FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 23 mars 2000 *

1. Detta mål rör förenligheten med rådets förordning nr 1408/71 [1] av den behöriga tyska myndighetens (Landesversicherungsanstalt Westfalen, nedan kallad LVA Westfalen) vägran att utbetala ett bidrag till finansieringen av avgifterna till det lagstadgade nederländska sjukförsäkringssystemet som sökanden Viktor Movrin, en nederländsk medborgare som är bosatt i Nederländerna och uppbär ålderspension både från LVA Westfalen och den behöriga myndigheten i Nederländerna, är skyldig att betala. Enligt tysk lagstiftning har pensionärer som är obligatoriskt eller frivilligt anslutna till ett lagstadgat sjukförsäkringssystem eller som har en privat försäkring i ett sjukförsäkringssystem rätt till ett sådant bidrag förutom om de bor i en annan medlemsstat och är obligatoriskt anslutna till den statens lagstadgade sjukförsäkringssystem.

Den nationella lagstiftningen

2. I tyska Sozialgesetzbuch Erstes Buch (lagsamling om social trygghet, bok I) föreskrivs att rätt till bidrag för att täcka avgifter för sjukförsäkring kan föreligga som lagstadgad pensionsförsäkringsförmån. [2] Övriga relevanta bestämmelser finns i Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (lagsamling om social trygghet, bok V, nedan kallad SGB V), som reglerar det lagstadgade sjukförsäkringssystemet, och i Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (lagsamling om social trygghet, bok VI, nedan kallad SGB VI), som reglerar det lagstadgade pensionsförsäkringssystemet. De kan sammanfattas enligt följande.

3. De tyska pensionsförsäkringsinstitutionerna betalar halva den sjukförsäkringsavgift som skall betalas av en person som uppbär tysk pension och som är obligatoriskt ansluten till det lagstadgade sjukförsäkringssystemet i Tyskland, även om personen bor i en annan medlemsstat. [3] Dessa avgifter beräknas på grundval av det pensionsbelopp som har uppburits från det lagstadgade försäkringssystemet. [4] Betal-

* Originalspråk: engelska.

1 — Den senast konsoliderade versionen är den som är offentliggjord som del I i bilaga A till rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 om ändring och uppdatering av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, samt av förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 (EGT L 28, 1997, s. 1). Förordning nr 118/97 trädde visserligen i kraft efter det att Landesversicherungsanstalt Westfalen hade fattat det beslut som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, men de relevanta bestämmelserna är oförändrade.

2 — 23 §.

3 — 249a § SGB V.

4 — 226 § SGB V.

ningen av avgifterna görs direkt till sjukförsäkringsinstitutionen.[5] Därutöver betalar de tyska pensionsförsäkringsinstitutionerna halva den sjukförsäkringsavgift som skall betalas av en person som uppbär tysk pension och som är frivilligt ansluten till det lagstadgade sjukförsäkringssystemet i Tyskland eller som täcks av en privat sjukförsäkring tecknad hos ett bolag med säte i Tyskland eller i en annan medlemsstat, även om personen bor i en annan medlemsstat. Denna betalning sker direkt till pensionären.[6] Jag hänvisar till båda typerna av betalning som ett bidrag. De tyska pensionsförsäkringsinstitutionerna betalar emellertid inget bidrag alls till finansieringen av sjukförsäkringsavgifter som skall betalas av en person som uppbär tysk pension och som är bosatt i en annan medlemsstat där han är obligatoriskt ansluten till den statens lagstadgade sjukförsäkringssystem.

Relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser

4. I artikel 1 t i förordning nr 1408/71 föreskrivs följande:

"*Förmåner och pensioner*: alla förmåner och pensioner, inbegripet alla däri ingående delar som bekostas av allmänna medel, alla indexhöjningar och tilläggsbetalningar, om något annat inte [föreskrivs] i avdelning III, liksom förmåner i form av engångsbelopp som kan utbetalas istället för pensioner samt utbetalningar som görs i form av återbetalning av avgifter."

5. Av första meningen i artikel 10.1 i förordning nr 1408/71 framgår följande:

"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."

6. I artikel 27 i förordning nr 1408/71 föreskrivs följande:

"En pensionär som har rätt till pensioner enligt lagstiftningen i två eller flera medlemsstater, av vilka en är lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium han är bosatt, och som har rätt till förmåner enligt den sistnämnda medlemsstatens lagstiftning, i förekommande fall med beaktande av bestämmelserna i artikel 18 och bilaga VI, skall, tillsammans med sina familjemedlemmar, få sådana förmåner från institutionen på bosättningsorten och på denna institutions bekostnad som om personen vore en pensionär med rätt till

5 — 255.1 § SGB V.
6 — 106.1 § SGB VI.

pension endast enligt den sistnämnda medlemsstatens lagstiftning."

Bakgrund

7. Viktor Movrin, en nederländsk medborgare som är bosatt i Nederländerna, har fullgjort försäkringsperioder både i Nederländerna och i Tyskland. Han har beviljats ålderspension från de nederländska myndigheterna sedan den 1 augusti 1995 och från de tyska myndigheterna sedan den 1 september 1995. Enligt nederländsk lag är han skyldig att betala sjukförsäkringsavgifter, vilka beräknas med beaktande av det sammanlagda beloppet av hans nederländska och tyska pensioner. En person som uppbär nederländsk pension erhåller ett tillägg avsett att täcka sjukförsäkringsavgifter. Viktor Movrin erhåller ett sådant tillägg men det är beräknat med beaktande endast av hans nederländska pension.

8. I november 1996 begärde Viktor Movrin att LVA Westfalen skulle betala honom sjukförsäkringsbidrag i förhållande till den andel av hans nederländska sjukförsäkringsavgift som är hänförlig till hans tyska pension. LVA Westfalen avslog hans begäran genom beslut av den 9 januari 1997. Efter det att LVA Westfalen hade avslagit hans klagomål mot det beslutet, väckte han utan framgång talan inför Sozialgericht (socialdomstol) Münster. Landessozialgericht (regional socialdomstol) Nordrhein-Westfalen upphävde efter överklagande Sozialgerichts beslut och återförvisade målet till underinstansen för ny prövning. Sozialgericht, som är osäker på om vägran att bevilja bidraget var förenlig med gemenskapsrätten, har hänskjutit följande fråga till domstolen:

"Strider det mot gemenskapsrätten att motparten vägrar att bevilja klaganden, som uppbär normal ålderspension av motparten, ett tillägg avsett att delvis finansiera utgifterna för hans nederländska sjukförsäkring?"

Bedömning

9. Viktor Movrin har åberopat att bidraget är en kontantförmån vid ålderdom i den mening som avses i artikel 10.1 i förordning nr 1408/71 och därför måste kunna medföras utomlands i enlighet med den bestämmelsen. Kommissionen har på liknande sätt gjort gällande att bidraget är ett pensionstillägg i den mening som avses i artikel 1 t i förordning nr 1408/71 och därför omfattas av artikel 10.1. Den tyska regeringen anser emellertid att bidraget inte utgör en "förmån" i den mening som avses i artikel 1 t i förordningen och därför inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 10.1. LVA Westfalen har i sitt yttrande i sin tur förutsatt att sjukförsäkringsbidraget är en sjukförmån och att artikel 27 i förordning nr 1408/71 i enlighet härmed är tillämplig, med det resultatet att den tyska institutionen inte är skyldig att utbetala bidraget.

10. Den väsentliga frågan är huruvida bidraget är en kontantförmån vid ålderdom i den mening som avses i artikel 10.1 i förordning nr 1408/71, i vilket fall det skall utbetalas till Viktor Movrin oberoende av att han inte är bosatt i Tyskland. Bidraget kan inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 10.1 om det inte faller inom tillämpningsområdet för "Förmåner och pensioner" i artikel 1 t. Jag kommer därför att behandla denna fråga först.

Omfattas bidraget av artikel 1 t?

11. Enligt min uppfattning är sjukförsäkringsbidraget, som är avsett att bidra till finansieringen av sjukförsäkringsavgifter, en förmån i den mening som avses i artikel 1 t i förordning nr 1408/71.

12. Domstolen har vid flera tillfällen fastslagit att en förmån kan anses utgöra en socialförsäkringsförmån såvitt den beviljas mottagarna på grundval av lagstadgade kriterier utan någon individuell eller skönsmässig bedömning av personliga behov samt förutsatt att den rör ett av de sakområden som uttryckligen uppräknas i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71.[7] Denna uppräkning inkluderar både förmåner vid sjukdom (artikel 4.1a) och förmåner vid ålderdom (artikel 4.1c). Klassificeringen av en förmån inom ett socialförsäkringsområde avgörs huvudsakligen av varje förmåns grundläggande kännetecken, särskilt dess syfte och villkoren för dess beviljande.[8] Såsom kommissionen har noterat framgår det klart av den nationella lagstiftningen att båda dessa förhållanden pekar mot att bidraget är en del av ålderspensionen. Bidraget beviljas av pensionsinstitutionerna och beräknas på grundval av nivån på sjukförsäkringsavgifterna, vilka i sin tur grundas på den pension som uppbärs. Bidragets belopp beror således på pensionsnivån, utan att myndigheterna företar någon skönsmässig bedömning. Utbetalningen av bidraget är dessutom villkorad av att det föreligger en rätt till pension och är således en rättighet som endast tillkommer pensionärer, åter igen utan att det företas någon skönsmässig bedömning. Bidraget utgör således en tilläggsbetalning till en pension i den mening som avses i artikel 1 t i förordningen.

13. Den tyska regeringen har gjort gällande att det förhållandet att bidraget, åtminstone vad gäller en pensionär som är obligatoriskt ansluten till det tyska lagstadgade sjukförsäkringssystemet, utbetalas av pensionsförsäkringsinstitutionen inte till pensionären utan direkt till sjukförsäkringsinstitutionen innebär att bidraget inte kan utgöra en "förmån" i den mening som avses i artikel 1 t i förordning nr 1408/71. Såsom kommissionen har påpekat sker betalningen emellertid till förmån för pen-

7 — Se till exempel dom av den 2 augusti 1993 i mål C-66/92, Acciardi (REG 1993, s. I-4567), punkt 14.

8 — Dom av den 27 mars 1985 i mål 249/83, Hoeckx (REG 1985, s. 973), punkt 11.

sionären och för hans räkning. Betalningen har följaktligen till verkan att rent faktiskt komplettera pensionen och således omfattas den av artikel 1 t. Det kan noteras att artikel 1 t i förordning nr 1408/71 i definitionen av "Förmåner" uttryckligen inkluderar "utbetalningar som görs i form av återbetalning av avgifter". Betalning av ett bidrag för att finansiera en avgift har samma verkan. Det kan således även anses att bidraget avsett för sjukförsäkringsavgiften omfattas av denna del av artikel 1 t. Den tyska regeringen tycktes vidare vid förhandlingen acceptera att det bidrag som utbetalades (genom betalning till pensionären) med avseende på sjukförsäkringsavgifter när pensionären är antingen frivilligt ansluten eller täckt av en privat försäkring omfattas av artikel 1 t. Jag kan emellertid inte se någon principiell skillnad mellan den typen av bidrag och ett bidrag genom direkt betalning till sjukförsäkringsinstitutionen när pensionären är obligatoriskt ansluten till ett lagstadgat system. Den tyska regeringens argument är således enligt min mening inte övertygande.

Skall bidraget utbetalas till personer som inte är bosatta i den utbetalande medlemsstaten?

14. Om bidraget är en tilläggsbetalning till en pension (eller om det motsvarar en utbetalning som görs i form av återbetalning av avgifter) och således en förmån i den mening som avses i artikel 1 t i förordningen, är det klart att det är en förmån vid ålderdom i den mening som avses i artikel 10.1 i förordningen. Domstolen har fastslagit att ändamålet med bestämmelsen är att främja fri rörlighet för arbetstagare genom att skydda berörda personer från de negativa följder som skulle kunna uppstå när de flyttar från en medlemsstat till en annan. Det skydd som ges måste därför nödvändigtvis utsträckas till att täcka förmåner som, alltmedan de skapats inom ramarna för ett speciellt system, verkställs genom att värdet av den pension som annars skulle tillkomma mottagaren ökas. [9] Det framgår dessutom klart av denna princip att vederbörande inte endast bibehåller sin rätt att uppbära pensioner och andra förmåner som han har förvärvat rätt till enligt lagstiftningen i en eller flera medlemsstater även efter bosättning i en annan medlemsstat utan också att han inte kan förvägras en sådan rätt, endast på grund av att han inte är bosatt inom den medlemsstat, där institutionen med ansvar för betalningen finns. [10] Ändamålet som eftersträvas i artikel 10 är att skydda inte endast utbetalningen av förvärvade förmåner utan också förvärvet av rätten till förmånerna. [11] Artikel 10 innebär därför att en person inte kan nekas eller fråntas rätten till de förmåner och pensioner som avses i denna bestämmelse endast på den grund att vederbörande inte är bosatt inom den medlemsstat där institutionen med ansvar för betalningen finns. [12] Eftersom, såsom kommissionen har påpekat, Viktor Movrin saknar rätt till bidraget endast på grund av just det förhållandet att han är bosatt i en annan

9 — Dom av den 7 november 1973 i mål 51/73, Smieja (REG 1973, s. 1213), punkterna 20 och 21.

10 — Dom i mål 92/81, Camera (REG 1982, s. 2213), punkt 14.

11 — Se förslag till avgörande av generaladvokaten Da Cruz Vilaça i de förenade målen 379/85—381/85 och 93/86, Giletti m.fl. (REG 1987, s. 955), punkt 69.

12 — Domen i målet Giletti m.fl., punkt 17.

medlemsstat, måste den nationella domstolens fråga besvaras jakande.

15. LVA Westfalens underförstådda argument att bidraget utgör en sjukförmån och därmed enligt artikel 27 i förordningen inte skall utbetalas grundar sig enligt min uppfattning på ett missförstånd. Såsom Viktor Movrin och kommissionen har påpekat är detta argument inte förenligt med domstolens dom i målet Aulich.[13] Det målet gällde ett liknande tillägg för att finansiera sjukförsäkringsavgifter enligt Reichsversicherungsordnung (tysk socialförsäkringslagsamling). Domstolen fastslog att, eftersom tillägget inte beviljades efter det att ett försäkringsfall som omfattades av den försäkring som tecknats hade inträffat, kunde det inte omfattas av artikel 27, vilken var begränsad till förmåner vid sjukdom (eller moderskap) efter det att ett försäkringsfall som omfattades av försäkringen hade inträffat. Domstolen betonade att en skillnad måste göras mellan försäkringsavgifter och försäkringsförmåner. Tillägget i fråga var inte en förmån som utbetalades vid sjukdom, utan tvärtom en betalning avsedd att finansiera avgifterna för sjukförsäkringen, och sjukförsäkringen var en förutsättning för rätten till förmåner som utbetalades, vid sjukdom, av sjukförsäkringsinstitutionen. Eller i generaladvokaten Gands mer eleganta formulering i målet Dekker,[14] ett tidigare mål som rörde samma tillägg:

"Det finns en inneboende motsägelse mellan begreppen avgift och förmån, den första är en förutsättning som föregår skapandet av en rättighet, den andra förutsätter att en rättighet föreligger."

16. Den tyska regeringen har gjort gällande att den nederländska behandlingen av personer som uppbär pension från både Nederländerna och andra medlemsstater strider mot gemenskapsrätten, och i synnerhet mot artikel 33 i förordning nr 1408/71. Sådant rättsstridigt agerande kan, enligt den tyska regeringen, inte ge upphov till en skyldighet för Tyskland att subventionera de därav följande avgifterna, åtminstone inte när, såsom i detta mål, Viktor Movrin faktiskt befinner sig i en bättre finansiell ställning än han skulle befinna sig i om han var bosatt i Tyskland.

17. Den tyska regeringen har resonerat enligt följande. Den har gjort gällande att när en pensionär som uppbär tysk pension är bosatt i en annan medlemsstat skall den statens hälsosystem antingen finansieras endast med skattemedel, såsom i Förenade kungariket, vilket medför det inte skall göras något avdrag från pensionen för att täcka hans sjukförsäkring varvid utbetalning av ett bidrag inte vore berättigat, eller så skall hälsosystemet huvudsakligen finansieras genom avgifter. I det senare fallet

13 — Dom av den 26 maj 1976 i mål 103/75, Aulich (REG 1976, s. 697).

14 — Dom av den 1 december 1965 i mål 33/65, Dekker (REG 1965, s. 901, s. 909).

skall medlemsstaten i fråga, när avgiftsnivån fastställs, endast beakta den pension som utbetalas av den staten. En pension som utbetalas enligt en annan medlemsstats lagstadgade pensionssystem skall inte beaktas. Enligt upplysningar från den tyska regeringen förfar alla medlemsstater förutom Nederländerna på detta sätt. Inte i någon av dessa medlemsstater beror utgifterna för sjukförsäkringen på den tyska pension som uppburits, vilket innebär att varje lättnad i form av ett sjukförsäkringsbidrag är irrelevant.

18. Nederländerna utgör emellertid ett specialfall, eftersom en pension som utbetalats enligt en annan medlemsstats lagstadgade pensionssystem beaktas till fullo när avgifterna till sjukförsäkringen beräknas. Den tyska regeringen anser att detta strider mot förordning nr 1408/71, i synnerhet artikel 33. [15] En rättsstridig åtgärd kan inte ge upphov till en lagstadgad skyldighet för den tyska institution som utbetalar den pension som ligger till grund för beräkningen av avgifterna att betala ett bidrag för finansiering av dessa avgifter. Ett sådant bidrag är åtminstone uteslutet under sådana förhållanden som de i förevarande mål, där den avgift som sökanden måste betala till den nederländska sjukförsäkringsinstitutionen på grundval av sin tyska pension (5,4 %) är *lägre* än den avgift han skulle vara skyldig att betala på grundval av sin tyska pension (7%) om han var bosatt i Tyskland och obligatoriskt ansluten till den tyska sjukförsäkringsinstitutionen. Sökanden har således en bättre ställning än han skulle ha om han hade varit i Tyskland. Eftersom han inte missgynnas är ett sjukförsäkringsbidrag inte objektivt motiverat.

19. I artikel 33.1 [16] i förordning nr 1408/71 föreskrivs följande:

"Den institution i en medlemsstat som svarar för betalningen av en pension och som tillämpar en lagstiftning med regler om avdrag på pensioner för avgifter för sjukdom och moderskap skall vara behörig att göra sådana avdrag, beräknande enligt lagstiftningen i fråga, på den pension som institutionen utger i den mån kostnaden för förmånerna enligt artikel 27, 28, 28a, 29, 31 och 32 skall betalas av en institution i denna medlemsstat."

20. Enligt min mening strider Nederländernas agerande inte mot denna bestämmelse. Artikel 33.1 har till syfte att garantera att en pensionär, på grund av att han är bosatt i en annan medlemsstat, inte kan åläggas att betala obligatoriska försäkringsavgifter för att täcka förmåner som skall betalas av en institution i en annan medlemsstat. Den hindrar således den institution i en medlemsstat som ansvarar för utbetalningen av en pension att ta ut avgifter för att täcka

15 — Se punkt 19 nedan.

16 — Artikel 33.2 är inte relevant i detta mål.

förmåner vid sjukdom och moderskap som skall betalas av en institution i en annan medlemsstat.[17] Avdrag från pensioner får således göras av institutionen i en medlemsstat endast vad gäller de försäkrade personer som i gengäld uppbär förmåner vid sjukdom och moderskap från institutionen i samma medlemsstat som ansvarar för sådana förmåner. Sådana avdrag får inte göras när förmånerna i fråga inte betalas av en institution i den medlemsstaten.[18] I detta mål synes det inte vara fråga om att Nederländerna har gjort avdrag för avgifter från Viktor Movrins pension med avseende på förmåner som utbetalas av den tyska sjukförsäkringsinstitutionen (vilken i sitt skriftliga yttrande särskilt har påpekat att den inte ansvarar för Viktor Movrins sjukförsäkring).

21. Även om Nederländernas agerande, såsom det har påståtts, skulle vara rättsstridigt kan detta i alla händelser, och såsom kommissionen har gjort gällande vid förhandlingen, inte kullkasta de rättigheter som Viktor Movrin har enligt förordning nr 1408/71. Det lämpliga förfarandet vore att kommissionen (eller Tyskland) inledde ett fördragsbrottsförfarande.

22. Enligt min mening kan Viktor Movrin inte heller förlora sina rättigheter enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna för social trygghet på grund av det förhållandet att han, såsom har åberopats, faktiskt sammanlagt betalar lägre sjukförsäkringsavgifter som bosatt i Nederländerna än vad han skulle ha gjort om han var bosatt i Tyskland. Vad som är relevant är att han, när han nekas bidraget på grund av att han är bosatt i Nederländerna, kommer i en sämre ställning än den han skulle ha befunnit sig i om han var bosatt i Tyskland, och detta strider klart mot den allmänna principen om fri rörlighet för arbetstagare som förordningen bygger på.

23. Min slutsats är således att bidraget för finansiering av sjukförsäkringsavgifter är en "förmån" i den mening som avses i artikel 1 t i förordning nr 1408/71 och en kontantförmån vid ålderdom i den mening som avses i artikel 10.1 i förordningen. Det skall därför utbetalas oberoende av att den förmenta mottagaren är bosatt i en annan medlemsstat än den där den utbetalande institutionen finns. Mot bakgrund av denna slutsats, som är tillräcklig för att besvara den hänskjutande domstolens fråga, anser jag det inte nödvändigt att pröva de argument som har åberopats av Viktor Movrin och kommissionen avseende artiklarna 6, 48 och 51 i EG-fördraget (nu artiklarna 12 EG, 39 EG och 42 EG i ändrade lydelser), artikel 3.1 i förordning nr 1408/71 och förordning nr 1612/68.[19]

17 — Dom av den 21 februari 1991 i mål C-140/88, Noij (REG 1991, s. I-387), punkterna 11 och 14.

18 — Dom av den 28 mars 1985 i mål 275/83, kommissionen mot Belgien (REG 1985, s. 1097), punkt 3.

19 — Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33).

Förslag till avgörande

24. Härav följer att den fråga som hänskjutits av Sozialgericht Münster enligt min mening skall besvaras på följande sätt:

Ett sjukförsäkringsbidrag såsom det som utbetalas enligt 249a § i Sozialgesetzbuch Fünftes Buch och 106.1 § i Sozialgesetzbuch Sechstes Buch utgör en "förmån" i den mening som avses i artikel 1 t i 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 och en kontantförmån vid ålderdom i den mening som avses i artikel 10.1 i samma förordning. Det skall därför utbetalas till en person som uppbär tysk pension och som är bosatt i en annan medlemsstat där han är obligatoriskt ansluten till den statens lagstadgade sjukförsäkringssystem.