DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

21. september 2000 *

I sag C-124/99,

angående en anmodning, som Sozialgericht Münster (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Carl Borawitz

mod

Landesversicherungsanstalt Westfalen,

procesdeltager:

Forbundsrepublikken Tyskland,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten på området for social sikring, navnlig princippet om ligebehandling,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.A.O. Edward (refererende dommer), og dommerne P.J.G. Kapteyn og A. La Pergola,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P. Hillenkamp, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og N. Yerrell, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. februar 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 12. marts 1999, indgået til Domstolen den 14. april 1999, har Sozialgericht Münster i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF)

forelagt et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten på området for social sikring, navnlig princippet om ligebehandling.

2 Spørgsmålet er blevet rejst i en sag mellem Carl Borawitz og Landesversicherungsanstalt Westfalen (herefter »LVA«) angående et afslag på at udbetale ham et supplement til invalidepensionen.

Fællesskabsretten

3 Det bestemmes i EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF):

»1. Arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet gennemføres senest ved overgangsperiodens udløb.

2. Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

...«

4 Artikel 3, stk. 1, i 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 ved Rådets forordning (EØF) nr. 1945/93 af 30. juni 1993 (EFT L 181, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«), opstiller princippet om ligebehandling:

»Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

5 For så vidt angår størrelsen af de ydelser, en medlemsstat udbetaler til en modtager, som er bosat i en anden medlemsstat, fastsætter forordningens artikel 10, stk. 1, første afsnit, følgende:

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

6 Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149), som ændret ved

Rådets forordning (EØF) nr. 1945/93 af 30. juni 1993 (herefter »forordning nr. 574/72«), indeholder i afsnit IV, kapitel 3, med overskriften »Invaliditet, alderdom og dødsfald (pensioner)«, et afsnit om ydelsernes udbetaling. I den forbindelse bestemmes det i artikel 58, som bærer overskriften »Godtgørelse af udgifterne ved ydelsernes udbetaling«:

»Det udbetalende organ kan i udbetalingerne til modtagerne fradrage de med ydelsernes udbetaling forbundne udgifter, navnlig portoudgifter og bankgebyrer, på de betingelser, der er foreskrevet i den lovgivning, som dette organ anvender.«

Tysk ret

7 § 118, stk. 2a, i Sechstes Buch des Sozialgesetzbuches (lov om social sikring, sjette bog, herefter »SGB VI«) omhandler det minimumsbeløb, som skal overskrides, for at der kan ske betaling med tilbagevirkende kraft. Denne bestemmelse, som sondrer mellem beløb, der udbetales i Tyskland og beløb, som udbetales til udlandet, fastsætter følgende:

»Beløb, som skal efterbetales, og som ikke overstiger

1. en tiendedel af den aktuelle pensionsværdi i tilfælde af udbetalinger i Tyskland

2. tre tiendedele af den aktuelle pensionsværdi i tilfælde af udbetalinger til udlandet

udbetales ikke.«

8 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at denne bestemmelse blev indført med virkning fra den 1. juli 1993 for at undgå, at administrations- og bogførings-omkostningerne overstiger de beløb, der skal efterudbetales.

9 Endvidere bemærkes, at udtrykket »aktuel pensionsværdi« er et referencetal og ikke svarer til pensionsbeløbet.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 Carl Borawitz er født den 8. oktober 1930 og har siden den 1. august 1993 modtaget invalidepension fra LVA med et månedligt beløb på 660,63 DEM. Ved skrivelse af 20. juni 1995 meddelte LVA ham, at dette beløb med virkning fra den 1. september 1995 ville blive forhøjet til 663,94 DEM i henhold til Renten-anpassungsgesetz (lov om pensionsregulering).

11 Samme dag meddelte LVA Carl Borawitz, at han for perioden fra den 1. juli til den 31. august 1995 havde krav på efterbetaling af 6,62 DEM. Imidlertid

tilføjede LVA, at beløbet i henhold til § 118, stk. 2a, i SGB VI ikke kunne komme til udbetaling dels, fordi det ikke oversteg 3/10 af den aktuelle værdi af invalidepensionen (eller 13,80 DEM), dels fordi Carl Borawitz i de pågældende perioder havde haft bopæl i Nederlandene. Det må lægges til grund, at beløbet oversteg den nationale tærskel på 1/10 af den aktuelle værdi af Carl Borawitz's invalidepension (eller 4,60 DEM).

12 Da Carl Borawitz således ikke modtog resttilgodehavendet, klagede han til LVA og gjorde i den forbindelse gældende, at sondringen i den tyske lovgivning mellem udbetalinger i Tyskland og udbetalinger i andre medlemsstater krænkede princippet om ligebehandling som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 1408/71.

13 Ved afgørelse af 16. april 1996 afviste LVA's klagemyndighed klagen, idet den henviste til, at § 118, stk. 2a, i SGB VI ikke var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Denne artikel omhandler medlemsstaternes bestemmelser om, at en ydelse skal nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges, men § 118, stk. 2a, i SGB VI har ikke en sådan karakter.

14 Den 3. maj 1996 anlagde Carl Borawitz sag ved Sozialgericht Münster. Forbundsrepublikken Tyskland, som har interveneret i sagen, har i det væsentlige gjort gældende, at § 118, stk. 2a, i SGB VI ikke sondrer mellem statsborgere og udlændinge, og at der alene sondres mellem udbetalinger i Tyskland og udbetalinger i andre medlemsstater (disse udbetalinger sker i praksis ofte eller overvejende til fordel for tyske statsborgere).

15 Endvidere har intervenienten gjort gældende, at § 118, stk. 2a, i SGB VI er en særregel i lovgivningen om social sikring, og at den udgør en undtagelse til hovedreglen på området, hvorefter udbetaling af sociale ydelser ikke kan belægges med gebyrer, selv om der er tale om udbetalinger til udlandet. Eftersom de udgifter, der er forbundet med udbetalinger til udlandet, ofte er højere, hvorimod modtagerne ikke har indbetalt højere bidrag til den sociale sikringsordning, er det åbenbart, at undtagelsen er begrundet i tilfælde af »ikke-økonomiske« udbetalinger.

16 Da Sozialgericht Münster er i tvivl om den tyske lovgivnings forenelighed med fællesskabsretten, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er § 118, stk. 2a, i SGB VI i strid med fællesskabsretten, navnlig med ligebehandlingsprincippet, for så vidt som efterbetaling af pensionsbeløb i udlandet reguleres af flere begrænsninger end dem, der gælder i indlandet?«

Det præjudicielle spørgsmål

17 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen under en sag i henhold til traktatens artikel 177 ikke er kompetent til at træffe afgørelse om foreneligheden af en national foranstaltning med fællesskabsretten. Domstolen er dog beføjet til at forsyne den nationale ret med alle under fællesskabsretten henhørende fortolk-

ningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere spørgsmålet om forenelighed med henblik på at afgøre den indbragte sag (jf. f.eks. dom af 30.4.1998, forenede sager C-37/96 og C-38/96, Sodiprem m.fl., Sml. I, s. 2039, præmis 22).

18 Under disse omstændigheder må det antages, at den forelæggende ret med det stillede spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om fællesskabsretten, navnlig princippet om ligebehandling i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, er til hinder for en national lovgivning, der opererer med fastsatte minimumsbeløb for en kontantydelse, hvis udbetaling til en EF-borger med bopæl i en anden medlemsstat er betinget af, at beløbet er højere end det minimumsbeløb, der gælder ved udbetaling inden for samme medlemsstat.

19 Kommissionen har gjort gældende, at der i forbindelse med det beløb, der udgør tærskelbeløbet for udbetaling, ikke sondres mellem, om statsborgeren er tysker eller udlænding, men derimod mellem udbetalinger i Tyskland og udbetalinger til udlandet. Der er således ikke tale om direkte forskelsbehandling begrundet i nationalitet.

20 For så vidt angår spørgsmålet, om der eventuelt foreligger indirekte forskelsbehandling, har Kommissionen gjort gældende, at i det omfang der i den tyske lovgivning opstilles et højere tærskelbeløb ved udbetalinger til udlandet, stilles pensionsmodtagere bosat i udlandet ringere.

21 Kommissionen er imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne ulempe især rammer tyske statsborgere eller statsborgere fra andre medlemsstater. Den finder det ubestride-

ligt, at statsborgere fra andre medlemsstater ligeledes er berørt, og nærmere bestemt dem, der efter deres erhvervsvirksomhed i Tyskland vender tilbage til deres oprindelsesland, samt statsborgere fra andre medlemsstater, der modtager tysk pension som tidligere grænsearbejdere.

22 På denne baggrund er det ifølge Kommissionen tvivlsomt, om der foreligger indirekte forskelsbehandling, og det er kun tilfældet, såfremt den ene gruppe rammes betydeligt hårdere end den anden. Ifølge Kommissionen påhviler det den nationale ret at tage stilling til, om denne betingelse er opfyldt.

23 I den forbindelse bemærkes, at formålet med artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 i overensstemmelse med traktatens artikel 48 er at sikre, at de personer, som omfattes af forordningen, ligebehandles med hensyn til social sikring uden hensyn til nationalitet ved at afskaffe enhver forskelsbehandling, som beror herpå, og som følger af medlemsstaternes nationale lovgivning (dom af 25.6.1997, sag C-131/96, Mora Romero, Sml. I, s. 3659, præmis 29).

24 Det følger af fast retspraksis, at princippet om ligebehandling i den nævnte artikel ikke blot forbyder åbenlys forskelsbehandling, begrundet i nationaliteten hos de personer, der er berettiget i henhold til en social sikringsordning, men enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre sondringskriterier faktisk fører til samme resultat (jf. Mora Romero-dommen, præmis 32).

25 Nationale retsforskrifter må derfor antages at medføre indirekte forskelsbehandling, når de heri indeholdte betingelser, selv om de gælder uden forskel efter nationalitet, først og fremmest berører vandrende arbejdstagere, eller dog overvejende berører sådanne arbejdstagere, eller når de heri indeholdte betingelser gælder uden forskel, men lettere kan opfyldes af indenlandske end af vandrende arbejdstagere eller navnlig risikerer at ramme vandrende arbejdstagere (dom af 23.5.1996, sag C-237/94, O'Flynn, Sml. I, s. 2617, præmis 18).

26 Herfra gøres kun undtagelse, såfremt sådanne retsforskrifter er begrundet i objektive hensyn, som er uafhængige af de pågældende arbejdstageres nationalitet, og såfremt de står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den pågældende nationale lovgivning (O'Flynn-dommen, præmis 19).

27 Det følger af den ovennævnte retspraksis, at en national retsforskrift, medmindre den er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål, må anses for at medføre indirekte forskelsbehandling, når den efter selve sin karakter er egnet til i højere grad at berøre vandrende end indenlandske arbejdstagere og dermed risikerer navnlig at stille de vandrende arbejdstagere ringere (jf. i denne retning dom af 27.11.1997, sag C-57/96, Meints, Sml. I, s. 6689, præmis 45).

28 Dette er tilfældet med en bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, som fastsætter et højere tærskelbeløb ved udbetalinger til udlandet end ved indenlandske udbetalinger. Den fungerer i praksis som en bopælsklausul, som lettere opfyldes af indenlandske modtagere end af modtagere fra andre medlemsstater.

29 En sådan bestemmelse berører navnlig statsborgere fra andre medlemsstater, eftersom deres andel blandt modtagerne af pensionsydelser uden for Tyskland selvsagt er højere end blandt modtagerne af pensionsydelser inden for denne stat.

30 I modsætning til det, som Forbundsministeriet for Arbejde og Socialvæsen har gjort gældende for den forelæggende ret, har det i denne henseende ingen væsentlig betydning, om den overvejende del af de modtagere af pensionsydelser, som er bosat uden for Tyskland, er tyske statsborgere eller ej. Således skal der med henblik på vurderingen af, om der foreligger indirekte forskelsbehandling, foretages en sammenligning af andelen af statsborgere og ikke-statsborgere blandt modtagerne af sådanne udbetalinger i på den ene side Tyskland og på den anden side de øvrige medlemsstater.

31 Eftersom det navnlig er statsborgere fra de øvrige medlemsstater, der, efter at have været erhvervsmæssigt beskæftiget i Tyskland, vender tilbage til deres oprindelsesland, og eftersom statsborgere fra de øvrige medlemsstater, der modtager tysk pension som tidligere grænsearbejdere, befinder sig i den anden gruppe, vil andelen af statsborgere fra de øvrige medlemsstater typisk være højere i denne gruppe af modtagere af pensionsydelser end i den første gruppe.

32 Selv om det ikke kan udelukkes, at en sådan ulige behandling er begrundet som følge af, at udgifterne ved udbetalinger til udlandet er højere, forudsætter enhver retfærdiggørelse i denne henseende, at det godtgøres, at de nævnte udgifter ikke kan undgås. Endvidere kan den godtgørelse af udgifterne ved ydelsernes udbetaling, som omhandles i artikel 58 i forordning nr. 574/72, ikke finde anvendelse, såfremt der ikke er afholdt udgifter af denne art.

33 I den forbindelse bemærkes, som Carl Borawitz for den forelæggende ret har gjort gældende, at der ved betalingstransaktioner mellem Tyskland og Nederlandene på området for social sikring anvendes en »clearing«-metode, hvilket Kommissionen i øvrigt har bekræftet. Efter denne procedure oversendes oplysningerne om betalingen af en pension som Carl Borawitz's til et forbindelseskontor i modtagerens bopælsstat, der herefter påtager sig at udbetale pensionen som en indenlandsk udbetaling. Denne »clearing«-metode medfører ingen yderligere udgifter, idet der i realiteten ikke finder nogen betaling til udlandet sted.

34 Endvidere bemærkes, at henset til, at der i hovedsagen er tale om betaling af et supplerende engangsbeløb i forbindelse med en løbende pension, ville udbetalingen af dette beløb ikke afstedkomme nogen udgifter til overførsel, såfremt supplementet blev udbetalt sammen med pensionen. Medmindre dette er umuligt, må den separate udbetaling af det supplerende beløb ikke være til ulempe for den pågældende.

35 På denne baggrund skal det præjudicielle spørgsmål besvares således, at princippet om ligebehandling i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 er til hinder for en national lovgivning, der opererer med fastsatte minimumsbeløb for en kontantydelse, hvis udbetaling til en EF-borger med bopæl i en anden medlemsstat er betinget af, at beløbet er højere end det minimumsbeløb, der gælder ved udbetaling inden for samme medlemsstat, i en situation, hvor udbetalingen til en anden medlemsstat ikke medfører højere udgifter end ved udbetaling af den samme ydelse i den førstnævnte medlemsstat.

Sagens omkostninger

36 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Sozialgericht Münster ved kendelse af 12. marts 1999, for ret:

Princippet om ligebehandling i artikel 3, stk. 1, i 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 ved Rådets forordning (EØF) nr. 1945/93 af 30. juni 1993, er til hinder for en national lovgivning, der opererer med fastsatte minimumsbeløb for en kontantydelse, hvis udbetaling til en EF-borger med bopæl i en anden medlemsstat er betinget af, at beløbet er højere end det minimumsbeløb, der gælder ved udbetaling inden for samme medlemsstat, i en situation, hvor udbetalingen til en anden medlemsstat ikke medfører højere udgifter end ved udbetaling af den samme ydelse i den førstnævnte medlemsstat.

Edward Kapteyn La Pergola

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. september 2000.

R. Grass

Justitssekretær

D.A.O. Edward

Formand for Fjerde Afdeling