DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)
den 29 april 2004 *

I mål C-160/02,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Oberster Gerichtshof (Österrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Friedrich Skalka

och

Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft,

angående tolkningen av artikel 4.2 a, artikel 10a och bilaga II a till rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1),

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna J.-P. Puissochet (referent) och F. Macken,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft, genom P. Bachmann, Rechtsanwalt,

— Österrikes regering, genom H. Dossi, i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom W.-D. Plessing, i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster, i egenskap av ombud,

— Finlands regering, genom T. Pynnä, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom J.E. Collins, i egenskap av ombud, biträdd av E. Sharpston, QC,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. Braun och H. Michard, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 23 oktober 2003 av: Österrikes regering, företrädd av G. Hesse, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av C. Jackson, i egenskap av ombud, biträdd av E. Sharpston, och kommissionen, företrädd av G. Braun,

och efter att ha hört generaladvokatens förslag till avgörande den 25 november 2003,

följande

Dom

1 Oberster Gerichtshof har, genom beslut av den 26 mars 2002 som inkom till domstolen den 30 april samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt en fråga om tolkningen av artikel 4.2 a, artikel 10a och bilaga II a till rådets förordning (EEG)

nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71).

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Friedrich Skalka och Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (organ för socialförsäkring för utövare inom industri- och hantverksyrken) (nedan kallat Sozialversicherungsanstalt) angående detta socialförsäkringsorgans vägran att bevilja Friedrich Skalka "tilläggsersättning" till dennes ålderspension enligt Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz (federal lag om socialförsäkring för egenföretagare som är verksamma inom handeln) (nedan kallad GSVG).

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

3 I artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 föreskrivs följande:

"Denna förordning gäller all lagstiftning om följande grenar av social trygghet:

...

c) Förmåner vid ålderdom.

..."

4 Enligt artikel 4.2 a i nämnda förordning gäller densamma också särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som utges enligt en annan lagstiftning eller andra system än de som avses i punkt 1 i denna artikel eller som inte omfattas på grund av punkt 4 i densamma, när sådana förmåner bland annat har till syfte att täcka de risker som omfattas av de försäkringsgrenar som anges i punkt 1 a–h i artikeln, i stället för eller som tillägg till andra förmåner.

5 I artikel 10a.1 i förordning nr 1408/71 föreskrivs följande: "Utan hinder av bestämmelserna i artikel 10 och avdelning III skall personer för vilka denna förordning gäller erhålla de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i artikel 4.2 a, uteslutande inom den medlemsstats territorium där de är bosatta i enlighet med lagstiftningen i den staten under förutsättning att förmånerna är förtecknade i bilaga II a. Förmånerna skall utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten."

6 I bilaga II a till förordning nr 1408/71, med rubriken "Särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner", anges följande under "K. Österrike" a:

"Tilläggsersättning (Lag av den 9 september 1955 om allmän socialförsäkring — ASVG, Lag av den 11 oktober 1978 om socialförsäkring för personer verksamma

inom handeln — GSVG och Lag av den 11 oktober 1978 om socialförsäkring för jordbrukare — BSVG."

Den nationella lagstiftningen

7 Det österrikiska pensionssystemet syftar till att den försäkrade, vid ålderdom eller i händelse av minskad arbetsförmåga, skall få en förmån genom vilken det tas hänsyn till den levnadsstandard som han hade innan han gick i pension eller fick en bestående nedsatt arbetsförmåga.

8 Om förmånen inte räcker för att säkerställa en acceptabel levnadsstandard, kallad riktvärde, när försäkringsperioderna är för korta eller när beräkningsunderlaget är för litet, skall det enligt den österrikiska lagstiftningen utges en tilläggsersättning. Systemet för tilläggsersättning regleras, i ett sådant fall som det som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen, genom den federala lagen av den 9 september 1955 om allmän socialförsäkring och genom GSVG.

9 Om pensionen, efter att enligt 150 § GSVG ha lagts samman med den pensionsberättigades nettoinkomst från övriga inkomstkällor och med övriga belopp som skall beaktas, inte uppgår till riktvärdet har den pensionsberättigade, enligt 149 § punkt 1 i samma lag, rätt till en tilläggsersättning som motsvarar skillnaden mellan riktvärdet och den personliga inkomsten, under förutsättning att han är stadigvarande bosatt i Österrike.

10 Denna ersättning kan endast betalas ut till en person som har rätt till pension enligt den lagstadgade pensionsförsäkringen och den utgör en tilläggsförmån till denna pension. Myndigheten beräknar ersättningen *ex officio* när det ansöks om pension, utan att det är nödvändigt att göra en separat ansökan, och den betalas ut av försäkringsanstalten samtidigt som pensionen betalas ut.

11 Bestämmelserna om hur tilläggsersättningen skall finansieras finns i 156 § GSVG. Det föreskrivs i punkt 1 i denna paragraf att tilläggsersättningen, med förbehåll för vad som anges i punkt 2 i samma paragraf, skall återbetalas av den österrikiska delstat i vilken det organ för socialt bistånd som har betalat ut tilläggsersättningen till mottagaren har sitt säte. Enligt nämnda punkt 2 är det bland annat förbundsstaten som skall stå för de utgifter som följer av utbetalningen av tilläggsersättningen, och förbundsstaten skall fastställa sitt deltagande i Finanzausgleichsgesetz (lag om skatteutjämning).

12 I realiteten är det förbundsstaten som finansierar all tilläggsersättning.

Bakgrunden i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

13 Klaganden i målet vid den nationella domstolen, Friedrich Skalka, är österrikisk medborgare. Sedan den 1 maj 1990 betalar Sozialversicherungsanstalt ut pension till honom på grund av dennes arbetsoförmåga. Friedrich Skalka har sedan han fyllde sextio år fått denna förmån i form av förtida ålderspension till följd av en långvarig försäkringsperiod.

14 Friedrich Skalka är sedan slutet av år 1990 stadigvarande bosatt på Teneriffa (Spanien). Den 16 december 1999 ansökte han, med stöd av GSVG, om tilläggsersättning vid Sozialversicherungsanstalt. Detta organ avslog ansökan den 12 oktober 2000 med motiveringen att Friedrich Skalka var stadigvarande bosatt utomlands och att den aktuella förmånen inte kunde exporteras.

15 Friedrich Skalka överklagade avslagsbeslutet. Både den domstol som dömde i första instans och överrätten ansåg att tilläggsersättningen utgör en särskild icke avgiftsfinansierad förmån i den mening som avses i artikel 10a i förordning nr 1408/71, som enligt denna artikel inte kan beviljas en person som är stadigvarande bosatt i en annan medlemsstat än Republiken Österrike.

16 Båda domstolarna ansåg att det inte var ändamålsenligt att ställa en tolkningsfråga till EG-domstolen om hur den förmån som var aktuell i målen vid de nationella domstolarna skulle kvalificeras i rättsligt hänseende med hänsyn till förordning nr 1408/71. De angav som skäl för detta att de svar som härvid gavs i domen av den 8 mars 2001 i mål C-215/99, Jauch (REG 2001, s. I-1901), var tillräckliga.

17 Friedrich Skalka, som var av den uppfattningen att en tolkningsfråga borde ha hänskjutits till EG-domstolen, överklagade genom revision överrättens dom till Oberster Gerichtshof, som beslutade att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Skall artikel 10a i [förordning nr 1408/71] och bilaga II a tolkas på så sätt att tilläggsersättningen enligt Bundesgesetz über die Sozialversicherung der in der gewerblichen Wirtschaft selbständig Erwerbstätigen av den 11 oktober 1978 omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning och således utgör en

särskild icke avgiftsfinansierad förmån i den mening som avses i artikel 4.2 a i förordningen, så att enbart det samordningssystem som införts genom artikel 10a i förordningen skall tillämpas på en person som, såsom klaganden, efter den 1 juni 1992 uppfyller villkoren för att beviljas denna förmån?"

Svaret på tolkningsfrågan

18 Den nationella domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida tilläggsersättningen enligt GSVG, som anges i bilaga II a till förordning nr 1408/71, utgör en särskild icke avgiftsfinansierad förmån i den mening som avses i artikel 4.2 a i förordningen, så att, från och med den 1 januari 1995 då Republiken Österrike anslöt sig till Europeiska unionen, enbart det samordningssystem som införts genom artikel 10a i förordningen skall tillämpas på en person som, såsom klaganden i målet vid den nationella domstolen, efter den 1 juni 1992 uppfyller villkoren för att beviljas denna förmån, och att tilläggsersättning till följd härav endast kan beviljas personer som är varaktigt bosatta i Österrike.

19 Artikel 10a i förordning nr 1408/71, som innehåller bestämmelser om undantag från möjligheterna att exportera sociala trygghetsförmåner, skall tolkas restriktivt. Artikeln kan endast avse de förmåner som uppfyller villkoren i artikel 4.2 a i förordningen, nämligen förmåner som är både av särskild karaktär och icke avgiftsfinansierade och som nämns i bilaga II a till förordningen (domen i det ovannämnda målet Jauch, punkt 21).

20 Såsom det har erinrats om i punkt 6 i förevarande dom förekommer tilläggsersättningen i den uppräkning av särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner, i den mening som avses i artikel 4.2 a i förordning nr 1408/71, som finns i bilaga II a till samma förordning.

21 Det återstår följaktligen att pröva dels huruvida förmånen i fråga är av särskild karaktär och täcker de risker som omfattas av en eller flera av de försäkringsgrenar för social trygghet som anges i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71, i stället för eller som tillägg till andra förmåner, dels huruvida en sådan förmån kan anses vara icke avgiftsfinansierad.

Särskild förmån

22 Sozialversicherungsanstalt, samtliga regeringar som har inkommit med yttranden och kommissionen anser att de särskilda förmåner som avses i artikel 4.2 a är särskilda förmåner av blandad karaktär. Förmånerna kännetecknas av att de dels har drag av social trygghet, eftersom de tillkommer de personer som uppfyller villkoren för att få den sociala trygghetsförmån som de är hänförliga till, dels har drag av socialt bistånd, eftersom de inte grundas på verksamhets- eller avgiftsperioder och eftersom de avser att lindra en situation där det finns uppenbara behov.

23 Den österrikiska tilläggsersättningen uppfyller de kriterier som domstolen tidigare har utvecklat i domen av den 27 september 1988 i mål 313/86, Lenoir (REG 1988, s. 5391; svensk specialutgåva, volym 9, s. 683).

24 Tilläggsersättningen har till funktion att säkerställa att mottagare av sociala trygghetsförmåner som är otillräckliga får en kompletterande inkomst genom att de personer vars sammanlagda inkomster understiger en i lag fastställd nivå garanteras ett existensminimum. Denna förmån har karaktär av socialt bistånd, eftersom den har till syfte att tillförsäkra de pensionsberättigade ett existensminimum. En sådan förmån har alltid nära samband med de socioekonomiska förhållandena i det aktuella landet och dess belopp fastställs i lag med hänsyn till levnadsstandarden i detta land. Förmånen skulle följaktligen förlora sitt ändamål om den beviljades utanför bosättningsstaten.

25 Huruvida en förmån utgör en särskild förmån i den mening som avses i artikel 4.2 a i förordning nr 1408/71 beror på dess syfte. Den skall utges i stället för eller som tillägg till en social trygghetsförmån och ha karaktären av socialt bistånd som grundas på socioekonomiska hänsyn och den skall beslutas på grundval av objektiva kriterier som fastställs i lagstiftningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 november 1997 i mål C-20/96, Snares, REG 1997, s. I-6057, punkterna 33, 42 och 43, av den 11 juni 1998 i mål C-297/96, Partridge, REG 1998, s. I-3467, punkt 34, och av den 31 maj 2001 i mål C-43/99, Leclère och Deaconescu, REG 2001, s. I-4265, punkt 32).

26 Såsom har konstaterats av samtliga som har yttrat sig i målet kompletterar den österrikiska tilläggsersättningen en ålders- eller invalidpension. Den har karaktären av socialt bistånd, eftersom den har till syfte att garantera dess mottagare ett existensminimum, om pensionen är otillräcklig. Tilläggsersättningen beviljas på grundval av objektiva kriterier som fastställs i lag. Den skall följaktligen kvalificeras som särskild förmån i den mening som avses i förordning nr 1408/71.

Icke avgiftsfinansierad förmån

27 Sozialversicherungsanstalt, samtliga regeringar som har inkommit med yttranden och kommissionen anser att den österrikiska tilläggsersättningen inte har karaktären av en avgiftsfinansierad förmån.

28 Det avgörande kriteriet i detta avseende är på vilket sätt förmånen faktiskt finansieras (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Jauch, punkterna 32 och 33). Domstolen skall härvid pröva om finansieringen sker direkt eller indirekt genom sociala avgifter eller genom offentliga medel.

29 När det gäller den österrikiska tilläggsersättningen bärs kostnaderna preliminärt av ett socialt organ, som därefter får full ersättning av delstaten i fråga, som i sin tur får de medel som krävs för att finansiera förmånen genom den federala budgeten. De avgifter som de försäkrade erlägger ingår aldrig i denna finansiering.

30 Den österrikiska tilläggsersättningen skall följaktligen anses vara icke avgiftsfinansierad i den mening som avses i artikel 4.2 a i förordning nr 1408/71.

31 Oberster Gerichtshofs fråga skall därför besvaras så, att artikel 10a i förordning nr 1408/71 och bilaga II a till förordningen skall tolkas på så sätt att tilläggsersättningen enligt GSVG omfattas av nämnda förordnings tillämpningsområde och utgör till följd härav en särskild icke avgiftsfinansierad förmån i den mening som avses i artikel 4.2 a i förordningen, så att, från och med den 1 januari 1995 då Republiken Österrike anslöt sig till Europeiska unionen, enbart det samordningssystem som införts genom nämnda artikel 10a skall tillämpas på en person som efter den 1 juni 1992 uppfyller villkoren för att beviljas denna förmån.

Rättegångskostnader

32 De kostnader som har förorsakats den österrikiska, den tyska, den nederländska och den finska regeringen samt Förenade kungarikets regering och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 26 mars 2002 har ställts av Oberster Gerichtshof — följande dom:

Artikel 10a i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996, och bilaga II a till förordningen skall tolkas på så sätt att tilläggsersättningen enligt Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz (federal lag om socialförsäkring för egenföretagare som är verksamma inom handeln) omfattas av nämnda förordnings tillämpningsområde och utgör till följd härav en särskild icke avgiftsfinansierad förmån i den mening som avses i artikel 4.2 a i förordningen, så att, från och med den 1 januari 1995 då Republiken Österrike anslöt sig till Europeiska unionen, enbart det samordningssystem som införts genom nämnda artikel 10a skall tillämpas på en person som efter den 1 juni 1992 uppfyller villkoren för att beviljas denna förmån.

Cunha Rodrigues Puissochet Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 april 2004.

R. Grass J.N. Cunha Rodrigues

Justitiesekreterare Ordförande på fjärde avdelningen