

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 6 maj 1997 *

1. Den begäran om förhandsavgörande som Social Security Commissionen har framställt rör frågan huruvida sökanden i målet vid den nationella domstolen förlorade rätten till ett handikappbidrag från och med den dag då han slutgiltigt lämnade Förenade kungariket för att bosätta sig i en annan medlemsstat.

2. Frågan rör följaktligen tolkningen och bedömningen av giltigheten av gemenskapsbestämmelserna om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda flyttar inom gemenskapen, närmare bestämt de "särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner" som varit i kraft sedan den 1 juni 1992.¹

Nationell lagstiftning

3. Av begäran om förhandsavgörande framgår att "disability living allowance" (handikappbidrag, nedan kallat DLA) är en icke avgiftsfinansierad förmån,² som utbeta-

las utan någon inkomstprövning, och oberoende av om arbetsförmåga först har konstaterats, till personer som är invalidiserade på grund av ett fysiskt eller psykiskt handikapp.³

4. DLA består av två delar:

— en del som avser vård för vårdbehövande personer (som kan utgå enligt tre olika nivåer, beroende på handikappets karaktär och omfattningen av den erfordrade vården),

— en del som avser ökad rörlighet för personer med nedsatt rörelseförmåga (som kan utgå enligt två olika nivåer, beroende på den nedsatta rörelseförmågans karaktär och omfattning).

5. Innan DLA infördes den 1 april 1992⁴ fanns det i nationell rätt två typer av icke

* Originalspråk: franska.

1 — Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade version enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT L 230, s. 6) och rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 (EGT L 136, s. 1), nedan kallad förordning nr 1408/71 eller förordningen.

2 — Tilldelningen av bidraget förutsätter nämligen inte att sociala avgifter har betalats.

3 — Bidraget föreskrivs i artikel 71—76 i Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (1992 års lag om sociala trygghetsavgifter och-förmåner) och Social Security (Disability Living Allowance) Regulations 1991 (1991 års regler om social trygghet och handikappbidrag).

4 — Med stöd av Disability Living Allowance and Disability Working Allowance Act 1991 (1991 års lag om bidrag till försörjning och arbete för handikappade).

avgiftsfinansierade förmåner utan villkor om inkomstprövning, vilka hade samma syfte som var och en av de två delarna i DLA. Dessa var "attendance allowance" (tillsynsbidrag, nedan kallat AA), som utbetalades enligt två nivåer vilka motsvarade de två högsta nivåerna i DLA:s värddel, och "mobility allowance" (bidrag till ökad rörlighet, nedan kallat MA), som utbetalades enligt en nivå som motsvarade den högsta nivån i DLA:s del avseende ökad rörlighet.⁵

tem för anställda och deras familjemedlemmar som flyttar inom gemenskapen och inte heller avser att harmonisera — och ännu mindre att göra de olika nationella lagstiftningarna på området enhetliga — *samordnar* den dock dessa lagstiftningar genom att ålägga dem en överordnad samling rättsregler i det övergripande syftet att undanröja alla förhållanden som kan hämma nyttjandet av den rätt till fri rörlighet som fördraget ger.

6. Villkoren för att bevilja de två delarna i DLA är desamma som de villkor som föreskrevs för AA och MA — bland annat finns det inget nationalitetskrav. I den nationella lagstiftningen föreskrivs bland annat att sökande skall uppfylla villkor avseende bosättning och vistelse i Storbritannien.⁶ Bosättningsvillkoret kan i princip endast göras gällande när det nationella territoriet lämnas *tillfälligt*.⁷

8. Det *materiella tillämpningsområdet* för förordning nr 1408/71 definieras i artikel 4 i förordningen, vilken inbegriper all lagstiftning om "grenar av social trygghet" som avser någon av de risker som räknas upp i första punkten — enligt b följaktligen förmåner vid invaliditet — och utesluter "social eller medicinsk hjälp" (fjärde punkten), dock utan att göra någon åtskillnad mellan avgiftsfinansierade och icke avgiftsfinansierade system (andra punkten).

Gemenskapslagstiftningen

Förordning nr 1408/71 före 1992 års reform

7. Även om förordning nr 1408/71 inte inrättar ett självständigt socialt trygghetssystem

9. Enligt artikel 5 skall medlemsstaterna ange den nationella lagstiftning och de nationella system som avses i artikel 4.1 och 4.2 i förklaringar som skall anmälas och offentliggöras. Det var därför som Förenade kungariket i punkt 11 i avsnitt L i bilaga VI till förordningen angav (och fortfarande anger) AA som en invaliditetsförmån i den mening som avses i artikel 4.1 b.

5 — Sedan den 1 april 1992 beviljas inga nya AA eller MA, med undantag för personer som är äldre än 65 år, vilka fortfarande kan beviljas AA.

6 — Artikel 71.6 i Social Security Contributions and Benefits Act 1992 och artikel 2.1 i Social Security (Disability Living Allowance) Regulations 1991.

7 — Artikel 2.2 i Social Security (Disability Living Allowance) Regulations 1991.

10. I artikel 10.1 förordningen anges *principen om bortseende från krav på bosättning*

för förmåner som omfattas av förordningens tillämpningsområde på följande sätt:

”1. Om något annat inte föreskrivs i denna förordning får kontantförmåner vid invaliditet, ålderdom eller till efterlevande, pensioner vid olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar samt förmåner vid dödsfall vilka förvärvats enligt en eller flera medlemsstaters lagstiftning inte minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att mottagaren är bosatt inom en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen finns.”

Ändringarna som införts genom förordning nr 1247/92

Skälen för ändringarna

11. I artikel 4 begränsades ursprungligen tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 till endast förmåner som omfattades av social trygghet i egentlig mening, varvid förmåner i form av socialt bistånd uteslöts. Följaktligen kunde bara de förstnämnda förmånerna medföras till en annan medlemsstat i enlighet med artikel 10.1. Förordningen innehöll inte någon definition av de båda begreppen.

12. EG-domstolen fastslog att "... skillnaden mellan förmåner som är uteslutna från tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 och förmåner som omfattas av detta beror huvudsakligen på vad som ingår i varje förmån, i synnerhet dess syften och villkoren för dess beviljande",⁸ och gjorde en extensiv tolkning av den lagstiftning och de system som anges i artikel 4.1, vilken var oberoende av nationella klassificeringar och inbegrep vissa förmåner som "... på grund av den personkrets som omfattas av deras tillämpningsområde, deras syften och tillämpningsföreskrifterna för dem"⁹ samtidigt liknar både socialt bistånd¹⁰ och social trygghet¹¹.

13. Enligt domstolens rättspraxis skall en sådan "blandad" förmån eller "hybrid" "... anses som en social trygghetsförmån [då] det finns lagstöd för att bevilja förmånstagarna förmånen i fråga, utan någon föregående individuell och skönsmässig bedömning av

8 — Dom av den 27 mars 1985 i mål 249/83, Hoeckx (Rec. 1985, s. 973), punkt 11. Se exempelvis också dom av den 6 juli 1978 i mål 9/78, Gillard (Rec. 1978, s. 1661), punkt 12, av den 5 maj 1983 i mål 139/82, Piscitello (Rec. s. 1427), punkt 10, av den 10 mars 1993 i mål C-111/91, kommissionen mot Luxemburg (Rec. 1993, s. I-817), punkt 28, och av den 2 augusti 1993 i mål C-66/92, Acciardi (Rec. 1993, s. I-4567), punkt 13.

9 — Domen i det ovannämnda målet Hoeckx (punkt 12). Se också exempelvis dom av den 22 juni 1972 i mål 1/72, Frilli (Rec. 1972, s. 457), punkt 13, av den 28 maj 1974 i mål 187/73, Callemeyn (Rec. 1974, s. 553), punkt 6, av den 9 oktober 1974 i mål 24/74, Bason (Rec. 1974, s. 999), punkt 9, av den 24 februari 1987 i de förenade målen 379/85, 380/85, 381/85 och 93/86, Gilletti m. fl. (Rec. 1987, s. 955), punkt 9, och av den 20 juni 1991 i mål C-356/89, Newton (Rec. 1991, s. I-3017), punkt 12.

10 — Huvudsakligen på grund av att förmånerna är avsedda för att lindra en persons uttryckliga hjälpbehov och att, även om beviljandet av förmånerna innebär en kontroll av den berörda personens befintliga medel och särskilda förhållanden, det inte finns några krav på förvärvsarbete eller avgiftsbetalningar.

11 — Huvudsakligen på grund av att de berörda personerna har en lagstadgad rätt att beviljas förmånerna och att det inte finns något utrymme för skönsmässig bedömning då de lagstadgade villkoren för tilldelning av förmånerna är uppfyllda.

de personliga behoven, förutsatt att förmånen hänförs till någon av de risker som uttryckligen räknas upp i artikel 4.1 ...”¹².

inte omfattas på grund av punkt 4, när sådana förmåner har till syfte

De nya bestämmelserna

a) antingen att täcka de risker som omfattas av de försäkringsgrenar som anges i punkt 1a—h, i stället för eller som tillägg till andra förmåner, eller

14. På grund av denna rättspraxis¹³ antog rådet med stöd av artiklarna 51 och 235 i EG-fördraget förordning nr 1247/92, genom vilken det infördes särskilda regler för samordning av vissa icke avgiftsfinansierade förmåner i förordning nr 1408/71, vilka numera uttryckligen omfattas av förordningens tillämpningsområde. Det rör sig om icke avgiftsfinansierade förmåner som har till syfte antingen att täcka de risker som omfattas av de försäkringsgrenar som anges i förordning nr 1408/71, i stället för eller som tillägg till andra förmåner, eller att uteslutande ge särskilt skydd för handikappade.

b) att uteslutande ge särskilt skydd för handikappade.”

16. Artikel 5 ändrades för att medlemsstaterna skulle ange även den lagstiftning och de system som avses i artikel 4.2a i sina förklaringar (det skall påpekas att Förenade kungariket inte har lämnat någon sådan förklaring).

15. Den nyinförda artikeln 4.2a i förordning nr 1408/71 har följande lydelse:

”2 a. Denna förordning gäller också särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som utges enligt en annan lagstiftning eller andra system än de som avses i punkt 1 eller som

17. De regler om samordning som infördes för dessa förmåner ingår i den nyinförda artikeln 10a. Enligt artikel 10a.1 medges undantag från principen om bortseende från krav på bosättning när den medlemsstat som har infört förmånerna tidigare har lämnat en förklaring om detta:

12 — Domen i det ovannämnda målet Acciardi (punkt 14). Se även exempelvis dom av den 16 juli 1992 i mål C-78/91, Hughes (Rec. 1992, s. I-4839), punkt 15.

13 — Se den uttryckliga hänvisningen till denna i tredje och fjärde övervägandena i förordning nr 1247/92, som återges i punkt 47 i detta förslag.

”1. Utan hinder av bestämmelserna i artikel 10 och avdelning III skall personer för

vilka denna förordning gäller erhålla de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i artikel 4.2a, uteslutande inom den medlemsstats territorium där de är bosatta i enlighet med lagstiftningen i den staten under förutsättning att förmånerna är förtecknade i bilaga II a. Förmånerna skall utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten.”

18. DLA förekommer i förteckningen över särskilda förmåner i bilaga II a punkt f i avsnitt L (Förenade kungariket).

19. Avsikten med artikel 10a.2—4 är att perioder som har fullgjorts eller omständigheter som har inträffat i en annan medlemsstat skall erkännas så att dessa förmåner kan beviljas i bosättningsstaten:

”2. Institutionen i en medlemsstat enligt vars lagstiftning rätten till förmåner som omfattas av punkt 1 grundas på fullgörande av anställningsperioder, perioder av verksamhet som egenföretagare eller bosättningsperioder skall, i nödvändig utsträckning, beakta anställningsperioder, perioder av verksamhet som egenföretagare eller bosättningsperioder som har fullgjorts inom varje annan medlemsstats territorium som perioder som har fullgjorts inom den förs-ta medlemsstatens territorium.

3. Om rätten till en förmån som avses i punkt 1 enligt en medlemsstats lagstiftning utges i form av ett tillägg vid uppbärande av en förmån som omfattas av artikel 4.1a—h och ingen sådan förmån utbetalas enligt denna lagstiftning, skall varje motsvarande förmån som beviljas enligt en annan medlemsstats lagstiftning behandlas som en förmån som beviljas enligt den förstnämnda medlemsstatens lagstiftning för rätt till tillägg.

4. Om rätten till en handikapp- eller invaliditetsförmån som omfattas av punkt 1 enligt en medlemsstats lagstiftning är förenad med villkor om att handikappet eller invaliditeten skall vara konstaterad första gången inom den medlemsstatens territorium, skall detta villkor anses vara uppfyllt om en sådan diagnos första gången ställs inom en annan medlemsstats territorium.”

20. Det finns övergångsbestämmelser för tillämpningen av denna reform, som trädde i kraft den 1 juni 1992. Syftet med dessa övergångsbestämmelser är bland annat att de rättigheter som förelåg innan reformen antogs skall bibehållas (artikel 2 i förordning nr 1247/92).

Bakgrund och förfarande

21. Kelvin Albert Snares (nedan kallad sökanden), som är brittisk medborgare, har

haft anställning och betalat avgifter till Förenade kungarikets socialförsäkring under nästan 25 år.

22. Efter en allvarlig olycka i april 1993, ansökte han om och erhöll DLA för återstoden av sitt liv — enligt mellannivån för vård delen och med den högsta nivån för delen avseende ökad rörlighet — från och med den 1 september 1993.¹⁴

23. Sedan den behöriga nationella myndigheten hade underrättats om att sökanden slutgiltigt hade lämnat Förenade kungariket den 13 november 1993 för att permanent bosätta sig på Teneriffa i Spanien, där hans moder bodde, ansåg myndigheten att Kelvin Albert Snares från och med den dagen inte längre var berättigad till DLA, eftersom han inte längre uppfyllde bosättningsvillkoret i den brittiska lagstiftningen.

24. Myndighetens beslut överklagades till Social Security Appeal Tribunal i Salisbury, som fastställde beslutet. Denna domstol ansåg i synnerhet att de ändringar i förordning nr 1408/71 som skett genom förordning nr 1247/92 gjorde det möjligt att i nationell lagstiftning, från och med den 1 juni 1992, den dag då förordning nr 1247/92 trädde i kraft, förena utbetalningen av DLA med ett bosättningsvillkor.

25. Sökanden vände sig då till Social Security Commissioners och gjorde särskilt gällande att DLA är en invaliditetsförmån, i den mening som avses i artikel 4.1 b i förordning nr 1408/71, på samma sätt som AA¹⁵ och MA¹⁶ hade varit, vilka DLA hade ersatt, och att han därför fortfarande skulle uppbära detta bidrag i Spanien, i enlighet med artikel 10.1 i förordningen.

26. Då den nationella domstolen i det skedet inte ville "uttala sig om huruvida [parternas] respektive argument var välgrundade"¹⁷, hänsköt den följande frågor till EG-domstolen:

"1. Innebär artiklarna 4.2a och 10a i rådets förordning (EEG) nr 1408/71, som genom rådets förordning (EEG) nr 1247/92 har införts och trätt i kraft den 1 juni 1992, att en förmån som före den 1 juni 1992 skulle ha ansetts omfattas av artikel 4.1 i förordning nr 1408/71, såvitt avser en person som på grund av tidigare yrkesverksamhet omfattades eller hade omfattats av sociallagstiftningen i den relevanta medlemsstaten, inte

14 — Förenade kungarikets regering har uppgivit (punkt 1.1, 1.2 och 1.5 i sin inläga) att Kelvin Albert Snares efter sin olycka också erhåller en bidragsförmån ("invalid benefit", som den 13 april 1995 ersattes med "incapacity benefit", som regleras i artikel 30A—30E i Social Security Contributions and Benefits Act 1992).

15 — På grund av att det ingick i den förklaring som Förenade kungariket lämnat i enlighet med artikel 5 i förordningen, beträffande de system som avses i artikel 4.1 och 4.2 (se punkt 9 i detta förslag).

16 — Detta bidrag ingår inte i Förenade kungarikets förklaring, men i den ovan nämnda domen i målet Newton ansåg EG-domstolen att det rörde sig om en "social trygghetsförmån" i den mening som avses i artikel 4.1 b i förordningen.

17 — Punkt 25 i begäran om förhandsavgörande.

längre omfattas av artikel 4.1, så att en person som efter den 1 juni 1992 blir berättigad till en sådan förmån enligt lagstiftningen i en medlemsstat inte kan åberopa artikel 10.1 i förordning nr 1408/71 för att ifrågasätta att en förmån dragits in endast på grund av att personen är bosatt i en annan medlemsstat?

2. Om den första frågan besvaras jakande, har rådets förordning (EEG) nr 1247/92 i så fall antagits inom ramen för de i Romfördraget, särskilt i artiklarna 51 och 235, givna befogenheterna?"

Svaren på frågorna

27. Jag skall, som den nationella domstolen har begärt, i tur och ordning behandla räckvidden och giltigheten av artiklarna 4.2a och 10a i förordning nr 1408/71.

28. Jag vill börja med att påpeka att sökanden verkligen ingår i *den personkrets* som omfattas av tillämpningsområdet för förord-

ning nr 1408/71. Detta definieras på följande sätt i artikel 2.1:

"1. Denna förordning gäller anställda och egenföretagare som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i en medlemsstat ..."

29. Som Social Security Commissioner har påpekat råder det knappast någon tvekan om detta, "... eftersom [sökanden] som anställd har lytt under Förenade kungarikets lagstiftning och var medborgare i samma land"¹⁸.

30. I artikel 1 a i förordningen definieras begreppet "anställd" uteslutande med utgångspunkt i att den berörda personen är ansluten till ett försäkringssystem, utan något krav på att denne faktiskt utövar någon verksamhet. Domstolen har av detta dragit slutsatsen att begreppet "... har en allmän räckvidd och omfattar ... alla personer som, *vare sig de förväruarbetar eller inte*, är försäkrade enligt den sociala trygghetslagstiftningen i en eller flera medlemsstater"¹⁹.

¹⁸ — Punkt 12 i begäran om förhandsavgörande.

¹⁹ — Dom av den 31 maj 1979 i mål 182/78, Pierik (Rec. 1979, s. 1977), punkt 4, min kursivering. Se även dom av den 10 mars 1992 i mål C-215/90, Twomey (Rec. 1992, s. I-1823), punkt 13.

31. Härav följer att för att ingå i den personkrets som omfattas av förordningen är det tillräckligt att en medborgare i en medlemsstat omfattas eller har omfattats av ett socialt trygghetssystem i en eller flera medlemsstater.²⁰

32. Så är fallet med Kelvin Albert Snares, som följaktligen kan åberopa bestämmelserna i förordningen.

Räckvidden av artiklarna 4.2a och 10a i förordning nr 1408/71

33. Syftet med den första frågan är att avgöra om DLA omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 4.1 b i förordning nr 1408/71, det vill säga om DLA är att anse som en invaliditetsförmån och därför omfattas av principen om bortseende från krav på bosättning i artikel 10.1, eller om DLA skall anses som en "särskild icke avgiftsfinansierad förmån", som har till syfte att "ge särskilt skydd för handikappade" i den mening som avses i artikel 4.2a b i samma förordning, och följaktligen i enlighet med artikel 10a kan förenas med bosättningsvillkor.

20 — Det kan i förbigående noteras, såsom har skett i doktrinen, att "[d]en begränsade personkrets som omfattas av förordningens tillämpningsområde sträcker sig relativt långt utanför den strikta ramen för den genom fördraget garanterade fria rörligheten för personer." Van Raepenbusch, S.: "La sécurité sociale des personnes qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté", *Joly Communautaire*, vol 2, Paris, 1995, punkt 20 in fine.

34. Samtliga medlemsstater som har yttrat sig under förfarandet (Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Österrike) samt rådet och kommissionen har, med vissa inbördes skillnader, bestridit sökandens påstående att DLA omfattas av bestämmelserna i artikel 4.1 b i förordningen.

35. Jag föreslår att domstolen skall inta samma ståndpunkt, vilken är den enda som enligt min mening kan upprätthållas med hänsyn till de regler som gällde när omständigheterna i detta fall inträffade.

36. I detta avseende skall det till att börja med påpekas att det måste göras en klar distinktion mellan två perioder.

37. Före den 1 juni 1992, då förordning nr 1247/92 trädde i kraft, gav tillämpningen av de relevanta gemenskapsbestämmelserna upphov till tre typer av system.

38. Till att börja med kan det bortses från förmåner som avser social eller medicinsk hjälp, vilka uttryckligen är uteslutna från tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 och följaktligen inte skall omfattas av de

åtgärder för samordning av de sociala trygghetssystemen som har införts genom gemenskapsrätten. Bestämmelserna i artikel 10.1 rör således inte dessa förmåner.

39. Däremot omfattas sociala trygghetsförmåner, som är de enda som uttryckligen anges i artikel 4 i förordning nr 1408/71, av principen om bortseende från krav på bosättning i artikel 10.1. Denna artikel "tillförsäkrar förmånstagaren full rätt till vissa pensioner och kontantförmåner, vilka har förvärvats enligt en eller flera medlemstaters lagstiftning, även om han är bosatt i en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen finns".²¹ Syftet med artikeln är att "... främja den fria rörligheten för arbetstagare genom att skydda berörda personer från de negativa följder som skulle kunna uppstå när de flyttar från en medlemsstat till en annan".²²

AA ingick således i denna kategori på grund av den förklaring som Förenade kungariket hade lämnat med stöd av artikel 5.

40. För övrigt har domstolen i sin rättspraxis, fastän det inte uttryckligen föreskrivs i förordning nr 1408/71, beaktat den kategori

av förmåner som kallas blandade eller hybrider på grund av att de "... samtidigt liknar förmånerna i dessa två [andra] kategorier"²³ av förmåner. Om det inte fanns särskilda bestämmelser för dessa, och om de företedde de väsentliga kännetecknen, skulle domstolen jämställa dem med sociala trygghetsförmåner i den mening som avses i artikel 4.1 i förordningen.

41. Domstolens tolkning av denna bestämmelse innebär således att mottagaren av sådana förmåner med tillämpning av artikel 10.1 kan behålla dem om han flyttar till en annan medlemsstat, även om förmånerna enligt den lagstiftning som de föreskrivs i endast är förbehållna personer som är bosatta i landet.

42. Domstolen har exempelvis ansett att förordningens tillämpningsområde omfattar garantiinkomster till äldre personer i Belgien²⁴ och i Frankrike,²⁵ brittisk "family credit",²⁶ sociala förmåner till vissa arbetslösa enligt nederländsk lagstiftning²⁷ och

21 — Dom av den 7 november 1973 i mål 51/73, Smieja (Rec. 1973, s. 1213), punkt 14.

22 — Ibidem, punkt 20. Se även dom av den 10 juni 1982 i mål 92/81, Camera (Rec. 1982, s. 2213), punkt 14, och dom av den 2 maj 1990 i mål C-293/88, Winter-Lutzins (Rec. 1990, s. 1623), punkt 15.

23 — Domen i det ovannämnda målet Newton (punkt 12).

24 — Domen i det ovannämnda målet Frilli och dom av den 12 juli 1984 i mål 261/83, Castelli (Rec. 1984, s. 3199).

25 — Domarna i de ovannämnda målen Biazon och Giletti m. fl., dom av den 12 juli 1990 i mål C-236/88, kommissionen mot Frankrike (Rec. 1990, s. I-3163) och av den 11 juni 1991 i mål C-307/89, kommissionen mot Frankrike (Rec. 1991, s. I-2903).

26 — Domen i det ovannämnda målet Hughes.

27 — Domen i det ovannämnda målet Acciardi.

handikappbidrag enligt belgisk,²⁸ fransk²⁹ och brittisk³⁰ lagstiftning.

43. Det var mot bakgrund av denna rättspraxis som domstolen i domen i det ovan nämnda målet Newton ombads att bedöma kännetecknen för MA.

Genom att fastslå att:

”... även om en lagstiftning av det slag som är i fråga i detta mål har vissa drag av socialt bistånd, i synnerhet då beviljandet av den föreskrivna förmånen inte är beroende av att perioder av förvärvsarbete har fullgjorts, av anslutning eller av avgiftsbetalningar, påminner den ändå under vissa omständigheter mer om en social trygghet”,³¹

klassificerade domstolen MA som en ”blandad” förmån.

28 — Dom av den 13 november 1974 i mål 39/74, Costa (Rec. 1974, s. 1251), av den 17 juni 1975 i mål 7/75, makarna F (Rec. 1975, s. 679) och domen i det ovan nämnda målet Callemeyn.

29 — Dom av den 16 december 1976 i mål 63/76, Inzirillo (Rec. 1976, s. 2057).

30 — Domen i det ovan nämnda målet Newton.

31 — Punkt 13.

44. Domstolen uppgav dock att en sådan förmån endast kunde jämföras med en invaliditetsförmån i den mening som avses i artikel 4.1 b i fråga om ”... en anställd eller egenföretagare som redan, på grund av tidigare förvärvsverksamhet, omfattas av det sociala trygghetssystemet i den stat där denna lagstiftning åberopas, ... även om den kan klassificeras på annat sätt för andra kategorier av förmånstagare”³².

Domstolen åskådliggjorde den sistnämnda punkten på följande sätt:

”Framför allt kan [MA] inte anses ingå i området för social trygghet i den mening som avses i artikel 51 i fördraget och i förordning nr 1408/71, med avseende på personer som i sin egenskap av anställda eller egenföretagare uteslutande omfattas av lagstiftningen i andra medlemsstater”,³³ annars ”... skulle det finnas risk för att balansen i det system som har införts genom nationell lagstiftning, vilket vittnar om medlemsstaternas omsorger om handikappade personer som är bosatta inom deras territorier, allvarligt rubbas”³⁴.

45. Före ändringen av förordning nr 1408/71 skulle således MA enligt denna rättspraxis anses som en ”blandad” förmån, vilken

32 — Punkt 15.

33 — Punkt 16.

34 — Punkt 17.

kunde jämföras med en invaliditetsförmån i den mening som avses i artikel 4.1 b i denna förordning, för de förmånstagare som var eller hade varit försäkrade enligt brittisk lag. Endast de sistnämnda kunde därför göra gällande att de hade rätt att medföra förmånen utomlands, i enlighet med principen i artikel 10.1 i förordningen. Andra mottagare av denna förmån kunde inte åberopa förordningen, eftersom MA i deras fall utgjorde en förmån som föll under artikel 4.4.

46. Efter den 1 juni 1992, då förordning nr 1247/92 trädde i kraft, har förhållandena ändrats något, för att de skall bli klarare och säkrare.

47. En genomläsning av tredje och fjärde övervägandet i förordning nr 1247/92 visar att skälet för att anta dessa ändringar av förordning nr 1408/71 huvudsakligen var behovet att beakta ovannämnda rättspraxis angående "hybrid"-förmåner, som dittills inte hade uppmärksammats i förordningen:

"Det är också nödvändigt att beakta domstolens rättspraxis som förklarar att vissa förmåner enligt nationell lagstiftning samtidigt kan falla in under både social trygghet och socialt bistånd beroende på den persongrupp för vilken sådana lagar gäller, målsättningen

med förmånerna och de närmare förutsättningar som är knutna till dessa förmåner.

Domstolen har förklarat att den lagstiftning enligt vilken sådana förmåner utges i vissa delar har likheter med socialt bistånd i det att ett behov utgör ett väsentligt kriterium för dess tillämpning och att villkoren för rätt till förmåner inte grundas på sammanläggning av anställnings- eller avgifts-perioder, medan den i andra delar är nära social trygghet i det att beviljandet av sådana förmåner inte är knutet till ett skönsmässigt avgörande och att det ger förmånstagarna en rättsligt definierad ställning."

48. Efter denna reform skall i huvudsak följande klassificering göras.

49. Systemet med "sociala trygghetsförmåner" förblir oförändrat. Dessa förmåner omfattas fortfarande av principen om bortseende från krav på bosättning i artikel 10.1. Förmåner som utgör "social eller medicinsk hjälp" i den mening som avses i artikel 4.4 skall på motsvarande sätt fortfarande falla utanför det system om samordning som införts.

50. Vad som däremot har ändrats är att de första två kategorierna nu omfattar ett färre antal förmåner, eftersom de "blandade" förmånerna, som tidigare kunde omfattas av någon av dessa bestämmelser, har fått ett eget system. De omfattas uttryckligen av artikel 4.2a i förordning nr 1408/71.

54. Medför denna angivelse i praktiken att förmånen skall omfattas av kategorin "särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner", på vilka artikel 10a är tillämplig?

51. I detta avseende måste det göras åtskillnad mellan två slags "särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner".

55. Domstolen har redan haft tillfälle att uttala sig om betydelsen av sådana förklaringar, i synnerhet de som föreskrivs i artikel 5 i förordning nr 1408/71.

Domstolen fastslog då att:

52. De förmåner som medlemsstater har angivit i bilaga II a till förordningen omfattas av den nyinförda artikeln 10a och kan beviljas med bosättningsvillkor. Vad däremot gäller förmåner av detta slag som inte är angivna i bilagan, måste principen i artikel 10.1 följas, och i likhet med sociala trygghetsförmåner kan de inte förenas med bosättningsvillkor.

"... om en lag eller nationell föreskrift inte har angivits i de förklaringar som avses i artikel 5 i förordning [nr 1408/71], kan det inte i sig anses innebära att denna lag eller föreskrift inte omfattas av förordningens tillämpningsområde. Den omständigheten att en medlemsstat i sin förklaring har angivit en lag innebär däremot att de förmåner som beviljas med stöd av denna lag skall anses som sociala trygghetsförmåner i den mening som avses i förordning nr 1408/71." ³⁶

53. Förenade kungariket har angivit DLA i bilaga II a till förordning nr 1408/71. ³⁵

36 — Dom av den 20 februari 1997 i de förenade målen C-88/95, C-102/95 och C-103/95, Martínez Losada m. fl. (REG 1997, s. I-869), punkt 21, i vilken det hänvisas till dom av den 29 november 1977 i mål 35/77, Boerens (Rec. 1977, s. 2249), punkt 9. Se även mer allmänt dom av den 15 juli 1964 i mål 100/63, Van der Veen (Rec. 1964, s. 1105) och av den 2 december 1964 i mål 24/64, Dingemans (Rec. 1964, s. 1259).

35 — Avsnitt L punkt f.

56. Denna rättspraxis kan helt och hållet överföras på fallet med angivelser i bilaga II a. På samma sätt som angivelsen av en nationell lagstiftning i de förklaringar som avses i artikel 5 innebär att förmåner som beviljas med stöd av denna lag är sociala trygghetsförmåner i den mening som avses i fördraget, räcker det enligt min mening att en lagstiftning, såsom DLA, i bilaga II a anges som grund för en särskild icke avgiftsfinansierad förmån på vilken bestämmelserna i artikel 10a är tillämpliga, för att den utan tvekan skall anses falla under artikel 4.2a.

57. Den omständigheten att Förenade kungariket inte angav den i enlighet med artikel 5 "... är inte avgörande ..." ³⁷ och innebär därför inte att den utesluts från denna kategori, i enlighet med vad som följer av samma rättspraxis.

58. Även om endast denna angivelse verkar räcka för att det skall kunna fastställas att DLA är en "särskild icke avgiftsfinansierad förmån", förefaller det dessutom som om andra argument stödjer uppfattningen att DLA skall ingå i denna kategori av förmåner.

59. I detta avseende kan det för det första hänvisas till de förmåner som DLA har ersatt i nationell rätt, eftersom, vilket samtliga parter är ense om, dessa hade samma känne-

tecken som var och en av de två delarna i DLA som har efterträtt dessa förmåner, med undantag för en av nivåerna för beviljande av varje del.

60. Enligt det system som gällde före år 1992 omfattades AA av tillämpningsområdet för artikel 4.1 i förordning nr 1408/71, på grund av att Förenade kungariket hade angivit denna förmån i en förklaring som lämnats i enlighet med artikel 5. Villkoren för att bevilja AA och förmånens karaktär skilde sig dock inte från dem som gällde för MA, som kompletterade den och som på grund av sina särdrag ansågs som en "blandad" förmån i den ovan nämnda domen i målet Newton.

61. Även om domstolen således ansåg att denna förmån föll under artikel 4.1 i förordningen när den klassificerade den som en "social trygghetsförmån", och att den därför omfattades av principen om bortseende från krav på bosättning i artikel 10.1, berodde detta, som jag har visat, på att denna bestämmelse vid denna tidpunkt i brist på särskilda regler var den enda som kunde få "blandade" förmåner att omfattas av förordningens tillämpningsområde, förutsatt att dessa uppvisade de väsentliga kännetecknen. Jag har för övrigt påpekat att denna klassificering inte var systematisk och att den var beroende av att den som mottog MA omfattades av Förenade kungarikets sociala trygghetssystem.

37 — Dom av den 27 januari 1981 i mål 70/80, Vigier (Rec. 1981, s. 229), punkt 15.

62. Då således "föregångarna" till DLA var "blandade" förmåner, borde denna förmån logiskt sett klassificeras på samma sätt.

63. Därtill vill jag för säkerhets skull tillägga att det av DLA:s särdrag framgår att det rör sig om en "blandad" förmån. Å ena sidan utgör förmånen socialt bistånd genom att den inte är baserad på anställnings- eller försäkringsperioder och då den är avsedd att lindra ett uppenbart hjälpbehov hos den enskilde, där behovets omfattning beaktas genom tillämpningen av olika nivåer. Å andra sidan knyter förmånen an till social trygghet, då den är en rättighet som tilldelas dem som uppfyller vissa villkor, utan att det görs någon individuell och skönmässig bedömning av deras förhållanden.

64. Då det enligt min mening således inte råder någon tvekan om att DLA verkligen är en "särskild icke avgiftsfinansierad förmån", kan det inte heller ifrågasättas att den skall omfattas av det särskilda system som gäller för denna kategori av förmåner, som infördes den 1 juni 1992, när förordning nr 1247/92 trädde i kraft.

65. Det har knappast någon betydelse att det, innan ändringsförordningen antogs, tillämpades ett annat system på de förmåner som företrädde DLA — med förbehåll för att giltigheten av dessa nya bestämmelser senare skall prövas.

66. I enlighet med *principen om lagens omedelbara tillämpning*,³⁸ skall nämligen den gemenskapslagstiftning tillämpas som gällde när omständigheterna inträffade. Skälet till detta är "... att principen om rättssäkerhet skall respekteras, som kräver att alla faktiska omständigheter normalt, om inget uttryckligen talar för motsatsen, skall bedömas mot bakgrund av de rättsregler som gällde när omständigheterna inträffade"³⁹.

67. I detta avseende kan Kelvin Albert Snarres inte framgångsrikt göra anspråk på att omfattas av ett system som inte längre fanns när han ansökte om DLA. Rättigheterna för en sökande som har blivit handikappad efter det att artikel 4.2a och artikel 10a infördes i förordning nr 1408/71 regleras uteslutande av dessa nya bestämmelser. I detta fall saknar det betydelse om DLA före den 1 juni 1992, som sökanden har påstått, under vissa omständigheter kunde anses som en social trygghetsförmån.

68. Det kan konstateras att det av samma skäl inte är möjligt att åberopa principen om *bibehållande av förvärvade rättigheter* i artikel 51 b i fördraget för att göra anspråk på att omfattas av det system som före 1992 års reform gällde för de förmåner som kan jämföras med DLA. Även om artikel 2 i

38 — Artiklarna 94 och 95 i förordning nr 1408/71 samt artikel 2 i förordning nr 1247/92.

39 — Dom av den 12 oktober 1978 i mål 10/78, Belbouab (Rec. 1978, s. 1915), punkt 7.

förordning nr 1247/92⁴⁰ garanterar att innehavaren av en rättighet som har förvärvats före reformen får behålla denna, kan Kelvin Albert Snares inte åberopa denna artikel, eftersom han erhöll rätt till DLA först efter det att förordning nr 1247/92 hade trätt i kraft.

69. Av detta måste den slutsatsen dras att DLA, sedan den 1 juni 1992, då förordning nr 1247/92 trädde i kraft, är en "särskild icke avgiftsfinansierad förmån" i den mening som avses i artikel 4.2a i förordning nr 1408/71, vars beviljande — med förbehåll för att sökanden skall behålla förvärvade rättigheter — på grund av att den anges i bilaga II a i förordningen kan förenas med ett villkor om att mottagaren skall vara bosatt i den stat som utger förmånen.

Giltigheten av bestämmelser om särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner

70. Eftersom målet med förordningarna nr 1408/71 och 1247/92 är att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare i gemenskapen, kan enligt sökanden artiklarna 51 och 235 bara tillämpas för att främja förverkligandet av detta mål. I stället för att höja levnadsstandarden och livskvaliteten för arbetstagare som försöker utnyttja sin rätt till fri rörlighet i egenskap av unionsmedborgare,

innebär förordning nr 1247/92 en sänkning av dessa kvaliteter. Den hindrar och försvagar den ekonomiska och sociala enhetligheten i stället för att främja och stärka den, eftersom den gör det svårare för medborgarna att leva och arbeta i andra länder än dem de kommer ifrån. Följaktligen faller den omtvistade ändringen utanför lagstiftarens behörighet enligt artiklarna 235 och 51 i fördraget.

71. Inledningsvis skall det vid prövningen av denna fråga bortses från varje hänvisning till artikel 235, som inte förefaller relevant i detta fall. Artikel 51 i fördraget utgör nämligen i princip den rättsliga grunden för förordning nr 1408/71 och alla förordningar som har ändrat eller kompletterat denna. Den kompletterande hänvisningen till artikel 235 ansågs nödvändig först vid antagandet av förordning nr 1390/81,⁴¹ som utvidgar förordning nr 1408/71 till att omfatta egenföretagare, eftersom fördraget inte innehöll några särskilda befogenheter för detta. Den hänvisning, som framför allt sökanden har föreslagit, till artikel 8a i fördraget, i vilken det i vidare ordalag än i artikel 51 fastslås att "[v]arje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier", är inte heller något hinder. Omnämmandet av dessa bestämmelser ger en möjlighet att kringgå problemet med att Kelvin Albert Snares fall saknar anknytning till artikel 51 i fördraget,

40 — Denna artikel ingår numera i artikel 95b i förordning nr 1408/71, i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 3095/95 av den 22 december 1995 (EGT L 335, s. 1).

41 — Rådets förordning (EEG) nr 1390/81 av den 12 maj 1981 om utvidgning av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda och deras familjer flyttar inom gemenskapen till att omfatta även egenföretagare och deras familjer (EGT L 143, s. 1).

sedd för sig, vilken endast garanterar fri rörlighet för *arbetstagare*. Jag har visat att den omtvistade gemenskapslagstiftningen, samtidigt som den syftar till att förverkliga målen i artikel 51 i fördraget, har ett tillämpningsområde som omfattar en mer vidsträckt personkrets.⁴²

72. Jag skall därför pröva frågan om förenligheten mot bakgrund av principerna i artikel 51 i fördraget, som har följande lydelse:

”Rådet skall enhälligt på förslag från kommissionen besluta om sådana åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och därvid särskilt införa ett system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar att

a) alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek,

b) förmånerna betalas ut till personer bosatta inom medlemsstaternas territorier.”

73. Det kan erinras om att ändringsbestämmelserna antogs med beaktande av domstolens rättspraxis, i vilken det, efter det att begreppet ”social trygghetsförmån” i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 givits en extensiv tolkning, medgavs att vissa ”blandade” förmåner omfattades av det införda systemet för samordning inom gemenskapen.

74. Problemet i förevarande mål består således inte så mycket i att kontrollera om rådet hade rätt att låta förmåner av detta slag ingå i tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71, eftersom detta redan framgår av domstolens rättspraxis, som att kontrollera att det hade rätt att tillåta att de förmåner som anges i bilaga II a, med avvikelse från principen i artikel 10.1, beviljas med bosättningsvillkor.

75. Det är följaktligen huvudsakligen giltigheten av den nyinförda artikeln 10a som skall bedömas, enligt vilken det införs ett särskilt system för vissa förmåner som anges i artikel 4.2a.

42 — Punkt 28—31 i detta förslag. Se även generaladvokat Mancinis förslag till avgörande inför domen av den 5 juli 1984 i mål 238/83, Meade (Rec. 1984, s. 2631), punkterna 2 och 3.

76. I detta avseende kan det konstateras att det redan fanns ett "embryo" till möjlighet att föreskriva undantag från principen om bortseende från krav på bosättning innan förordning nr 1247/92 antogs.

77. Till att börja med är artikel 10.1, där principen om bortseende från krav på bosättning anges, enligt sin lydelse tillämplig "*[o]m något annat inte föreskrivs i denna förordning*", vilket inte kan uttryckas klarare.

78. Före 1992 års ändringar innehöll därför förordning nr 1408/71 bestämmelser som medgav att beviljandet av vissa förmåner förenades med bosättningsvillkor.

79. Jag kan exempelvis nämna artikel 69 i förordningen — enligt vilken arbetslöshetsförmåner endast får medföras utomlands under en begränsad tidsperiod om tre månader — som domstolen i följande ordalag bedömde var giltig i domen i målet Van Noorden⁴³: "... tillämplig gemenskapsrätt, i synnerhet artiklarna 67.3, 69 och 70 i förordning nr 1408/71, hindrar inte att en medlemsstat nekar en arbetstagare arbetslöshetsersättning för längre tid än den maximala period om tre månader som föreskrivs i artikel 69 i samma förordning, när arbetstagaren

inte har fullgjort sina senaste försäkrings- eller anställningsperioder i denna medlemsstat"⁴⁴.

80. Jag kan även nämna bilaga E till förordning nr 3,⁴⁵ i vilken det, med avvikelse från artikel 10.1, räknades upp "förmåner som inte utbetalas utomlands", och vars giltighet inte heller har ifrågasatts av domstolen⁴⁶.

81. För övrigt uteslöt domstolen inte denna möjlighet till avvikelse när den ansåg att principen i artikel 10.1 skulle tillämpas "... om något annat inte uttryckligen föreskrivs ..." ⁴⁷. Domstolen erkände således implicit att gemenskapslagstiftaren hade rätt att anta sådana särskilda bestämmelser när den, på ett mer explicit sätt, e contrario, ansåg att: "... då det saknas särskilda föreskrifter om de icke avgiftsfinansierade förmånerna i fråga, måste lösningen på de uppkomna problemen ... finnas i befintliga bestämmelser i de berörda förordningarna, såsom dessa tolkas av domstolen"⁴⁸.

44 — Punkt 12.

45 — Rådets förordning av den 25 september 1958 om social trygghet för migrerande arbetstagare (EGT 30, 1958, s. 561; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), vilken från och med den 1 oktober 1972 ersattes med förordning nr 1408/71.

46 — Domen i det ovannämnda målet BIASON (punkt 18—20).

47 — Dom av den 31 mars 1977 i mål 87/76, Bozzone (Rec. 1977, s. 687), punkt 21. Se även domarna i de ovannämnda målen Piscitello (punkt 16) och Giletti m. fl. (punkt 16).

48 — Den ovannämnda domen av den 12 juli 1990 i målet kommissionen mot Frankrike (punkt 16).

43 — Dom av den 16 maj 1991 i mål C-272/90 (Rec. 1991, s. I-2543).

82. Dessa hänvisningar till bestämmelser och rättspraxis påminner om att det varken i fördraget eller i det införda systemet om samordning finns någon allmän princip om att sociala förmåner kan medföras utomlands.

83. Även om det på grund av vad som har anförts måste förutsättas att vissa förmåner inte kan medföras utomlands, är det lämpligt att ändå kontrollera om rådet kunde föreskriva en sådan regel för vissa "blandade" förmåner.

84. Enligt min mening förefaller det som om de omtvistade förmånernas mycket speciella karaktär undanröjer all tveksamhet i det avseendet.

85. Som den franska regeringen har framhållit,⁴⁹ finns det två skäl för bosättningsvillkoret i detta fall. Till att börja med beviljas de omtvistade förmånerna i en given stat och är nära knutna till levnadsstandarden och levnadskostnaderna i denna stat. Vidare finns det ett samband mellan det förhållandet att förmånerna inte kan medföras utomlands och att förmånstagarna har möjlighet att ansöka om samma slags förmåner i den medlemsstat som de flyttar till.

86. Med hänsyn till den särskilda karaktär som sådana "blandade" förmåner som DLA har, vilka innefattar såväl de klassiska trygghetsförmånerna som de förmåner avseende socialt bistånd som är uteslutna från de

relevanta reglerna, förefaller det finnas skäl för bestämmelser om samordning av undantag. Dessa förmåner avser att säkerställa en viss levnadsstandard, som skall bedömas av den berörda staten med beaktande av den genomsnittliga standarden inom dess territorium, vilken kan variera från en stat till en annan, och motsvaras av en minimiförmån. Det rör sig om förmåner som, beroende på mottagarna, beviljas under särskilda omständigheter.

87. Villkoren för att bevilja sådana förmåner har sin grund i det socio-ekonomiska, till och med det kulturella eller inhemska, sammanhanget i varje bosättningsstat. Förutom medelinkomsten och levnadskostnaderna är exempelvis förekomsten av andra förmåner eller bidrag som är knutna till ett hjälpbehov väsentliga för att bestämma på vilket sätt sådana förmåner skall beviljas. Dessa förmåner eller bidrag kan således utges i form av bostadsbidrag, praktiskt eller ekonomiskt bistånd till handikappade, en lämplig sjukvårdsorganisation eller till och med offentlig eller kommunal infrastruktur som motsvarar handikappades behov.

88. Med beaktande av det sammanhang som förmånerna uppstår i, när de beviljas någon som är bosatt i en annan medlemsstat, kan de visa sig vara fullkomligt olämpliga, överdrivna eller otillräckliga med hänsyn till de sociala, ekonomiska eller kulturella förhållandena i denna andra stat. Det vore verklighetsfrämmande att tro på en harmonisering bland alla medlemsstaterna i detta avseende. En handikappad person behöver inte nödvändigtvis ha samma ekonomiska behov i Spanien som i Förenade kungariket.

49 — Punkt 8 i dess yttrande.

89. Den begränsning som gäller för medförandet av förmåner utomlands stöds dessutom av principerna i domstolens dom av den 27 september 1988 i mål 313/86, Lenoir (Rec. 1988, s. 5391), som gällde bidrag som var knutna till särskilda "sociala förhållanden" i en medlemsstat.

90. Tvisten i det målet avsåg frågan huruvida den behöriga franska institutionen hade rätt att sluta betala bidrag till sökanden för "rentrée scolaire" (skolavgifter) och "salaire unique" (en inkomst), på grund av att han hade flyttat från Frankrike till Förenade kungariket. Den nationella domstolen bad EG-domstolen om en tolkning av artikel 77⁵⁰ i förordning nr 1408/71.

Domstolen ansåg att: "[denna bestämmelse] skall tolkas så, att en person som uppbär familjeförmåner och som är medborgare i en medlemsstat men bosatt i en annan medlemsstat, endast är berättigad till 'familjebidrag' från de sociala institutionerna i sitt ursprungsland, inte till andra familjeförmåner såsom bidrag för 'rentrée scolaire' och 'salaire unique' som föreskrivs i den franska lagstiftningen".⁵¹

50 — Enligt denna artikel är personer som uppbär pension och barn som har mist en av föräldrarna eller båda föräldrarna och som bor i en annan medlemsstat än den som är behörig bara berättigade till "familjebidrag", inte "familjeförmåner" i den mening som avses i artikel 1 u i förordningen.

51 — Punkt 11.

Detta ställningstagande innebar att domstolen inte ansåg att bestämmelsen stred mot artiklarna 48 och 51 i fördraget, eftersom den "... är en regel av generell räckvidd som utan urskiljning är tillämplig på alla medborgare i medlemsstaterna och som grundas på objektiva kriterier avseende de ifrågasvarande förmånernas karaktär och villkoren för att bevilja dessa"⁵².

Domstolen skilde nämligen de förmåner som beviljades uteslutande beroende på familjemedlemmarnas antal och i förekommande fall ålder, vars beviljande "... är befogat oavsett var förmånstagaren och hans familj är bosatt", från "... förmåner som är av ett annat slag eller som är förenade med andra villkor, exempelvis en förmån som skall täcka vissa avgifter i anledning av skolårets början, vilka vanligtvis har ett nära samband med den berörda personens sociala förhållanden och, följaktligen, bosättning"⁵³.

91. Jag anser att de särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som anges i bilaga II a, som DLA, är sådana förmåner som "har ett nära samband med den berörda personens sociala förhållanden och, följaktligen, bosättning".

92. Det skall vidare påpekas att gemenskapslagstiftaren samtidigt erkände regeln om att förmånerna som anges i bilaga II a inte kan

52 — Punkt 16.

53 — Punkt 16, min kursivering.

medföras utomlands och regeln om att lagstiftningen i bosättningsstaten skall tillämpas.

93. Den förstnämnda regeln innebär att medlemsstaterna skall bevilja de särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som föreskrivs i deras lagstiftning till alla invånare som omfattas av förordningens tillämpningsområde, oavsett deras nationalitet, i den mån dessa uppfyller de villkor som uppställs för förmånen i nationell lagstiftning och under förutsättning att förmånerna är uppräknade i bilaga II a.

94. Det förhållandet att Kelvin Albert Snares i detta fall kan få en liknande förmån som DLA i Spanien till ett lägre belopp eller kan nekas en motsvarande spansk förmån, på grund av att han inte uppfyller erforderliga villkor, motiverar inte i sig att bosättningsvillkoret i artikel 10a inte skulle vara giltigt. Då det för närvarande inte finns någon harmonisering inom detta område på gemenskapsnivå, följer av domstolens rättspraxis att: "medlemsstaterna är behöriga att fastställa villkoren för att bevilja sociala trygghetsförmåner — även om det innebär att villkoren blir strängare — förutsatt att de fastställda villkoren inte medför uppenbar eller dold diskriminering mellan arbetstagare från gemenskapens medlemsstater" ⁵⁴.

95. I detta fall är det således de relevanta bestämmelserna i bosättningsstatens lagstiftning, det vill säga spansk lagstiftning, som skall beaktas, utan någon hänsyn till de brittiska bestämmelserna, även om dessa visar sig vara fördelaktigare för den berörda personen. Annars skulle *principen om att lagstiftningen i endast en medlemsstat är tillämplig*, som ligger till grund för den relevanta gemenskapslagstiftningen, åsidosättas. ⁵⁵ Den bindande karaktär som förordningens regler om anknytning har är utan tvekan resultatet av gemenskapsrättens högre valör. Härav följer att berörda personer inte fritt kan välja vilken nationell lagstiftning som skall tillämpas, då de uppfyller villkoren för att beviljas förmåner i flera nationella system, på samma sätt som "... medlemsstaterna inte ... får bestämma i vilken utsträckning deras egen lagstiftning eller lagstiftningen i en annan medlemsstat är tillämplig", eftersom "tillämplig nationell lagstiftning bestäms med utgångspunkt i kriterier i gemenskapsrättsliga regler" ⁵⁶.

96. Det kan dessutom noteras att även om 1992 års reform, som jag har visat, inte kan ogiltigförklaras på grund av att den tillåter att beviljandet av vissa särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner förenas med ett bosättningsvillkor, kan den icke desto mindre ogiltigförklaras om den inte överensstämmer med de krav som anges i fördraget

54 — Ovannämnda dom i målet *Martínez Losada m. fl.* (punkt 43), i vilken det hänvisas till dom av den 20 september 1994 i mål C-12/93, *Drake* (Rec. 1994, s. I-4337), punkt 27.

55 — Artikel 13.1 i förordning nr 1408/71.

56 — Dom av den 23 september 1982 i mål 276/81, *Kuijpers* (Rec. 1982, s. 3027), punkt 14.

och i grundförordningen för att säkerställa fri rörlighet för personer som omfattas av dess tillämpningsområde.

— erkänna en diagnos om handikapp eller invaliditet som har ställts i en annan medlemsstat (fjärde punkten).

97. Det kan nämligen konstateras att de tillägg som genom förordning nr 1247/92 gjordes till förordning nr 1408/71 inte är begränsade till ifrågavarande bestämmelse i artikel 10a.1 utan utgör en sammanhängande helhet som gör det möjligt att uppnå det eftersträvade målet.

98. De nyinförda reglerna om samordning tar således uttryckligen hänsyn till faktiska omständigheter som inträffar i en annan medlemsstat än bosättningsstaten. Enligt artikel 10a.2—4 skall nämligen bosättningsstaten:

— beakta perioder som har fullgjorts i andra medlemsstater, i enlighet med artikel 51 a i fördraget (andra punkten),

— behandla förmåner som skall utbetalas med stöd av lagstiftningen i andra medlemsstater som om de hade beviljats enligt den förstnämnda medlemsstatens lagstiftning, i den mån det gäller rätten till tilläggsförmåner (tredje punkten), och

99. Artikel 4.2a innebär dessutom att personer som omfattas av förordningens tillämpningsområde har fått ökade rättigheter med avseende på särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner, eftersom det anges att *alla* dessa förmåner skall omfattas av förordningens tillämpningsområde, inte enbart, såsom tidigare var fallet enligt domstolens rättspraxis, de fall då dessa förmåner uppvisade de väsentliga kännetecknen för social trygghet.

100. Det skydd som den nya lagstiftningen ger berörda personer är således i vissa avseenden mer vidsträckt än det som följde av domstolens rättspraxis. Följaktligen är rätten till förmåner, såsom följde av ovannämnda dom i målet Newton, inte längre förenad med ett villkor om att sökanden tidigare skall ha omfattats av den sociala trygghetslagstiftningen i den stat där han framställer sitt anspråk.

101. I motsats till vad sökanden har gjort gällande, förefaller således rådet inte ha åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 51 i fördraget att vidta ”sådana åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare”, när den antog ändringsförordningen nr 1247/92. Det kan för övrigt påpe-

kas att det i artikel 51 inte anges närmare vilka åtgärder som rådet skall vidta, utan att det disponerar över "... det stora utrymme för skönsmåssiga bedömningar som står rådet till buds när det gäller valet av de lämpligaste åtgärderna för att uppnå målet i artikel 51 i fördraget"⁵⁷.

102. För helhetens skull skall jag behandla två andra punkter som diskuterades under sammanträdet och som enligt sökanden kan medföra att giltigheten av de nyinförda reglerna ifrågasätts.

103. Sökanden har således hotat med artikel 8 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,⁵⁸ för att, förefaller det, göra gällande att det förhållandet att DLA inte får medföras till Spanien, där hans moder är bosatt, skulle kunna strida mot den rätt till skydd för familjelivet, som han tillförsäkras genom denna bestämmelse.

Det skall helt enkelt, oberoende av de tvivel som kan råda om relevansen av detta argument, avseende en bestämmelse vars "[s]yfte ... avser utvecklingen för människors enskilda frihet ...",⁵⁹ konstateras att det införda systemet långt ifrån hindrar att den berörda personen etablerar sig i en annan

medlemsstat, där en medlem i hans familj är bosatt, utan i stället markerar ett framsteg jämfört med de tidigare reglerna, vilka, som jag vill erinra om, inte alls garanterade att "blandade" förmåner ingick i deras materiella tillämpningsområde, och således inte systematiskt gav honom rätt till förmånen av det införda systemet för samordning.

104. Det har också uppgivits att de nya bestämmelserna, genom att hindra att de omtvistade förmånerna medförs utomlands, skulle kunna utgöra ett hinder för berörda personers rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat, då den staten kan förena denna rätt med ett villkor om att den ifrågavarande personen skall ha tillräckliga tillgångar.⁶⁰

Det kan till att börja med konstateras att detta problem inte är aktuellt i detta fall, eftersom Kelvin Albert Snares fortfarande med stöd av artikel 10.1 i förordning nr 1408/71 har rätt till "incapacity benefit", som är en avgiftsfinansierad förmån,⁶¹ i Spanien, där han numera har varit bosatt i mer än tre år. Det skall vidare påpekas att redan innan förordning nr 1247/92 antogs fick beviljandet av vissa förmåner förenas med ett bosättningsvillkor.⁶²

57 — Dom av den 22 november 1995 i mål C-443/93, Vougioukas (REG 1995, s. I-4033), punkt 35.

58 — I vilken det i första punkten anges att "[e]nvar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens".

59 — Dom av den 21 september 1989 i de förenade målen 46/87 och 227/88, Hocchst mot kommissionen (Rec. 1989, s. 2859), punkt 18.

60 — Rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT L 180, s. 26) och 90/365/EEG om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma (EGT L 180, s. 28).

61 — Se punkt 14 i detta förslag.

62 — Se punkt 76—81 i detta förslag.

Förslag till avgörande

105. På grund av vad som har anförts ovan föreslår jag att de frågor som Social Security Commissioner har ställt skall besvaras på följande sätt:

- 1) Sedan den 1 juni 1992, då rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen trädde i kraft, kan beviljandet av "särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner" i den mening som avses i artikel 4.2 a i den ändrade versionen av förordning nr 1408/71, och som anges i bilaga II a till denna förordning — med förbehåll för att sökanden skall få behålla redan förvärvade rättigheter — förenas med villkoret att bidragstägaren skall vara bosatt inom den medlemsstats territorium som beviljar förmånen med stöd av artikel 10a.1 i den ändrade versionen av förordning nr 1408/71, även om en liknande förmån tidigare i vissa fall kunde anses falla under artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 och då, enligt artikel 10.1 i denna förordning, inte kunde förenas med ett sådant bosättningsvillkor.
- 2) Förordning nr 1247/92 antogs inom ramen för de befogenheter som rådet har tilldelats genom EG-fördraget, i synnerhet genom artiklarna 51 och 235 i fördraget, och det har vid granskningen av den inte framkommit något som ger anledning att ifrågasätta dess giltighet.