

O'FLYNN

DOMSTOLENS DOM
(femte avdelningen)
den 23 maj 1996 *

I mål C-237/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Social Security Commissioner (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

John O'Flynn

och

Adjudication Officer,

angående tolkningen av artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, s. 2),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden D. A. O. Edward samt domarna J.-P. Puissechet (referent), P. Jann, L. Sevón och M. Wathelet,

* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: C. O. Lenz,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- O'Flynn, genom R. Drabble, barrister, befullmäktigad av C. Dabezies, solicitor,
- Förenade kungarikets regering, genom S. Braviner, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av S. Richards, barrister,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom C. Docksey, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 29 februari 1996 av: John O'Flynn, företrädd av R. Drabble, Förenade kungarikets regering, företrädd av S. Braviner och P. Watson, barrister, och kommissionen, företrädd av C. Docksey,

och efter att den 21 mars 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Genom beslut av den 28 juni 1994, vilket inkommit till domstolen den 22 augusti samma år, har Social Security Commissioner, med stöd av artikel 177 i

EG-fördraget, hänskjutit tre frågor angående tolkningen av artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, s. 2, nedan kallad förordning nr 1612/68).

- 2 Frågorna har uppkommit i samband med en tvist mellan John O'Flynn och Adjudication Officer angående avslag på tilldelning av begravningsersättning enligt Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) Regulations 1987 (förordning från år 1987 om socialfonder för kostnader i samband med moderskap och för begravning, nedan kallad 1987 års förordning).
- 3 Begravningsersättningen är en behovsprövad social förmån. Den är avsedd att täcka kostnader som sökanden eller någon av hans familjemedlemmar har haft i samband med ett dödsfall i familjen, vilket enligt ordalydelsen av 1987 års förordning vill säga kostnader som har utgetts av den "ansvariga personen".
- 4 Enligt ordalydelsen av artikel 7.1 c i 1987 års förordning beviljas begravningsersättningen endast "om begravningen äger rum i Förenade kungariket". Enligt artikel 3.1 i samma förordning "avses med 'begravning' gravsättning eller kremering".
- 5 Enligt artikel 7.2 i 1987 års förordning skall begravningsersättningen bestämmas till ett belopp som är tillräckligt för att täcka de nödvändiga kostnader som den ansvariga personen har haft. Detta innebär att alla kostnader täcks som vanligtvis har samband med en gravsättning eller kremering på en plats i närheten av den plats där den avlidne hade sitt hemvist och, i förekommande fall, kostnaderna för överföringen av stoftet efter den avlidne på Förenade kungarikets territorium till den plats där den avlidne hade sitt hemvist. Däremot täcks inte alla kostnader för överföringen av kistan till en begravningsplats eller ett krematorium som ligger långt ifrån den plats där den avlidne hade sitt hemvist. I detta fall får den ansvariga personen själv stå för den extra kostnad som uppstår då kistan överförs.

- 6 John O'Flynn är en irländsk medborgare som vistas i Förenade kungariket såsom före detta migrerande arbetstagare. Hans son avled i Förenade kungariket den 25 augusti 1988. Den kyrkliga begravningsceremonin ägde rum i Förenade kungariket, men gravsättningen ägde rum i Irland.
- 7 John O'Flynn har ansökt om begravningsersättning men fått avslag på detta, på grund av att gravsättningen inte har ägt rum i Förenade kungariket såsom krävs enligt artikel 7.1 c i 1987 års förordning.
- 8 John O'Flynn har väckt talan mot avslagsbeslutet. Vid den nationella domstolen har han bland annat gjort gällande att artikel 7.1 c i 1987 års förordning indirekt diskriminerar migrerande arbetstagare och strider mot artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 enligt vilken arbetstagare från en medlemsstat inom en annan medlemsstats territorium skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets egna medborgare. Parterna har alltså olika uppfattning om vilka kriterier som skall tillämpas för att avgöra om en bestämmelse som artikel 7.1 c i 1987 års förordning är diskriminerande eller inte är diskriminerande gentemot migrerande arbetstagare.
- 9 Enligt John O'Flynn är det omtvistade villkoret i sig indirekt diskriminerande gentemot migrerande arbetstagare på grund av sin territoriella karaktär. Han har i andra hand gjort gällande att bestämmelsen i vart fall bör anses vara diskriminerande då det har visats att migrerande arbetstagare vanligtvis uppfyller det omtvistade villkoret i mindre utsträckning.
- 10 Svaranden har å sin sida gjort gällande att villkoret endast kan anses vara diskriminerande om det visas att migrerande arbetstagare, särskilt med hänsyn till sina sedvänjor, har betydligt större svårigheter att uppfylla villkoret än arbetstagare som är medborgare i landet. Svaranden har påpekat att det i detta avseende måste visas att en betydligt mindre andel arbetstagare från samtliga andra medlemsstater uppfyller det omtvistade villkoret än som är fallet beträffande arbetstagare som är

medborgare i landet. Svaranden har tillagt att en migrerande arbetstagare i vart fall inte kan göra gällande att det omtvistade villkoret är diskriminerande, om orsakerna till att det inte är uppfyllt inte hade samband med arbetstagarens medborgarskap.

11 Mot bakgrund av dessa omständigheter har Social Security Commissioner beslutat att förklara målet vilande och hänskjuta följande frågor till domstolen:

”1) Är det förenligt med det gemenskapsrättsliga förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i den mening som avses i artikel 7 i förordning nr 1612/68, att Förenade kungariket gör utbetalning av begravningsersättning från Social Fund beroende av ett territoriellt villkor, nämligen att begravningsningen har ägt rum i Förenade kungariket?

2) Beror svaret på den första frågan (1) på något av följande överväganden:

a) Är det kriterium som skall tillämpas för att avgöra om det föreligger en indirekt diskriminering på grund av nationalitet:

i) huruvida medborgare i andra medlemsstater, som handlar förnuftigt i en normal situation, på grund av det territoriella villkoret erhåller ersättning i mindre utsträckning än medborgare i Förenade kungariket (och, om så är fallet, huruvida det måste visas att en betydligt mindre andel medborgare från andra medlemsstater än från Förenade kungariket sannolikt erhåller ersättningen?);

ii) eller huruvida det i praktiken är betydligt svårare för medborgare i andra medlemsstater att uppfylla villkoret;

iii) eller huruvida något annat kriterium skall tillämpas och i så fall vilket?

b) Räcker det att i varje enskilt fall göra en jämförelse mellan medborgarna i Förenade kungariket och medborgarna i den särskilda medlemsstat i vilken sökanden är medborgare eller måste det ske en jämförelse mellan medborgarna i Förenade kungariket och medborgarna i alla de andra medlemsstaterna?

3) Utgör ett sådant villkor en otillåten diskriminering på grund av nationalitet och/eller har en sökande möjlighet att åberopa denna diskriminering när omständigheterna är sådana att skälet till att han inte uppfyller det ovan nämnda villkoret inte har samband med medborgarskapet, utan med kostnaderna?"

Det framgår av skälen till beslutet om begäran om förhandsavgörande att den nationella domstolen vill fastställa om artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 hindrar en sådan bestämmelse som artikel 7.1 c i 1987 års förordning, varigenom beviljandet av en ersättning som täcker de begravningskostnader som en arbetstagare har haft görs beroende av villkoret att begravningen har ägt rum på den medlemsstats territorium i vars rättsordning denna ersättning är föreskriven. Med hänsyn till de argument som framförts där, frågar sig den nationella domstolen om den särskilt skall beakta följande omständigheter; andelen och nationaliteten hos de migrerande arbetstagare som faktiskt uppfyller det omtvistade villkoret; vilket mått av svårigheter som dessa migrerande arbetstagare i praktiken måste övervinna för att uppfylla detta villkor och skälen till varför en migrerande arbetstagare i en viss situation inte uppfyller det omtvistade villkoret.

13 Frågorna har nära samband med varandra och kan undersökas i ett sammanhang.

- 14 Inledningsvis kan noteras att en sådan ersättning som begravningsersättningen utgör en "social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68", och att migrerande arbetstagare i enlighet med denna bestämmelse skall kunna komma i åtnjutande av denna på samma villkor som arbetstagare som är medborgare i landet.
- 15 Den brittiska regeringen har gjort gällande att begravningsersättningen syftar till att, i medborgarnas och folkhälsans intresse, säkerställa att varje person som avlider på Förenade kungarikets territorium skall gravsättas eller kremeras där på ett värdigt sätt. Enligt regeringen förekommer det ingen diskriminering vid beviljandet av ersättningen. Denna beviljas nämligen såväl migrerande arbetstagare som arbetstagare som är medborgare i landet när gravsättningen eller kremeringen äger rum i Förenade kungariket och förvägras såväl de förra som de senare när gravsättningen eller kremeringen äger rum utanför Förenade kungariket.
- 16 Det bör emellertid fastslås att en sådan ersättning som begravningsersättningen inte endast täcker de kostnader som varit nödvändiga med anledning av gravsättningen eller kremeringen av stoftet efter den avlidne utan även alla kostnader, som den ansvariga personen har haft för att säkerställa att den avlidne i alla avscenden erhåller en enkel men ändå värdig begravning på en plats nära den plats där den avlidne hade sitt hemvist. Kostnaderna för överföringen av kistan till en begravningsplats eller ett krematorium som ligger långt från den plats där den avlidne hade sitt hemvist täcks dock inte av ersättningen.
- 17 Domstolen har i fast rättspraxis funnit att den såväl i artikel 48 i fördraget som i artikel 7 i förordning nr 1612/68 inskrivna likabehandlingsprincipen inte endast hindrar uppenbar diskriminering, på grund av nationalitet utan även alla dolda former av diskriminering som med tillämpning av andra urskiljningskriterier faktiskt sett leder till samma resultat (se särskilt dom av den 12 februari 1974, Sotgiu,

152/73, Rec. s. 153, punkt 11, dom av den 21 november 1991, Le Manoir, C-27/91, Rec. s. I-5531, punkt 10, dom av den 10 mars 1993, kommissionen mot Luxemburg, C-111/91, Rec. s. I-817, punkt 9, och dom av den 23 februari 1994, Scholz, C-419/92, Rec. s. I-505, punkt 7).

- 18 Såsom indirekt diskriminerande skall därför sådana villkor anses som visserligen gäller oberoende av medborgarskapet, men som väsentligen (se dom av den 15 januari 1986, Pinna, 41/84, Rec. s. 1, punkt 24, dom av den 30 maj 1989, Allué och Coonan, 33/88, Rec. s. 1591, punkt 12, och den ovan nämnda domen i målet Le Manoir, punkt 11) eller till större delen (se dom av den 17 november 1992, kommissionen mot Förenade kungariket, C-279/89, Rec. s. I-5785, punkt 42, och dom av den 20 oktober 1993, Spotti, C-272/92, Rec. s. I-5185, punkt 18) drabbar migrerande arbetstagare samt sådana villkor som gäller utan åtskillnad, men som lättare kan uppfyllas av arbetstagare som är medborgare i landet än av migrerande arbetstagare (se den ovan nämnda domen i målet mellan kommissionen och Luxemburg, punkt 10, och dom av den 4 oktober 1991, Paraschi, C-349/87, Rec. s. I-4501, punkt 23). Såsom indirekt diskriminerande skall även sådana villkor anses som innebär en risk för att nackdelar skall uppkomma för migrerande arbetstagare (se dom av den 8 maj 1990, Biehl, C-175/88, Rec. s. I-1779, punkt 14, och dom av den 28 januari 1992, Bachmann, C-204/90, Rec. s. I-249, punkt 9).
- 19 Det förhåller sig endast annorlunda om bestämmelserna grundas på objektiva hänsyn, som är oberoende av de berörda arbetstagarnas medborgarskap, och som står i proportion till det syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna (se i detta avseende den ovan nämnda domen i målet Bachmann, punkt 27, respektive den ovan nämnda domen i målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 12, och dom av den 2 augusti 1993, Allué m. fl., C-259/91, C-331/91 och C-332/91, Rec. s. I-4309, punkt 15).
- 20 Det framgår av denna rättspraxis i sin helhet att såvida en bestämmelse i nationell rätt inte är objektivt motiverad och står i proportion till det eftersträlvade syftet, skall den anses som indirekt diskriminerande då den till sin natur innebär en risk

för att migrerande arbetstagare drabbas i högre grad än arbetstagare som är medborgare i landet och följaktligen utgör en fara för att nackdelar skall uppkomma för de förra.

- 21 Det är i detta sammanhang inte nödvändigt att fastställa att ifrågavarande bestämmelse i praktiken drabbar en väsentligt större andel migrerande arbetstagare. Det räcker att fastställa att bestämmelsen innebär en risk för att en sådan verkan skall uppkomma. Det kan tilläggas att hänsyn inte får tas till skälen till varför en migrerande arbetstagare väljer att utnyttja sin rätt till fri rörlighet inom gemenskapen vid bedömningen av om en nationell bestämmelse är diskriminerande till sin karaktär. Förklaringen är den att möjligheten att göra gällande en så grundläggande frihet som rörligheten för personer inte får begränsas av sådana överväganden av rent subjektiv art.
- 22 Det kan i detta sammanhang noteras att en migrerande arbetstagare i egenskap av ansvarig person har kostnader av samma slag och storleksordning som en arbetstagare som är medborgare i landet. Å andra sidan är det framför allt de migrerande arbetstagarna som vid ett dödsfall inom familjen låter gravsättningen ske i en annan medlemsstat med hänsyn till de band som familjemedlemmarna i allmänhet upprätthåller till ursprungsstaten.
- 23 Det finns således skäl att anse att det förhållandet att varje ersättning av de kostnader som en migrerande arbetstagare har haft i egenskap av ansvarig person görs beroende av om gravsättningen eller kremeringen har skett på Förenade kungarikets territorium, utgör en indirekt diskriminering, om den inte är objektivt motiverad och står i proportion till det eftersträvade syftet.
- 24 Även om det, såsom den brittiska regeringen har påpekat, stämmer att den hänskjutande domstolen inte uttryckligen har frågat domstolen om motiven för den

omtvistade nationella bestämmelsen, kvarstår ändå, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 33 i sitt förslag till avgörande, att den nationella domstolens första fråga allmänt sett avser den direkt eller indirekt diskriminerande karaktären hos en sådan bestämmelse.

- 25 Domstolen anser det därför vara nödvändigt att gå in på denna aspekt på problemet för att kunna ge den nationella domstolen ett så fullständigt och ändamålsenligt svar som möjligt.
- 26 Beträffande skyddet för folkhälsan torde detta även vara säkerställt om stoftet efter den avlidne överförs från Förenade kungarikets territorium för att gravsättas eller kremeras i en annan medlemsstat.
- 27 Den brittiska regeringen har även framfört en motivering grundad på de oöverkomliga kostnader och svårigheter av praktisk art som en utbetalning av ersättning för gravsättning eller kremering utanför Förenade kungariket skulle medföra.
- 28 Bortsett från kostnaderna för transport av kistan utanför Förenade kungariket torde dock inte de kostnader som en migrerande arbetstagare har inom Förenade kungarikets territorium skilja sig från motsvarande kostnader i ett sådant fall då gravsättningen eller kremeringen hade ägt rum i Förenade kungariket. Kontrollen av dessa kostnader torde inte vara svårare än om gravsättningen eller kremeringen hade ägt rum i Förenade kungariket. Kostnaderna för att föra kistan till en plats som ligger långt ifrån den där den avlidne hade sitt hemvist ersätts ändå inte.
- 29 Vad gäller kostnaderna för gravsättning eller kremering i en annan medlemsstat, är det inte något som hindrar att Förenade kungariket begränsar ersättningen till ett schablonbelopp eller ett skäligt belopp i förhållande till kostnaderna för en normal begravning eller kremering i Förenade kungariket.

- 30 Frågorna i begäran om förhandsavgörande skall således besvaras på så sätt att artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 hindrar en sådan bestämmelse som artikel 7.1 c i 1987 års förordning enligt vilken utbetalning av en ersättning som täcker de begravningskostnader som en arbetstagare har haft görs beroende av villkoret att gravsättningen eller kremeringen har ägt rum på den medlemsstats territorium i vars rättsordning denna ersättning är föreskriven.

Rättegångskostnader

- 31 De kostnader som har förorsakats Förenade kungariket och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 28 juni 1994 förts vidare av Social Security Commissioner — följande dom:

Artikel 7.2 i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen hindrar en sådan bestämmelse som artikel 7.1 c i Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) Regulations 1987 enligt vilken utbetalning av en ersättning som täcker de begravningskostnader som en arbetstagare har haft görs beroende av villkoret att gravsättningen

eller kremeringen har ägt rum på den medlemsstats territorium i vars rättsordning denna ersättning är föreskriven.

Edward

Puissochet

Jann

Sevón

Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 maj 1996.

R. Grass

D. A. O. Edward

Justitiesekreterare

Ordförande