FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 26. oktober 2000 [1]

I — Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, der er forelagt af »Lapin lääninoikeus«, en finsk forvaltningsdomstol, rejser spørgsmål om fortolkningen af artikel 28a og artikel 33, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet [2], og nærmere bestemt det spørgsmål, om en svensk statsborger, der har bopæl i Finland, og som faktisk alene modtager en svensk alderspension, er bidragspligtig i Finland. Republikken Finland begrunder den påståede pligt til betaling af folkepensions- og sygeforsikringsbidrag med, at den pågældende person har bopæl i Finland.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Rådets forordning af 14.6.1971 i den for den foreliggende sag afgørende affattelse — konsolideret udgave (EFT C 325 af 10.12.1992, s. 1).

II — Sagens faktiske omstændigheder

2. Sulo David Rundgren, der er sagsøger i hovedsagen (herefter »sagsøgeren«), og som siden 1975 har været svensk statsborger, forlod Sverige den 29. september 1989 for at bosætte sig i Finland. Fra 1991 til 1996 modtog han fra Sverige som følge af tjeneste i den offentlige administration folkepension, tjenestemandspension samt en livrente som følge af en arbejdsulykke. Fra 1994 til 1996 havde han ikke andre indkomster end de svenske pensioner og renter.

3. I Finland er sagsøgeren i forbindelse med skatteansættelse i 1994 blevet pålagt at betale et beløb på 2 299,20 FIM i folkepensionsbidrag og 4 611,21 FIM i sygeforsikringsbidrag, i 1995 et beløb på 1 279,01 FIM i folkepensionsbidrag og 4 091,15 FIM i sygeforsikringsbidrag, og i

1996 et beløb på 4 465,40 i sygeforsikringsbidrag.

4. Ved den kompetente appelmyndighed (Verotuksen Oikaisulautakunta) nedlagde sagsøgeren påstand om at blive fritaget for pligten til indbetaling af folkepensions- og sygeforsikringsbidrag for årene 1991 til 1996. Hans anmodning blev afvist med den begrundelse, at en pensionist, der bor i Finland, i henhold til Rådets forordning nr. 1408/71 om social sikring ganske vist ikke er forpligtet til at betale sygeforsikringsbidrag, hvis han ikke har ret til pension eller rente i denne medlemsstat. Dette skulle bevises ved fremlæggelse af en erklæring fra Folkepensionsanstalten. Sagsøgeren havde fremlagt en erklæring, ifølge hvilken han hverken har anmodet om eller modtaget folkepension i Finland; han havde således ikke bevist, at han ikke har krav på pension i Finland. Derfor fandt den nævnte forordning ikke anvendelse.

5. Sagsøgeren anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse. Han begrundede bl.a. sit søgsmål således:

— Da han ikke har nogen indkomst, der er underlagt skattepligt i Finland, og han derfor ikke betaler indkomstskat dér, kan han ikke afkræves nogen afgiftslignende bidrag.

— Som følge af den pension og livrente, som han modtager fra Sverige, har han heller ikke krav på at modtage pension fra Finland.

— Det er i princippet Sverige, der hæfter for alle de ydelser, som sagsøgeren har ret til. Republikken Finland kan, hvis den ønsker det, forlange alle de omkostninger, som den har båret, tilbage fra Sverige.

— Sagsøgeren har i den periode, hvor han boede i Sverige, betalt alle bidrag til finansiering af pensions- og sygeforsikring, der havde til formål at sikre hans sociale beskyttelse, efter han var gået på pension. Sagsøgeren har i øvrigt anført, at han i Sverige betalte folkepensions- og sygeforsikringsbidrag i form af en svensk lokalskat. Hvis han pålægges afgifter i Finland, vil han blive udsat for dobbeltbeskatning. En person, der er bosat i Sverige, og som modtager pension og livrente fra Finland, bliver ikke forpligtet til at betale tilsvarende bidrag i Sverige. Sagsøgeren forskelsbehandles således på en ulovlig måde.

III — De anvendelige bestemmelser

1) *Fællesskabsretlige bestemmelser*

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 (herefter »forordningen«).

6. Artikel 13, stk. 2, litra f), har følgende ordlyd:

»2. Med forbehold af artikel 14 til 17:

[...]

f) er en person, som ophører med at være omfattet af en medlemsstats lovgivning, uden at han bliver omfattet af en anden medlemsstats lovgivning i overensstemmelse med en af reglerne i ovenstående litraer eller med en af de i artikel 14 til 17 omhandlede undtagelser eller særlige regler, omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovgivning alene.«

7. Artikel 28a lyder således:

»Såfremt en person, der har ret til pension eller rente i medfør af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, er bosat i en medlemsstat, efter hvis lovgivning retten til naturalydelser ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse, og efter hvis lovgivning den pågældende *ikke har ret til pension eller rente*[3], påhviler udgifterne ved naturalydelser udredet til den pågældende og til hans familiemedlemmer den efter reglerne i artikel 28, stk. 2, bestemte institution i en af de medlemsstater, der er kompetent med hensyn til pensioner, for så vidt den nævnte pensionist (rentemodtager) og hans familiemedlemmer ville have haft ret til disse ydelser i medfør af den for nævnte institution gældende lovgivning, såfremt de var bosat i den medlemsstat, på hvis område den nævnte institution er beliggende.«

8. Artikel 33 bestemmer følgende:

»1. Den institution i en medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller

3 — I det følgende vil jeg flere gange vende tilbage til denne fremhævelse.

rente, og som efter den lovgivning, der gælder for institutionen, skal tilbageholde bidrag, der påhviler pensionisten eller rentemodtageren til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab, er berettiget til at foretage sådanne tilbageholdelser, beregnet i overensstemmelse med den pågældende lovgivning, i den pension eller rente, som institutionen skal udbetale, for så vidt en institution i den nævnte medlemsstat skal bære udgifterne ved de ydelser, der er udredet i medfør af artikel 27, 28, 28a, 29, 31 og 32.

2. Når en pensions- eller rentemodtager i de i artikel 28a omhandlede tilfælde i kraft af sin bopæl skal indbetale bidrag, eller tilsvarende beløb skal tilbageholdes, til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han har bopæl, kan sådanne bidrag ikke indkræves.«

9. For klarhedens skyld vender jeg i det følgende tilbage til forordningens øvrige relevante bestemmelser, når det er nødvendigt.

2) *Nationale retsforskrifter*

10. Ifølge § 1 i kansaneläkelaki (lov om folkepension) er personer, der er fyldt 16 år, og som har bopæl i Finland, forsikret med hensyn til alderdom, invaliditet og arbejdsløshed. Det bestemmes i samme lovs § 4, at den forsikredes forsikringsbidrag fastsættes på grundlag af det samlede antal skatteenheder, som er lagt til grund ved opgørelsen af hans kommuneskat for det foregående år, skatteåret.

11. § 1 i Sairausvakuutuslaki (lov om sygeforsikring) bestemmer, at alle personer, der har bopæl i Finland, i henhold til denne lov er forsikret mod sygdom. I henhold til den nævnte lovs § 33, stk. 2, fastsættes den forsikredes forsikringsbidrag på grundlag af det samlede antal skatteenheder, som er lagt til grund ved opgørelsen af hans kommuneskat for det foregående år, skatteåret.

12. Spørgsmålet, om en person ved anvendelse af socialforsikringslovgivningen skal anses for at have bopæl i Finland, skal afgøres efter § 1, stk. 2, i lov af 30. december 1993 (1573/93) om anvendelsen af lovgivning om socialsikring på grundlag af bosætning, i den udstrækning andet ikke følger af en international konvention, som Finland har tiltrådt.

13. Artikel 6, stk. 1, i den nordiske konvention om social sikring (herefter »konventionen«) bestemmer, at den, der har bopæl i et nordisk land, er omfattet af lovgivningen i bopælslandet, i den udstrækning andet ikke følger af konventionen.

IV — Anmodningen om præjudiciel afgørelse

14. Den forelæggende ret har i sin anmodning om præjudiciel afgørelse gengivet de udtalelser, der er blevet indgivet af instanserne, som har deltaget i hovedsagen, af Tornio kommunes befuldmægtigede i skatteanliggender, af Folkepensionsanstalten, af Social- og Sundhedsministeriet, samt af den svenske myndighed, der er kompetent i forbindelse med ydelser ved sygdom og folkepension. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det i den foreliggende sag først og fremmest drejer sig om, hvorvidt fællesskabsretten er til hinder for anvendelsen af de finske bestemmelser, hvorefter sagsøgeren er forpligtet til at betale folkepensions- og sygeforsikringsbidrag til den lovpligtige forsikring på grund af sin indtægt fra Sverige. Den har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse.

V — De præjudicielle spørgsmål

»1) Finder traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, forordning (EØF) nr. 1408/71 om social sikring eller forordning nr. 1612/68/EØF om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet anvendelse på den foreliggende sag, selv om Sulo Rundgren er flyttet fra Sverige til Finland allerede den 29. september 1989, det vil sige inden at aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS-aftalen) trådte i kraft for Finlands vedkommende?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal udtrykket 'ikke har ret til pension eller rente' i artikel 28a i forordning (EØF) nr. 1408/71 om social sikring da fortolkes således, at dette kendetegn allerede er opfyldt, når

a) Sulo Rundgren ikke har ret til folkepension, eller

b) når Sulo Rundgren ikke har ret til pension på grundlag af erhvervsarbejde, eller

c) er kendetegnet først opfyldt, når både litra a) og litra b), samtidig foreligger med hensyn til Sulo Rundgren?

Skal det ved fortolkningen af det ovennævnte udtryk desuden lægges til grund, at der ved ret til pension i dette tilfælde sigtes til Sulo Rundgren's principielle ret til pension fra Finland, således at der ikke ville blive taget hensyn til hans faktiske forhold, såsom hans svenske pensions- og livrenteindtægters betydning for at modtage pension i Finland, eller sigtes der med retten til pension til konkrete forhold,

således at Sulo Rundgren's svenske pensions- og livrenteindtægters betydning for at modtage pension i Finland ville blive taget i betragtning ved fortolkningen af udtrykket?

3) Omfatter anvendelsesområdet for de i artikel 33, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1408/71 om social sikring omhandlede bidrag og tilsvarende beløb, der opkræves til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab (i Finland bidrag til sygeforsikring), også bidrag, der opkræves til forsikring med hensyn til alderdom, arbejdsløshed og uarbejdsdygtighed (i Finland bidrag til folkepensionsforsikring)? Såfremt spørgsmålet besvares benægtende, er det da muligt at undlade at opkræve sidstnævnte bidrag i henhold til nogen anden artikel i forordningen, navnlig når henses til forordningens anvendelsesområde, som fremgår af artikel 1, litra b), c) og g)?

4) Hvilken virkning for fortolkningen af artikel 28a og artikel 33, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1408/71 om social sikring har den omstændighed, at Finland og Sverige sammen med de øvrige nordiske lande i henhold til nævnte forordnings artikel 36, stk. 3, og den nordiske konvention om social sikring (konvention 106/93) har aftalt, at de giver afkald på enhver refusion af udgifter i forbindelse med naturalydelser?

5) Såfremt artikel 28a og artikel 33, stk. 2, i den i ovennævnte afsnit nævnte forordning anvendes således, at Sulo Rundgren i Finland kan afkræves bidrag til folkepensions- og sygeforsikring, kan Sulo Rundgren da alligevel i henhold til forordningens artikel 17a tilbagevirkende anmode om at blive fritaget for at være omfattet af Finlands lovgivning, eller skal anmodningen være fremsat inden forpligtelsen til at betale bidrag i henhold til Finlands lovgivning er blevet fastsat? Hvilken betydning har i sidstnævnte tilfælde den omstændighed, at Sulo Rundgren muligvis ikke har haft kendskab til den ved forordningens artikel 17a hjemlede mulighed?

6) Skal EF-traktatens artikel 48 (nu artikel 39 EF), og navnlig Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, fortolkes således, at Finland ikke i den foreliggende sag er berettiget til de folkepensionsbidrag og sygeforsikringsbidrag, som er blevet afkrævet Sulo Rundgren i henhold til Finlands nationale lovgivning?

7) Skal artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1408/71 eller EF-traktatens artikel 6 (nu artikel 12 EF) fortolkes således, at Sulo Rundgren i den foreliggende sag er blevet gjort til genstand for forbudt forskelsbehandling?

8) Kan Sulo Rundgren direkte påberåbe sig EF-traktaten eller andre fælles-

skabsretlige bestemmelser, fordi han muligvis på samme grundlag har måttet betale skattelignende bidrag både til Finland og til Sverige som følge af de forskellige metoder til finansiering af sociale sikringsordninger, der er blevet vedtaget af Finland og Sverige?«

VI — Parternes indlæg

15. Den finske regering og Kommissionen har indgivet indlæg i sagen. På Domstolens anmodning har også den svenske regering indgivet et skriftligt indlæg vedrørende besvarelsen af spørgsmålene.

1) *Den finske regering*

16. For så vidt angår den nationale lovgivning har den finske regering indledningsvis generelt anført, at ordningen med socialsikring i Finland hovedsagelig er baseret på, at der er bopæl i Finland. I henhold til loven er en person, der har bopæl i Finland, automatisk forsikret. Den forsikrede deltager i finansieringen af ordningen ved betaling af bidragene. Disse indkræves i form af en skattelignende afgift. Den forsikredes krav på ydelse har ingen forbindelse til indbetaling af bidragene. Enhver person, der har bopæl i Finland, og som er fyldt 16 år, er i øvrigt forsikret med hensyn til alderdom, invaliditet og arbejdsløshed i henhold til lov. En person, der har haft bopæl i Finland mindst tre år efter det fyldte 16. år, erhverver ret til folkepension. Folkepensionen beregnes på grundlag af, hvor længe man har haft bopæl i Finland. Den har til formål at garantere de personer, der kun modtager en ringe pension — eller slet ingen pension — på grundlag af deres tidligere erhvervsarbejde, en minimumsindkomst. Derfor fradrages folkepensionen ved beregningen af øvrige pensioner. Hvis pensionerne overstiger et vist loft, kommer folkepensionen ikke længere til udbetaling.

17. Den nordiske konvention om social sikring er en konvention i artikel 8 i forordning nr. 1408/71's forstand[4]. Forordningen finder anvendelse på personer, der ikke er omfattet af forordning nr. 1408/71's anvendelsesområde, som f.eks. statsborgere fra et tredjeland eller personer, der ikke har erhvervsarbejde. I henhold til konventionen er en pensionsmodtager, der fuldstændig er ophørt med sin erhvervsmæssige beskæftigelse, underlagt lovgivningen i den stat, hvor han har bopæl. Inden for rammerne af konventionen er de nordiske lande i øvrigt blevet enige om gensidigt at give afkald på refusion af udgifter til naturaydelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 36 i forordning nr. 1408/71.

4 — Bestemmelsen har følgende ordlyd:
»1. To eller flere medlemsstater kan, såfremt der måtte være behov herfor, afslutte overenskomster med hinanden på grundlag af denne forordnings principper og grundtanker.
2. Enhver medlemsstat skal i overensstemmelse med artikel 97, stk. 1, afgive meddelelse om enhver overenskomst, som den i henhold til stk. 1 afslutter med en anden medlemsstat.«

18. Hvad angår den svenske lovgivning må man også gå ud fra, at retten til ydelser ved sygdom er afhængig af, om der er bopæl i medlemsstaten. Den svenske lovgivning forbinder ikke denne ret med bidragsbetalinger og heller ikke med udøvelsen af erhvervsarbejde eller modtagelse af pension. Retten til ydelser ophører, når personen forlader Sverige. Der indkræves intet socialbidrag af en pension.

19. Uanset om man lægger forordning nr. 1408/71 — og særligt dennes artikel 13, stk. 2, litra f) — eller den nordiske konvention om social sikring til grund, er det Finland, der er kompetent med hensyn til en pensionsmodtager, der befinder sig i en situation, som sagsøgerens.

20. For så vidt angår den konkrete besvarelse af de enkelte præjudicielle spørgsmål, har den finske regering anført følgende:

Det første spørgsmål

21. Forordning nr. 1408/71 har fundet anvendelse i Finland og i Sverige siden disse landes tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde i begyndelsen af 1994. Forordningens personelle anvendelsesområde er reguleret i artikel 2 [5]. Domstolens praksis har i så henseende ligestillet pensionsmodtageres stilling med arbejdstageres. Derfor er det ikke udelukket, at forordningen kan finde anvendelse i den foreliggende sag. Derimod har Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet [6] til formål at regulere de vandrende arbejdstageres situation. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag. Forordning nr. 1612/68 finder derfor ikke anvendelse i den foreliggende sag.

Det andet spørgsmål

22. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret at få oplyst, om der med udtrykket »ikke har ret til pension eller rente« i artikel 28a menes enhver form for pension eller rente, altså også pensioner på grund af erhvervsarbejde og den finske folkepension, samt om der er tale om den abstrakte retsstilling med hensyn til en pension, eller om der er tale om et konkret pensionskrav. Den finske regering er af den opfattelse, at dette spørgsmål alene kan besvares i sammenhæng med afdeling 5 i forordning nr. 1408/71 i dens helhed. Formålet med samspillet mellem artikel 28a og 33 er at forhindre situationer, hvor en pensionsmodtager tvinges til at betale bidrag, selv om han allerede har erhvervet ret til ydelser ved sygdom i en anden medlemsstat. Efter den finske regerings

5 — Artikel 2, stk. 1, lyder således:
»1. Denne forordning finder anvendelse på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater [...]«.

6 — EFT 1968 II, s. 467.

opfattelse er der i den foreliggende sag ikke tale om en sådan situation. I betragtning af bestemmelsernes formål må en »principiel« ret til pension anses for at være ret til pension i denne bestemmelses forstand. Det kommer altså ikke an på, om en pension virkelig kommer til udbetaling. Den situation, som sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, er derfor en af de situationer, der reguleres af artikel 27[7] i forordning nr. 1408/71. Under disse omstændigheder kan artikel 28a og artikel 33, stk. 2, ikke være til hinder for den pligt til at indbetale bidrag, der fremgår af den finske lovgivning.

Det tredje spørgsmål

23. Artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 vedrører alene ydelser ved sygdom og moderskab og bidrag, der har sammenhæng hermed. Forordningen fastsætter derfor ingen bestemmelser, der vedrører bidrag til folkepension og indskrænker en indkrævning af sådanne. Sådanne skattelignende afgifter har ingen sammenhæng med kravet på pension. Folkepensionsbidragene kan derfor ikke anses for at være bidrag i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 1408/71.

Det fjerde spørgsmål

24. Den finske regering har henvist til, at den nordiske konvention om social sikring er blevet vedtaget på samme tid, som forordning nr. 1408/71 blev anvendelig. Bestemmelserne er nødvendige, da forordningen ikke tager tilstrækkeligt højde for de tilfælde, hvor kravet på naturalydelser ved sygdom ikke er bundet til en forbindelse til en pension. Det følger deraf, at bestemmelserne i den nordiske konvention om social sikring ikke er i strid med forordningens artikel 28a og artikel 33, stk. 2.

Det femte spørgsmål

25. Med henblik på besvarelsen af det femte spørgsmål har den finske regering henvist til, at artikel 17a[8] fastsætter en undtagelse til den bestemmelse, der fremgår af artikel 13, stk. 2, litra f). I bestemte tilfælde kan pensionsmodtageren vælge mellem lovgivningen i den stat, hvor han bor, og den stat, hvor han arbejder. Idet den finske regering henviser til formålet med og forarbejderne til bestemmelsen, fastslår den, at artikel 17a kun er anvendelig i tilfælde, hvor den medlemsstat, der bærer udgifterne ved pensionen eller renten, også skal udrede ydelser ved sygdom og moderskab. Dette er ikke tilfældet i den forelig-

7 — Artikel 27 har følgende ordlyd:
»En person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i to eller flere medlemsstater, herunder lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende er bosat, og som har ret til ydelser efter lovgivningen i sidstnævnte medlemsstat, i givet fald under iagttagelse af bestemmelserne i artikel 18 og bilag VI, modtager, ligesom sine familiemedlemmer, disse ydelser fra bopælsstedets institution og for denne institutions regning, som om den pågældende alene var berettiget til pension eller rente efter den sidstnævnte medlemsstats lovgivning.«

8 — Jf. nedenfor i punkt 72.

gende sag. Ydelser ved sygdom skal alene udredes efter finsk lovgivning.

Det andet, det tredje og det sjette spørgsmål

Det sjette, det syvende og det ottende spørgsmål

26. Den finske regering lægger til grund, at den forelæggende ret med de tre spørgsmål ønsker at få opklaret, om indkrævningen af bidrag er i strid med en fællesskabsretlig bestemmelse. Den finske regering er af den opfattelse, at der ikke foreligger nogen uoverensstemmelse. Det forhold, at forskellige medlemsstater anvender forskellige lovgivninger, er ikke i sig selv diskriminerende. Under disse forudsætninger kan man heller ikke sammenligne sagsøgerens situation med situationen for en person, der har bopæl i Sverige. Denne skal tværtimod — uafhængigt af sit statsborgerskab og sin indkomsts oprindelse — behandles som enhver anden person med bopæl i Finland. Indkrævningen af bidrag strider derfor ikke imod det i fællesskabsretten indeholdte forbud mod forskelsbehandling.

28. Det andet, det tredje og det sjette spørgsmål, som Kommissionen tager stilling til under ét, er efter Kommissionens opfattelse tæt forbundet med hinanden. Det drejer sig i sidste ende om at fastslå, om forordning nr. 1408/71 er til hinder for indkrævning af bidrag til sygeforsikring og folkepension. Det må antages, at bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 1408/71 udgør et lukket system af kollissionsnormer til afgørelse af den anvendelige lovgivning. Derfor henhører sagsøgeren i henhold til artikel 13, stk. 2, litra f), under den finske lovgivnings anvendelsesområde. Dette spørgsmål må afgørende adskilles fra spørgsmålet, om sagsøgeren også skal betale sociale bidrag af sin svenske pension i Finland. I henhold til forordningens artikel 28a og artikel 28, stk. 2 [9], er det nemlig Sverige, der er den kompetente medlemsstat for så vidt angår ydelse af pension.

29. De finske myndigheder har gjort gældende, at den grundlæggende ret til en

2) *Kommissionen*

27. Med hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål er Kommissionen af den opfattelse, at sagsøgeren befinder sig i en situation, som bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 finder anvendelse på. Derimod er forordning nr. 1612/68 ikke anvendelig på grund af de konkrete omstændigheder i den foreliggende sag.

9 — Artikel 28, stk. 2, lyder således:
»I de i stk. 1 omhandlede tilfælde bestemmes den institution, som det påhviler at afholde udgifterne ved naturalydelser, efter følgende regler:
a) Såfremt pensionisten (rentemodtageren) kun har ret til de nævnte ydelser i medfør af lovgivningen i én medlemsstat, påhviler udgifterne den kompetente institution i denne stat.
b) Såfremt pensionisten (rentemodtageren) har ret til de nævnte ydelser i medfør af lovgivningen i to eller flere medlemsstater, påhviler udgifterne herved den kompetente institution i den medlemsstat, af hvis lovgivning den pågældende har været omfattet længst; hvor anvendelsen af denne regel ville medføre, at udgifterne kom til at påhvile flere institutioner, påhviler udgifterne den institution, som anvender den lovgivning, af hvilken pensionisten (rentemodtageren) senest har været omfattet.«

folkepension, der begrundes med bopæl i Finland, skal betragtes som en ret til pension i artikel 28a's forstand, således at det ikke længere kommer an på, om en pension faktisk kommer til udbetaling. Denne opfattelse udleder Kommissionen af den finske version af formuleringen i forordningens artikel 28a, der ordret oversat kan forstås som »der er ingen ret til en pension eller rente« [10]. En sammenligning af de andre sprogversioner af forordning nr. 1408/71 bringer dog én på den tanke, at der er tale om en konkret ret til udbetaling af en pension. Denne forståelse af bestemmelsen er også i overensstemmelse med forordningens formål. Artikel 28a blev indsat i forordningen på et senere tidspunkt, fordi man ville undgå uforholdsmæssige belastninger for en pensionsmodtager, der bor i en medlemsstat, hvis ordning for ydelser ved sygdom beror på bopælsstedet.

30. Hvis man altså går ud fra, at sagsøgeren ikke har ret til pension fra Finland, er den svenske institution derfor ansvarlig for at overtage udgifterne til naturalydelser. I det omfang den svenske institution er ansvarlig, kan Finland i henhold til artikel 33, stk. 2, ikke indkræve nogen sygeforsikringsbidrag af sagsøgeren. Derimod indeholder bestemmelsen ingen udtrykkelige bestemmelser med hensyn til folkepensionsbidragene. Den deri indeholdte regulering må imidlertid tages til udtryk for et almindeligt princip [11]. En eventuel betaling af bidrag ville heller ikke give sagsøgeren ret til flere ydelser. Efter Kommissionens opfattelse er kravet om betaling af bidrag i strid med EF-traktatens artikel 48 og 51 (efter ændring nu artikel 39 EF og 42 EF).

31. Kommissionen foreslår derfor, at de pågældende spørgsmål besvares således:

Det andet spørgsmål

Udtrykket »ikke har ret til pension eller rente« i artikel 28a i forordning nr. 1408/71 kan kun fortolkes således, at der ikke er ret til pension i en situation, hvor modtageren ganske vist grundlæggende ville have haft ret til pension, men denne ret — uanset af hvilken årsag — ikke konkretiseres ved en faktisk udbetaling af pension.

Det tredje og det sjette spørgsmål

Det er i strid med artikel 39 EF og artikel 42 EF samt artikel 33 i forordning nr. 1408/71, at der fra den person, der modtager pension fra en anden medlemsstat, opkræves bidrag til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab og til dækning

10 — Eikä oikeutta eläkkeeseen ole.

11 — Jf. dom af 21.2.1991, sag C-140/88, Noij, Sml. I, s. 387.

af risici ved alderdom, arbejdsløshed og invaliditet i den pågældende medlemsstat alene på grund af bopæl, hvis denne medlemsstat ikke også udreder pension til den pågældende.

Det fjerde spørgsmål

Efter Kommissionens opfattelse har to medlemsstaters gensidige afkald på refusion i henhold til artikel 36, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 ingen betydning for retsforholdet mellem den kompetente institution i en medlemsstat og den forsikrede. Det har alene betydning for forholdet mellem de pågældende medlemsstater.

Det femte spørgsmål

Kommissionen er af den opfattelse, at indkrævning af sociale bidrag af den svenske pension er i strid med fællesskabsretten. Derfor kommer det i sidste ende ikke an på, under hvilke betingelser en anmodning om fritagelse i henhold til forordningens artikel 17a skal fremsættes. Kun for det tilfælde, at Domstolen skulle komme til et andet resultat, henviser Kommissionen til, at det til syvende og sidst tilkommer retten i medlemsstaten at træffe afgørelse om, hvorvidt en anmodning kan fremsættes tilbagevirkende. Under alle omstændigheder er det praktisk, hvis en medlemsstat fastsætter en form for administrativ procedure, f.eks. derved, at den foreskriver, at der skal anvendes en formular.

Det syvende og det ottende spørgsmål

Kommissionen finder ikke, at der i denne sag foreligger en forbudt forskelsbehandling.

VII — Stillingtagen

1) *Det første spørgsmål*

32. Den forelæggende rets første spørgsmål drejer sig først og fremmest om forordning nr. 1408/71's saglige og personelle anvendelsesområde i relation til forhold, som de i hovedsagen foreliggende, hvorunder afgørelsen eventuelt afhænger af begivenheder, der indtraf, før forordning nr. 1408/71 trådte i kraft i Finland, altså før Finland tiltrådte Det Europæiske Fællesskab.

33. I henhold til artikel 2 i tiltrædelsesakten for Østrig, Finland og Sverige er de nye medlemsstater ved tiltrædelsen umiddelbart bundet af traktaten [12], dvs. senest fra den 1. januar 1995. I det omfang der ikke er fastsat nogen udtrykkelige overgangsbestemmelser, gælder dette også for den afledte fællesskabsret. Faktisk var de nye medlemsstater allerede fra den 1. januar 1994 bundet af forordning nr. 1408/71 som følge af tiltrædelsen af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [13].

34. Forordningens saglige anvendelsesområde er reguleret i artikel 4 [14]. I henhold til denne bestemmelse finder forordningen anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikkerhedsgrene, der vedrører en af de opregnede former for ydelser. I den foreliggende sag drejer det sig både om ydelser ved sygdom og om ydelser ved alderdom samt endelig om ydelser ved arbejdsulykker og erhvervssygdomme. Da forordningen i henhold til artikel 4, stk. 2, finder anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringssordninger med eller uden bidragspligt, er der ingen tvivl om, at forordningens saglige anvendelsesområde omfatter et forhold, som det i hovedsagen omhandlede.

35. Forordningens personelle anvendelsesområde reguleres i artikel 2 [15]. I henhold til bestemmelsens stk. 1 gælder forordningen først og fremmest »arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater«. Det samme gælder i henhold til bestemmelsens stk. 3 for »tjenestemænd og [...] personer, der efter den lovgivning, som skal anvendes, ligestilles med tjenestemænd«. Sagsøgeren er derfor som tidligere offentligt ansat i Sverige potentielt omfattet af forordningens anvendelsesområde. Med hensyn til, om der i givet fald skal tages hensyn til begivenheder, der indtraf, før forordningen trådte i kraft, henvises til overgangsbestemmelserne i forordningens artikel 94 [16].

12 — Bestemmelsen har følgende ordlyd: »Fra tiltrædelsesdatoen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne før tiltrædelsen, bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt.«

13 — Jf. EFT 1994 L 1, s. 606.

14 — Artikel 4, stk. 1, og 2, har følgende ordlyd:
1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:
a) ydelser i anledning af sygdom og moderskab
b) ydelser ved invaliditet, herunder ydelser, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen
c) ydelser ved alderdom
d) ydelser til efterladte
e) ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme
f) ydelser ved dødsfald
g) ydelser ved arbejdsløshed
h) familieydelser.
2. Denne forordning finder anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger med eller uden bidragspligt samt på ordninger, der pålægger arbejdsgiveren eller rederen forpligtelser med hensyn til de i stk. 1 omhandlede ydelser.

15 — Jf. fodnote 5.

16 — Bestemmelsens stk. 2 og 3 lyder således:
2. Enhver forsikringsperiode samt — i givet fald — enhver beskæftigelses- eller bopælsperiode, der er tilbagelagt efter en medlemsstats lovgivning forud for den 1. oktober 1972 eller forud for datoen for denne forordnings anvendelse i den pågældende medlemsstat eller en del heraf, skal tages i betragtning ved afgørelsen af ret til ydelser efter denne forordning.
3. Rettigheder kan erhverves i medfør af denne forordning, selv om de vedrører en begivenhed, der er indtruffet før den 1. oktober 1972 eller før forordningen kom til anvendelse i den pågældende medlemsstat eller en del heraf, jf. dog bestemmelsen i stk. 1.

36. I Kuusijärvi-dommen [17] udtalte Domstolen herom:

»Artikel 94, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 bestemmer nemlig udtrykkeligt, at der kan erhverves rettigheder i medfør af forordningen, selv om de vedrører en begivenhed, der er indtruffet, før forordningen kom til anvendelse i den pågældende medlemsstat.

På tilsvarende måde bestemmer artikel 94, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, at enhver forsikringsperiode — og i givet fald enhver beskæftigelses- eller bopælsperiode — der er tilbagelagt forud for datoen for forordningens anvendelse i den pågældende medlemsstat, skal tages i betragtning ved afgørelsen af ret til ydelser efter forordningen.«

37. Da sagsøgeren i 1989 flyttede til Finland var han allerede pensionsmodtager. Han var således ikke længere i et aktivt arbejdsforhold. På den ene side taler ordlyden af forordningens artikel 2 også udtrykkeligt om fortiden (»har været omfattet«). På den anden side kan det udledes af Domstolens praksis [18], at retsstillingen for en person, der modtager pension i henhold til forordningen, efter forordningens formål skal ligestilles med en arbejdstager.

38. I Pierik-dommen udtalte Domstolen f.eks. følgende:

»Forordning nr. 1408/71 definerer i artikel 1, litra a) begrebet 'arbejdstager' som enhver person, der er forsikret i henhold til en tvungen forsikring eller en frivillig forsikring under en af de sociale sikringsordninger, der omhandles i bestemmelsens litra i), ii) og iii). En sådan definition, der, som det bestemmes, gælder 'i denne forordning', er generel og omfatter således enhver, der, uanset om han er erhvervsmæssigt beskæftiget, har status som forsikret i henhold til en eller flere medlemsstaters lovgivning om social sikring. Heraf følger, at personer, som er berettiget til pension eller rente efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, selv om de ikke er erhvervsmæssigt beskæftiget, er omfattet af forordningens bestemmelser om arbejdstagere som følge af deres tilknytning til en social sikringsordning, medmindre der er

17 — Dom af 11.6.1998, sag C-275/96, Sml. I, s. 3419, præmis 24 og 25.

18 — Dom af 31.5.1979, sag 182/78, Pierik, Sml. s. 1977, og af 16.1.1992, sag C-57/90, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 75.

fastsat særlige bestemmelser for deres vedkommende« [19].

39. I dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig fastslog Domstolen endvidere, »at modtagerne af førtidspension eller supplerende pensionsydelser er arbejdstagere som omhandlet i artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, og at de er omfattet af denne forordnings personkreds, jf. forordningens artikel 2« [20].

40. I Walsh-dommen [21] har Domstolen endvidere udtalt, at det ved fastlæggelsen af forordningens personelle anvendelsesområde ikke er afgørende, om den sikrede fortsat er forpligtet til at betale bidrag.

41. Det første led af det første spørgsmål skal derfor besvares med, at forordning nr. 1408/71 finder anvendelse på en person, der først havde erhvervsarbejde i en medlemsstat, blev pensionsmodtager dér, og som derefter — før forordningen trådte i kraft — bosatte sig i en anden medlemsstat.

42. I det omfang de omtvistede retlige spørgsmål lader sig løse inden for rammerne af forordning nr. 1408/71, er det ikke afgørende, om forordning nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet finder anvendelse. De forskellige anvendelsesområder for forordning nr. 1612/68 og nr. 1408/71, skal dog fremhæves. Arbejdstagerbegrebet, der gælder inden for rammerne af de to forordninger, er defineret forskelligt. Forordning nr. 1612/68 tager overvejende hensyn til arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der står i et aktivt arbejdsforhold. Med hensyn til reguleringen af disses ret til blive boende efter ophøret af deres beskæftigelse og dertil knyttede rettigheder gælder forordning (EØF) nr. 1251/70 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér [22] og direktivet om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet [23].

43. Anvendeligheden af forordning nr. 1612/68 er derfor nærmest usandsynlig. Den kunne højst være interessant i relation til spørgsmålet om, hvorvidt det konkreti-

19 — Jf. Pierik-dommen, nævnt i fodnote 18, præmis 4.

20 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 18, præmis 11.

21 — Dom af 22.5.1980, sag 143/79, Sml. s. 1639, præmis 6.

22 — Jf. Kommissionens forordning af 29.6.1970 (EFT 1970 II, s. 348).

23 — Jf. Rådets direktiv 90/365/EØF af 28.6.1990, EFT L 180, s. 28.

serende forbud mod forskelsbehandling, der er indeholdt i forordningen, er anvendeligt. En afsluttende afklaring på spørgsmålet, om forordning nr. 1612/68 er anvendelig på en sag som den foreliggende, er ikke nødvendig inden for rammerne af den her forsvarede løsning. Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at både traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og forordning nr. 1408/71 skal anvendes på en sag som den foreliggende.

2) *Det andet spørgsmål*

44. Den forelæggende ret ønsker at få oplyst, hvordan udtrykket »ikke har ret til pension eller rente« i forordningens artikel 28a skal forstås, om »pension eller rente« i bestemmelsens forstand kan være en finsk folkepension eller alene en pension på grundlag af erhvervsarbejde, og endelig om en »ret til pension« også kan være den »principielle ret til pension fra Finland« eller kun en ret til pension, der under konkrete omstændigheder også faktisk kommer til udbetaling.

45. Kommissionens bemærkning om de indholdsmæssige forskelle i forordningens forskellige sprogversioner er som udgangspunkt for argumentationen meget god at få forstand af. I den finske sprogversion af forordningen hedder det »eikä oikeutta eläkkeeseen ole«, hvilket ordret oversat vel betyder »ingen ret til pension eller rente (består)« [24]. Denne ordlyd forklarer den af de finske myndigheder anvendte fortolkning af bestemmelsen. Andre sprogversioner peger dog i retning af en anden forståelse.

46. I den franske version hedder det »aucune rente ou pension n'est due« og i den engelske version »nor is any pension payable«. Her ligger trykket på den effektive udbetaling af pension. Denne ordlyd taler altså for, at sætningen »ikke har ret til pension eller rente« tager hensyn til retten til faktisk udbetaling af pension. En abstrakt ret til folkepension, der tilkommer enhver person, der bor i en medlemsstat, og som har boet på medlemsstatens område i mindst tre år, men som på grund af personens andre indtægter, særligt i form af pensionsydelser ved beskæftigelse, ikke bliver konkret, vil ikke være »en ret til pension« i denne bestemmelses forstand.

47. Som Kommissionen med rette har anført, støttes denne opfattelse af den lov-

24 — Oversætterne af de skriftlige indlæg oversatte udtrykket til fransk på følgende måde: »il n'existe pas de droit à pension« eller »il n'y a pas de droit à une pension ou une rente«.

bestemte definition af begreberne »lovgivning« og »pensioner og renter« i forordningens artikel 1, litra j), og litra t). I artikel 1, litra t), fokuseres der på de beløb, der kan udbetales [25].

48. Artikel 28a er indeholdt i kapitel 1 »Sygdom og moderskab« under afsnit III »Særlige bestemmelser om de enkelte arter af ydelser«. Artikel 28 regulerer i princippet fordelingen af pligten til at betale ydelser og pligten til at bære udgifterne til ydelser ved sygdom for pensionister og disses familiemedlemmer, som har ret til udbetaling af en (eller flere) pensioner efter lovgivningen i en (eller flere) medlemsstater, på hvis område, de ikke bor. Artikel 28a indeholder for så vidt en særregel, der er indsat efterfølgende med henblik på de tilfælde, hvor der — uafhængigt af forsikrings- og beskæftigelsesperioder i henhold til bestemmelserne i bopælslandet — består en ret til naturalydelser. For at undgå, at institutionen i denne medlemsstat blev belastet uforholdsmæssigt, blev pligten til at bære udgifterne pålagt institutionen i den medlemsstat, der er kompetent i relation til pension. Både bestemmelsens saglige sammenhæng og formålet med bestemmelsen taler for, at der er tale om en konkret ret til pension.

49. Hvis der bestod en konkret ret til pension, ville det heller ikke have nogen betydning, om det var en ret til pension alene på grund af erhvervsarbejde eller en ret til folkepension, idet »alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger med eller uden bidragspligt« i henhold til artikel 4 falder ind under forordningens saglige anvendelsesområde. Derudover taler forordningen i afsnit III, kapitel 3, der omhandler reguleringen af ydelser ved alderdom, også om »minimumsydelser« [26]. Det fremgår af Domstolens praksis, at der er tale om ydelser, der er fastsat i enkelte medlemsstaters lovgivninger [27]. Betingelserne for og indholdet af ydelserne fastlægges i medlemsstaternes bestemmelser. Det, der karakteriserer »minimumsydelser« i artikel 50's [28] forstand er ifølge Domstolen, at de »garanterer pensionsmodtagerne en minimumsindkomst oveni det beløb, som de ellers er berettiget til efter deres tilbagelagte forsikringsperioder og deres indbetalte bidrag. Formålet med sådanne bestemmelser er almindeligvis at sikre modtagerne

25 — Artikel 1, litra t), har følgende ordlyd: »[U]dtrykkene 'ydelser', 'pensioner' og 'renter' [betyder] samtlige ydelser, pensioner og renter, herunder samtlige dele af dem, der afholdes af offentlige midler, og samtlige forhøjelser i form af reguleringstillæg eller andre tillæg, med forbehold af bestemmelserne i afsnit III, samt de ydelser i form af kapitalbeløb, der kan træde i stedet for pensioner eller renter, samt udbetalinger, der foretages som refusion af bidrag.«

26 — Jf. forordningens artikel 50.

27 — Jf. dom af 17.12.1981, sag 22/81, Browning, Sml. s. 3357, præmis 11.

28 — Her hedder det:
»Der kan ikke i den stat, hvor en person, der modtager ydelser i medfør af dette kapitel, er bosat, [...] ydes ham et beløb, der er lavere end den minimumsydelse [...]«

en garanteret minimumsindkomst« [29]. Derfor skal en alderspension som folkepensionen utvivlsomt også betragtes som en pension i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordningens afsnit III, kapitel 1.

50. Der skal endelig nævnes nogle grunde til, at en pension i bopælslandet ikke kommer til udbetaling, og det skal undersøges, om disse i givet fald vil kunne få betydning for resultatet. Der kan både være formelle og materielle grunde til, at en i lovgivningen abstrakt fastsat ret til pension ikke bliver konkret. Således kan en ret formelt set allerede bortfalde derved, at der ikke indgives nogen anmodning. Den finske regering har f.eks. henvist til, at sagsøgeren ikke har indgivet nogen anmodning, hvilket betyder, at han ikke kan bevise, at han ikke har ret til pension. I materiel henseende kan en ret til pension f.eks. heller ikke konkretiseres, fordi — som i den foreliggende sag — andre indtægter tages i betragtning ved beregningen af den pension, der potentielt skal udbetales.

51. Da sagsøgeren i hovedsagen — som det er bekræftet af myndighederne [30] — ikke har ret til folkepension på grund af sine øvrige indtægter, foreligger der en materiel udelukkelsesgrund i relation til pension. Det formelle aspekt, at sagsøgeren ikke har indgivet en anmodning — som han skulle have fået afslag på — kan derfor ikke længere have nogen afgørende betydning.

52. Imidlertid skal der med hensyn til dette aspekt — for det tilfælde, at det tillægges større betydning — bemærkes følgende:

I retspraksis vedrørende familieydelser er der paralleller til konsekvenserne af en manglende anmodning [31], nemlig med hensyn til udsættelse af en medlemsstats ydelser på grund af en parallel ret til børnetilskud i en anden medlemsstat. I denne forbindelse har Domstolen udtalt, at den faktiske udbetaling af ydelserne er afgørende uafhængigt af [32], om denne ikke kan ske, fordi der ikke er indgivet nogen anmodning [33].

53. Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at udtrykket »ikke har ret til

29 — Jf. Browning-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 11.

30 — Denne bekræftelse fremgår af s. 2 i forelæggelseskendelsen.

31 — Jf. dom af 13.11.1984, sag 191/83, Salzano, Sml. s. 3741, af 23.4.1986, sag 153/84, Ferraioli mod Deutsche Bundespost, Sml. s. 1401, af 27.6.1989, sag 24/88, Georges mod ONAFTS, Sml. s. 1905, og af 4.7.1990, sag C-117/89, Kracht, Sml. I, s. 2781.

32 — Jf. f.eks. Salzano-dommen, nævnt i fodnote 31, præmis 11.

33 — Bekræftet i Kracht-dommen, nævnt i fodnote 31.

pension eller rente« i artikel 28a i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at hverken en folkepension eller en pension på grund af erhvervsarbejde kan udbetales. Ved bedømmelsen af situationen er de konkrete omstændigheder, dvs. retten til en pension eller en rente, der faktisk kan udbetales, afgørende.

3) *Det tredje, det sjette og det ottende spørgsmål*

54. Det tredje spørgsmål skal ses på baggrund af, at der er tale om en sag, der falder ind under forordningens artikel 28a. Denne bestemmelses retsfølge er betinget af, at udgifterne til naturalydelser udredes af institutionen i en af de medlemsstater, der er kompetent med hensyn til pensioner (hvis og for så vidt som der bestod en ret, hvis personen boede på denne medlemsstats område, jf. forordningens artikel 28a). I den foreliggende sag ville den svenske institution altså være ansvarlig for at udrede udgifterne. For dette tilfælde bestemmer forordningens artikel 33, stk. 1, at institutionen er berettiget til at tilbageholde bidrag til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab i pensionen eller renten.

55. Det fremgår af sagsøgerens besvarelse af de spørgsmål, der er stillet af Domstolen, at den svenske institution i hvert fald har betalt de udgifter, der er opstået ved sygdom i årene 1996 til 1999. Med hensyn til den omtvistede periode (1994-1996) fremgår det endvidere indirekte af sagsøgerens besvarelse, at der ikke skete refusion i årene 1994 og 1995, fordi det »årlige fribeløb« ikke blev overskredet. Dette fremgår af et brev fra Pensionskassen i Tornio, der blev vedlagt sagsøgerens svar som bilag 2.

56. Den svenske regerings besvarelse af de spørgsmål, der blev stillet af Domstolen, er på baggrund af forordningens artikel 33 i flere henseender relevant. For det første forklarer den svenske regering, at den svenske institution ligesom før er kompetent for så vidt angår de udgifter, der er opstået ved sagsøgerens erhvervssygdom. Den svenske regering synes ikke at gå ud fra, at der foreligger en videregående pligt til refusion, hvilket imidlertid kan henføres til det generelle afkald på refusion af naturalydelser mellem Sverige og Finland i henhold til forordningens artikel 36, stk. 3 [34]. Jeg vil vende tilbage hertil i forbindelse med besvarelsen af det fjerde spørgsmål. For det andet forklarer den svenske regering udtrykkeligt, at der i Sverige ikke indkræves sociale bidrag af sagsøgerens indtægt. Sagsøgeren pålægges heller ikke kommuneskat. Dog påhviler det

34 — Jf. nedenfor i punkt 69.

sagsøgeren at betale en kildeskat på 25% af sin skattepligtige indkomst fra Sverige. Der er i denne forbindelse tale om en beskatning af fysiske personer, der er bosat i udlandet. Denne skat træder i stedet for skat, der indkræves efter både den svenske kommuneskattelov og den svenske lov om indkomstskat.

57. Uden yderligere informationer om samspillet mellem skatter og afgifter med den sociale sikringsordning kan det ikke endeligt afgøres, om disse skatter — på grund af deres kompensationsfunktion — i det mindste også kan betragtes som bidrag i forordningens artikel 33, stk. 1's forstand[35].

58. Under alle omstændigheder kan medlemsstaternes nationale organisation af institutioner for social sikring og deres finansiering ikke stille spørgsmålstegn ved den abstrakte pligt, der foreligger i henhold til forordning nr. 1408/71. Ved den videre efterprøvelse må man derfor gå ud fra, at tvisten i hovedsagen ligger inden for artikel 33, stk. 1's anvendelsesområde.

59. Artikel 33, stk. 2, regulerer en yderligere retsfølge af artikel 28a: Når en pensions- eller rentemodtager — efter bestemmelsens ordlyd[36] — i disse tilfælde på grund af sin bopæl skal indbetale bidrag, eller tilsvarende beløb skal tilbageholdes til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab i denne medlemsstat, kan sådanne bidrag ikke indkræves.

60. Den nationale ret går åbenbart ud fra, at sygeforsikringsbidrag, hvis forordningens artikel 28a i dette tilfælde er anvendelig, efter forordningens artikel 33, stk. 2, ikke kan indkræves i Finland, og at dette i øvrigt er uproblematisk. Denne retsvirkning følger for det første umiddelbart af ordlyden af forordningens artikel 33, stk. 2. Denne opfattelse underbygges af Domstolens retspraksis, hvorefter forordningens artikel 33 forbyder en institution i en medlemsstat at indkræve bidrag til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab, der udredes af en institution i en anden medlemsstat[37]. Spørgsmålet om, hvordan det forholder sig med de i 1994 og 1995 indkrævede folkepensionsbidrag, står dog fortsat åbent. Den forelæggende ret ønsker derfor at få oplyst, om disse folkepensionsbidrag falder ind under bidragsbegrebet i artikel 33, stk. 2. Såfremt

35 — Det fremgår endvidere af den svenske regerings svar, at en del af de sociale bidrag blev opkrævet mellem 1993 og 1997 i form af almindelige bidrag på samme måde som indkomstskatten.

36 — Se bestemmelsens ordlyd i punkt 8.

37 — Jf. Noij-dommen, nævnt i fodnote 11, præmis 11.

de ikke er omfattet af denne bestemmelse, opstår det videregående spørgsmål, om indkrævningen af disse bidrag er i strid med en af de andre fællesskabsretlige bestemmelser i traktaten eller den afledte fællesskabsret. Det sjette og det ottende spørgsmål skal derfor behandles i denne sammenhæng.

61. Formålet med bestemmelsen i forordningens artikel 33, stk. 2, der hænger sammen med forordningens almindelige formål om at virkeliggøre en så vidt mulig fuldstændig frihed for vandrende arbejdstagere, taler for en videregående forståelse af begreberne »bidrag eller tilsvarende beløb« i forordningens artikel 33, stk. 2, der ikke er begrænset til at omfatte bidrag til sygeforsikring [38].

I Noij-dommen udtalte Domstolen endvidere følgende:

»Det er imidlertid i strid med dette formål, at en arbejdstager — uden at det er begrundet i almene hensyn — fratages en del af en pension, som han modtager i henhold til en anden medlemsstats lovgivning, alene fordi han har taget bopæl i en anden medlemsstat« [39].

62. Domstolen konkluderede på denne baggrund følgende:

»Det følger af det anførte, at bestemmelserne i artikel 33 om ydelser ved sygdom og moderskab er udtryk for et *mere almindeligt princip*, hvorefter der ikke af en person, der har ret til en pension eller en rente, og som har bopæl på en medlemsstats område, af denne grund kan opkræves bidrag til en lovpligtig forsikring til dækning af ydelser, som det påhviler en institution i en anden medlemsstat at udrede« [40].

63. Denne brede fortolkning er egnet til at klassificere de omtvistede folkepensionsbidrag for årene 1994 og 1995 som »bidrag eller tilsvarende beløb«. For sådanne bidrag til finansiering af ordningerne ved alderdom, uarbejdsdygtighed og arbejdsløshed indeholder forordning nr. 1408/71 ingen speciel regulering af en situation, der hviler på artikel 28a, sammenholdt med artikel 33, således at en bred fortolkning af forordningens artikel 33, stk. 2, synes påkrævet. Herfor taler desuden, at betaling

38 — Jf. i denne retning Noij-dommen, nævnt i fodnote 11, præmis 13.

39 — Jf. Noij-dommen, nævnt i fodnote 11, præmis 13.

40 — Jf. Noij-dommen, nævnt i fodnote 11, præmis 14, min fremhævelse.

af bidrag i et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende ikke svarer til en ret til ydelser.

64. Domstolen har allerede i tidligere domme fremhævet den gensidige afhængighed mellem betaling af bidrag og ret til ydelser. I Terhoeve-sagen [41] udtalte den således, at der forelå en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 48 (nu artikel 39 EF) i en lovgivning, der havde til følge, at »[afkræve] en arbejdstager, der i løbet af et år har flyttet sin bopæl fra én medlemsstat til en anden for at udøve lønnet beskæftigelse dér, højere bidrag til sociale sikringsordninger end dem, som under tilsvarende omstændigheder skulle betales af en arbejdstager, som i hele året har opretholdt sin bopæl i den pågældende medlemsstat, *uden at den førstnævnte arbejdstager i øvrigt oppebærer ekstra sociale ydelser*« [42]. I to traktatbrudssøgsmål [43] mod Frankrig anfægtede Kommissionen indkrævningen af »bidrag til dækning af underskuddet på de sociale sikringsordninger« [44] henholdsvis af »generelle socialsikringsbidrag« [45], da indkrævning af bidrag omfattede erhvervsindtægter og indkomstsurrogater, som oppebæres af arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er bosat og skattepligtige i Frankrig af indtægter fra en erhvervsmæssig beskæftigelse, som de udøver eller har udøvet i en anden medlemsstat, og der som følge heraf i henhold til forordning nr. 1408/71 var omfattet af den sociale sikringsordning i beskæftigelsesstaten. Efter Kommissionens opfattelse udgjorde indkrævningen af bidrag et dobbelt socialt bidrag, der var i strid med såvel forordningen som med traktatens artikel 48 og 52 [46]. Domstolen fastslog, at der både var tale om en tilsidesættelse af artikel 13 i forordning nr. 1408/71 og af traktatens artikel 48 og 52.

65. Hvis man overfører disse principper fra retspraksis på den foreliggende sag, kan man gå ud fra, at en indkrævning af bidrag til folkepension, der er i strid med artikel 33, stk. 2, ligeledes er i strid med traktatens artikel 48 og 52. Både bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 og de nævnte traktatbestemmelser er umiddelbar anvendelig ret, således at borgerne kan påberåbe sig disse bestemmelser umiddelbart.

66. Selv hvis Domstolen ikke skulle kvalificere folkepensionsbidragene som »bidrag eller tilsvarende beløb« i artikel 33, stk. 2's forstand, har borgerne i hvert fald mulighed for at påberåbe sig traktatbestemmelserne umiddelbart. Det forhold, at folkepensionsbidragene af den finske regering betegnes som skattelignende afgifter, ændrer ikke ved det førnævnte. For der er ikke uenighed om, at beløbene ikke indkræves som en almindelig skat, men at de er formålsbestemt til finansiering af ord-

41 — Dom af 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345.

42 — Jf. Terhoeve-dommen, nævnt i fodnote 41, præmis 42, min fremhævelse.

43 — Jf. domme af 15.2.2000, sag C-34/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 995, og sag C-169/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1049.

44 — Contribution pour le remboursement de la dette sociale.

45 — Contribution sociale généralisée.

46 — Jf. domme i sag C-34/98 og i sag C-169/98, Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 43, henholdsvis præmis 19 og 20 og præmis 18 og 19.

ningerne med hensyn til alderdom, uarbejdsdygtighed og arbejdsløshed. Der kan i denne forbindelse atter henvises til dommene i sagerne C-34/98 [47] og C-169/98 [48].

67. Det tredje, det sjette og det ottende spørgsmål skal derfor besvares som følger: Bidrag, der indkræves med henblik på alderdom, uarbejdsdygtighed og arbejdsløshed (folkepensionsbidrag), kan efter omstændighederne i det enkelte tilfælde klassificeres som »bidrag eller tilsvarende beløb« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 1408/71. De skal dog under alle omstændigheder vurderes i forhold til traktatens artikel 48 og 52, og det vil stride imod disse bestemmelser, såfremt betalingen af bidrag ikke sker i sammenhæng med en ret til en ydelse.

4) *Det fjerde spørgsmål*

68. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret at få oplyst, om de implicerede medlemsstaters gensidige afkald på refusion af udgifterne ved pleje får betydning for udfaldet af fortolkningen af de relevante bestemmelser i forordningen.

69. Forordningens artikel 36 regulerer refusionen mellem institutionerne. Denne bestemmelses stk. 3 har følgende ordlyd:

»To eller flere medlemsstater eller deres kompetente myndigheder kan aftale andre refusionsregler eller give afkald på enhver refusion mellem de under disse hørende institutioner.«

70. Både Finland og Sverige har inden for rammerne af den nordiske konvention om social sikring gjort brug af muligheden og gensidigt givet afkald på refusion af udgifterne til naturalydelser. Som det allerede blev antydet i forbindelse med besvarelsen af det tredje spørgsmål, kan det forhold, at medlemsstaterne gør brug af den frihed, der er indrømmet dem til gennemførelsen af bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, ikke få nogen indflydelse på den oprindelige byrdefordeling og især ikke på forholdet mellem borgerne og de kompetente institutioner, således som det har været hensigten med og er bestemt i forordningen. Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares som følger:

Fortolkningen af artikel 28a, og artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 påvirkes ikke af, at medlemsstaterne, Finland og

47 — Jf. fodnote 43.
48 — Jf. fodnote 43.

Sverige, har gjort brug af muligheden i artikel 36, stk. 3, hvorved de gensidigt har givet afkald på refusion af udgifter til pleje.

på en anden medlemsstats område, kan på anmodning blive fritaget for at være omfattet af lovgivningen i sidstnævnte medlemsstat, når han ikke er omfattet af denne lovgivning i kraft af erhvervsudøvelse.«

5) Det femte spørgsmål

Denne bestemmelse blev ved Rådets forordning (EØF) nr. 2195/91[49] indsat i forordning nr. 1408/71. Denne forordnings fjerde betragtning har følgende ordlyd:

71. Med det femte spørgsmål ønsker det forelæggende ret at få oplyst, om og i givet fald under hvilke betingelser der kan ses bort fra anvendelsen af bopælsstatens lovgivning for det tilfælde, at der skulle fremgå en bidragspligt af de pågældende bestemmelser i forordning nr. 1408/71. I henhold til den her forsvarede løsning følger der netop ikke en bidragspligt efter den finske socialsikringsordning i en sag som sagsøgerens efter fortolkningen af artikel 28a, sammenholdt med artikel 33, stk. 2. Der er derfor ikke behov for en udtrykkelig besvarelse af det femte spørgsmål. Overvejelserne i forbindelse med det stillede spørgsmål er derfor fuldstændig hypotetiske.

»[D]er bør indsættes en ny bestemmelse i forordning (EØF) nr. 1408/71 om, at pensions- eller rentemodtagere er fritaget for at være omfattet af lovgivningen i bopælsstaten, når de allerede har ret til ydelser ved sygdom og moderskab samt familieydelser efter en anden medlemsstats lovgivning.«

Der skal tages udgangspunkt i artikel 17a, der har følgende ordlyd:

72. Artikel 17a i forordning nr. 1408/71 taler alene om en »anmodning« uden at bestemme noget om dennes nærmere omstændigheder. At der foreligger et krav om en anmodning følger af, at initiativet skal komme fra den person, der modtager pension eller rente. Han kan imidlertid kun gøre dette, hvis han er klar over, at han har muligheden for det. For så vidt skal den

»En person, som modtager pension eller rente efter en medlemsstats lovgivning eller pensioner eller renter efter lovgivningen i flere medlemsstater, og som er bosiddende

49 — Rådets forordning (EØF) nr. 2195/91 af 25.6.1991 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71, EFT L 206, s. 2.

institution eller de institutioner, der beskæftiger sig med sagen, informere den pågældende person om muligheden for anvendelse af rettighederne, idet de ellers udsættes for et retstab.

73. Med hensyn til virkningerne af en sådan anmodning bemærkes, at det — naturligvis under hensyntagen til de fællesskabsretlige bestemmelser — tilkommer den nationale lovgivning at fastsætte den administrative procedure. En i henhold til artikel 17a i forordningen fremsat anmodning om tilbagevirkende kraft er derfor absolut mulig, hvis og for så vidt som den pågældende ikke allerede tidligere var blevet informeret om muligheden for at fremsætte anmodning og dennes virkninger.

6) *Det syvende spørgsmål*

74. Med det syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om sagsøgeren forskelsbehandles på en måde, der er i strid med fællesskabsretten, og derfor kan påberåbe sig det fællesskabsretlige forbud mod forskelsbehandling, således som dette er indeholdt i artikel 3 i forordning nr. 1408/71 og EF-traktatens artikel 6 (nu artikel 12 EF).

75. Det bemærkes indledningsvis, at der i den foreliggende sag ikke er tale om et klassisk tilfælde af fællesskabsretlig forskelsbehandling. Sagsøgeren bliver ikke behandlet dårligere i Finland end medlemsstatens egne borgere. En i Sverige bosat finne — der efter sagsøgerens opfattelse er genstand for forskelsbehandling, og som den forelæggende ret åbenbart anser for at være et passende sammenligningsobjekt — kan ikke med henblik på det generelle ligehandlingsprincip sammenlignes med en svensker, der har bopæl i Finland.

76. I den foreliggende sag kan der dog foreligge et ligebehandlingsproblem, selv om der ikke umiddelbart er tale om tilfælde, hvor det generelle forbud mod forskelsbehandling finder anvendelse. Således anførte Kommissionen i de allerede nævnte traktatbrudssager mod Frankrig [50], at de personer, der boede i Frankrig, men som på grund af deres erhvervsarbejde i en anden medlemsstat imidlertid var underlagt en anden medlemsstats lovgivning, blev behandlet »forskelligt«. Denne form for forskelsbehandling kan imidlertid løses ved hjælp af forbuddene mod hindringer i traktatens artikel 48 og 52. Dette er allerede blevet behandlet ovenfor [51].

50 — Dommene i sagerne C-34/98 og C-169/98, nævnt i fodnote 43.

51 — Jf. ovenfor, punkt 64 ff.

VIII — Forslag til afgørelse

77. På baggrund af de ovenstående overvejelser foreslår jeg, at de præjudicielle spørgsmål besvares på følgende måde:

1) Både traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og forordning nr. 1408/71 kan finde anvendelse på en sag som den foreliggende.

2) Udtrykket »ikke har ret til pension eller rente« i artikel 28a i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at der hverken skal udbetales en folkepension eller en pension på grund af erhvervsarbejde. Ved bedømmelsen af situationen er de konkrete omstændigheder, dvs. retten til en pension eller rente, der faktisk kan udbetales, afgørende.

3) Bidrag, der indkræves med henblik på alderdom, uarbejdsdygtighed og arbejdsløshed (folkepensionsbidrag), kan efter omstændighederne i det enkelte tilfælde klassificeres som »bidrag eller tilsvarende beløb« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 1408/71. De skal under alle omstændigheder vurderes i forhold til traktatens artikel 48 og 52, og det ville stride imod disse bestemmelser, såfremt betalingen af bidrag ikke står i forbindelse med en ret til en ydelse.