DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)
den 21 september 2000 *

I mål C-124/99,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Sozialgericht Münster (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Carl Borawitz

och

Landesversicherungsanstalt Westfalen,

i närvaro av:

Bundesrepublik Deutschland,

angående tolkningen av gemenskapsrätten inom området för social trygghet, särskilt vad gäller likabehandlingsprincipen,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden D.A.O. Edward (referent) samt domarna P.J.G. Kapteyn och A. La Pergola,

generaladvokat: P. Léger,

justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom P. Hillenkamp, juridisk rådgivare, och N. Yerrell, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 17 februari 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Sozialgericht Münster har genom beslut av den 12 mars 1999, som inkom till domstolens kansli den 14 april 1999, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget

(nu artikel 234 EG) ställt en fråga om tolkningen av gemenskapsrätten inom området för social trygghet, särskilt vad gäller likabehandlingsprincipen.

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Carl Borawitz och Landesversicherungsanstalt Westfalen (nedan kallad LVA) angående LVA:s vägran att till Carl Borawitz utbetala kompletterande invaliditetspension.

Gemenskapsrätten

3 I artikel 48 i EG-fördraget (nu artikel 39 EG i ändrad lydelse) föreskrivs följande:

"1. Fri rörlighet för arbetstagare skall säkerställas inom gemenskapen senast vid övergångstidens utgång.

2. Denna fria rörlighet skall innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor."

4 I artikel 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1945/93 av den 30 juni 1993 (EGT L 181, s. 1, svensk specialutgåva område 5, volym 6, s. 63, nedan kallad förordning nr 1408/71), fastställs principen om likabehandling:

"Om något annat inte följer av de särskilda bestämmelserna i denna förordning har personer, som är bosatta inom en medlemsstats territorium och för vilka denna förordning gäller, samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare."

5 När det gäller det belopp som utbetalas av en medlemsstat till en förmånstagare som är bosatt i en annan medlemsstat föreskrivs i artikel 10.1 första stycket att

"[o]m 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".

6 Rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpningen av förordning nr 1408/71 (EGT L 74, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 1,

s. 106) i dess lydelse enligt förordning nr 1945/93 (nedan kallad förordning nr 574/72) innehåller under avdelning IV, kapitel 3, under rubriken "Invaliditet, ålderdom och dödsfall (pensioner)" ett avsnitt avseende utbetalning av förmåner. I detta sammanhang föreskrivs i artikel 58 under rubriken "Gottgörelse för kostnader vid utbetalning av förmåner" följande:

"Det utbetalande organet kan göra avdrag för kostnader vid utbetalningen av förmåner, i synnerhet för post- och bankavgifter, enligt de villkor som föreskrivs i den lagstiftning som detta organ tillämpar."

Den tyska lagstiftningen

7 Av 118 § andra stycket a i Sechstes Buch des Sozialgesetzbuches — SGB VI — (bok VI i sociallagen, nedan kallad SGB VI) framgår vilket lägsta belopp som måste överskridas för att en retroaktiv utbetalning skall ske. Beroende på om utbetalningen skall ske i Tyskland eller i utlandet föreskrivs i bestämmelsen följande:

"De retroaktiva utbetalningsbelopp som inte överstiger

1. 1/10 av det aktuella pensionsvärdet för det fall utbetalning skall ske i Tyskland,

2. 3/10 av det aktuella pensionsvärdet för det fall utbetalning skall ske i utlandet

betalas inte ut."

8 Enligt begäran om förhandsavgörande infördes denna artikel, som trädde i kraft den 1 juli 1993, för att undvika att kostnaderna för administration och bokföring skulle överstiga tilläggsbetalningarnas belopp.

9 Det skall dessutom noteras att uttrycket "det aktuella pensionsvärdet" utgörs av ett referensbelopp som inte motsvaras av pensionsbeloppet.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

10 Carl Borawitz, född den 8 oktober 1930, uppbar av LVA från och med den 1 augusti 1993 en månatlig invaliditetspension om 660,63 DEM. Genom skrivelse av den 20 juni 1995 underrättade LVA honom om att detta belopp från och med den 1 september 1995 skulle höjas till 663,94 DEM i enlighet med Rentenanpassungsgesetz (tysk lag om uppräkning av pensioner).

11 Samma dag informerade LVA Carl Borawitz om att han för perioden från den 1 juli till den 31 augusti 1995 var berättigad till ett pensionstillägg om

6,62 DEM. LVA tillade emellertid att detta belopp enligt 118 § andra stycket a i SGB VI inte kunde utbetalas eftersom det inte översteg 3/10 av invaliditetspensionens aktuella värde (det vill säga 13,80 DEM). Dessutom var Carl Borawitz bosatt i Nederländerna under de aktuella perioderna. Det nämnda beloppet överstiger dock den "nationella" gränsen om 1/10 av det aktuella värdet av Carl Borawitz invaliditetspension (det vill säga 4,60 DEM).

12 Carl Borawitz överklagade LVA:s beslut eftersom han inte erhöll tilläggsbeloppet samt anförde att den skillnad som gjordes i tysk rätt mellan utbetalningar i Tyskland och utbetalningar i andra medlemsstater innebar ett åsidosättande av den likabehandlingsprincip som avses i artikel 3 i förordning nr 1408/71.

13 Överklagandenämnden vid LVA avslog överklagandet genom beslut av den 16 april 1996 med motiveringen att 118 § andra stycket a i SGB VI inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 10.1 i förordningen. Enligt överklagandenämnden tar den artikeln sikte på sådana bestämmelser i medlemsstaterna som minskar, ändrar, innehåller, upphäver eller genom utmätningsbeslut undanhåller utbetalningarna, medan 118 § andra stycket a i SGB VI inte har sådana verkningar.

14 Den 3 maj 1996 väckte Carl Borawitz talan vid Sozialgericht Münster. Efter att ha anmodats att intervenera i förfarandet gjorde Förbundsrepubliken Tyskland gällande att 118 § andra stycket a i SGB VI inte gör någon åtskillnad mellan tyska medborgare och utlänningar utom i de fall då utbetalningarna görs i Tyskland respektive i andra medlemsstater (utbetalningar som i praktiken ofta eller till och med huvudsakligen sker till tyska medborgare).

15 Intervenienten påstod vidare att 118 § andra stycket a i SGB VI är en specialbestämmelse rörande social trygghet som är ett undantag från den generella regel inom detta område enligt vilken utbetalning av sociala förmåner inte leder till avgiftsuttag även om det rör sig om utbetalningar till utlandet. Det förhållandet att kostnaderna för utbetalningarna till utlandet är högre utan att förmånstagarna för den skull betalat högre avgifter till systemet för social trygghet rättfärdigar detta undantag i de fall då utbetalningar är "oekonomiska".

16 Sozialgericht Münster ansåg att det var tveksamt om den tyska regleringen överensstämmer med gemenskapsrätten och beslutade därför att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Är 118 § andra stycket a i SGB VI förenlig med gemenskapsrätten, och i synnerhet med principen om likabehandling, i den mån en utbetalning i utlandet av ett tilläggsbelopp på grund av en pension omfattas av begränsningar utöver dem som gäller vid utbetalning i Tyskland?"

Svaret på tolkningsfrågan

17 Det kan inledningsvis erinras om att domstolen, inom ramen för ett förfarande enligt artikel 177 i fördraget, inte är behörig att pröva huruvida nationella bestämmelser är förenliga med gemenskapsrätten. Domstolen är emellertid behörig att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla upplysningar om

tolkningen av gemenskapsrätten som kan göra det möjligt för sistnämnda domstol att i det aktuella målet bedöma om bestämmelserna är förenliga med nämnda rättsordning (se bland annat dom av den 30 april 1998 i de förenade målen C-37/96 och C-38/96, Sodiprem m.fl., REG 1998, s. I-2039, punkt 22).

18 Under dessa förutsättningar skall det anses att den nationella domstolen genom sin fråga vill veta om gemenskapsrätten, och då särskilt principen om likabehandling så som den uttrycks i artikel 3.1 i förordning nr 1408/71, utgör hinder för nationell lagstiftning, som fastställer ett högre lägsta belopp för att en utbetalning skall ske till en gemenskapsmedborgare som bor i en annan medlemsstat än om utbetalningen skulle ske inom samma medlemsstat.

19 Kommissionen anser att beloppsgränsen för att verkställa utbetalningen inte medför att det görs skillnad på om det är fråga om en tysk eller utländsk medborgare utan i stället om utbetalningen skall ske i landet eller utomlands. Det handlar således inte om en direkt diskriminering grundad på nationalitet.

20 Beträffande en eventuell indirekt diskriminering konstaterar kommissionen att i de fall då den tyska lagstiftningen föreskriver en högre beloppsgräns för utbetalningar i utlandet medför detta att förmånstagare som bor utomlands missgynnas.

21 Kommissionen ställer sig tveksam till huruvida det främst är tyska medborgare eller medborgare i andra länder som missgynnas. Kommissionen konstaterar att

det otvivelaktigt är så att även medborgare från andra medlemsstater berörs, nämligen dels alla de som efter att ha varit yrkesverksamma i Tyskland återvänder till sitt ursprungsland, dels de medborgare i andra medlemsstater som erhåller tysk pension i egenskap av före detta gränsarbetare.

22 Enligt kommissionen är det tveksamt om det föreligger en indirekt diskriminering eftersom det bara kan anses vara fallet om den ena eller den andra gruppen är klart mer berörd. Det är upp till den nationella domstolen att avgöra om så är fallet.

23 Det skall härvid erinras om att artikel 3.1 i förordning nr 1408/71 har till syfte att, i enlighet med artikel 48 i fördraget, säkerställa likabehandling i fråga om social trygghet utan avseende på nationalitet till förmån för de personer på vilka förordningen är tillämplig, genom att avskaffa all sådan diskriminering i det avseendet som följer av medlemsstaternas nationella lagstiftning (dom av den 25 juni 1997 i mål nr C-131/96, Mora Romero, REG 1997, s. I-3659, punkt 29).

24 Det följer av domstolens rättspraxis att regeln om likabehandling i denna artikel inte bara förbjuder öppen diskriminering på grund av nationaliteten hos förmånstagarna enligt systemen för social trygghet, utan även all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (domen i det ovannämnda målet Mora Romero, punkt 32).

25 Såsom indirekt diskriminerande skall därför sådana nationella villkor anses som visserligen gäller oberoende av medborgarskapet, men som väsentligen eller till största delen 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. Såsom indirekt diskriminerande skall även sådana villkor anses som innebär en risk för att särskilda nackdelar skall uppkomma för migrerande arbetstagare (dom av den 23 maj 1996 i mål C-237/94, O'Flynn, REG 1996, s. I-2617, punkt 18).

26 Det förhåller sig annorlunda endast om bestämmelserna grundas på objektiva hänsyn, som inte är beroende av de berörda arbetstagarnas medborgarskap och som står i proportion till det syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna (domen i det ovannämnda målet O'Flynn, punkt 19).

27 Det följer av denna rättspraxis att en bestämmelse i nationell rätt som inte är objektivt motiverad och står i proportion till det eftersträvade syftet skall 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 migrerande arbetstagarna (se i detta fall dom av den 27 november 1997 i mål C-57/96, Meints, REG 1997, s. I-6689, punkt 45).

28 Sådant är fallet med en bestämmelse som, i likhet med den som är aktuell i det nationella målet, fastställer en högre beloppsgräns för utbetalningar i utlandet än för sådana som sker inom landet. Bestämmelsen fungerar i praktiken som ett bosättningskrav vilket lättare uppfylls av den egna medlemsstatens förmånstagare än av förmånstagarna i andra medlemsstater.

29 En sådan bestämmelse kommer huvudsakligen att beröra medborgare i andra medlemsstater eftersom det ligger i sakens natur att dessa proportionellt sett utgör en större andel av de personer som skall ha sina pensioner utbetalda utanför Tyskland än av dem som skall ha pensionerna utbetalda i denna stat.

30 Tvärtemot vad förbundsministeriet för arbetsmarknadsfrågor och sociala frågor har gjort gällande i den nationella domstolen har det ingen betydelse om de pensionsberättigade personerna som bor utanför Tyskland till största delen är tyskar eller inte. För att avgöra om det föreligger en indirekt diskriminering räcker det att jämföra andelen tyskar med andelen icke-tyskar bland de pensionsberättigade personerna i Tyskland å ena sidan, och i andra medlemsstater å andra sidan.

31 De medborgare i andra medlemsstater som efter att ha varit yrkesverksamma i Tyskland återvänder till sina ursprungsländer och de medborgare i medlemsstater som erhåller tysk pension i egenskap av före detta gränsarbetare, befinner sig i den andra gruppen. Med hänsyn till detta är andelen personer som är medborgare i andra medlemsstater större i denna grupp med pensionsberättigade än i den första gruppen.

32 Även om det inte är uteslutet att en sådan särbehandling kan vara motiverad av att utbetalningar som sker i utlandet är förenade med högre kostnader måste det vara helt klart att dessa kostnader inte kan undvikas för att särbehandlingen skall vara berättigad. Dessutom får gottgörelse för kostnaderna vid utbetalningarna som föreskrivs i artikel 58 i förordningen 574/72 inte ske om det inte föreligger någon sådan kostnad.

33 Beträffande detta kan det precis som Carl Borawitz framfört i den nationella domstolen konstateras att betalningar som rör området för social trygghet och som sker mellan Tyskland och Nederländerna är föremål för ett "clearingförfarande", vilket för övrigt har bekräftats av kommissionen. Detta förfarande innebär att den information som är relevant för utbetalningen av en sådan pension som Carl Borawitz överförs till ett förbindelsekontor i den stat i vilken den förmånsberättigade bor och detta kontor betalar sedan ut pensionen i den staten. Detta "clearingförfarande" medför inga ytterligare kostnader eftersom det i själva verket inte sker någon betalning i utlandet.

34 Det kan dessutom konstateras att det i tvisten vid den nationella domstolen handlar om ett enstaka tilläggsbelopp inom ramen för en pension som utbetalas löpande. Utbetalningen av detta belopp skulle inte medföra någon överföringskostnad om tillägget inkluderades i en senare utbetalning av pensionen. Om detta skulle vara möjligt att genomföra, får inte den särskilda utbetalningen av tilläggsbeloppet missgynna den berättigade.

35 Tolkningsfrågan skall således besvaras så, att likabehandlingsprincipen, sådan den framgår av artikel 3.1 i förordning nr 1408/71, utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en kontantförmån skall utbetalas till en gemenskapsmedborgare som är bosatt i en annan medlemsstat endast om förmånen uppgår till ett visst lägsta belopp och detta belopp är högre än det belopp som krävs när betalningen sker i samma medlemsstat, när betalningen till den andra medlemsstaten inte medför högre kostnader än vid utbetalning av samma förmån inom den första medlemsstaten.

Rättegångskostnader

36 De kostnader som har förorsakats kommissionen, 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 (fjärde avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 12 mars 1999 har ställts av Sozialgericht Münster — följande dom:

Likabehandlingsprincipen, sådan den framgår av artikel 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1945/93 av den 30 juni 1993, utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en kontantförmån skall utbetalas till en medborgare som är bosatt i en annan medlemsstat endast om förmånen uppgår till ett visst lägsta belopp och detta belopp är högre än det belopp som krävs när betalningen sker i samma medlemsstat, när betalningen till den andra medlemsstaten inte medför högre kostnader än vid utbetalning av samma förmån inom den första medlemsstaten.

Edward Kapteyn La Pergola

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 september 2000.

R. Grass

Justitiesekreterare

D.A.O. Edward

Ordförande på fjärde avdelningen