsbegränsa domens rättsverkningar, eftersom det inte har funnits skäl att tro att direktivet skulle utgöra hinder för upprätthållandet av avsnitt 93 i lagen samt då det administrativt kommer att vara svårt att kontrollera den faktiska grunden för ett återbetalningskrav. Vidare hänvisas till de ekonomiska konsekvenserna, särskilt för de lokala myndigheterna. I bilaga 2 till Wrekin District Councils skriftliga inlaga till domstolen anges att en sänkning av åldersgränsen för män till 60 år kommer att medföra en ökning av antalet förmånsberättigade personer med 13,1 procent och en årlig kostnadsökning om 53,7 miljoner UKL (motsvarande 65,17 miljoner ecu).

62. Atkins och kommissionen har häröver anfört att det inte finns skäl att tidsbegränsa domens rättsverkningar, eftersom det inte är någon gemenskapsinstitutions beteende som har orsakat att Förenade kungariket har varit i god tro. De ekonomiska konsekvenserna kan inte i sig motivera en tidsbegränsning av domens rättsverkningar.

63. Enligt fast rättspraxis är rättsverkningarna av domstolens tolkning av en rättsakt inte begränsade till tiden efter meddelandet av domen. Domstolens tolkning innebär ju enbart att det fastställs hur rättsakten skall eller borde ha tolkats och tillämpats från och

35 — 286/85, Rec. s. 1453, punkt 16.

med tidpunkten för dess ikraftträdande [36]. Det är endast på domstolen som det ankommer att avgöra om rättsverkningarna av en dom skall tidsbegränsas [37], men så skall endast ske undantagsvis, då det på grund av en allmän rättssäkerhetsprincip finns skäl för detta [38]. Vid den närmare prövningen har domstolen fäst avgörande betydelse vid om avgörandet innebär en utvecklingen av gemenskapsrätten [39], om det till följd av en gemenskapsinstitutions beteende eller tillkännagivande har funnits rimliga skäl att anta att det inte har förelegat någon överträdelse av gemenskapsrätten [40] samt slutligen vid de faktiska följderna av att inte tidsbegränsa domens rättsverkningar [41]. De ekonomiska följderna för medlemsstaten av en dom kan inte i sig motivera en sådan begränsning [42].

64. Såsom har anförts är det min uppfattning att direktivet skall tolkas så, att det omfattar en sådan reseförmån som den som administreras av Wrekin District Council. Det kan inte uteslutas att en dom som återspeglar denna tolkning skulle ge upphov till ett stort antal mål om återbetalning rörande relativt små belopp. Detta skulle ur administrativ synvinkel kunna bli betungande för myndigheterna. Hur besvärande det skulle bli, skulle dock i hög grad bero på nationella bevis-och preskriptionsregler. Även om det enligt min mening kan finnas skäl, att i större omfattning än som hittills skett i domstolens rättspraxis, tidsbegränsa en doms rättsverkningar, där domen annars skulle föranleda extraordinära administrativa följder eller en extraordinär belastning för det nationella domstolssystemet, måste jag framhålla att det i förevarande mål inte har framkommit sådana uppgifter att det finns tillräckliga skäl för att anta att en tidsbegränsning av domens rättsverkningar är nödvändig för att undgå sådana extraordinära följder.

65. Det är vidare min uppfattning att den föreslagna tolkningen överensstämmer med såväl direktivets ordalydelse som domstolens hittillsvarande rättspraxis. Det skulle därför enligt min mening inte vara fråga om en gemenskapsrättslig utveckling eller avvikelse från tidigare rättpraxis som skulle kunna ligga till grund för berättigade förväntningar.

66. Varken kommissionen eller någon annan gemenskapsinstitution synes ha betett sig på ett sådant sätt, att det kan berättiga en tidsbegränsning av rättsverkningarna. Det skall noteras att det saknar betydelse att kommissionen inte har framställt invändningar mot

36 — Se exempelvis domar av den 13 februari 1996 i de förenade målen Bautiaa och Société française maritime (C-197/94 och C-252/94, REG s. I-505, punkt 47), och av den 6 juli 1995, BP Supergaz (C-62/93, REG s. I-1883, punkt 39).

37 — Se exempelvis domar av den 2 februari 1988, Blaizot (24/86, Rec. s. 379), av den 17 maj 1990, Barber (C-262/88, Rec. s. I-1889), och av den 26 april 1994, Roquette Frères (C-228/92, Rec. s. I-1445).

38 — Se exempelvis ovannämnda domar i målet Blaizot, punkt 28, och i målet Barber, punkt 41.

39 — Se exempelvis ovannämnda dom i målet Blaizot, punkt 31.

40 — Se exempelvis dom av den 8 april 1976, Defrenne (43/75, Rec. s. 455, punkterna 72 och 73), ovan i fotnot 37 nämnda dom i målet Blaizot, punkterna 32 och 33, ovan i fotnot 37 nämnda dom i målet Barber, punkt 43, och dom av den 16 juli 1992, Legros m. fl. (C-163/90, Rec. s. I-4625, punkt 31—33).

41 — Se exempelvis ovannämnda domar i målet Defrenne, punkt 74, och i målet Blaizot, punkt 34.

42 — Se exempelvis domar av den 31 mars 1992, Dansk Denkavit och Poulsen Trading (C-200/90, Rec. s. I-2217, punkterna 20, 21 och 22), ovan i fotnot 11 nämnda dom i målet Richardson, punkt 37, och ovan i fotnot 36 nämnda dom i målet Bautiaa och Société française maritime, punkt 55.

avsnitt 93 i lagen eller de system som administreras med stöd av denna lag [43].

67. Sammanfattningsvis har det därför enligt min mening inte under målet framkommit sådana uppgifter som ger tillräcklig grund för att tidsbegränsa domens rättsverkningar.

68. Jag föreslår därför att den tredje frågan besvaras så, att det i förevarande mål inte finns skäl att tidsbegränsa domens rättsverkningar, vilket innebär att den direkta effekten av direktiv 79/7/EEG skall kunna åberopas till stöd för anspråk som rör tidsperioder före domens datum, även om anspråken framställs av personer som inte tidigare har väckt talan eller framställt ett motsvarande anspråk.

69. Jag föreslår mot denna bakgrund domstolen att besvara de frågor som High Court of Justice, Queen's Bench Division, genom beslut av den 23 maj 1994 har ställt på följande sätt:

1) Artikel 3.1 a i rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet skall tolkas så, att ett lagstadgat system, enligt vilket det allmänna utger bidrag till äldres nyttjande av allmänna färdmedel, omfattas av direktivets materiella tillämpningsområde.

2) Artikel 7.1 a i ovannämnda direktiv 79/7/EEG skall tolkas så, att denna undantagsbestämmelse inte gäller ett sådant system med reseförmåner som det som administreras av Wrekin District Council.

3) Det finns inte skäl att tidsbegränsa domens rättsverkningar, vilket innebär att den direkta effekten av artikel 4.1 i ovannämnda direktiv 79/7/EEG skall kunna åberopas till stöd för anspråk som rör tidsperioder före domens datum, även om anspråken framställs av personer som inte tidigare har väckt talan eller framställt ett motsvarande anspråk.

43 — Se den i fotnot 11 nämnda domen i målet Richardson, punkt 37.