DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

29. april 2004 *

I sag C-160/02,

angående en anmodning, som Oberster Gerichtshof (Østrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Friedrich Skalka

mod

Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 2a, og artikel 10a i samt bilag IIa til Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne J.-P. Puissochet (refererende dommer), og F. Macken,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft ved Rechtsanwalt P. Bachmann

— den østrigske regering ved H. Dossi, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved W.-D. Plessing, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget

— den finske regering ved T. Pynnä, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af E. Sharpston, QC

— Kommissionen for De Europæiske Fælleskaber ved G. Braun og H. Michard, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 23. oktober 2003 er afgivet mundtlige indlæg af den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved C. Jackson, som befuldmægtiget, bistået af E. Sharpston, og af Kommissionen ved G. Braun,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. november 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 26. marts 2002, indgået til Domstolen den 30. april 2002, har Oberster Gerichtshof i medfør af artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af artikel 4, stk. 2a og artikel 10a i samt bilag IIa til Rådets

forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag anlagt af Friedrich Skalka mod Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (østrigsk socialforsikringsinstitut for industrielle og håndværksmæssige erhverv, herefter »Sozialversicherungsanstalt«) angående dette organs afslag på at tildele »kompenserende tillæg« til Skalka i forbindelse med hans arbejdsophørspension hjemlet ved Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz (østrigsk forbundslov af 11.10.1978 om socialsikring af selvstændige erhvervsdrivende beskæftiget i handelssektoren, herefter »GSVG«).

De relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelserne

3 Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 bestemmer:

»Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:

[...]

c) ydelser ved alderdom

[...]«

4 Ifølge forordningens artikel 4, stk. 2a, finder denne anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er fastsat i en anden lovgivning eller ordning end dem, der er omhandlet i artiklens stk. 1 eller udelukket i henhold til stk. 4 i samme artikel, når disse ydelser bl.a. har til formål — i stedet for eller som tillæg til andre ydelser — at dække de risici, der svarer til de i artiklens stk. 1, litra a)-h), omhandlede sikringsgrene.

5 Artikel 10a, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 har følgende ordlyd:

»Uanset artikel 10 og afsnit III modtager de personer, som er omfattet af denne forordning, udelukkende de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, og i henhold til dennes lovgivning, såfremt disse ydelser er anført i bilag IIa. Ydelserne udredes af institutionen på bopælsstedet og på dennes bekostning.«

6 Bilag IIa til forordning nr. 1408/71, der har overskriften »Særlige ikke-bidragspligtige ydelser«, indeholder under punkt »K. Østrig«, litra a), følgende angivelse:

»Den kompenserende tillægsydelse (forbundslov af 9.11.1955 om almindelig socialsikring — ASVG, forbundslov af 11.10.1978 om socialsikring af personer

beskæftiget i handelssektoren — GSVG og forbundslov af 11.10.1978 om socialsikring for landbrugere — BSVG).«

Nationale bestemmelser

7 Den østrigske pensionsforsikringsordning har til formål at tildele den forsikrede en ydelse ved alderdom eller nedsat arbejdsevne, der tager udgangspunkt i hans levestandard inden pensionen eller arbejdsudygtigheden.

8 Hvis ydelsen ikke kan garantere en passende levestandard, den såkaldte »vejledende sats«, hvilket kan være tilfældet ved kort tids forsikring eller et meget lavt beregningsgrundlag, giver den østrigske lovgivning mulighed for at udbetale en kompenserende tillægsydelse. Ordningen med kompenserende tillægsydelser er i et tilfælde som det, der foreligger i hovedsagen, reguleret af forbundslov om almindelig socialforsikring af 9. september 1955 og GSVG.

9 Ifølge GSVG's § 149, stk. 1, har den pensionsberettigede krav på en kompenserende tillægsydelse svarende til forskellen mellem den vejledende sats og hans personlige indkomst, såfremt pensionsbeløbet med tillæg af hans øvrige nettoindtægter og alle andre beløb, der skal tages i betragtning i medfør af bestemmelserne i samme lovs § 150, er mindre end den vejledende sats, og under forudsætning af at den pågældende har bopæl i Østrig.

10 Dette tillæg kan kun udbetales til en person, der har ret til pension i medfør af den lovbestemte pensionsforsikring, og det udgør en supplerende ydelse til denne pension. Tillægget beregnes automatisk af forvaltningen i forbindelse med anmodningen om pension, uden at der er behov for en separat anmodning herom, og det bliver udbetalt af forsikringsorganet på samme tid som pensionen.

11 Finansieringen af den kompenserende tillægsydelse er fastsat i GSVG's § 156. Det bestemmes i GSVG's § 156, stk. 1, at den kompenserende tillægsydelse, uanset stk. 2, skal godtgøres af den østrigske delstat, hvor den bistandsmyndighed befinder sig, der har forudbetalt ydelsen til ydelsesmodtageren. Ifølge GSVG's § 156, stk. 2, deltager forbundsstaten i omkostningerne forbundet med de kompenserende tillægsydelser, og dens deltagelse fastsættes i Finanzausgleichsgesetz (lov om finansiel udligning).

12 I realiteten finansieres den kompenserende tillægsydelse fuldt ud af forbundsstaten.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

13 Sagsøgeren i hovedsagen, Friedrich Skalka, er østrigsk statsborger. Fra den 1. maj 1990 modtog han invalidepension, som blev udbetalt til ham af Sozialversicherungsanstalt. Fra det fyldte 60. år har han modtaget denne ydelse i form af en førtidspension på grundlag af en lang forsikringsperiode.

14 Fra slutningen af 1990 har Friedrich Skalka boet på Tenerifa (Spanien). Den 16. december 1999 anmodede han Sozialversicherungsanstalt om en kompenserende tillægsydelse på grundlag af GSVG. Den 12. oktober 2000 afslog instituttet denne anmodning med henvisning til, at Skalka havde sin bopæl i udlandet, og at ydelsen ikke kunne eksporteres.

15 Skalka anlagde sag til prøvelse af dette afslag. De forudgående instanser — første instans og appelinstansen — fandt, at den kompenserende tillægsydelse var en særlig ikke-bidragspligtig ydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 10a i forordning nr. 1408/71, og som ifølge denne artikel ikke kan tildeles en person bosiddende i en anden medlemsstat end Republikken Østrig.

16 De to instanser fandt det ikke nødvendigt at forelægge spørgsmålet om den i hovedsagen omhandlede ydelses retlige kvalifikation i henhold til forordning nr. 1408/71 for Domstolen til præjudiciel afgørelse, da dommen af 8. marts 2001, Jauch (sag C-215/99, Sml. I, s. 1901), efter deres opfattelse indeholdt en tilstrækkelig besvarelse heraf.

17 Skalka fandt, at Domstolen burde have været inddraget, og indbragte en »revisionsappel« mod appelafgørelsen for Oberster Gerichtshof, som herefter har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 10a i forordning nr. 1408/71, sammenholdt med bilag Iia, fortolkes således, at den kompenserende tillægsydelse i henhold til den østrigske forbundslov af 11. oktober 1978 om socialsikring af selvstændige erhvervsdrivende beskæftiget i handelssektoren er omfattet af artiklens anvendelsesområde og dermed udgør en særlig ikke-bidragspligtig ydelse i den forstand, hvori udtrykket

anvendes i forordningens artikel 4, stk. 2a, således at det udelukkende er det koordinationssystem, der er indført ved artikel 10a, der finder anvendelse på en person, der — som sagsøgeren — efter den 1. juni 1992 opfylder betingelserne for at få tilkendt denne ydelse?«

Om det præjudicielle spørgsmål

18 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de kompenserende tillægsydelser i henhold til GSVG, indskrevet i bilag IIa til forordning nr. 1408/71, udgør særlige ikke-bidragspligtige ydelser, jf. forordningens artikel 4, stk. 2a, således at situationen for en person som sagsøgeren i hovedsagen, der efter den 1. juni 1992 opfylder betingelserne for at få tilkendt denne ydelse, udelukkende er omfattet af det koordinationssystem, der er indført ved forordningens artikel 10a, med virkning fra den 1. januar 1995, datoen for Republikken Østrigs indtræden i Den Europæiske Union, hvorefter ydelserne kun kan tilkendes personer, der er bosiddende i Østrig.

19 De undtagelser, der er fastsat i artikel 10a i forordning nr. 1408/71, til princippet om, at sociale sikringsydelser kan »eksporteres«, skal fortolkes strengt. Denne bestemmelse omfatter derfor kun de ydelser, der opfylder betingelserne i forordningens artikel 4, stk. 2a, dvs. ydelser, der både er særlige ikke-bidragspligtige ydelser, og der er opført i forordningens bilag IIa (Jauch-dommen, præmis 21).

20 Som det desuden nævnes i nærværende doms præmis 6 er den kompenserende tillægsydelse opført på listen over særlige ikke-bidragspligtige ydelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71 samt forordningens bilag IIa.

21 Det skal derfor undersøges dels, om ydelsen har en særlig karakter, og i stedet for eller som tillæg til andre ydelser dækker de risici, der svarer til en eller flere af de i forordningens artikel 4, stk. 1, omhandlede sikringsgrene, dels, om en sådan ydelse har en ikke-bidragspligtig karakter.

Særlig ydelse

22 Sozialversicherungsanstalt, de regeringer, der har indgivet indlæg og Kommissionen har anført, at de særlige ydelser, som omhandlet i artikel 4, stk. 2a, er særlige ydelser af blandet karakter. De er kendetegnet ved, at de ligner dels social sikring, idet de ydes efter betingelserne for sociale sikringsydelser, som de er tilknyttet, dels bistand, idet de ikke er afhængige af perioder med beskæftigelse eller af bidrag, og idet de tilsigter at opfylde et åbenbart behov.

23 Den østrigske kompenserende tillægsydelse opfylder de kriterier Domstolen allerede har opstillet i dom af 27. september 1988, Lenoir (sag 313/86, Sml. s. 5391).

24 Den har til formål at sikre modtagere af utilstrækkelige sociale sikringsydelser et indkomsttillæg og derved garantere de personer, hvis samlede indkomst er lavere end det ved loven fastsatte loft, et eksistensminimum. Ved at have til formål at sikre pensionsmodtagere den nødvendige mindsteløn, får ydelsen karakter af bistand. En sådan ydelse vil altid være nært forbundet med det pågældende lands socialøkonomiske situation, og det af loven fastsatte beløb vil tage levestandarden i landet i betragtning. Følgelig ville hensigten med ydelsen gå tabt, hvis den kunne bevilges uden for bopælslandets område.

25 En særlig ydelse i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71, defineres ud fra sit formål. Den skal være en erstatning for eller et supplement til en social sikringsydelse og have karakter af en socialhjælp, der retfærdiggøres af økonomiske og sociale grunde, og være reguleret af objektivt fastsatte kriterier (jf. i denne retning dom af 4.11.1997, sag C-20/96, Snares, Sml. I, s. 6057, præmis 33, 42 og 43, af 11.6.1998, sag C-297/96, Partridge, Sml. I, s. 3467, præmis 34, og af 31.5.2001, sag C-43/99, Leclère og Deaconescu, Sml. I, s. 4265, præmis 32).

26 Som samtlige procesdeltagere har fastslået, supplerer den østrigske kompenserende tillægsydelse en alders- eller invalidepension. Den har karakter af bistand, for så vidt som den har til hensigt at sikre den berettigede et nødvendigt minimum, såfremt pensionen er utilstrækkelig. Bevilling heraf er afhængig af de i loven definerede objektive kriterier. Følgelig skal den kvalificeres som en »særlig ydelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordning nr. 1408/71.

Ydelse af ikke-bidragspligtig karakter

27 Sozialversicherungsanstalt, de regeringer, der har indgivet indlæg og Kommissionen har anført, at den østrigske kompenserende tillægsydelse ikke har en bidragspligtig karakter.

28 Det afgørende kriterium i den forbindelse er den reelle finansiering af ydelsen (jf. i den retning Jauch-dommen, præmis 32 og 33). Det skal undersøges, hvorvidt denne finansiering er sikret direkte eller indirekte ved forsikringstagerens bidrag eller ved offentlige midler.

29 Omkostningerne forbundet med den østrigske kompenserende tillægsydelse bæres foreløbigt af et socialt organ, der efterfølgende opnår fuldstændig refusion fra den berørte delstat, der selv modtager de nødvendige beløb til finansiering af ydelsen fra forbundsstatsbudgettet. De sikredes bidrag udgør på intet tidspunkt en del af denne finansiering.

30 Følgelig er det godtgjort, at den østrigske kompenserende tillægsydelse må betragtes som en ydelse, der har en ikke-bidragspligtig karakter i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71.

31 Det af Oberster Gerichtshof forelagte spørgsmål skal herefter besvares således, at artikel 10a i forordning nr. 1408/71, sammenholdt med bilag IIa, skal fortolkes således, at den kompenserende tillægsydelse i henhold til GSVG er omfattet af forordningens anvendelsesområde, og dermed udgør en særlig ikke-bidragspligtig ydelse i den forstand, hvori udtrykket anvendes i forordningens artikel 4, stk. 2a, således at situationen for en person, som efter den 1. juni 1992 opfylder betingelserne for at få tilkendt denne ydelse, udelukkende er omfattet af det koordinationssystem, der er indført ved artikel 10a, med virkning fra den 1. januar 1995, datoen for Republikken Østrigs indtræden i Den Europæiske Union.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Oberster Gerichtshof ved kendelse af 26. marts 2002, for ret:

Artikel 10a i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, sammenholdt med bilag IIa, skal fortolkes således, at den kompenserende tillægsydelse i henhold til Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz (østrigsk forbundslov om socialsikring af selvstændige erhvervsdrivende beskæftiget i handelssektoren) er omfattet af forordningens anvendelsesområde, og dermed udgør en særlig ikke-bidragspligtig ydelse i den forstand, hvori udtrykket anvendes i forordningens artikel 4, stk. 2a, således at situationen for en person, som efter den 1. juni 1992 opfylder betingelserne for at få tilkendt denne ydelse, udelukkende er omfattet af det koordinationssystem, der er indført ved artikel 10a, med virkning fra den 1. januar 1995, datoen for Republikken Østrigs indtræden i Den Europæiske Union.

Cunha Rodrigues Puissochet Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. april 2004.

R. Grass J.N. Cunha Rodrigues

Justitssekretær Formand for Fjerde Afdeling