Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 12 november 2015 [1]

Mål C-453/14

Vorarlberger Gebietskrankenkasse
Alfred Knauer

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande — Social trygghet — Förordning (EG) nr 883/2004 — Artikel 5 — Principen om likvärdighet — Nationella bestämmelser enligt vilka ålderspension som uppbärs i andra medlemsstater i unionen eller EES-stater ska ingå i underlaget för sjukförsäkringsavgifter — Begreppet likvärdiga förmåner”

I – **Inledning**

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen [2] införde principen om likvärdighet av inkomster, omständigheter och händelser i unionsrätten.

2. I artikel 5 i förordning nr 883/2004 föreskrivs följande:

”Om inte annat följer av denna förordning och med beaktande av de särskilda tillämpningsbestämmelserna ska följande gälla:

a) Om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning förmånerna från det sociala trygghetssystemet eller andra inkomster har vissa rättsverkningar, ska de relevanta bestämmelserna i den lagstiftningen också tillämpas på motsvarande förmåner som förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning, eller på inkomster som förvärvats i en annan medlemsstat.

b) Om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning rättsverkningar uppstår genom vissa omständigheter eller händelser, ska den medlemsstaten beakta liknande omständigheter eller händelser som inträffar inom en annan medlemsstats territorium som om dessa hade inträffat inom det egna territoriet.”

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 166, s. 1 och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1.

3. Utgör denna nya bestämmelse hinder för att, när en pensionerad person som har hemvist i en medlemsstat inte bara erhåller pension från denna medlemsstat, utan också en pension som betalas ut enligt systemet i en annan medlemsstat i unionen eller i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),[3] hemvistmedlemsstaten inbegriper den pension som den andra medlemsstaten har betalat ut i underlaget för sjukförsäkringsavgifter?

4. Detta är i huvudsak den fråga som ställs i förevarande mål, vilket har sitt ursprung i Vorarlberger Gebietskrankenkasses (regional sjukförsäkringskassa i Land de Vorarlberg)[4] beslut att förplikta Alfred Knauer och Rudolf Mathis att betala sjukförsäkringsavgifter på den pension som de uppbär med anledning av deras anknytning till Liechtensteins yrkesbaserade försäkringssystem.

5. Bakgrunden till målet är följande:

6. Alfred Knauer och Rudolf Mathis, som har hemvist i Österrike, uppbär österrikisk ålderspension på vilken tas ut avgifter enligt sjukförsäkringssystemet enligt den allmänna lagen om social trygghet (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz)[5].

7. Eftersom de även har utövat sin yrkesverksamhet i Schweiz och i Liechtenstein, erhåller de också ålderspension genom pensionskassan Hilti från Liechtensteins yrkesbaserade försäkringssystem, vilket regleras i lagen om yrkesbaserad personalförsäkring (Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge) av den 20 oktober 1987.[6]

8. Fram till år 2010 skulle avgifterna enligt det österrikiska sjukförsäkringssystemet endast betalas på nationell pension, men vid antagandet av 2010 års andra lag om ändring av lagen om social trygghet (2. Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2010),[7] införde den österrikiska lagstiftaren i ASVG en ny artikel 73a, i vars punkt 1 det föreskrivs att mottagaren av en utländsk pension som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004, om vederbörande har rätt till sjukförsäkringsförmåner, ska betala sjukförsäkringsavgifter även på denna utländska pension.

9. Med tillämpning av denna bestämmelse krävde socialförsäkringskassan, från år 2011, att Alfred Knauer och Rudolf Mathis skulle betala sjukförsäkringsavgifter på den pension som betalats av pensionskassan Hilti.

10. Genom två beslut av den 10 december 2013 minskade regeringschefen i Vorarlberg (Landeshauptmann von Vorarlberg) dessa avgiftsbelopp med motiveringen att endast en del av det yrkesbaserade försäkringssystemet, nämligen den som motsvarar de lägsta rättsliga förmånerna, omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 och således täcks av den skyldighet att betala avgifter som föreskrivs i artikel 73a ASVG. Däremot omfattas inte den kompletterande delen som motsvarar mer generösa förmåner än minimiförmånerna av nämnda tillämpningsområde, liksom den del av det yrkesbaserade försäkringssystemet som motsvarar de förmåner som betalats med stöd av de avgifter som betalats innan BPVG trädde i kraft, det vill säga före den 1 januari 1989.

11. Socialförsäkringskassan överklagade dessa båda beslut till Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol) och gjorde gällande att avgifterna skulle betalas för hela den pension som betalats av pensionskassan Hilti, medan Alfred Knauer överklagade det beslut som avsåg honom och gjorde tvärtom gällande att ingen avgift skulle tas ut på denna pension.

3 — Förordning nr 883/2004 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 (EUT L 284, s.1), är tillämpliga inom hela EES enligt Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 76/2011 av den 1 juli 2011 om ändring av bilaga VI (Social trygghet) och protokoll 37 till EES-avtalet (EUT L 262, s. 33).

4 — Nedan kallad sjukförsäkringskassan.

5 — BGBl. 189/1955, i den version som är tillämplig på omständigheterna i målet vid den nationella domstolen (nedan kallad ASVG).

6 — LGBl, 1988, nr 12, (nedan kallad BPVG).

7 — BGBl. I, 102/2010.

12. Enligt den hänskjutande domstolen ska likvärdigheten i den mening som avses i artikel 5 a i förordning nr 883/2004 bedömas med beaktande av de strukturella särdragen i pensionssystemen som helhet betraktade. Enligt den domstolen tycks en jämförelse av de rättsliga villkoren för beviljande av ålderspension som omfattas av ASVG med villkoren för pensioner som regleras av BPVG visa att det rör sig om likvärdiga förmåner.

13. I detta hänseende har den hänskjutande domstolen, beträffande det österrikiska pensionssystemet, förklarat att pensionsförsäkringen, som skyddar de försäkrade, i synnerhet mot riskerna knutna till ålder, har till syfte att tillåta den försäkrade att på rimligt vis bibehålla sin invanda levnadsstandard. För att ha rätt till en ålderspension, ska den försäkrade inte endast ha uppnått laglig pensionsålder, utan också ha uppfyllt ett visst antal försäkringsperioder. Obligatoriskt försäkrad är i princip var och en som är anställd av en arbetsgivare, förutsatt att anställningen inte betraktas som ringa. Obligatoriskt pensionsförsäkrade som önskar erhålla en tilläggspension utöver den pension som de normalt skulle ha rätt till har möjlighet att teckna en kompletterande försäkring genom att betala avgifter för vilka föreskrivs ett högsta årligt belopp. De betalda avgifterna används direkt till finansiering av förmånerna (kostnadsfördelningssystem) och förvaltningen av pensionsförsäkringen sköts av försäkringsbolag som utgörs av oberoende självstyrda enheter.

14. När det gäller Lichtensteins pensionssystem, har den hänskjutande domstolen förklarat att det är strukturerat i tre pelare, varvid den första utgörs av pensionssystemets bidragssystem, den andra motsvarar yrkesbaserade försäkringssystem och den tredje omfattar kompletterande försäkringar som tecknas privat.

15. Det yrkesbaserade försäkringssystem som regleras av BPVG är ett i princip obligatoriskt kapitaliseringssystem, som tillsammans med ålders- och livförsäkringen, har till syfte att tillåta den försäkrade att på rimligt vis bibehålla sin invanda levnadsstandard. Dess genomförande ankommer i princip på ett organ för socialförsäkring som enligt lagen har ett visst handlingsutrymme särskilt när det gäller organets organisation samt förvaltning och finansiering av de förmåner som det tillhandahåller. Det kan således nöja sig med att försäkra de lägsta rättsliga förmånerna eller säkerställa vissa mer generösa förmåner. Detta yrkesbaserade försäkringssystem lämnas inte i någon större utsträckning till eget initiativ eller vilja att inrätta hos de personer som berörs av de åldersrelaterade riskerna.

16. BPVG anmäldes av Furstendömet Liechtenstein, i enlighet med artikel 9.1 i förordning nr 883/2004, och angavs omfattas av sakområdet för nämnda förordning.

17. Den hänskjutande domstolen anser att de pensioner som regleras genom BPVG omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004, eftersom de bygger på den aktuella medlemsstatens rättsliga bestämmelser avseende den gren eller det system för social trygghet som ålderspensionerna ingår i och att BPVG har anmälts i sin helhet av Furstendömet Liechtenstein med tillämpning av artikel 9.1 i förordning nr 883/2004.

18. Enligt den hänskjutande domstolen kan det emellertid inte uteslutas att Liechtensteins yrkesbaserade försäkringssystem – trots att det ingår bland de samordnade pensionssystemen, vilket bekräftas av ovannämnda anmälan – inte kan anses vara likvärdigt med anledning av de möjligheter som det erbjuder de försäkrade att på ett självständigt sätt inrätta sitt eget pensionssystem. Det kan enligt den domstolen inte heller uteslutas att den omständigheten att samtliga förmåner som betalas genom nämnda pensionssystem inkluderas i avgiftsunderlaget för den österrikiska sjukförsäkringen enligt unionsrätten ska anses vara ett hinder för den fria rörligheten.

19. Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol) beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, mot bakgrund av artikel 45 FEUF, tolkas så, att ålderspension enligt ett yrkesbaserat försäkringssystem (vilket staten tagit initiativ till och garanterar och som ska ge möjlighet för den enskilde att på rimligt vis bibehålla sin invanda levnadsstandard, som fungerar enligt kapitaliseringsprincipen, som i princip är obligatoriskt men som även kan ge utrymme för högre pension och därmed högre avgifter än de lagstadgade miniminivåerna och vars genomförande åligger ett av arbetsgivaren inrättat eller anlitat försäkringsinstitut – såsom pensionssystemet enligt den ”andra pelaren” i Liechtenstein) anses likvärdig, i den mening som avses i nämnda artikel 5, med ålderspension enligt ett lagstadgat pensionssystem (vilket också staten tagit initiativ till och garanterar och som ska ge möjlighet för den enskilde att på rimligt vis bibehålla sin invanda levnadsstandard men som fungerar enligt principen om löpande inbetalning, som är obligatoriskt och vars genomförande åligger socialförsäkringsorgan inrättade i lag – såsom det österrikiska pensionssystemet)?”

II – **Rättslig bedömning**

20. Innan den hänskjutande domstolens fråga prövas är det nödvändigt att lösa en annan fråga, nämligen att kontrollera huruvida de ålderspensioner som har betalats av pensionskassan Hilti i Lichtensteins yrkesbaserade försäkringssystem omfattas av sakområdet för förordning nr 883/2004.

A – *Inbegripande av Liechtensteins yrkesbaserade försäkringssystem i sakområdet för förordning nr 883/2004*

21. Enligt Alfred Knauer är Liechtensteins yrkesbaserade försäkringssystem, såväl till dess minsta lagliga del som till dess kompletterande del, inte bara ett rättsligt system för social trygghet som omfattas av förordning nr 883/2004, utan också ett kompletterande pensionssystem på vilket endast bestämmelserna i rådets direktiv 98/49/EG av den 29 juni 1998 om skydd av kompletterande pensionsrättigheter för anställda och egenföretagare som flyttar inom gemenskapen ska tillämpas.[8] Alfred Knauer har i detta avseende bland annat påpekat att solidaritetstanken endast är svagt närvarande i detta system (vilket fungerar enligt kapitaliseringsprincipen) att den täckningsnivå som erbjuds går långt utöver den nivå som garanteras av den grundläggande ålders- och efterlevandeförsäkringen, att tillräckligt kapital för betalning av dessa förmåner – vilken säkerställs via privata organ – har kapitaliserats och att nämnda system endast är obligatoriskt för en del av lönearbetarna.

22. Samtidigt som Alfred Knauer vidare, med hänvisning till domen Beerens,[9] har medgett att alla förmåner som betalas med tillämpning av ett nationellt regelverk som har anmälts i enlighet med artikel 9 i förordning nr 883/2004 ska kvalificeras som ”sociala trygghetsförmåner” vilka nödvändigtvis omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning, har han gjort gällande att anmälan inte rör den del som motsvarar de förmåner som betalats på grundval av de avgifter som erlagts utöver den lagliga skyldigheten, vars innehåll inte har preciserats i BPVG. Enligt honom är dessa förmåner avtalsförmåner eller lagstiftade förmåner som inte har utbetalats med tillämpning av lagen.

8 — EGT L 209, s. 46.

9 — 35/77, EU:C:1977:194.

23. Utan att det är nödvändigt att vidare undersöka skillnaden mellan de rättsliga systemen för social trygghet och de kompletterande systemen,[10] räcker det att konstatera att om en lag eller nationell föreskrift inte har angivits i förklaringen innebär det enligt domstolens fasta praxis inte i sig att denna lag eller föreskrift inte omfattas av tillämpningsområdet för systemet för samordning av de sociala trygghetssystemen. Den omständigheten att en medlemsstat i sin förklaring inte har angivit en lag innebär däremot att de förmåner som beviljas med stöd av denna lag ska anses som sociala trygghetsförmåner.[11]

24. Furstendömet Liechtenstein har emellertid, såväl i den förklaring det gjorde med tillämpning av artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen,[12] som i den förklaring som anmälts med tillämpning av artikel 9.1 i förordning nr 883/2004,[13] inte bara nämnt den första pelaren, som motsvarar lagen om ålders- och efterlevandeförsäkring (Gesetz über die Alters- und Hinterlassenerversicherung), av den 14 december 1952,[14] utan också den andra pelaren, som särskilt omfattar BPVG.

25. Eftersom förklaringen avseende BPVG inte omfattar något undantag avseende vissa förmåner, ska alla förmåner som beviljas på grundval av denna lagstiftning anses vara sociala trygghetsförmåner i den mening som avses i den unionslagstiftning som är tillämplig på området för samordning av sociala trygghetssystem.

26. Det ska således kontrolleras huruvida denna lagstiftning utgör hinder för att den ålderspension som betalas av pensionskassan Hilti i Liechtensteins yrkesbaserade försäkringssystem inkluderas i underlaget för de sjukförsäkringsavgifter som den försäkrade genom det österrikiska sjukförsäkringssystemet betalar.

B – *Likvärdigheten mellan ålderspension som betalas enligt Liechtensteins yrkesbaserade försäkringssystem och ålderspension som betalas enligt det österrikiska lagstadgade systemet*

27. Det ska inledningsvis erinras om att artikel 30 i förordning nr 883/2004 tillåter en institution i en medlemsstat som ska betala en pension att göra avdrag från denna pension för att täcka avgifter för att erhålla sjukförmåner, om en institution i denna medlemsstat ska betala kostnaderna för dessa förmåner.

28. I sådana situationer som Alfred Knauers och Rudolf Mathis, där en person erhåller en eller flera pensioner med stöd av en eller flera medlemsstaters lagstiftning, föreskrivs i förordning nr 883/2004 precisa bestämmelser för att fastställa på vilka behöriga institutioner det ankommer att tillhandahålla och bekosta vårdförmåner.[15] I denna samling regler som är avsedd att undvika de komplikationer som skulle kunna följa av en kumulering av tillämpliga nationella regelverk återfinns, i synnerhet, regeln i artikel 23 i nämnda förordning, enligt vilken vårdförmånerna ska bekostas av institutionen i bosättningsmedlemsstaten, under förutsättning att den berörda personen erhåller pension och är berättigad till dessa förmåner enligt lagstiftningen i den medlemsstaten.

10 — Avseende denna åtskillnad hänvisar jag till mitt förslag till avgörande av i dag kommissionen/Malta (C-12/14).

11 — Se, för ett liknande resonemang dom Martínez Losada m.fl. (C-88/95, C-102/95 och C-103/95, EU:C:1997:69, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

12 — EUT C 127, 2003, s. 35.

13 — Denna förklaring offentliggjordes av Europeiska kommissionen. Vid tidpunkten för upprättandet av detta förslag till avgörande finns den tillgänglig på webbplatsen http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=liechtenstein&mode=advancedSubmit&langId=fr&policyArea=&type=0&country=0&year=0.

14 — LGBl. 1952, nr 29, i den version som var tillämplig vid tidpunkten för händelserna i målet vid den nationella domstolen.

15 — Dessa bestämmelser anges i artiklarna 23–28 i denna förordning.

29. Det har emellertid inte bestritts att Alfred Knauer och Rudolf Mathis är berättigade till såväl pension som vårdförmåner enligt den österrikiska lagstiftningen och att det i den föreskrivs avdrag för avgifterna. De tillämpningsvillkor som föreskrivs i artikel 30 i förordning nr 883/2004 för uttag av avgifter är således uppfyllda.

30. Det återstår att fastställa huruvida detta uttag kan göras inte bara på den österrikiska ålderspensionen, utan även på den ålderspension som har betalats av Liechtensteins yrkesbaserade pensionssystem.

31. Det ska i detta hänseende påpekas att eftersom förordning nr 883/2004 endast är ett verktyg för samordning av de nationella lagstiftningarna vilka den inte har till syfte att harmonisera,[16] behåller medlemsstaterna sin behörighet att fastställa vilken inkomst som ska beaktas vid beräkningen av de sociala avgifterna.[17] De kan således i princip i underlaget för sjukförsäkringsavgifterna inbegripa de pensioner som har betalats av andra medlemsstater eller EES-stater.[18]

32. Medlemsstaterna ska likafullt iaktta unionsrätten vid utövandet av denna behörighet.[19]

33. I artikel 30 i förordning 987/2009 fastställs en uttrycklig gräns genom inrättandet av ett högsta belopp för avgifterna på grundval av alla utbetalda pensioner, fastställt till det belopp som skulle tas ut av en person som erhåller en pension med samma belopp från en behörig medlemsstat. Uttaget av avgifter som beräknas på pensioner som betalats av flera medlemsstater är således begränsat till sitt belopp. Är det då även begränsat vad gäller själva principen?

34. Som den hänskjutande domstolen med fog har understrukit kan en sådan begränsning följa av tillämpningen av den princip om likvärdighet av förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser som anges i artikel 5 i förordning nr 883/2004.

35. Även om alla de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol som har ingett synpunkter till domstolen instämmer i att tillämpligheten av denna princip ska erkännas, har de radikalt olika uppfattning om huruvida sådana åldersförmåner som dem som omfattas av BPVG respektive ASVG ska betraktas som likvärdiga.

36. För sjukförsäkringskassan är den österrikiska lagstadgade pensionen och de pensioner som betalats enligt Liechtensteins yrkesbaserade försäkringssystem likvärdiga. Den har i detta avseende gjort gällande att det österrikiska systemet är uppbyggt så att den försäkrade kan bibehålla sin invanda levnadsstandard enbart genom de lagstadgade förmåner som omfattas av den första pelaren. I Liechtenstein garanteras däremot denna nivå av förmåner genom den andra pelaren, vilken spelar en avgörande roll, medan den första pelaren endast tjänar till att säkerställa ett existensminimum. Avgifterna i det österrikiska lagstadgade systemet är för övrigt tre gånger högre än i Liechtenstein. Pensionskassan har vidare gjort gällande att BPVG föreskriver en skyldighet att vara försäkrad genom ett yrkesbaserat försäkringssystem och att den lagen innehåller tydliga och klara bestämmelser avseende avgifternas storlek, vilken typ av förmåner som försäkringen avser och regler för organisation och kontroll av de försäkringsinstitutioner som sköter dessa system. Den har tillagt att det även finns regler för den del av det yrkesbaserade systemet som går utöver de lägsta lagstadgade förmånerna, varför försäkringsinstitutionernas ”avtalsfrihet” är extremt begränsad. På samma sätt har inte en enskild arbetstagare frihet att skriva in sig i ett sådant system eller att bestämma innehållet i detta. Sjukförsäkringskassan har preciserat att begreppet förmåner ”som går utöver lagstadgade skyldigheter” inte bara inbegriper de kompletterande fakultativa förmånerna, utan även förmåner som betalas med stöd av de avgifter som betalas före den lagstadgade skyldigheten. Den har understrukit att de avgifter

16 — Se dom Derouin (C-103/06, EU:C:2008:185, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

17 — Ibidem (punkt24).

18 — Se, för ett liknande resonemang, dom Nikula (C-50/05, EU:C:2006:493, punkterna 24 och 25).

19 — Ibidem, punkt 24 och där angiven rättspraxis.

som betalas med tillämpning av BPVG erhåller samma skattebehandling som de avgifter som betalas enligt den obligatoriska försäkringen i enlighet med ASVG i Österrike. Den har slutligen påpekat att det i ASVG föreskrivs att, när en person är försäkrad enligt ett kompletterande fakultativt system, avgifter till sjukförsäkringssystemet även ska betalas avseende förmåner som utgår enligt ett sådant system. Sjukförsäkringskassan har dragit slutsatsen att en underlåtenhet att beakta de förmåner som gränsarbetare erhåller på grund av den verksamhet som de utövat i Liechtenstein skulle medföra en skillnad i behandling i förhållande till personer som har utövat sin yrkesverksamhet uteslutande inom det nationella territoriet.

37. Alfred Knauer anser tvärtom att de förmåner som betalas enligt det österrikiska pensionssystemet inte är likvärdiga med de som betalas enligt Liechtensteins yrkesbaserade försäkringssystem i och med att det föreligger ett flertal strukturella skillnader dem emellan. Utöver de argument som jag har anfört ovan inom ramen för frågan huruvida Liechtensteins yrkesbaserade försäkringssystem omfattas av sakområdet för förordning nr 883/2004,[20] har Alfred Knauer särskilt påpekat att detta system är en avbild av det schweiziska yrkesbaserade försäkringssystemet som, bland annat, karaktäriseras av den autonomi som försäkringsinstitutionerna har, vilka kan omfattas av privaträtten vad gäller deras organisation, finansiering och förvaltning samt av tillämpningen av kapitaliseringsprincipen och likvärdighetsprincipen, vilket innebär att förmånernas belopp bestäms beroende på avgifternas belopp.

38. Den österrikiska regeringen och EFTA:s övervakningsmyndighet har gjort gällande att förmåner som betalas av en medlemsstat ska anses vara likvärdiga med dem som en annan medlemsstat betalar när båda omfattas av tillämpningsområdet för systemet för samordning av de sociala trygghetssystemen.

39. Kommissionen har föreslagit att begreppet ”likvärdiga” förmåner ska tolkas på samma sätt som begreppet förmåner ”av samma slag” i artikel 53.1 i förordning nr 883/2004. Sociala trygghetsförmåner ska således betraktas som likvärdiga när deras syfte, beräkningsgrund och villkor därför är identiska.

40. Innan jag bedömer de olika förevarande teserna för att kunna besvara den hänskjutande domstolens tolkningsfråga, ska jag undersöka syftet med principen om likvärdighet beträffande de förmåner som anges i artikel 5 a i förordning nr 883/2004 och vilken specifik betydelse som ska ges begreppet likvärdighet inom ramen för denna bestämmelse.

41. Som följer av skäl 9 i förordning nr 883/2004, är artikel 5 i förordningen en kodifiering av en fast rättspraxis enligt vilken principen om likvärdighet av de faktiska omständigheterna är ett särskilt uttryck för den allmänna icke-diskrimineringsprincipen, vilken tillämpas på det specifika området samordning av sociala trygghetslagstiftningar. Enligt denna rättspraxis ska, i syfte att säkerställa ett effektivt utövande av rätten till fri rörlighet, situationer som uppkommit i en medlemsstat behandlas på samma sätt som om de hade uppkommit i den medlemsstat där lagstiftningen är tillämplig.

42. Även om likvärdighetsprincipen, i enlighet med detta traditionella synsätt, i kommissionens ursprungliga förslag[21] framställdes som en särskild del av principen om likabehandling,[22] har unionslagstiftaren slutligen stadgat den i en fristående artikel, vilken kan anses innebära nya möjligheter som det ankommer på rättspraxis att visa.[23]

43. Denna artikel är indelad i två punkter, varav den ena avser likvärdighet av förmåner och andra inkomster och den andra likvärdighet beträffande omständigheter eller händelser.

20 — Punkt 21 i detta förslag till avgörande.

21 — Förslag till rådets förordning (EG) om samordning av de sociala trygghetssystemen, KOM(1998) 779 slutlig.

22 — Se artikel 3.2 och 3.3 i ovannämnda förslag.

23 — Se, bland annat, för en analys av denna nya artikel, Mavridis, P., ”L’assimilation des faits en droit communautaire: un nouveau principe?”, *Revue de droit sanitaire et social*, nr 4, 2011, s. 629, och Rennuy, N., ”Assimilation, territoriality and reverse discrimination: a shift in European social security law?”, *European journal of social law*, nr 4, 2011, s. 289.

44. Det ska inledningsvis påpekas att den princip som anges i artikel 5 b i förordning nr 883/2004, som ger de omständigheter eller händelser som inträffat i en annan medlemsstat samma rättsverkningar som dem som sker genom ”liknande” omständigheter eller händelser som inträffat i den medlemsstat där lagstiftningen är tillämplig, enligt min uppfattning inte kan tillämpas i en sådan situation som den som är aktuell i förevarande mål, vilken avser en jämförelse av två förmåner. Denna bestämmelse om likvärdighet av ”omständigheter eller händelser” förefaller däremot motsvara de vanligaste tillämpningarna i rättspraxis av kravet på likvärdighet som en förlängning av likabehandlingen.

45. Jag finner nämligen i rättspraxis flera fall där perioder som har fullgjorts i en annan medlemsstat, i syfte att ge tillgång, bibehålla eller förlänga rätten till sociala förmåner eller i syfte att beräkna dem, har likställts med perioder som har förflutit i den medlemsstat där förmånerna har begärts.

46. Med avseende på nationell lagstiftning om villkoren för beviljande av en invaliditetspension, i vilken föreskrivs en förlängning under vissa omständigheter, såsom sjukdom eller arbetslöshet, av den referensperiod som pågick innan invaliditeten inträffade, under vilken den försäkrade ska ha betalat ett minimiantal avgifter för att ha rätt till pension, medan en sådan förlängning inte är möjlig när de omständigheter som gör förlängningen möjlig inträffar i en annan medlemsstat, har domstolen sålunda slagit fast att den kan avskräcka migrerande arbetstagare från att utöva sin rätt till fri rörlighet. [24]

47. Domstolen har även angett att när rätten till barnpension förlängs efter en viss ålder för personer som har rätt till pensionen och vilkas utbildning avbryts på grund av att de fullgör sin militärtjänst, ska denna stat likställa den militärtjänst som har fullgjorts i en annan medlemsstat med militärtjänst som har fullgjorts enligt den egna lagstiftningen. [25]

48. Domstolen har även slagit fast att en nationell lagstiftning inte fick uppställa villkor för att perioder som ägnats åt vård av barn, vilka fullgjorts i en annan medlemsstat, skulle likställas med försäkringsperioder, medan inget villkor föreskrevs för beaktande av samma perioder som fullgjorts inom landet vid beräkningen av ålderspension. [26]

49. Domstolen har även tillämpat likvärdighetsprincipen inom ramen för genomförande av villkor för förlust eller indragning av rätten till förmåner. Domstolen har således funnit att unionsrätten inte utgör hinder för att en medlemsstat likställer en händelse, såsom fängelsevistelse, som om den inträffar inom landet utgör en grund för förlust eller indragning av rätten till förmåner, med motsvarande händelse som inträffar i en annan medlemsstat. [27] En tillämpning av likvärdighetsprincipen kan således, i vissa fall, leda till likabehandling till fördel eller nackdel för den berörda personen.

50. Det är mindre vanligt att i rättspraxis finna situationer som är knutna till principen om likställande av förmåner och andra inkomster, vilken anges i artikel 5 a i förordning nr 883/2004.

51. Tre domar tycks emellertid kunna knytas till sådana situationer. För det första följer det av domen Warry [28] att när den nationella lagstiftningen för rätten till invaliditetsförmåner ställer krav på en rätt till sjukvårdsförmåner, ska det beaktas att den berörda personen åtnjöt en rätt till dessa sistnämnda förmåner i en annan medlemsstat som om han hade åtnjutit dem i den medlemsstat där lagstiftningen

24 — Dom Paraschi (C-349/87, EU:C:1991:372, punkterna 22–27).

25 — Dom Mora Romero (C-131/96, EU:C:1997:317, punkt 36).

26 — Dom Kauer (C-28/00, EU:C:2002:82). Se även dom Elsen (C-135/99, EU:C:2000:647), i vilken domstolen slog fast att den behöriga institutionen i en medlemsstat har en skyldighet att för ålderspensionsändamål beakta tid som har ägnats åt vård av ett barn i en annan medlemsstat på samma sätt som om vården hade ägt rum inom landet.

27 — Dom Kenny (1/78, EU:C:1978:140).

28 — 41/77, EU:C:1977:177.

är tillämplig. Vidare kan det av domen Öztürk [29] utläsas att en medlemsstats lagstiftning inte får underställa rätten till en förtida ålderspension på grund av arbetslöshet ett krav på att den berörda personen, under en viss period före begäran om pension, har åtnjutit förmåner från arbetslöshetsförsäkringen i endast denna medlemsstat, medan samma förmåner som erhållits i en annan medlemsstat inte har beaktats. Slutligen fann domstolen, i domen Klöppel, [30] att en nationell lagstiftning i vilken det föreskrevs en förlängning av utbetalningen av vårdnadsbidrag när den andra föräldern även erhåller detta bidrag inte fick innebära att hänsyn inte togs till erhållandet av en ”jämförbar” förmån i en annan medlemsstat. Eftersom det i skäl 9 i förordning nr 883/2004 preciseras att principen om likvärdighet uttryckligen bör antas och utvecklas, ”samtidigt som innehållet och andan i rättsliga avgöranden efterlevs”, kommer jag att tolka artikel 5 i denna förordning mot bakgrund av tidigare rättspraxis, av vilken följer en princip.

52. Det kan konstateras att domstolen inte har fastställt några särskilda kriterier för åtskillnad och därmed har tillåtit en viss flexibilitet i genomförandet av likvärdighetsprincipen. Denna i rättspraxis tillåtna flexibilitet har inte ifrågasatts av unionslagstiftaren, som har avsett att förankra denna rättspraxis. Enligt min uppfattning innebär likvärdighetsprincipen, när det inte finns några särskilt angivna kriterier i rättspraxis eller lag, att en jämförande metod ska användas som är analog med den i komparativ rätt välkända metoden för funktionell likvärdighet, [31] som består i att, utöver de formella skillnaderna, inte söka en fullständig väsenslikhet mellan de aktuella förmånerna, utan en funktionell analogi. Avgörande i detta hänseende är domen Klöppel, [32] vilken begränsar sig till att påpeka att studiebidraget i Tyskland är ”jämförbart” med det österrikiska vårdnadsbidraget, utan att undersöka huruvida de båda förmånerna har exakt samma egenskaper.

53. Resonemanget i termer av funktionell likvärdighet får två konsekvenser.

54. För det första är det inte nödvändigt att för tolkningen av begreppet ”likvärdiga” förmåner, i den mening som avses i artikel 5 a i förordning nr 883/2004, tillämpa de strikta kriterier som fastslagits för tolkningen av begreppet ”förmåner av samma slag” i den mening som avses i artiklarna 10, 53 och 54 i denna förordning. För övrigt skulle unionslagstiftaren, om denne haft för avsikt att hänvisa till dessa i rättspraxis fastlagda kriterier, för tillämpningen av likvärdighetsprincipen ha återanvänt de villkor som redan använts för tillämpningen av reglerna om kumulationsförbud, i stället för att skapa ett nytt begrepp. Slutligen förefaller begreppet likvärdig förmån, vilket bygger på mer flexibla kriterier, vara vidare än begreppet förmån av samma slag. [33]

55. För det andra måste inte begreppet likvärdighet som används i artikel 5 a i förordning nr 883/2004 tolkas mer strikt än begreppet ”liknande” omständigheter eller händelser som nämns i punkten b i denna artikel. [34] Kravet på likvärdighet innebär inte i någon av dessa båda av unionslagstiftaren framställda hypoteser ett krav på strikt identitet som skulle få till följd att principens räckvidd minskas avsevärt.

56. Till vilken slutsats leder metoden med funktionell likvärdighet när det gäller en jämförelse av sådana åldersförmåner som dem som omfattas av BPVG respektive ASVG?

29 — C-373/02, EU:C:2004:232.

30 — C-507/06, EU:C:2008:110

31 — Se, bland annat, Godechot-Patris, S., ”Retour sur la notion d’équivalence au service de la coordination des systèmes”, *Revue critique de droit international privé*, 2010, s. 271.

32 — C-507/06, EU:C:2008:110.

33 — Det kan således inte uteslutas att förmåner som inte är av samma slag, såsom en ålderspension och en änkepension, som beräknas på grundval av försäkringsperioder som fullgjorts av olika personer (se, för ett liknande resonemang, dom Cordelle, C-366/96, EU:C:1998:57), ska betraktas som funktionellt likvärdiga, särskilt när det gäller huruvida de ska inbegripas i underlaget för sociala avgifter.

34 — Se, för ett liknande resonemang, Rennuy, N., op. cit., som anser att domstolen ska ”motstå frestelsen” att göra en åtskillnad mellan de båda begreppen (punkt 1, s. 298 och 299).

57. Jag anser inte att inbegripandet av förmåner enligt BPVG i sakområdet för förordning nr 883/2004 i sig kan ge dem karaktären av likvärdiga förmåner. Bortsett från att en sådan lösning skulle undergräva det krav på likvärdighet som gäller för tillämpningen av likvärdighetsprincipen, beror fastställandet av detta tillämpningsområde på rent formella kriterier [35] som inte ska anses som relevanta omständigheter vid bedömningen av likvärdighet mellan förmåner.

58. Den avgörande omständigheten är huruvida åldersförmåner enligt BPVG motsvarar ett underlag som är jämförbart med det som utgörs av förmånerna enligt ASVG, när det gäller att göra en rättvis fördelning mellan pensionärerna – oavsett pensionernas ursprung – av kostnaden för finansieringen av sjukförsäkringen.

59. För att besvara denna fråga räcker det att utgå från konstaterandet att pensionssystemen i Österrike och Liechtenstein är fundamentalt olika i den mån de ger den första och den andra pelaren väldigt olika dimensioner. Enligt den hänskjutande domstolen karaktäriseras nämligen Liechtensteins pensionssystem av en uppbyggnad i tre pelare varav den första uteslutande har till syfte att svara mot pensionärernas primära behov, medan de yrkesbaserade system som omfattas av den andra pelaren förväntas garantera den försäkrade personen ett bibehållande av dennes invanda levnadsstandard. I det österrikiska försäkringssystemet är tvärtom den täckning som erbjuds genom den första pelaren mycket mer vidsträckt, eftersom syftet med ålderspension enligt ASVG är att tillåta de försäkrade att bibehålla sin invanda levnadsstandard.

60. Således ska när det gäller fastställandet av underlaget för avgifterna – och endast när det gäller detta – de utländska pensioner som funktionellt uppfyller syftet att låta den försäkrade bibehålla sin invanda levnadsstandard anses vara analoga med pensionerna enligt ASVG. Den omständigheten att Liechtensteins yrkesbaserade försäkringssystem har flera karaktärsdrag som skiljer sig från det österrikiska systemet kan inte medföra någon annan bedömning. I synnerhet är varken den omständigheten att det österrikiska systemet fungerar enligt fördelningsprincipen medan Liechtensteins system bygger på kapitaliseringsprincipen, eller de möjligheter som ges mottagarna av förmåner enligt BPVG att på självständigt sätt inrätta sitt pensionssystem, relevanta omständigheter för att jämföra avgiftsunderlaget.

61. Slutligen anser jag att artikel 5 a i förordning nr 883/2004 ska tolkas så att den inte utgör hinder för att, vid fastställandet av underlaget för de sjukförsäkringsavgifter som ska tillämpas i pensionsmottagarens bosättningsmedlemsstat enligt en eller flera medlemsstaters lagstiftning, anse att ålderspensioner som betalas enligt ett kompletterande yrkesbaserat system i en annan medlemsstat i unionen eller en EES-stat och som anges i den förklaring som nämnda stat ska anmäla enligt artikel 9.1 i förordningen ska likställas med ålderspensioner som betalas enligt bosättningsmedlemsstatens grundläggande lagstadgade system och följaktligen i detta avgiftsunderlag. Liksom de pensioner som erhålls i bosättningsmedlemsstaten har nämnda ålderspensioner nämligen till syfte att säkerställa att deras mottagare bibehåller en levnadsstandard som är jämförbar med den de hade före pensioneringen.

III – **Förslag till avgörande**

62. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara den tolkningsfråga som Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol) har ställt på följande sätt: Artikel 5 a i rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen ska tolkas så att den inte utgör hinder för att, vid fastställandet av underlaget för de sjukförsäkringsavgifter som ska tillämpas i pensionsmottagarens bosättningsmedlemsstat enligt en eller flera medlemsstaters lagstiftning, anse att ålderspensioner som betalas enligt ett kompletterande yrkesbaserat system i en

35 — Dessa kriterier rör förmånernas rättsliga grund eller huruvida de anges i de förklaringar som unionens medlemsstater eller EES-staterna ska anmäla enligt artikel 9.1 i förordning 883/2004.

annan medlemsstat i unionen eller en EES-stat och som anges i den förklaring som nämnda stat ska anmäla enligt artikel 9.1 i förordningen ska likställas med ålderspensioner som betalas enligt bosättningsmedlemsstatens grundläggande lagstadgade system och följaktligen i detta avgiftsunderlag. Liksom de pensioner som erhålls i bosättningsmedlemsstaten har nämnda ålderspensioner nämligen till syfte att säkerställa att deras mottagare bibehåller en levnadsstandard som är jämförbar med den de hade före pensioneringen.