

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

18. oktober 2007*

I sag C-299/05,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 26. juli 2005,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M.-J. Jonczy, D. Martin og V. Kreuschitz, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved G. Ricci og A. Troupiotis, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

* Processprog: fransk.

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Veiga, J. Leppo og G. Curmi, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af:

Republikken Finland ved T. Pynnä, J. Heliskoski og E. Bygglin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kongeriget Sverige ved A. Kruse og R. Sobocki, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. O'Neill og C. Vajda, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne J. Makarczyk, P. Küris, J.-C. Bonichot (refererende dommer) og C. Toader,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig J. Swedenborg,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. april 2007,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. maj 2007,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sin stævning nedlagt påstand om annullation af de bestemmelser i bilag I, punkt 2, til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2005 af 13. april 2005 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT L 117, s. 1), der findes i afsnittene vedrørende »Finland«, litra b), »Sverige«, litra c), og »Det Forenede Kongerige«, litra d)-f).

Retsforskrifter

- ² 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, som ændret og ajourført ved

Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«), som ændret ved forordning nr. 647/2005 (herefter »den ændrede forordning nr. 1408/71«), tager ifølge betragtningerne til forordning nr. 647/2005 hensyn til den fortolkning, Domstolen har givet af visse af forordningens bestemmelser vedrørende bl.a. særlige ikke-bidragspligtige ydelser for at lette anvendelsen af disse. Forordning nr. 647/2005 er blevet vedtaget efter et forslag fra Kommissionen, der bl.a. havde til formål at ændre bilag IIa til forordning nr. 1408/71 (herefter »bilag IIa«).

- 3 I henhold til artikel 1, litra u), nr. i), i den ændrede forordning nr. 1408/71 betyder udtrykket »familieydelse« alle natural- eller kontantydelse, der tager sigte på udligning af forsørgerbyrder.

- 4 Forordningen finder i medfør af artikel 4, stk. 1, litra h), anvendelse på familieydelse.

- 5 Forordningens artikel 4, stk. 2a, har følgende ordlyd:

»Denne artikel finder anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der tilkendes i henhold til lovgivning, som på grund af personkreds, mål og/eller betingelser for ret til ydelse har træk både fra lovgivning om social sikring som omhandlet i stk. 1 og fra social bistand.

Ved »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« forstås ydelser,

a) der har til formål

- i) enten at supplere, erstatte eller yde et tillæg til dækning af de risici, der er omfattet af de i stk. 1 omhandlede sociale sikringsområder, og garantere de pågældende personer et eksistensminimum under hensyn til de økonomiske og sociale forhold i den pågældende medlemsstat

- ii) eller udelukkende at sikre en særlig beskyttelse af handicappede i snæver tilknytning til disse personers sociale miljø i den pågældende medlemsstat,

og

- b) hvis finansiering udelukkende stammer fra obligatorisk beskatning til dækning af generelle offentlige udgifter, og hvor betingelserne for tilkendelse og beregning af ydelserne ikke afhænger af et bidrag fra ydelsesmodtagerens side; dog skal ydelser, der tilkendes som supplement til en bidragspligtig ydelse, ikke betragtes som bidragspligtige ydelser alene af den grund,

og

- c) som er opført i bilag IIa.«

6 Disse bestemmelser erstattede følgende bestemmelser:

»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.«

7 Artikel 10a i den ændrede forordning nr. 1408/71 bestemmer:

»1. Bestemmelserne i artikel 10 og afsnit III finder ikke anvendelse på de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der er nævnt i artikel 4, stk. 2a. De personer, som er omfattet af denne forordning, kan kun modtage disse ydelser i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, og i henhold til dennes stats lovgivning, og kun for så vidt disse ydelser er opført i bilag IIa. Ydelserne udredes af institutionen på bopælsstedet og på dennes bekostning.

[...]«

Sagens baggrund

- 8 Bilag IIa til forordning nr. 1408/71 indeholder listen over de særlige ikke-bidragspligtige ydelser, som de personer, som er omfattet af forordningen, kun kan få udbetalt på den medlemsstats område, hvor de er bosat, i medfør af samme forordnings artikel 10a.
- 9 Medlemsstaterne fremførte ikke indvendinger mod Kommissionens forslag om at ændre artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71 med henblik på at præcisere definitionen af særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse i overensstemmelse med de principper, Domstolen fastlagde i dom af 8. marts 2001, Jauch (sag C-215/99, Sml. I, s. 1901), og af 31. maj 2001, Leclere og Deaconescu (sag C-43/99, Sml. I, s. 4265).
- 10 Det fremgår af denne retspraksis, at det kun er ydelser, der både er af særlig karakter og ikke er bidragspligtige, som kan opføres på listen i bilag IIa.
- 11 Efter at have gennemgået alle de ydelser, der kan kvalificeres som »særlige ikke-bidragspligtige ydelser« i lyset af kriterierne i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71 og af den fortolkning, Domstolen har anlagt heraf, opstillede og fremsatte Kommissionen forslag til en ny liste over ydelser, der kunne optages i bilag IIa.

12 Anvendelsen af de kriterier, der er fastsat i Domstolens praksis, har medført, at Kommissionen ikke har opført følgende ydelser på den nye liste:

— ydelser, der er omfattet af artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1408/71, dvs. »ydelser ved invaliditet, herunder ydelser, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen«

— ydelser, der tilkendes for handicappede børn, og hvis hovedformål er at kompensere for de ekstraudgifter, der er forbundet med at have et handicappet barn i familien

— de plejeydelser, som Domstolen i Jauch-sagen betegner som værende kontant-ydelser ved sygdom, og som har til formål at forbedre plejekrævende personers sundhedstilstand og levevilkår, selv om ydelserne kan dække en lang række aspekter, der er fuldstændig løsrevet fra selve sygdommen.

13 Efter henstilling fra Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland accepterede Rådet for Den Europæiske Union imidlertid at genopføre følgende ydelser (herefter under ét »de omtvistede ydelser«) på den af Kommissionen foreslåede fortegnelse i bilag IIa:

— for så vidt angår Republikken Finland: børnepasningstilskud

— for så vidt angår Kongeriget Sverige: handicapydelse og ydelse til pasning af handicappede børn

— for så vidt angår Det Forenede Kongerige: invaliditetsydelse (Disability Living Allowance and Disability Working Allowance, herefter »DLA«), plejetilskud (herefter »AA«) og omsorgstillæg (herefter »CA«).

14 Europa-Parlamentet godkendte Rådets holdning ved andenbehandlingen af forlaget til ændringsforordning og noterede sig en erklæring fra Kommissionen om, at den forbeholdt sig ret til at indbringe en sag for Domstolen og på grundlag af Domstolens dom eventuelt at fremsætte et forslag om ændring af fortegnelsen over ydelser i bilag IIa.

15 Den 13. april 2005 vedtog Parlamentet og Rådet forordning nr. 647/2005, idet de efterkom de tre medlemsstaters ovenfor i præmis 13 nævnte ønsker. Kommissionen har nedlagt påstand om annullation af denne forordning, for så vidt som den nævner de omtvistede ydelser i bilag IIa til den ændrede forordning nr. 1408/71 (herefter »det ændrede bilag IIa«).

16 Kommissionen er nemlig af den opfattelse, at disse forskellige ydelser ikke opfylder betingelserne for, at tildelingen af dem kan begrænses til personer, der er bosat på de respektive medlemsstaters områder.

Om søgsmålet

Begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling

- 17 Ved processkrift af 19. juni 2007 har Det Forenede Kongerige fremsat bemærkninger til generaladvokatens forslag til afgørelse. Medlemsstaten finder, at den ikke har kunnet kommentere den i forslaget indeholdte tese om, at henvisningen til DLA i fortegnelsen i det ændrede bilag IIa bør annulleres i sin helhed, skønt det er ubestridt, at ydelsens »mobilitetsdel« opfylder de betingelser, der kræves for, at den kan anses for at være en særlig ydelse.
- 18 Det Forenede Kongerige har følgelig anmodet Domstolen om at genåbne den mundtlige behandling med henblik på, at medlemsstaten kan påberåbe sig Domstolens praksis med hensyn til muligheden for delvist at annullere en generel retsakt. Medlemsstaten har til støtte for sin argumentation henvist til reglerne vedrørende delvis annullation af en bestemmelse i en retsakt, der er nævnt i dom af 24. maj 2005, Frankrig mod Parlamentet og Rådet (sag C-244/03, Sml. I, s. 4021, præmis 13-15).
- 19 Domstolen kan ex officio, efter at have hørt generaladvokaten eller på parternes begæring i overensstemmelse med artikel 61 i Domstolens procesreglement træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at sagen skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (jf. dom af 19.2.2002, sag C-309/99, Wouters m.fl., Sml. I, s. 1577, præmis 42, og domme af 14.12.2004, sag C-434/02, Arnold André, Sml. I, s. 11825, præmis 27, og sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, præmis 25).

- 20 Spørgsmålet om DLA's opdeling blev imidlertid berørt i Kommissionens skriftlige indlæg, hvorfor Det Forenede Kongerige kunne have knyttet bemærkninger hertil i sit interventionsindlæg. Domstolen finder desuden, at den råder over alle de nødvendige oplysninger for at kunne besvare de stillede spørgsmål.
- 21 Der er følgelig ikke anledning til at genåbne den mundtlige forhandling.

Formaliteten

Parternes argumenter

- 22 Parlamentet er af den opfattelse, at den i artikel 230 EF fastsatte frist allerede var udløbet, da sagen blev anlagt. Parlamentet finder, at fristen skal beregnes fra offentliggørelsen af den retsakt, hvorved forordning nr. 1408/71 blev ændret derved, at de omtvistede ydelser for første gang blev opført i fortegnelsen i bilag IIa. DLA, AA og CA har imidlertid været nævnt dér, siden ikrafttrædelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT L 136, s. 1), og de finske og svenske ydelser blev føjet hertil ved akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1).
- 23 Parlamentet har gjort gældende, at lovgiver ved i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 647/2005 at udskifte hele bilag IIa i stedet for blot at indføre de planlagte ændringer i dette ikke havde til hensigt at gøre det muligt at anfægte opregningen af ydelser, der allerede var opført i dette bilag.

- 24 Parlamentet har medgivet, at fællesskabslovgiver ved artikel 1, nr. 2, i forordning nr. 647/2005 har ændret affattelsen af artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71. Det er imidlertid Parlamentets opfattelse, at fællesskabslovgiver kun har foretaget en simpel omformulering af definitionen af særlige ikke-bidragspligtige ydelser. Kernen i den tidligere gældende definition er derimod ikke blevet ændret. Parlamentet har til støtte for sit standpunkt fremhævet, at det var på grundlag af en analyse og fortolkning af sidstnævnte bestemmelse i den affattelse, der var gældende før vedtagelsen af forordning nr. 647/2005, at Domstolen afsagde i Jauch-dommen og i Leclere og Deaconescu-dommen.
- 25 Parlamentet er således af den opfattelse, at de anvendte kriterier, der blev omformuleret ved forordning nr. 647/2005, allerede indgik i de elementer, der regulerede disse ydelser, og at lovgiver blot har foranlediget, at de fremgår af selve ordlyden af artikel 4, stk. 2a, i den ændrede forordning nr. 1408/71.
- 26 Kommissionen er af den opfattelse, at når fællesskabslovgiver har vedtaget en ny ordlyd af en bestemmelse i den afledte ret — selv hvis den har ladt indholdet af et bilag være uændret — har lovgiver truffet en ny »afgørelse« om dette bilag. Dette gælder så meget desto mere, når Kommissionen har henledt fællesskabslovgivers opmærksomhed på, at det gamle bilag er blevet delvist uforeneligt med fællesskabsretten som følge af Domstolens praksis.
- 27 Denne nye afgørelse må således kunne prøves af Domstolen, uden at man inden for rammerne af et annullationssøgsmaal kan påberåbe sig, at den anfægtede del af ordlyden ikke er blevet ændret.

Domstolens bemærkninger

- 28 I henhold til sidste stykke i artikel 230 EF skal annullationssøgsmål anlægges inden to måneder efter, at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt sagsøgeren eller, i mangel heraf senest to måneder efter, at sagsøgeren har fået kendskab til den.
- 29 Det fremgår af selve bestemmelsens ordlyd såvel som af dennes formål, der er at garantere retssikkerheden, at en retsakt, der ikke er blevet anfægtet inden for denne frist, bliver endelig. Denne endelige karakter vedrører ikke kun selve akten, men også enhver efterfølgende retsakt, der blot har en bekræftende karakter. Denne konsekvens, der er begrundet i nødvendigheden af stabilitet i retsforholdene, gælder for individuelle retsakter såvel som for dem, der har almengyldig karakter, såsom en forordning.
- 30 Når en bestemmelse i en forordning ændres, opstår der imidlertid på ny adgang til at anlægge søgsmål, ikke blot til prøvelse af denne ene bestemmelse, men også af alle dem, som indgår i en sammenhæng med denne, uanset om de ikke selv er blevet ændret.
- 31 Anvendelsen af disse principper medfører, at Kommissionens søgsmål skal antages til realitetsbehandling.
- 32 Affattelsen af artikel 4, stk. 2a, i den ændrede forordning nr. 1408/71 afviger faktisk væsentligt fra den tidligere affattelse, og den ændrer klart bestemmelsens rækkevidde, og den af Parlamentet anførte omstændighed, at Domstolen har fortolket den tidligere gældende ordlyd i en retning, der svarer til den nye affattelse

af bestemmelsen, kan ikke medføre, at denne sidstnævnte blot bekræfter den tidligere gældende affattelse. Denne ændring er imidlertid netop blevet vedtaget for at omformulere indholdet af fortegnelsen over de ikke-eksportable ydelser i bilag IIa.

- 33 Det følger heraf, at artikel 4, stk. 2a, i den ændrede forordning nr. 1408/71 sammen med fortegnelsen i det ændrede bilag IIa udgør et samlet hele, hvilket i øvrigt ligeledes fremgår af selve ordlyden af den nævnte forordnings artikel 10a, hvori det er fastsat, at »[d]e personer, som er omfattet af denne forordning, kun [kan] modtage [de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der er nævnt i artikel 4, stk. 2a] i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, og i henhold til dennes stats lovgivning, og kun for så vidt disse ydelser er opført i [det ændrede] bilag IIa [...]«.
- 34 Kommissionens stævning skal herefter antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 35 Kommissionen har fremsat et enkelt anbringende til støtte for sit søgsmål, idet den har gjort gældende, at forordning nr. 647/2005 er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som forordningen — ved at opføre ydelserne på fortegnelsen i det ændrede bilag IIa — anerkender, at de omtvistede ydelser har karakter af særlige ydelser.

Parternes argumenter

- 36 Hvad angår det finske børnepasningstilskud har Kommissionen medgivet, at denne ydelse kan fremme integrationen af det handicappede barn i dets sociale miljø, men

den er af den opfattelse, at det også har til formål at udligne de byrder, barnets familie påføres som følge af barnets handicap eller sygdom. Domstolen har imidlertid fastslået, at en ydelse, der skal lette byrderne ved børns underhold, er omfattet af kategorien af familieydelse, der er defineret i artikel 1, litra u), nr. i), i forordning nr. 1408/71, og at den vedrører den risiko, der er omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 1, litra h) (dom af 15.3.2001, sag C-85/99, Offermanns, Sml. I, s. 2261, og af 7.11.2002, sag C-333/00, Maaheimo, Sml. I, s. 10087).

- 37 Kommissionen er af den opfattelse, at den omstændighed, at ydelsen tildeles på grundlag af en individuel vurdering af det handicappede eller syge barns behov, ikke kan ændre denne ydelses karakter.
- 38 Kommissionen har anlagt et tilsvarende ræsonnement som det, den har fremført vedrørende det finske børnepasningstilskud, for så vidt angår den svenske ydelse til pasning af handicappede børn, idet ydelsen har mange lighedspunkter med det finske børnepasningstilskud. Kommissionen finder med samme begrundelse, at den svenske ydelse ligeledes skal anses for en »familieydelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra u), nr. i), i den ændrede forordning nr. 1408/71.
- 39 Hvad angår den svenske handicapydelse har Kommissionen anført, at den hovedsageligt har til formål at kompensere for de ekstraudgifter, som en person eventuelt må afholde som følge af sit handicap for at forbedre sin helbredstilstand og livskvalitet som plejekrævende person.
- 40 Den må således set i lyset af Jauch-dommen anses for at være en »ydelse i anledning af sygdom« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra a), i den ændrede forordning nr. 1408/71.

- 41 Hvad angår DLA, AA og CA er Kommissionen af den opfattelse, at sådanne ydelser i det væsentlige har til formål at kompensere for de ekstraudgifter, som en person eventuelt må afholde som følge af sit handicap for at forbedre sin helbredstilstand og livskvalitet som plejkrævende person. Som Domstolen har fremhævet i Jauchdommen, udbetales de som tillæg til ydelserne fra sygesikringen.
- 42 Under disse omstændigheder må disse ydelser, selv om de fremviser særlige kendetegn, anses for at være »ydelser i anledning af sygdom« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra a), i den ændrede forordning nr. 1408/71.
- 43 Rådet, Parlamentet, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige har anført, at disse ydelser — henset til deres særlige kendetegn, navnlig deres enkelte elementer, deres formål og betingelserne for deres tildeling — tværtimod udgør »særlige ikke-bidragspligtige ydelser«, idet de opfylder kriterierne i artikel 4, stk. 2a, i den ændrede forordning nr. 1408/71, således som de er blevet fortolket i Domstolens praksis.
- 44 De nævnte fællesskabsinstitutioner og medlemsstater har gjort gældende, at en ydelse for at kunne kvalificeres som »særlig« skal udvise kendetegn, der samtidig fører den ind under social sikring og social bistand som følge af dens personelle anvendelsesområde, målsætning og de nærmere betingelser, der er knyttet til den. De omtvistede ydelser ligner sociale bistandsydelse, da behovet udgør et afgørende kriterium for tildelingen, og tildelingen ikke er afhængig af tilbagelægning af beskæftigelses- eller bidragsperioder, hvorimod de som følge af andre kendetegn er nært beslægtede med sociale sikringsydelse, for så vidt som de kompetente myndigheder ikke råder over nogen skønsbeføjelse ved tildelingen og som følge af den omstændighed, at tildelingen af disse ydelser anbringer modtagerne i en retligt fastlagt position.

- 45 De omtvistede ydelser er således »blandede« ydelser, som Rådet anser for at være snævert knyttet til de tre berørte medlemsstaters økonomiske og sociale forhold.
- 46 Det standpunkt, Domstolen indtog i dommen af 5. marts 1998, Molenaar (sag C-160/96, Sml. I, s. 843), i Jauch-dommen samt i Leclere og Deaconescu-dommen, ændrer ikke ved denne analyse, da betingelserne for tildelingen af de ydelser, der var genstand for disse sager, og disses kendetegn er væsentligt forskellige fra de omtvistede ydelser.
- 47 Parlamentet er desuden af den opfattelse, at den omstændighed, at de omtvistede ydelser i kraft af visse af deres aspekter kan kvalificeres som sociale sikringsydelser, ikke er uforenelig med deres karakter af særlige ydelser.
- 48 En sådan indfaldsvinkel understøttes af dom af 29. april 2004, Skalka (sag C-160/02, Sml. I, s. 5613, præmis 25), hvorefter en særlig ydelse i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71, defineres ud fra sit formål. Den skal være en erstatning for eller et supplement til en social sikringsydelse og have karakter af en socialhjælp, der retfærdiggøres af økonomiske og sociale grunde, og være reguleret af objektivt fastsatte kriterier.
- 49 En ydelse kan sagt med andre ord både henhøre under artikel 4, stk. 1, og artikel 4, stk. 2a, i den ændrede forordning nr. 1408/71.
- 50 Det Forenede Kongerige har anført, at Domstolen allerede i dom af 4. november 1997, Snares (sag C-20/96, Sml. I, s. 6057), og af 11. juni 1998, Partridge (sag C-297/96, Sml. I, s. 3467), har fastslået, at DLA og AA er ydelser, der henhører under artikel 4, stk. 2a, litra b), i forordning nr. 1408/71.

Domstolens bemærkninger

- 51 Det fremgår af ordlyden og opbygningen af artikel 4 i den ændrede forordning nr. 1408/71, at en ydelse ikke samtidig kan kvalificeres som familieydelse og særlig ydelse. Familieydelser er nemlig omfattet af bestemmelsens første stykke, hvorimod særlige ydelser er omfattet af bestemmelsens stykke 2a, hvorved bemærkes, at denne sondring har til formål at gøre det muligt at identificere de respektive ordninger for disse to kategorier af ydelser (jf. i denne retning dom af 21.2.2006, sag C-286/03, Hosse, Sml. I, s. 1771, præmis 36 og 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Det skal således undersøges, om de omtvistede ydelser, der er opført i fortegnelsen i det ændrede bilag IIa, har en særlig karakter, idet det er ubestridt, at der er tale om ikke-bidragspligtige ydelser.
- 53 For det første kan en ydelse i henhold til artikel 4, stk. 2a, litra a), nr. ii), i den ændrede forordning nr. 1408/71 kun kvalificeres som særlig, hvis den udelukkende har til formål at sikre en særlig beskyttelse af handicappede i snæver tilknytning til disse personers sociale miljø i den pågældende medlemsstat.
- 54 I den foreliggende sag har de omtvistede ydelser ikke kun denne funktion. Selv om de uomtvisteligt fremmer de ydelsesberettigedes mulighed for at klare sig selv og sikrer beskyttelsen af handicappede i den sociale kontekst i medlemsstaten, har de nemlig også til formål at sikre, at disse personer sikres den nødvendige pleje samt tilsyn, når dette er strengt nødvendigt, i den pågældendes familie eller i en specialiseret institution. De kan således ikke kvalificeres som særlige ydelser som omhandlet i artikel 4, stk. 2a, litra a), nr. ii), i den ændrede forordning nr. 1408/71.

- 55 Bortset fra det særlige tilfælde, der er nævnt i de ovenstående præmisser, defineres en særlig ydelse i henhold til artikel 4, stk. 2a, litra a), nr. i), i den ændrede forordning nr. 1408/71 i denne bestemmelses forstand for det andet ligeledes ud fra sit formål. Den skal være en erstatning for eller et supplement til en social sikringsydelse, idet den dog samtidig adskiller sig fra en sådan, og have karakter af en socialhjælp, der retfærdiggøres af økonomiske og sociale grunde, og være reguleret af objektivt fastsatte kriterier (jf. dom af 6.7.2006, sag C-154/05, Kersbergen-Lap og Dams-Schipper, Sml. I, s. 6249, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 En ydelse kan derimod anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles de berettigede uden nogen individuel bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier, og forudsat, at den vedrører en af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (dom af 27.3.1985, sag 249/83, Hoeckx, Sml. s. 973, præmis 12-14, af 20.6.1991, sag C-356/89, Newton, Sml. I, s. 3017, af 16.7.1992, sag C-78/91, Hughes, Sml. I, s. 4839, præmis 15, samt Molenaar-dommen, præmis 20, og Jauch-dommen, præmis 25). Det er på grundlag af denne retspraksis, der tager hensyn til de enkelte elementer, som indgår i de ydelser, som udbetales efter den tyske plejeforsikringsordning, at Domstolen i præmis 25 i Molenaar-dommen har fastslået, at de nævnte ydelser skal anses for »ydelse i anledning af sygdom« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, og i henhold til samme doms præmis 36 betragtes som »kontantydelse« fra sygesikringen, der bl.a. er omhandlet i forordningens artikel 19, stk. 1, litra b) (jf. også Jauch-dommen, præmis 25).
- 57 Hvad for det første angår de finske og svenske børnepasningstilskud har disse ydelser, som de berørte regeringer selv har anført, til formål at gøre det muligt for forældre til handicappede børn at sikre børnenes pleje, overvågning og eventuelt genoptræning. De er i Finland fastsat i lov om børnetilskud (laki lapsen hoitotuesta) og i Sverige i lov om social forsikring (lag om allmän försäkring).

- 58 Den omstændighed, at retten til disse tilskud ikke er betinget af beskæftigelses- eller bidragsperioder, at de bevilges efter en konkret vurdering af barnets behov og på grundlag af lovbestemte kriterier, og at de desuden indgår i et samlet spektrum af ydelser og tjenester beregnet til handicappede og af denne grund er snævert knyttet til de økonomiske og sociale forhold i de berørte medlemsstater, kan ikke ændre ved, at hovedformålet med disse ydelser er af lægelig art.
- 59 Da disse tilskud følgelig skal kvalificeres som ydelser i anledning af sygdom, har Kommissionen med rette hævdet, at forordning nr. 647/2005 er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som de er nævnt i den fortegnelse i det ændrede bilag IIa, der er forbeholdt særlige ikke-bidragspligtige ydelser.
- 60 Hvad for det andet angår den svenske handicapydelse følger det bl.a. af den svenske regerings forklaringer, at denne ydelse, der er fastsat i lov om støtte til handicappede og om pasningstilskud (lag om handikappersättning och vårdbigrad), udbetales til invalide, hvis nedsættelse af førligheden er indtruffet mellem det 19. og 65. år. Den har til formål at finansiere bistand fra tredjemand eller at sætte den invalide person i stand til at afholde de udgifter, der opstår som følge af vedkommendes handicap, og skal bruges til at forbedre denne persons sundhedstilstand og livskvalitet, i det omfang personen er plejkrævende.
- 61 Ydelser, der tildeles på objektivt grundlag efter lovbestemte kriterier, og som har til formål at forbedre de plejkrævende personers liv og sundhedstilstand, har imidlertid hovedsagelig til formål at supplere ydelserne fra sygesikringen og skal betragtes som »ydelser i anledning af sygdom« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 (Molenaar-dommen, præmis 24 og 25, Jauch-dommen, præmis 28, og Hosse-dommen, præmis 38).

- 62 Den svenske handicapydelse, der har disse kendetegn og dette formål, skal følgelig kvalificeres som en ydelse i anledning af sygdom, således som Domstolen har fastslået i Molenaar-dommen, Jauch-dommen og Hosse-dommen, selv om den ordning, der er fastsat i svensk lovgivning, afviger fra bestemmelserne vedrørende de ydelser, der var omtvistet i de pågældende sager.
- 63 I modsætning til det af Kongeriget Sverige anførte kan den omstændighed, at nedsættelsen af førligheden skal vare i en længere periode, og at den skal være indtrådt før det fyldte 65. år, ikke ændre ved formålet med den svenske handicapydelse, der består i at opfylde de behov, der følger af invaliditeten, og at dække den risiko, der er opstået som følge af den sygdom, som ligger til grund for invaliditeten.
- 64 Kommissionen har således med rette gjort gældende, at forordning nr. 647/2005 er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som denne ydelse er opført i fortegnelsen i det ændrede bilag IIa, der er forbeholdt særlige ikke-bidragspligtige ydelser.
- 65 Hvad for det tredje angår DLA, AA og CA udviser disse ydelser — dog delvist for DLA's vedkommende — alle kendetegn ved plejeydelser.
- 66 Ifølge Det Forenede Kongerige er der tale om særlige ydelser, der har til formål at bidrage til at fremme handicappedes muligheder for at klare sig selv og fremme deres sociale integration samt så vidt muligt at yde dem bistand til, at de kan leve et liv som mennesker uden handicap. Behovet for bistand er det afgørende kriterium for at opnå ret til disse ydelser. Retten til DLA og AA er ikke afhængig af, at der foreligger arbejdsudygtighed, og de tre omhandlede ydelser tildeles uafhængigt af modtagernes indkomst, idet det kun er bistandens procentsats, der kan variere.

- 67 I modsætning til det af Det Forenede Kongerige anførte kan kun DLA anses for at indeholde et element af social bistand. De to andre ydelser har kun ét formål, der er beslægtet med formålet med den svenske handicapydelse, nemlig at yde den handicappede bistand til så vidt muligt at overvinde sit handicap i dagligdagens gøremål.
- 68 Disse tre ydelser skal følgelig ligesom de foregående anses for at være ydelser i anledning af sygdom, selv om DLA adskiller sig ved at indeholde et aspekt, der vedrører mobiliteten.
- 69 Som Kommissionen også har anført, kan DLA's »mobilitetsdel« — der kan anses for at være en særlig ikke-bidragspligtig ydelse — nemlig udskilles således, at kun denne del kan opføres i den ændrede fortegnelse i bilag IIa, hvis Det Forenede Kongerige beslutter at indføre en ydelse, der kun vedrører denne del.
- 70 Den omstændighed, at DLA, AA og CA i modsætning til den omtvistede ydelse i Jauch-dommen og i Hosse-dommen i det væsentlige ikke har til formål at supplere sygesikringsydelser, har ingen indflydelse på kvalifikationen af disse ydelser.
- 71 Det forhold, at Domstolen i Snares-dommen og i Partridge-dommen fastslog, at DLA og AA i den daværende juridiske kontekst var ydelser, der henhørte under artikel 4, stk. 2a, litra b), i forordning nr. 1408/71, har heller ingen betydning for den vurdering, Domstolen kan anlægge af disse ydelser i den juridiske kontekst, der er senere end afsigelsen af Jauch-dommen.

- 72 Det følger heraf, at Kommissionen med rette har gjort gældende, at forordning nr. 647/2005 er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som DLA, AA og CA er opført i den fortegnelse i det ændrede bilag IIa, der er forbeholdt særlige ikke-bidragspligtige ydelser.
- 73 Det følger af alt det foregående, at de bestemmelser i bilag I, punkt 2, til forordning nr. 647/2005, der findes i afsnittene vedrørende »Finland«, litra b), »Sverige«, litra c), og »Det Forenede Kongerige«, litra d)-f), er behæftet med en retlig fejl og følgelig skal annulleres.

Tidsmæssige virkninger af nærværende dom

- 74 Domstolen skal imidlertid fastslå, at den blotte annullation af DLA's opførelse i fortegnelsen i det ændrede bilag IIa ville medføre, at Det Forenede Kongerige skulle eksportere mobilitetsdelen af denne ydelse til et ukendt antal personer i hele Den Europæiske Union, selv om det ikke kan bestrides, at denne del af DLA er en ikke-bidragspligtig ydelse, og at den gyldigt kan optages i den nævnte fortegnelse som en ikke-eksportabel ydelse.
- 75 Denne omstændighed tilsiger, at Domstolen udøver den i artikel 231, stk. 2, EF udtrykkeligt fastsatte beføjelse til i tilfælde af annullation af en forordning midlertidigt at opretholde virkningerne af DLA's opførelse i fortegnelsen for så vidt angår mobilitetsdelen alene, for at der inden for en rimelig frist kan træffes de fornødne foranstaltninger til at sikre opførelsen af denne del i det ændrede bilag IIa.

Sagens omkostninger

- 76 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til samme reglements artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen imidlertid fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part bærer sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde. Da Parlamentet og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges dem at bære deres egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger hver for en halvdel. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) **Bestemmelserne i bilag I, punkt 2, til Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2005 af 13. april 2005 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71, der findes i afsnittene vedrørende »Finland«, litra b), »Sverige«, litra c), og »Det Forenede Kongerige«, litra d)-f), annulleres.**
- 2) **Virkningerne af opførelsen af invaliditetsydelsen i afsnittet vedrørende »Det Forenede Kongerige«, litra d), i bilag IIa til Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlem-**

mer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som ændret ved forordning nr. 647/2005, opretholdes for så vidt angår denne ydelses mobilitetsdel alene, for at der inden for en rimelig frist kan træffes de fornødne foranstaltninger til at sikre opførelsen af denne del i det nævnte bilag.

- 3) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union bærer deres egne omkostninger og betaler, hver for en halvdel, Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers omkostninger.**

- 4) Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler deres egne omkostninger.**

Underskrifter