FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 6. maj 1997 *

1. Med de præjudicielle spørgsmål, Social Security Commissioner har stillet i denne sag, ønskes det oplyst, om sagsøgeren i hovedsagen mister sin ret til invalidepension fra det tidspunkt, hvor han forlader Det Forenede Kongerige for at tage fast bopæl i en anden medlemsstat.

2. Domstolen anmodes i denne forbindelse om at fortolke og bedømme gyldigheden af fællesskabsbestemmelser om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, nærmere betegnet de bestemmelser om »særlige ikke-bidragspligtige ydelser«, som har været gældende fra den 1. juni 1992 [1].

Den nationale lovgivning

3. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at »disability living allowance« (invalidepension, herefter »DLA«) er en ikke-bidragspligtig ydelse [2], som uafhængigt af, om der i forvejen er konstateret uarbejdsdygtighed, og uafhængigt af indkomst- og formueforhold ydes til personer, som er invalideret på grund af et fysisk eller psykisk handicap [3].

4. DLA består af to elementer:

— en ydelse, som udbetales til personer med behov for pleje (og som kan udbetales efter tre forskellige satser, alt efter arten af den pågældendes handicap og behovet for pleje)

— en mobilitetsydelse, som udbetales til bevægelseshæmmede (og som kan udbetales efter to forskellige satser, alt efter arten og omfanget af indskrænkningen af den pågældendes førlighed).

5. Før DLA's indførelse den 1. april 1992 [4] fandtes der i national lovgivning to ikke-

* Originalsprog: fransk.

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

2 — Dvs. at ydelsen ikke er afhængig af indbetaling af sociale bidrag.

3 — Ydelsen er indført ved section 71-76 i Social Security Contributions and Benefits Act 1992 og Social Security (Disability Living Allowance) Regulations 1991.

4 — I medfør af Disability Living Allowance and Disability Working Allowance Act 1991.

bidragspligtige ydelser, som blev ydet uafhængigt af indkomst- og formueforhold, og som havde samme formål som hvert af de to elementer i DLA. Det drejede sig om »attendance allowance« (bistandsydelse, herefter »AA«), som blev udbetalt efter to satser, svarende til de to højeste satser for DLA's plejeelement, og »mobility allowance« (befordringstilskud, herefter »MA«), som blev udbetalt efter en sats svarende til den højeste sats for DLA's mobilitetselement [5].

6. Betingelserne for tilkendelsen af de to elementer i DLA er de samme som dem, der var fastsat for AA og MA — navnlig stilles der ikke noget nationalitetskrav. I den nationale lovgivning er det bl.a. fastsat, at alle ansøgere skal opfylde visse betingelser med hensyn til bopæl og ophold i Storbritannien [6]. Bopælskravet kan stort set kun frafaldes, såfremt der er tale om *midlertidigt* fravær fra Storbritannien [7].

Fællesskabsbestemmelserne

Forordning nr. 1408/71 før reformen i 1992

7. Ved forordning nr. 1408/71 er der ikke indført en selvstændig social sikringsordning for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og forordningen har heller ikke til formål at harmonisere — og endnu mindre ensrette — de forskellige nationale lovgivninger på området. Derimod *koordinerer* forordningen disse lovgivninger ved at lade dem være omfattet af et overordnet regelsæt med det hovedformål at undgå situationer, der kan modvirke benyttelsen af den i traktaten anerkendte ret til fri bevægelighed.

8. Det *saglige anvendelsesområde* for forordning nr. 1408/71, som fastsat i forordningens artikel 4, omfatter alle lovgivninger om »sociale sikringsgrene«, der vedrører en af de i artikel 4, stk. 1, anførte risici — herunder de i litra b) nævnte »ydelser ved invaliditet« — men ikke »offentlig social og sundhedsmæssig forsorg« (stk. 4), uden at der dog sondres mellem ordninger med eller uden bidragspligt (stk. 2).

9. I henhold til forordningens artikel 5 skal de nationale lovgivninger og ordninger, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1 og 2, angives af medlemsstaterne i erklæringer, der meddeles og offentliggøres. Således har Det Forenede Kongerige i punkt 11 i afsnit L i forordningens bilag VI angivet AA som en ydelse ved invaliditet i artikel 4, stk. 1, litra b)'s forstand, og dette er fortsat gældende.

10. Forordningens artikel 10, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse om *princippet*

5 — Fra den 1.4.1992 ydes der ikke ny AA eller MA, bortset fra AA til personer over 65 år.

6 — Section 71(6) i Social Security Contributions and Benefits Act 1992 og section 2(1) i Social Security (Disability Living Allowance) Regulations 1991.

7 — Section 2(2) i Social Security (Disability Living Allowance) Regulations 1991.

om ophævelse af bopælsbestemmelser hvad angår de af forordningen omfattede ydelser:

»1. Kontantydelser ved invaliditet eller alderdom eller til efterladte, erstatning i anledning af arbejdsulykker eller erhvervssygdomme samt ydelser ved dødsfald, hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, kan, medmindre andet er bestemt i denne forordning, ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges som følge af, at den berettigede er bosat i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.«

Ændringerne ved forordning nr. 1247/92

Begrundelse

11. Artikel 4 i forordning nr. 1408/71 begrænsede i den oprindelige affattelse forordningens anvendelsesområde til alene at omfatte egentlige sociale sikringsydelser, mens offentlige sociale forsorgsydelser var udelukket. Konsekvensen heraf var, at kun de førstnævnte ydelser kunne modtages i en anden medlemsstat i henhold til artikel 10, stk. 1, men ikke de sidstnævnte. Forordningen indeholdt dog ikke nogen definition af disse to begreber.

12. Domstolen har udtalt, at »... det er de grundlæggende kendetegn ved den pågældende ydelse, navnlig dens formål og de vilkår, hvorunder den gives, der er afgørende for, om den er omfattet af forordning nr. 1408/71 eller falder uden for dennes anvendelsesområde« [8], og under henvisning hertil har Domstolen anlagt en vid fortolkning af de i artikel 4, stk. 1, omhandlede lovgivninger og ordninger, uafhængigt af de nationale klassificeringer, og har ladet dem omfatte visse ydelser, som »... har et sådant personelt anvendelsesområde og formål og ... [for hvilke] der gælder sådanne betingelser for at være omfattet af dem« [9], at de er beslægtet med både offentlig social forsorg [10] og social sikring [11].

13. Efter Domstolens praksis kan en sådan såkaldt »blandet« eller »hybrid« ydelse »... anses for en social sikringsydelse, såfremt den for det første tildeles de berettigede uden nogen individuel skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte

8 — Dom af 27.3.1985, sag 249/83, Hoeckx, Sml. s. 973, præmis 11. Jf. også f.eks. dom af 6.7.1978, sag 9/78, Gillard, Sml. s. 1661, præmis 12, af 5.5.1983, sag 139/82, Piscitello, Sml. s. 1427, præmis 10, af 10.3.1993, sag C-111/91, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 817, præmis 28, og af 2.8.1993, sag C-66/92, Acciardi, Sml. I, s. 4567, præmis 13.

9 — Hoeckx-dommen, præmis 12. Jf. også f.eks. dom af 22.6.1972, sag 1/72, Frilli, Sml. s. 457, præmis 13, af 28.5.1974, sag 187/73, Callemeyn, Sml. s. 553, præmis 6, af 9.10.1974, sag 24/74, Biason, Sml. s. 999, præmis 9, af 24.2.1987, forenede sager 379/85, 380/85, 381/85 og 93/86, Giletti m.fl., Sml. s. 955, præmis 9, og af 20.6.1991, sag C-356/89, Newton, Sml. I, s. 3017, præmis 12.

10 — Hovedsagelig fordi disse ydelser skal afhjælpe en persons åbenbare trang, og fordi der, selv om ydelsen forudsætter en efterprøvelse af den pågældendes midler og særlige situation, ses bort fra alle krav om udøvelse af erhverv eller om indbetaling af bidrag.

11 — Hovedsagelig fordi de pågældende har en lovbeskyttet ret til ydelsen, som ikke er afhængig af noget skøn, når blot de retlige betingelser for tilkendelse af ydelsen er opfyldt.

kriterier, og for det andet, forudsat, at den vedrører en af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1 ...« [12].

De nye bestemmelser

14. Rådet har under henvisning til denne retspraksis [13] ved forordning nr. 1247/92, der er udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 51 og 235, indføjet særlige koordineringsregler i forordning nr. 1408/71 for visse ikke-bidragspligtige ydelser, som således udtrykkeligt er omfattet af forordningens anvendelsesområde. Der er tale om ikke-bidragspligtige ydelser, som har til formål at dække risici, der svarer til de i forordning nr. 1408/71 omhandlede sikringsgrene, i stedet for eller som tillæg til andre ydelser, eller om ydelser, der har til formål at sikre særlig beskyttelse af handicappede.

15. Der henvises hertil i den nye bestemmelse i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71, der har følgende ordlyd:

»2 a. Denne forordning finder ligeledes anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er fastsat i en anden lovgivning eller ordning end dem, der er omhandlet i stk. 1 eller udelukket i henhold til stk. 4, når disse ydelser har til formål

a) enten at dække de risici, der svarer til de i stk. 1, litra a)-h), omhandlede sikringsgrene, i stedet for eller som tillæg til andre ydelser

b) eller udelukkende at sikre særlig beskyttelse af handicappede.«

16. Artikel 5 blev ændret, således at medlemsstaternes erklæringer også kunne omfatte de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede lovgivninger og ordninger (det bemærkes, at Det Forenede Kongerige ikke har afgivet en sådan erklæring).

17. Det koordineringssystem, der er indført for disse ydelser, er fastlagt i en ny artikel 10a, som i stk. 1 giver hjemmel for en undtagelse fra princippet om ophævelse af bopælsbestemmelser for de af disse ydelser, som er angivet i en erklæring herom fra den medlemsstat, som har indført ydelserne:

»1. Uanset artikel 10 og afsnit III modtager de personer, som er omfattet af denne

12 — Acciardi-dommen, præmis 14. Jf. også f.eks. dom af 16.7.1992, sag C-78/91, Hughes, Sml. I, s. 4839, præmis 15.

13 — Jf. den udtrykkelige henvisning hertil i tredje og fjerde betragtning til forordning nr. 1247/92. De to betragtninger er gengivet i det følgende i punkt 47.

forordning, udelukkende de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, og i henhold til dennes lovgivning, såfremt disse ydelser er anført i bilag IIa. Ydelserne udredes af institutionen på bopælsstedet og på dennes bekostning.«

18. DLA er anført på den liste over særlige ydelser, der er nævnt i bilag IIa, afsnit L (Det Forenede Kongerige), litra f).

19. Artikel 10a, stk. 2, 3 og 4, vedrører anerkendelse af perioder, der er tilbragt, eller begivenheder, der er indtrådt på en anden medlemsstats område, med henblik på tilkendelse af disse ydelser på bopælsmedlemsstatens område:

»2. Institutionen i en medlemsstat, hvis lovgivning gør retten til de i stk. 1 omhandlede ydelser betinget af beskæftigelsesperioder, perioder med selvstændig beskæftigelse eller bopælsperioder, tager i fornødent omfang beskæftigelsesperioder, perioder med selvstændig beskæftigelse eller bopælsperioder, der er tilbragt i enhver anden medlemsstat, i betragtning, som om det drejede sig om perioder, der var tilbragt på førstnævnte medlemsstats område.

3. Når lovgivningen i en medlemsstat gør retten til en i stk. 1 omhandlet ydelse, som tilkendes i form af en tillægsydelse, betinget af, at der oppebæres en af de i artikel 4, stk. 1, litra a)-h), omhandlede ydelser, og der ikke gøres krav på nogen ydelse af denne art efter den pågældende lovgivning, betragtes enhver tilsvarende ydelse, der tilkendes efter lovgivningen i en anden medlemsstat, som en ydelse, der tilkendes efter lovgivningen i førstnævnte medlemsstat, med henblik på tilkendelse af tillægsydelsen.

4. Når lovgivningen i en medlemsstat gør retten til de i stk. 1 omhandlede ydelser til invalider eller handicappede betinget af, at invaliditeten eller handicappet første gang blev konstateret på denne medlemsstats område, anses denne betingelse for opfyldt, når invaliditeten eller handicappet første gang blev konstateret på en anden medlemsstats område.«

20. Med henblik på den nærmere gennemførelse af denne reform, som trådte i kraft den 1. juni 1992, er der fastsat overgangsbestemmelser, som navnlig har til formål at bevare de rettigheder, som bestod forud for vedtagelsen af reformen (artikel 2 i forordning nr. 1247/92).

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

21. Kelvin Snares (eller herefter »sagsøgeren i hovedsagen«), der er britisk statsborger, har

arbejdet som lønmodtager og betalt bidrag til den sociale sikringsordning i Det Forenede Kongerige i næsten 25 år.

22. I april 1993 blev han udsat for en alvorlig ulykke, hvorefter han ansøgte om og fik tilkendt DLA som livsvarig ydelse — efter den mellemste sats for så vidt angår plejeydelsen og efter den højeste sats for så vidt angår mobilitetsydelsen — fra den 1. september 1993 [14].

23. De nationale myndigheder, som blev underrettet om, at sagsøgeren i hovedsagen definitivt havde forladt Det Forenede Kongerige den 13. november 1993 med henblik på at tage fast bopæl på Tenerife i Spanien, hvor hans mor bor, fandt, at han ikke længere opfyldte det i den britiske lovgivning fastsatte bopælskrav, og at han fra fraflytningstidspunktet ikke længere var berettiget til DLA.

24. Denne afgørelse blev indbragt for Salisbury Social Security Appeal Tribunal, som stadfæstede afgørelsen, bl.a. med den begrundelse, at de ændringer af forordning nr. 1408/71, der blev foretaget ved forordning nr. 1247/92, gjorde det muligt, at man fra den 1. juni 1992, hvor forordning nr. 1247/92 trådte i kraft, i national lovgivning gjorde udbetaling af DLA afhængig af, at en bopælsbetingelse var opfyldt.

25. Sagsøgeren indbragte afgørelsen for Social Security Commissioner og gjorde navnlig gældende, at DLA er en invaliditetsydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1408/71, i lighed med AA [15] og MA [16], som DLA erstatter, og at denne ydelse derfor fortsat måtte kunne udbetales til ham i Spanien i overensstemmelse med forordningens artikel 10, stk. 1.

26. Den nationale ret har, uden på dette stadium at ville »give udtryk for nogen opfattelse med hensyn til den vægt, der må tillægges parternes respektive anbringender og argumenter« [17], forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Følger det af ordlyden af artikel 4, stk. 2a, og artikel 10a i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71, som indsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 med virkning fra den 1. juni 1992, at anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 ikke længere omfatter en ydelse, der før den 1. juni 1992 ville være blevet anset for at være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 1, når der er tale om en person, der som følge af sin tidligere erhvervsmæssige beskæftigelse var eller havde været omfattet af vedkommende

14 — Det Forenede Kongeriges regering har anført (punkt 1.1, 1.2 og 1.5 i indlægget), at Kelvin Snares siden ulykken tillige har modtaget og fortsat modtager en bidragspligtig ydelse (»invalid benefit«, som fra 13.4.1995 er blevet erstattet med »incapacity benefit«, jf. section 30A til 30E i Social Security Contributions and Benefits Act 1992).

15 — Som anført i Det Forenede Kongeriges erklæring i henhold til forordningens artikel 5 som en af de ordninger, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1 og 2 (jf. ovenfor i punkt 9).

16 — Denne ydelse er ikke medtaget i Det Forenede Kongeriges erklæring, men Domstolen har i Newton-dommen anerkendt, at der er tale om en »social sikringsydelse« i forordningens artikel 4, stk. 1, litra b)'s forstand.

17 — Præmis 25 i forelæggelseskendelsen.

medlemsstats lovgivning om social sikring, således at en person, der efter den 1. juni 1992 bliver berettiget til en sådan ydelse efter lovgivningen i én medlemsstat, ikke kan støtte ret på bestemmelserne i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 med henblik på at anfægte en afgørelse om denne rets bortfald, som udelukkende begrundes med, at den pågældende har bopæl i en anden medlemsstat?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 er udstedt inden for rammerne af de beføjelser, der er tillagt Rådet i henhold til Rom-traktaten, navnlig traktatens artikel 51 og 235?«

Besvarelsen af spørgsmålene

27. Jeg vil i det følgende, som ønsket af den forelæggende ret, tage stilling til rækkevidden og gyldigheden af først artikel 4, stk. 2a, og derefter artikel 10a i forordning nr. 1408/71.

28. Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren i hovedsagen falder ind under forordning nr. 1408/71's *personelle anvendelsesområde*, der er afgrænset som følger i forordningens artikel 2, stk. 1:

»1. Denne forordning finder anvendelse på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater ...«

29. Som anført af Social Security Commissioner er der ingen tvivl på dette punkt, »... idet [sagsøgeren] havde været omfattet af Det Forenede Kongeriges lovgivning som arbejdstager og var statsborger i Det Forenede Kongerige« [18].

30. I forordningens artikel 1, litra a), defineres »arbejdstager« alene på grundlag af den pågældendes tilslutning til en forsikringsordning og ikke på grundlag af den faktiske udøvelse af et erhverv. Domstolen har heraf udledt, at definitionen er generel og omfatter »... enhver, der, *uanset om han er erhvervsmæssigt beskæftiget*, har status som forsikret i henhold til en eller flere medlemsstaters lovgivning om social sikring« [19].

18 — Præmis 12 i forelæggelseskendelsen.

19 — Dom af 31.5.1979, sag 182/78, Pierik, Sml. s. 1977, præmis 4, min fremhævelse. Jf. også dom af 10.3.1992, sag C-215/90, Twomey, Sml. I, s. 1823, præmis 13.

31. Heraf følger, at det, for at en statsborger fra en medlemsstat er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde, er tilstrækkeligt, at han er eller har været omfattet af en social sikringsordning i en eller flere medlemsstater [20].

32. Dette er netop tilfældet for Kelvin Snares, som følgelig kan påberåbe sig forordningens bestemmelser.

Rækkevidden af artikel 4, stk. 2a, og artikel 10a i forordning nr. 1408/71

33. Formålet med dette første spørgsmål er at få klarlagt, om DLA er omfattet af det saglige anvendelsesområde for artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1408/71 som en invaliditetsydelse, og ydelsen dermed er omfattet af princippet om ophævelse af bopælsbestemmelser i henhold til artikel 10, stk. 1, eller om den skal betragtes som en »særlig ikke-bidragspligtig ydelse«, der har til formål at »sikre særlig beskyttelse af handicappede« i henhold til artikel 4, stk. 2a, litra b), i samme forordning. I det sidstnævnte tilfælde kan den i henhold til artikel 10a tilkendes, hvis en bopælsbetingelse er opfyldt.

34. Samtlige de medlemsstater, som har afgivet indlæg i sagen (Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Østrig) samt Rådet og Kommissionen har med visse nuanceforskelle rejst indsigelse mod det synspunkt, der er gjort gældende af sagsøgeren i hovedsagen, nemlig at DLA er omfattet af forordningens artikel 4, stk. 1, litra b).

35. Jeg foreslår Domstolen at tilslutte sig det synspunkt, der er fremført i indlæggene, idet dette efter min opfattelse er det eneste, der kan lægges til grund i betragtning af de regler, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

36. Jeg vil først erindre om, at der må sondres klart mellem to forskellige tidsrum.

37. *Før den 1. juni 1992*, hvor forordning nr. 1247/92 trådte i kraft, sondredes der i fællesskabsbestemmelserne mellem tre typer ordninger.

38. Lad os for det første se bort fra offentlig social og sundhedsmæssig forsorg, som udtrykkeligt var udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 og derfor ikke kunne være omfattet af den koordinering af de sociale sikringsordninger, som var

20 — Det bemærkes, som en forfatter har anført, at »forordningens personelle anvendelsesområde efter denne definition rækker langt ud over den egentlige ramme for den frie bevægelighed for personer som er sikret ved traktaten«, s. Van Raepenbusch: »La sécurité sociale des personnes qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté«, *Joly Communautaire*, bind 2, Paris 1995, afsnit 20 i.f.

foretaget ved fællesskabsretten. Disse ydelser var således ikke berørt af bestemmelsen i artikel 10, stk. 1.

39. Sociale sikringsydelser, som hermed var de eneste, der udtrykkeligt var omfattet af artikel 4 i forordning nr. 1408/71, var derimod omfattet af det princip om ophævelse af bopælsbestemmelser, der var fastsat i artikel 10, stk. 1. Dette princip »... sikrer den berettigede uindskrænket nydelse af visse pensioner, renter og ydelser, hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, selv om han er bosat i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende« [21], og det har til formål at »... begunstige arbejdskraftens frie bevægelighed ved at beskytte de pågældende mod den forskelsbehandling, som kunne blive et resultat af flytningen af deres bopæl fra en medlemsstat til en anden« [22].

AA faldt således ind under denne kategori som følge af den erklæring, Det Forenede Kongerige havde afgivet i henhold til artikel 5.

40. I øvrigt tog Domstolen i sin praksis hensyn til, at der fandtes en kategori af såkaldte »blandede« eller »hybride« ydelser, som »... kan være beslægtet med begge de førnævnte kategorier« [23] af ydelser, selv om denne kategori ikke udtrykkeligt var nævnt i forordning nr. 1408/71. I mangel af specifikke bestemmelser vedrørende disse ydelser sidestillede Domstolen dem med sociale sikringsydelser i henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, såfremt de havde væsentlige punkter til fælles med disse.

41. Domstolens fortolkning af denne bestemmelse gav således modtageren af sådanne ydelser mulighed for i henhold til artikel 10, stk. 1, at bevare dem i tilfælde af flytning til en anden medlemsstat, også selv om ydelserne ifølge den lovgivning, hvorved de var blevet indført, var forbeholdt personer, som havde bopæl i den pågældende stat.

42. Domstolen fandt f.eks., at følgende ydelser var omfattet af forordningen: De garanterede indkomster til ældre i Belgien [24] og i Frankrig [25], den britiske »family credit« [26], den sociale fordel, som efter nederlandsk lovgivning gives visse arbejdsløse [27], og de ydelser til handicappede, der

21 — Dom af 7.11.1973, sag 51/73, Smieja, Sml. s. 1213, præmis 14.

22 — Smieja-dommen, præmis 20. Jf. også dom af 10.6.1982, sag 92/81, Camera, Sml. s. 2213, præmis 14, og af 2.5.1990, sag C-293/88, Winter-Lutzins, Sml. I, s. 1623, præmis 15.

23 — Newton-dommen, præmis 12.

24 — Frilli-dommen og dom af 12.7.1984, sag 261/83, Castelli, Sml. s. 3199.

25 — Biason- og Giletti-dommene, dom af 12.7.1990, sag C-236/88, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3163, og af 11.6.1991, sag C-307/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2903.

26 — Hughes-dommen.

27 — Acciardi-dommen.

er hjemmel for i belgisk [28], fransk [29] og britisk [30] lovgivning.

43. Det var på baggrund af denne retspraksis, at Domstolen i Newton-dommen skulle tage stilling til MA's kendetegn.

Domstolen udtalte følgende:

»Skønt den i hovedsagen omhandlede type lovregler således i visse henseender har en del til fælles med forskrifter om offentlig social forsorg, bl.a. fordi den heri fastsatte ydelse tildeles uafhængigt af tilbagelagte beskæftigelses-, forsikrings- eller bidragsperioder, ligner den dog i andre henseender mere forskrifter om social sikring« [31].

Herved henførte Domstolen lovreglerne under kategorien af »blandede« ydelser.

44. Domstolen fastslog dog, at en sådan ydelse kun kunne sidestilles med en invaliditetsydelse i artikel 4, stk. 1, litra b)'s forstand i forhold til »arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, som i kraft af en tidligere erhvervsaktivitet i forvejen er omfattet af den sociale sikringsordning i den stat, hvis lovregler de påberåber sig«, »... uanset om lovreglerne i forhold til andre grupper af ydelsesmodtagere må falde uden for dette begreb« [32].

Domstolen illustrerede dette punkt således:

»Navnlig kan [MA] i forhold til personer, som i deres egenskab af arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende udelukkende har været undergivet lovgivningen i andre medlemsstater, ikke betegnes som foranstaltninger vedrørende social sikring i henhold til traktatens artikel 51 og forordning nr. 1408/71« [33], da »... den balance, som tilstræbes med de ordninger, der er indført ved de nationale lovgivninger, og hvorved medlemsstaterne har tilkendegivet deres ønske om at støtte de handicappede, som er bosat på deres område« i modsat fald kunne blive alvorligt forstyrret [34].

45. Efter denne retspraksis skulle MA således før ændringen af forordning nr. 1408/71 anses for en »blandet« ydelse,

28 — Dom af 13.11.1974, sag 39/74, Costa, Sml. s. 1251, af 17.6.1975, sag 7/75, ægtefællerne F., Sml. s. 679, og Callemeyn-dommen.

29 — Dom af 16.12.1976, sag 63/76, Inzirillo, Sml. s. 2057.

30 — Newton-dommen.

31 — Præmis 13.

32 — Præmis 15.

33 — Præmis 16.

34 — Præmis 17.

som var sidestillet med en ydelse ved invaliditet i forordningens artikel 4, stk. 1, litra b)'s forstand, for så vidt angår ydelsesmodtagere, som var eller havde været forsikret efter britisk lovgivning. Kun sidstnævnte personer kunne følgelig gøre krav på at modtage denne ydelse i en anden medlemsstat i henhold til princippet i forordningens artikel 10, stk. 1. Andre modtagere af denne ydelse kunne ikke påberåbe sig forordningen, idet MA for deres vedkommende måtte betragtes som en ydelse i henhold til artikel 4, stk. 4.

46. *Den 1. juni 1992*, hvor forordning nr. 1247/92 trådte i kraft, blev situationen i et vist omfang ændret af hensyn til at øge klarheden og sikkerheden.

47. Af tredje og fjerde betragtning til forordning nr. 1247/92 fremgår det, at udstedelsen af disse ændringsbestemmelser til forordning nr. 1408/71 navnlig har været begrundet i nødvendigheden af at tage hensyn til den nævnte retspraksis vedrørende »hybride« ydelser, for hvilke der indtil da ikke havde været fastsat nærmere regler:

»det er ligeledes nødvendigt at tage hensyn til Domstolens retspraksis, ifølge hvilken visse ydelser, der er fastsat i national lovgivning, samtidig hører ind under social sikring og social forsorg som følge af ydelsernes anvendelsesområde, målsætning og de nærmere betingelser, der er knyttet til disse ydelser;

Domstolen har udtalt, at de lovbestemmelser, hvorefter sådanne ydelser tilkendes, i kraft af visse af deres karakteristika har lighedspunkter med den sociale forsorg, i det omfang trang er et væsentligt kriterium for deres anvendelse, og betingelserne for erhvervelse af ret til disse ydelser ikke er baseret på sammenlægning af beskæftigelsesperioder eller bidrag, hvorimod de i kraft af andre karakteristika nærmer sig den sociale sikring, i det omfang afgørelsen om at tilkende ydelserne, således som bestemmelserne derom er udformet, ikke beror på et frit skøn, og der ved tilkendelsen tillægges de berettigede en i loven fastslået retsstilling«.

48. Efter denne reform gælder følgende klassificering i store træk.

49. Ordningen for »sociale sikringsydelser« fortsætter uændret, idet disse ydelser bl.a. stadig er omfattet af det princip om ophævelse af bopælsbestemmelser, der er fastsat i artikel 10, stk. 1. Heller ikke ydelser, der har karakter af »offentlig social og sundhedsmæssig forsorg« i henhold til artikel 4, stk. 4, er omfattet af den indførte koordineringsordning.

50. Det, der derimod har ændret sig, er, at disse to første kategorier nu omfatter færre ydelser, idet der for de »blandede« ydelser, som tidligere kunne henføres til den ene eller den anden af kategorierne, nu gælder en særlig ordning. De er nemlig udtrykkeligt indføjet i forordning nr. 1408/71 ved forordningens artikel 4, stk. 2a.

51. Der må sondres mellem to typer »særlige ikke-bidragspligtige ydelser«.

52. De ydelser, der er angivet af en medlemsstat i forordningens bilag IIa, er omfattet af den nye artikel 10a, og tilkendelse af ydelserne kan gøres betinget af opfyldelse af et bopælskrav. De ydelser af denne type, som ikke er nævnt i bilag IIa, er derimod omfattet af den »grundlæggende« ordning i artikel 10, stk. 1, og ligesom sociale sikringsydelser kan tilkendelse af disse ydelser ikke gøres afhængig af opfyldelsen af et bopælskrav.

53. Det Forenede Kongerige har angivet DLA i bilag IIa til forordning nr. 1408/71 [35].

35 — Afsnit L, litra f).

54. Spørgsmålet er herefter, om denne angivelse rent faktisk indebærer, at ydelsen skal henføres under kategorien »særlige ikke-bidragspligtige ydelser«, som er omfattet af artikel 10a.

55. Domstolen har allerede skullet tage stilling til betydningen af sådanne erklæringer, navnlig de erklæringer, der er nævnt i artikel 5 i forordning nr. 1408/71.

Domstolen har udtalt følgende:

»... skønt den omstændighed, at en national lov eller ordning ikke er angivet i de i artikel 5 i forordning nr. 1408/71 omhandlede erklæringer, ikke i sig selv beviser, at denne lov eller ordning ikke falder ind under forordningens anvendelsesområde, må på den anden side den omstændighed, at en medlemsstat i sin erklæring har angivet en bestemt lov, anses som bevis for, at ydelser, som tildeles i henhold til denne lov, er sociale sikringsydelser i den i forordning nr. 1408/71 forudsatte betydning« [36].

36 — Dom af 20.2.1997, forenede sager C-88/95, C-102/85 og C-103/85, Martínez Losada m.fl., Sml. I, s. 869, præmis 21, hvori der henvises til dom af 29.11.1977, sag 35/77, Beerens, Sml. s. 2249, præmis 9. Jf. også mere generelt dom af 15.7.1964, sag 100/63, Van der Veen, Sml. 1954-1964, s. 527, org. ref.: Rec. s. 1105, og af 2.12.1964, sag 24/64, Dingemans, Sml. 1954-1964, s. 557, org. ref.: Rec. s. 1259.

56. Denne retspraksis kan uden problemer overføres på det tilfælde, at der er tale om angivelser i bilag IIa. Ligesom en angivelse af en national lovgivning i de i artikel 5 omhandlede erklæringer beviser, at de ydelser, der tilkendes i henhold til lovgivningen, er sociale sikringsydelser i forordningens forstand, er angivelsen af en lovgivning som f.eks. DLA i bilag IIa som en særlig ikke-bidragspligtig ydelse, der er omfattet af artikel 10a, efter min opfattelse tilstrækkelig til, at ydelsen utvivlsomt er omfattet af artikel 4, stk. 2a.

57. Den omstændighed, at Det Forenede Kongerige ikke har angivet ydelsen i sin erklæring i henhold til artikel 5, »... er ikke afgørende ...« [37] og udelukker ikke ydelsen fra denne kategori, hvilket fremgår af samme praksis.

58. Hertil kommer, at mens denne angivelse i sig selv forekommer mig at være tilstrækkelig til at fastslå, at DLA er en »særlig ikke-bidragspligtig ydelse«, er der andre argumenter, som efter min opfattelse taler for, at DLA falder ind under denne kategori af ydelser.

59. For det første vil det være på sin plads at se på de ydelser, som DLA trådte i stedet for i den nationale lovgivning, idet disse efter alle parters opfattelse havde de samme kendetegn som hvert af de to elementer i DLA-ydelsen, som erstattede dem, når der ses bort fra én af de satser, efter hvilke hvert element kan tilkendes.

60. Efter ordningen før 1992 var AA omfattet af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, fordi ydelsen var angivet af Det Forenede Kongerige i erklæringen i henhold til artikel 5. Men betingelserne for tilkendelsen af ydelsen og ydelsens art var de samme for AA som for MA, som supplerede AA, og som på grund af sine kendetegn blev betegnet som en »blandet« ydelse i Domstolens dom i Newton-sagen.

61. At Domstolen lod denne ydelse være omfattet af forordningens artikel 4, stk. 1, ved at betegne den som en »social sikringsydelse«, der som sådan var omfattet af det i artikel 10, stk. 1, fastsatte princip om ophævelse af bopælsbestemmelser, skyldtes som allerede nævnt, at det på det tidspunkt, hvor der ikke fandtes nogen særlig ordning, kun var i kraft af denne bestemmelse, at »blandede« ydelser kunne henføres under forordningens anvendelsesområde, når de havde sådanne ydelsers væsentligste kendetegn. Jeg har i øvrigt også allerede nævnt, at denne klassificering ikke var systematisk, men forudsatte, at modtageren af MA var dækket af Det Forenede Kongeriges sociale sikringsordning.

37 — Dom af 27.1.1981, sag 70/80, Vigier, Sml. s. 229, præmis 15.

62. DLA's »forgængere« var således »blandede« ydelser, og i konsekvens heraf må også DLA klassificeres som en sådan ydelse.

63. Lad mig for det andet for alle tilfældes skyld tilføje, at DLA's »blandede« karakter fremgår af ydelsens kendetegn. Ydelsen kan dels betragtes som offentlig social forsorg, idet den ikke er afhængig af beskæftigelsesperioder eller forsikringsperioder, men skal afhjælpe en åbenbar trangssituation, som en person befinder sig i, og som kan imødegås ved anvendelse af variable satser. Dels kan ydelsen betragtes som social sikring, for så vidt den tilkendes personer, der opfylder betingelserne for at modtage ydelsen, som en ret uden nogen individuel og skønsmæssig vurdering af personernes situation.

64. Efter min opfattelse er der således ingen tvivl om, at DLA faktisk er en »særlig ikke-bidragspligtig ydelse«, og der kan heller ikke være tvivl om, at hensigten var, at DLA skulle være omfattet af den særlige ordning for denne kategori af ydelser, som blev indført med virkning fra den 1. juni 1992 ved ikrafttrædelsen af forordning nr. 1247/92.

65. Det har ingen betydning, at ydelser af samme type som DLA før udstedelsen af ændringsforordningen var omfattet af en anden ordning, jf. dog vurderingen af disse nye bestemmelsers gyldighed, som jeg vil vende tilbage til senere.

66. Ifølge *princippet om øjeblikkelig anvendelse af loven* [38] må man nemlig henholde sig til de fællesskabsregler, der er gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. Dette skyldes hensynet til »... retssikkerhedsprincippet, der bl.a. kræver, at faktiske omstændigheder normalt, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt, skal bedømmes efter samtidige retsregler« [39].

67. Kelvin Snares kan ikke med føje kræve at være omfattet af en ordning, som ikke eksisterede længere på det tidspunkt, hvor han ansøgte om DLA. En ansøger, hvis handicap er opstået efter, at artikel 4, stk. 2a, og artikel 10a er indføjet i forordning nr. 1408/71, må acceptere, at rettighederne udelukkende er reguleret af disse nye bestemmelser. I den foreliggende sag er det faktisk uden betydning, om DLA før den 1. juni 1992, som anført af sagsøgeren, kunne betragtes som en social sikringsydelse under visse omstændigheder.

68. Jeg skal bemærke, at man af samme grund heller ikke kan påberåbe sig princippet om *bevarelse af velerhvervede rettigheder*, jf. traktatens artikel 51, litra b), til støtte for et krav om at være omfattet af den ordning, der fandt anvendelse på DLA-lignende ydelser inden reformen i 1992. Selv om

38 — Jf. artikel 94 og 95 i forordning nr. 1408/71 og artikel 2 i forordning nr. 1247/92.

39 — Dom af 12.10.1978, sag 10/78, Belbouab, Sml. s. 1915, præmis 7.

artikel 2 i forordning nr. 1247/92 [40] sikrer, at rettigheder, der er opstået før reformen, opretholdes, kan Kelvin Snares ikke påberåbe sig bestemmelsen, idet hans ret til DLA er opstået efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1247/92.

69. Det må således konkluderes, at DLA fra den 1. juni 1992, hvor forordning nr. 1247/92 trådte i kraft, har været en »særlig ikke-bidragspligtig ydelse« i den forstand, hvori udtrykket er benyttet i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71, dvs. en ydelse, hvis tilkendelse — med forbehold af ansøgerens velerhvervede rettigheder — i kraft af angivelsen i forordningens bilag IIa med rette kan underkastes et krav om bopæl på den medlemsstats område, som tilkender ydelsen.

Gyldigheden af bestemmelserne om særlige ikke-bidragspligtige ydelser

70. Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at da formålet med forordning nr. 1408/71 og nr. 1247/92 er at lette arbejdstagernes frie bevægelighed i Fællesskabet, kan traktatens artikel 51 og 235 kun anvendes, såfremt det sker til fremme af gennemførelsen af dette mål. Men forordning nr. 1247/92 sænker i stedet for at hæve levestandarden og livskvaliteten for de arbejdstagere, som søger at udøve deres ret til fri bevægelighed som unionsborgere. Forordningen hindrer og svækker den økonomiske og sociale samhørighed i stedet for at fremme og styrke den, idet den gør det vanskeligere for borgerne at bo og arbejde i et andet land end deres hjemland. Følgelig falder den omtvistede ændring uden for rammerne af de beføjelser, der tillægges lovgiver ved traktatens artikel 235 og artikel 51.

71. Jeg vil ved behandlingen af dette spørgsmål se bort fra enhver konkret henvisning til artikel 235, som ikke i sig selv har nogen betydning i den foreliggende sag. Forordning nr. 1408/71 og alle de forordninger, hvorved forordning nr. 1408/71 er blevet ændret eller suppleret, er nemlig i det væsentlige udstedt med hjemmel i traktatens artikel 51. Det blev først nødvendigt også at henvise til artikel 235 ved udstedelsen af forordning nr. 1390/81 [41], hvorved forordning nr. 1408/71 blev udvidet til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende, idet der i traktaten ikke er fastsat nogen speciel beføjelse med henblik herpå. Jeg vil heller ikke beskæftige mig nærmere med den bl.a. af sagsøgeren i hovedsagen foreslåede henvisning til traktatens artikel 8 A, som i en videre affattelse end artikel 51 bestemmer, at »enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«. Henvisningen til disse bestemmelser gør det i det væsentlige muligt at overvinde den hindring, at Kelvin Snares'

40 — Denne artikel er nu som artikel 95b indsat i forordning nr. 1408/71, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 3095/95 af 22.12.1995 (EFT L 335, s. 1).

41 — Rådets forordning (EØF) nr. 1390/81 af 12.5.1981 om udvidelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer (EFT L 143, s. 1).

situation overhovedet ikke har nogen forbindelse med traktatens artikel 51, som isoleret set kun sikrer *arbejdstagernes* frie bevægelighed. Som allerede nævnt har de omtvistede fællesskabsregler, som tager sigte på at gennemføre de i traktatens artikel 51 fastsatte mål, imidlertid et videre personelt anvendelsesområde [42].

72. Jeg vil herefter tage stilling til spørgsmålet om foreneligheden ud fra principperne i traktatens artikel 51, der har følgende ordlyd:

»På forslag af Kommissionen vedtager Rådet med enstemmighed de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende:

a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse

b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.«

73. De her omhandlede ændringsregler blev som nævnt udstedt under hensyntagen til Domstolens praksis, hvorefter begrebet »social sikringsydelse« i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, skal fortolkes vidt. Konsekvensen heraf var, at visse »blandede« ydelser blev omfattet af det indførte EF-koordineringssystem.

74. I den foreliggende sag drejer det sig således ikke så meget om at efterprøve, om Rådet var berettiget til at lade ydelser af denne type være omfattet af forordning nr. 1408/71, idet dette allerede fremgik af Domstolens praksis. Det drejer sig snarere om at undersøge, om Rådet kunne tillade, at tilkendelsen af de af ydelserne, der er anført i bilag IIa, som en undtagelse fra princippet i artikel 10, stk. 1, skal være betinget af et bopælskrav.

75. Det er således i det væsentlige gyldigheden af den nye artikel 10a, hvorved der indføres en særlig ordning for visse af de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede ydelser, der skal tages stilling til.

42 — Punkt 28-31. Jf. også generaladvokat Mancini's forslag til afgørelse i sag 238/83, Meade, dom af 5.7.1984, Sml. s. 2631, punkt 2 og 3.

76. Det skal bemærkes, at muligheden for at fravige princippet om ophævelse af bopælsbestemmelserne allerede var under overvejelse selv før udstedelsen af forordning nr. 1247/92.

77. For det første kan det ikke siges tydeligere end i artikel 10, stk. 1, hvori det hedder, at princippet om ophævelse af bopælsbestemmelser finder anvendelse, »*medmindre andet er bestemt i denne forordning*«.

78. Således indeholdt forordning nr. 1408/71 allerede inden ændringerne i 1992 bestemmelser, som tillod, at tilkendelse af visse ydelser skulle være betinget af et bopælskrav.

79. Der kan f.eks. henvises til forordningens artikel 69, hvorefter retten til at modtage ydelser i tilfælde af arbejdsløshed i en anden medlemsstat kun bevares i et tidsrum af højst tre måneder. Domstolen har anerkendt gyldigheden af denne bestemmelse i dommen i Van Noorden-sagen [43], hvori den fastslog, at »... gældende fællesskabsret, navnlig artikel 67, stk. 3, og artikel 69 og 70 i Rådets forordning nr. 1408/71, ikke er til hinder for, at en medlemsstat afslår at tildele en arbejdstager ydelser ved arbejdsløshed efter udløbet af den i forordningens artikel 69 fastsatte periode på tre måneder, når arbejdstageren ikke har tilbagelagt sine seneste forsikrings- eller beskæftigelsesperioder i den pågældende medlemsstat« [44].

80. Der kan ligeledes henvises til bilag E til forordning nr. 3 [45], der som undtagelse fra artikel 10, stk. 1, opregnede de »ydelser, som ikke betales til udlandet«. Heller ikke denne bestemmelse har Domstolen rejst tvivl om gyldigheden af [46].

81. Domstolen selv har i øvrigt ikke udelukket denne undtagelsesmulighed, idet den har udtalt følgende om anvendelsen af princippet i artikel 10, stk. 1: »... i mangel af anden udtrykkelig, modstående bestemmelse ...« [47]. Domstolen har således forudsætningsvis anerkendt, at fællesskabslovgiver har ret til at udstede sådanne specifikke bestemmelser, og den har, denne gang mere udtrykkeligt, modsætningsvis fastslået, at: »... eftersom der ikke findes særlige gennemførelsesbestemmelser for de i sagen omhandlede ikke-bidragspligtige ydelser, skal de [nævnte] vanskeligheder ... løses ved hjælp af de gældende forordningsbestemmelser, således som disse fortolkes af Domstolen« [48].

43 — Dom af 16.5.1991, sag C-272/90, Sml. I, s. 2543.

44 — Præmis 12.

45 — Rådets forordning af 25.9.1958 om social tryghed for vandrende arbejdstagere (org. ref.: JO 1958, 30, s. 561), som den 1.10.1972 blev afløst af forordning nr. 1408/71.

46 — Biason-dommen, præmis 18-20.

47 — Dom af 31.3.1977, sag 87/76, Bozzone, Sml. s. 687, præmis 21. Jf. også Piscitello-dommen, præmis 16, og dommen i sagen Giletti m.fl., præmis 16.

48 — Dom af 12.7.1990, Kommissionen mod Frankrig, jf. ovenfor, præmis 16.

82. Disse henvisninger til retsforskrifter og retspraksis viser således, at der hverken i traktaten eller i koordineringssystemet findes et generelt princip om, at sociale ydelser kan »eksporteres«.

83. På dette grundlag må det således anerkendes, at visse ydelser ikke kan »eksporteres«, men det må stadig undersøges, om Rådet kunne fastsætte en sådan regel for visse »blandede« ydelser.

84. Jeg vil mene, at de omtvistede ydelser er af en så speciel karakter, at det må bortvejre enhver tvivl herom.

85. Som påpeget af den franske regering [49] er bopælskravet i det foreliggende tilfælde berettiget ud fra to synspunkter. For det første tilkendes de omtvistede ydelser i en bestemt medlemsstat, og de hænger nøje sammen med leveomkostningerne og levestandarden i den pågældende medlemsstat. Den manglende mulighed for at modtage disse ydelser i en anden medlemsstat hænger også sammen med, at ydelsesmodtagerne kan ansøge om tilsvarende ydelser i den medlemsstat, de flytter til.

86. I betragtning af den særlige karakter af ydelser, der som DLA er en mellemting mellem de klassiske sociale sikringsydelser og de offentlige forsorgsydelser, der falder uden for forordningsreglerne, forekommer en koordinering, der giver mulighed for at gøre undtagelse, at være berettiget. Disse ydelser har nemlig til formål at sikre en vis levestandard, som af den pågældende medlemsstat fastlægges under hensyntagen til den gennemsnitlige i landet. Denne levestandard, som kan variere fra medlemsstat til medlemsstat, sikres ved hjælp af en mindsteydelse. Der er tale om ydelser, der tilkendes under særlige omstændigheder afhængig af, hvem der modtager dem.

87. Den socio-økonomiske og selv den generelle kulturelle eller familiemæssige situation i hvert enkelt bopælsland bestemmer vilkårene for tilkendelsen af sådanne ydelser. Ud over gennemsnitsindkomsten og leveomkostningerne er eksistensen af andre ydelser eller tilskud, der er knyttet til en trangssituation, f.eks. afgørende for, hvilke regler der skal gælde for tilkendelse af sådanne ydelser. Disse ydelser eller tilskud kan således have form af boligstøtte, praktisk eller økonomisk bistand til handicappede, et hensigtsmæssigt hospitalsnet eller offentlige infrastrukturer samt foreninger, der varetager de handicappedes behov.

88. Hvis man tager i betragtning, under hvilke omstændigheder sådanne ydelser »opstår«, kan de, når de tilkendes en modtager, der er bosiddende i en anden medlemsstat, vise sig at være fuldstændig uegnede, eksorbitante eller utilstrækkelige alt efter de sociale, økonomiske eller kulturelle forhold i denne anden medlemsstat. Det ville være en utopi at tro på en harmonisering af disse forhold i samtlige medlemsstater. En handicappet har ikke nødvendigvis de samme økonomiske behov i Spanien som i Det Forenede Kongerige.

49 — Punkt 8 i indlægget.

89. Denne begrænsning af adgangen til at »eksportere« ydelserne kan i øvrigt med god ret støttes på principperne i Domstolens dom af 27. september 1988 i sag 313/86, Lenoir (Sml. s. 5391), som blev afsagt i en sag om familieydelser, der havde forbindelse med de særlige sociale forhold i en medlemsstat.

Domstolen udtalte, at bestemmelsen ikke er i strid med traktatens artikel 48 og 51, idet den »... er en generel regel, der uden undtagelse finder anvendelse på alle medlemsstaternes statsborgere, og ... hviler på objektive kriterier vedrørende arten af de omhandlede ydelser og betingelserne for tildeling heraf« [52].

90. Hovedsagen vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt den kompetente franske institution kunne indstille udbetalingen af nogle særlige ydelser til skolesøgende børn (»rentrée scolaire«) og til husstande med kun én lønindkomst (»salaire unique«) til sagsøgeren i hovedsagen, fordi denne var flyttet fra Frankrig til Det Forenede Kongerige. I den forbindelse anmodede den forelæggende ret Domstolen om at fortolke artikel 77 [50] i forordning nr. 1408/71.

Domstolen sondrede mellem på den ene side ydelser, der tildeles alene på grundlag af familiemedlemmernes antal og eventuelt disses alder — en tildeling der er »... berettiget, uanset hvor den ydelsesberettigede og dennes familie har bopæl« — og på den anden side »... ydelser af en anden art eller undergivet andre betingelser, hvilket f.eks. gælder ydelser, der skal dække visse udgifter på grund af skolesøgende børn, [der som oftest er] *snævert knyttet til det sociale miljø og derfor til de pågældendes bopæl*« [53].

Domstolen fastslog, at »... ordlyden [af denne bestemmelse] skal fortolkes således, at modtagere af familieydelser, som er statsborgere i en medlemsstat og bosiddende på en anden medlemsstats område, alene har ret til udbetaling af børnetilskud fra deres hjemlands sociale organer, men derimod ikke til udbetaling af andre familieydelser, herunder ... de i den franske lovgivning hjemlede ydelser til skolesøgende børn ('rentrée scolaire') og til husstande med kun én lønindkomst ('salaire unique')« [51].

91. Efter min opfattelse hører de særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er omhandlet i bilag IIa, som f.eks. DLA, til de ydelser, som er »snævert knyttet til det sociale miljø og derfor til de pågældendes bopæl«.

92. Endvidere må det påpeges, at reglen om, at ydelser omhandlet i bilag IIa ikke kan »eksporteres«, er blevet indført af

50 — I artiklen bestemmes det, at pensionister eller rentemodtagere eller børn, der har mistet begge forældre eller en af dem, alene modtager børnetilskud og ikke »familieydelser« i forordningens artikel 1, litra u)'s forstand, såfremt de bor i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat.

51 — Præmis 11.

52 — Præmis 16.

53 — Præmis 16, min fremhævelse.

fællesskabslovgiver samtidig med en regel om, at det er bopælslandets lovgivning, der finder anvendelse.

93. I medfør af denne regel skal medlemsstaterne tildele de særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er fastsat i deres lovgivning, til samtlige de personer med bopæl i landet, der er omfattet af forordningen, uanset deres nationalitet, for så vidt de opfylder betingelserne for at modtage ydelserne i henhold til national lovgivning, og de pågældende ydelser er anført i bilag IIa.

94. Den omstændighed, at Kelvin Snares i dette tilfælde i Spanien kan tilbydes en ydelse svarende til DLA, men på et mindre beløb, eller eventuelt nægtes retten til en tilsvarende spansk ydelse, fordi han ikke opfylder betingelserne, kan ikke i sig selv føre til, at den i forordningens artikel 10a fastsatte bopælsbetingelse må anses for ugyldig. Da der hidtil ikke er foretaget en harmonisering på fællesskabsplan på dette område, har medlemsstaterne ifølge fast retspraksis »... fortsat ... kompetence til at fastlægge betingelserne for tilkendelse af sociale sikringsydelser, selv om de herved skærpes, blot de fastsatte betingelser ikke medfører nogen åbenlys eller skjult forskelsbehandling af EF-arbejdstagere« [54].

95. I den foreliggende sag må man således henholde sig til de relevante bestemmelser i bopælslandets, dvs. Spaniens, lovgivning og ikke til de britiske bestemmelser, selv om disse er mere fordelagtige for den pågældende. I modsat fald tilsidesættes det *princip om, at kun én lovgivning finder anvendelse*, der ligger til grund for de pågældende fællesskabsregler [55]. Det følger uden tvivl af fællesskabsrettens forrang, at forordningens lovvalgsregler er bindende. Heraf følger, at de pågældende, når de opfylder betingelserne for at være omfattet af flere nationale ordninger, ikke frit kan vælge, hvilken national lovgivning der skal finde anvendelse, ligesom »... medlemsstaterne ikke ... er beføjet til at afgøre, i hvilket omfang deres egen lovgivning eller en anden medlemsstats lovgivning skal anvendes«, idet »... spørgsmålet om, hvilket lands lovgivning der skal finde anvendelse, afgøres på grundlag af kriterier, der er udledt af fællesskabsreglerne« [56].

96. 1992-reformen kan, som allerede nævnt, ikke anses for at være ugyldig, blot fordi den gør det muligt at lade tilkendelse af visse særlige ikke-bidragspligtige ydelser afhænge af opfyldelse af et bopælskrav, måske så meget mere som reformen er i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat på dette

54 — Ovennævnte dom i sagen Martínez Losada m.fl., præmis 43, hvori der henvises til dom af 20.9.1994, sag C-12/93, Drake, Sml. I, s. 4337, præmis 27.

55 — Artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

56 — Dom af 23.9.1982, sag 276/81, Kuijpers, Sml. s. 3027, præmis 14.

område i traktaten og grundforordningen for at sikre den frie bevægelighed for personer, der er omfattet af forordningen.

97. Det skal bemærkes, at de supplerende bestemmelser, som blev indføjet i forordning nr. 1408/71 ved forordning nr. 1247/92, ikke begrænser sig til bestemmelsen i artikel 10a, stk. 1, som der er tale om i denne sag, men udgør et samlet hele, som gør det muligt at sikre opnåelsen af det tilstræbte mål.

98. Således tages der i de nye koordineringsregler udtrykkeligt hensyn til forhold eller omstændigheder, der opstår i en anden medlemsstat end bopælsstaten. I artikel 10a, stk. 2, 3 og 4, pålægges det nemlig bopælsstaten:

— i henhold til traktatens artikel 51, litra a), at tage de perioder, der er tilbragt i andre medlemsstater, i betragtning (stk. 2)

— at betragte ydelser, der tilkendes efter lovgivningen i andre medlemsstater, som om de var tilkendt i henhold til den lovgivning, der finder anvendelse, for så vidt angår retten til tillægsydelser (stk. 3) og

— at anerkende en diagnose om invaliditet eller uarbejdsdygtighed, der er stillet i en anden medlemsstat (stk. 4).

99. I artikel 4, stk. 2a, er der i øvrigt sket en udvidelse af rettighederne for de personer, der er omfattet af forordningen, for så vidt angår de særlige ikke-bidragspligtige ydelser, idet det bestemmes, at *alle* disse ydelser er omfattet af forordningen og ikke blot — som tidligere efter Domstolens praksis — i de tilfælde, hvor ydelserne havde sociale sikringsydelsers væsentligste kendetegn.

100. Den beskyttelse af de pågældende personer, der følger af de nye bestemmelser, er endvidere i visse henseender mere omfattende end beskyttelsen efter Domstolens praksis. Retten til en ydelse er således ikke længere, som det fulgte af Newton-dommen, betinget af, at ansøgeren tidligere har været undergivet lovgivningen om social sikring i den stat, hvor han ansøger om ydelsen.

101. I modsætning til, hvad sagsøgeren i hovedsagen har hævdet, finder jeg således ikke, at Rådet, ved at udstede ændringsforordning nr. 1247/92, har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til traktatens artikel 51 til at træffe »de foranstaltninger ... der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«. Det skal i øvrigt bemærkes,

at artikel 51 ikke i detaljer fastlægger, hvilke foranstaltninger Rådet skal træffe, men giver det et »... [vidt] skøn ved valget af de mest egnede foranstaltninger for at nå det i traktatens artikel 51 tilsigtede resultat« [57].

102. For fuldstændighedens skyld vil jeg behandle to andre punkter, der blev drøftet på retsmødet, og som ifølge sagsøgeren i hovedsagen kan rejse tvivl om gyldigheden af de nye regler.

103. Sagsøgeren har således villet bruge artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [58] som våben, idet han har gjort gældende, at den manglende mulighed for at »eksportere« DLA-ydelsen til Spanien, hvor hans mor bor, kan være en tilsidesættelse af hans ret til respekt for familielivet, der sikres ved denne bestemmelse.

Jeg skal blot påpege, helt uafhængigt af den tvivl, der kan gøre sig gældende vedrørende relevansen af dette argument, der bygger på en bestemmelse, hvis formål »... er at værne om menneskets personlige frihed ...« [59], at det system, der er indført, langt fra er en hindring for, at den pågældende tager fast bopæl i en anden medlemsstat, hvor et medlem af den pågældendes familie bor, men repræsenterer et fremskridt i forhold til de tidligere regler, der som nævnt på ingen måde sikrede, at »blandede« ydelser var omfattet af det saglige anvendelsesområde, og således ikke systematisk sikrede, at han var omfattet af det indførte koordineringssystem.

104. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at de nye bestemmelser ved at hindre en »eksport« af de omtvistede ydelser kan være en hindring for de pågældende personers opholdsret i en anden medlemsstat, når denne kan gøre retten afhængig af den pågældendes formue- og indkomstforhold [60].

Det skal for det første bemærkes, at dette problem ikke er aktuelt i den foreliggende sag, idet Kelvin Snares i Spanien, hvor han nu har haft bopæl i over tre år, i medfør af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 fortsat modtager en »incapacity benefit«, der er en bidragspligtig ydelse [61]. Det skal derefter erindres, at det allerede inden udstedelsen af forordning nr. 1247/92 var tilladt at lade tilkendelse af visse ydelser afhænge af, at et bopælskrav var opfyldt [62].

57 — Dom af 22.11.1995, sag C-443/93, Vougioukas, Sml. I, s. 4033, præmis 35.

58 — I hvis stk. 1 det bestemmes, at »enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance«.

59 — Dom af 21.9.1989, forenede sager 46/87 og 227/88, Hoechst mod Kommissionen, Sml. s. 2859, præmis 18.

60 — Rådets direktiv 90/364/EØF af 28.6.1990 om opholdsret (EFT L 180, s. 26) og direktiv 90/365/EØF om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet (EFT L 180, s. 28).

61 — Jf. ovenfor i fodnote 14.

62 — Jf. ovenfor i punkt 76-81.

Forslag til afgørelse

105. Sammenfattende skal jeg foreslå Domstolen at besvare Social Security Commissioner's spørgsmål således:

»1) Fra den 1. juni 1992, hvor Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, trådte i kraft, kan tilkendelse af en 'særlig ikke-bidragspligtig ydelse', som omhandlet i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71 i den ændrede affattelse, og som angivet i forordningens bilag IIa — med forbehold af at ansøgeren til ydelsen bevarer sine velerhvervede rettigheder — gyldigt gøres betinget af, at den pågældende har bopæl på den medlemsstats område, som tilkender ydelsen, jf. artikel 10a, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, som ændret, også selv om en tilsvarende ydelse før denne dato i visse tilfælde kunne anses for at være omfattet af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, og tilkendelsen af ydelsen dermed i henhold til samme forordnings artikel 10, stk. 1, ikke kunne gøres betinget af bopælskrav.

2) Forordning nr. 1247/92 er udstedt inden for rammerne af de beføjelser, der er tillagt Rådet ved EF-traktaten, særlig artikel 51 og 235, og gennemgangen af forordningen har intet frembragt, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.«