

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

5. maj 2011 *

I sag C-206/10,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 29. april 2010,

Europa-Kommissionen ved V. Kreuschitz, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze og C. Blaschke, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

støttet af:

Kongeriget Nederlandene ved M. Noort, som befuldmægtiget,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-J. Kasel, og dommerne A. Borg Barthet (refererende dommer) og M. Berger,

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: A. Calot Escobar,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens

frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467) og artikel 4, stk. 1, litra a), 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 (EFT 1971 II, s. 366), som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2005 af 13. april 2005 (EUT L 117, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«), sammenholdt med afsnit III, kapitel 1, i denne forordning, idet den gør tildelingen af ydelser i henhold til delstaternes lovgivninger til blinde, døve og handicappede (herefter »de omtvistede lovgivninger«) til personer, for hvem Forbundsrepublikken Tyskland er den kompetente medlemsstat, betinget af et krav om bopæl eller sædvanligt opholdsted i den pågældende delstat.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

- 2 Artikel 7 i forordning nr. 1612/68 bestemmer:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstatsers område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

[...]«

- 3 Artikel 4 i forordning nr. 1408/71 med overskriften »Sagligt anvendelsesområde« bestemmer:

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

- a) ydelser i anledning af sygdom og moderskab

[...]

2a. [...]

Ved »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« forstås ydelser:

a) der har til formål

- i) enten at supplere, erstatte eller yde et tillæg til dækning af de risici, der er omfattet af de i stk. 1 omhandlede sociale sikringsområder, og garantere de pågældende personer et eksistensminimum under hensyn til de økonomiske og sociale forhold i den pågældende medlemsstat
- ii) eller udelukkende at sikre en særlig beskyttelse af handicappede i snæver tilknytning til disse personers sociale miljø i den pågældende medlemsstat [...]

[...]

2b. Denne forordning finder ikke anvendelse på bestemmelserne i en medlemsstats lovgivning om de særlige ikke-bidragspligtige ydelser, som er nævnt i bilag II, nr. III, hvis anvendelsesområde er begrænset til en del af medlemsstatens geografiske område.

[...]«

- ⁴ Bilag II, nr. III, i forordning nr. 1408/71 med overskriften »Særlige ikke-bidragspligtige ydelser i henhold til artikel 4, stk. 2b, som ikke henhører under forordningens anvendelsesområde«, nævner hvad angår Tyskland:

»a) Ydelser, der med hjemmel i delstaternes lovgivning tilkendes handicappede, herunder navnlig blinde.«

Nationale bestemmelser

- 5 De omtvistede lovgivninger tildeler blinde, døve og handicappede ydelser, der har til formål at kompensere for merudgifterne forbundet med deres handicap. Disse ydelser tildeles kun personer, som har deres bopæl eller sædvanlige opholdsted i den pågældende delstat.
- 6 Disse lovgivninger bestemmer, at ydelser inden for rammerne af den forbundsstatslige ordning for social sikring, som forfølger samme mål som de ydelser, der tildeles af delstaterne, skal fradrages i de sidstnævnte. Hvilken sats, der skal anvendes, afhænger af lovgivningen i den pågældende delstat.
- 7 Ved ophold på et hjem eller en institution bevares retten til ydelserne i visse delstater, på betingelse af, at hjemmet er beliggende på forbundsstatens område, og at den pågældende på tidspunktet for opholdet på hjemmet har haft sin bopæl i den omhandlede delstat.

Den administrative procedure

- 8 Kommissionen gjorde ved skrivelse af 14. marts 2002 Forbundsrepublikken Tyskland opmærksom på nødvendigheden af at gøre det muligt for arbejdstagere, som udøver beskæftigelse i Tyskland, men som har bopæl på en anden medlemsstats område, og for deres familiemedlemmer at udføre ydelser tildelt i medfør af de omtvistede lovgivninger. Ifølge Kommissionen er kravet om bopæl i strid med artikel 39 EF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

- 9 Forbundsrepublikken Tyskland svarede ved skrivelse af 22. april 2002, at disse ydelser udgjorde sociale fordele som omhandlet i artikel 7 i forordning nr. 1612/68, men at de ikke skulle udføres for så vidt som de tildeles uafhængig af statussen som arbejdstager og udelukkende er underlagt et bopælskrav.
- 10 Kommissionen gav ved åbningsskrivelse af 9. juli 2004 over for Forbundsrepublikken Tyskland udtryk for sin tvivl med hensyn til foreneligheden af de omtvistede lovgivninger med forordning nr. 1612/68 og nr. 1408/71. Hvad nærmere bestemt angår forordning nr. 1408/71 anførte Kommissionen, at de pågældende ydelser ikke udgjorde særlige ikke-bidragspligtige ydelser som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 2b, men derimod ydelser i anledning af sygdom som omhandlet i samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), således at grænsearbejderne ikke kunne nægtes at udføre de nævnte ydelser.
- 11 Ved skrivelse af 14. september 2004 svarede Forbundsrepublikken Tyskland, at den ikke var enig i Kommissionens analyse. Hvad angår forordning nr. 1408/71 angav den, at de omhandlede ydelser var begrundet i merudgifterne i forbindelse med blindheden eller handicappet, uanset om modtageren er plejekrævende eller ej.
- 12 Den 21. marts 2005 tilsendte Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland en begrundet udtalelse, som alene var baseret på en tilsidesættelse af artikel 7 i forordning nr. 1612/68, idet den forbeholdt sig retten til at genoptage proceduren hvad angår de omtvistede lovgivningers forenelighed med forordning nr. 1408/71 som følge af den dom, som Domstolen skulle afsige i Hosse-sagen (dom af 21.2.2006, sag C-286/03, Sml. I, s. 1771).
- 13 Ved skrivelse af 25. maj 2005 gentog Forbundsrepublikken Tyskland sit standpunkt.

- ¹⁴ Proceduren blev herefter sat i bero under afventning af de domme, som Domstolen skulle afsige i nævnte sag samt i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (dom af 18.10.2007, sag C-299/05, Sml. I, s. 8695). Domstolen fastslog i disse domme, at de i disse sager omhandlede ydelser udgjorde ydelser i anledning af sygdom.
- ¹⁵ Den 3. juni 2008 nåede De Faste Repræsentanternes Komité ved Rådet for Den Europæiske Union »Beskæftigelse og social- og arbejdsmarkedspolitik, sundheds- og forbrugerpolitik« til enighed om indholdet af bilag X og XI til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1), som ophævede forordning nr. 1408/71 med virkning fra anvendelsesdatoen, dvs. den 1. maj 2010. I henhold til denne aftale fremgik de tyske ydelser, som var fastsat ved de omtvistede lovgivninger, ikke af de nævnte bilag.
- ¹⁶ Den 1. december 2008 tilsendte Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland en supplerende begrundet udtalelse baseret på den manglende forenelighed af de omtvistede lovgivninger med forordning nr. 1408/71, eftersom den retspraksis, som følger af Hosse-dommen og dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, rejste tvivl med hensyn til, om de omhandlede ydelser udgjorde særlige ydelser.
- ¹⁷ Forbundsrepublikken Tyskland henviste i sit svar af 1. april 2009 til ikrafttrædelsen i løbet af 2010 af forordning nr. 883/2004. Da denne forordning også finder anvendelse på de pågældende ydelser, anmodede den om en udsættelse af proceduren.
- ¹⁸ Den 29. april 2010 anlagde Kommissionen nærværende sag.

- 19 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 27. september 2010 fik Kongeriget Nederlandene tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande.
- 20 Ved skrivelse af 19. oktober 2010 gav Kongeriget Nederlandene afkald på at afgive interventionsindlæg.

Om søgsmålet

Om en tilsidesættelse af forordning nr. 1408/71

Parternes argumenter

- 21 Det er Kommissionens opfattelse, at selv om de omhandlede ydelser fremgår af bilag II, nr. III, i forordning nr. 1408/71, udgør disse ikke særlige ikke-bidragspligtige ydelser som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 2b, men derimod ydelser i anledning af sygdom som omhandlet i samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), og kan således udføres.
- 22 Ifølge Kommissionen er der således ikke ført bevis for, at de omhandlede ydelser udgør særlige ydelser for så vidt som det følger af Domstolens praksis, at en særlig ydelse skal være en erstatning for eller et supplement til en social sikringsydelse, idet den dog samtidig adskiller sig fra en sådan, og have karakter af en socialhjælp,

der retfærdiggøres af økonomiske og sociale grunde, og være reguleret af objektivt fastsatte kriterier (dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, præmis 55). De omhandlede ydelser tildeles på grundlag af lovbestemte kriterier uden nogen individuel og skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, tilsigter at forbedre helbredstilstanden og levevilkårene for handicappede og har således hovedsageligt til formål at supplere ydelserne fra sygesikringen.

- 23 Kommissionen har endvidere anført, at den tyske delegation i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 883/2004 afstod fra optagelsen af de omhandlede ydelser fra delstaterne til blinde, døve og handicappede i forordningens bilag X og XI. Det er således efter Kommissionens opfattelse selvmodsigende, at Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at disse ydelser bør kvalificeres som »særlige ikke-bidragspligtige ydelser« som omhandlet i artikel 4, stk. 2b, i forordning nr. 1408/71.
- 24 Forbundsrepublikken Tyskland har, under understregning af, at Kommissionen selv var i tvivl med hensyn til kvalificeringen af de omhandlede ydelser indtil afsigelsen af Hosse-dommen og dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, angivet, at delstaterne har truffet foranstaltninger for at bringe de omtvistede lovgivninger i overensstemmelse med EU-retten. De nødvendige juridiske ændringer ville sandsynligvis blive indført i 2010 eller senest i 2011.

Domstolens bemærkninger

- 25 Det bemærkes, at ifølge fast praksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 27.9.2007, sag C-9/07,

Kommissionen mod Frankrig, præmis 8, og af 18.11.2010, sag C-48/10, Kommissionen mod Spanien, præmis 30).

- 26 Forbundsrepublikken Tyskland har ikke bestridt, at de omtvistede lovgivninger ved udløbet af den frist, som var fastsat i den supplerende begrundede udtalelse, ikke var i overensstemmelse med forordning nr. 1408/71.
- 27 Domstolen har flere gange fastslået, at en ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles uden nogen individuel og skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og forudsat, at den vedrører én af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (jf. bl.a. Hosse-dommen, præmis 37, og dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, præmis 56).
- 28 Det følger heraf, at ydelser, der tildeles på objektivt grundlag efter lovbestemte kriterier med henblik på at forbedre plejekrævende personers sundhedstilstand og levevilkår, i det væsentlige har til formål at supplere ydelserne fra sygesikringen, og at de skal anses for »ydelser i anledning af sygdom« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 (Hosse-dommen, præmis 38, og dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, præmis 61).
- 29 Dette er tilfældet i den foreliggende sag for de ydelser, som af delstaterne tildeles blinde, døve og handicappede, for så vidt som de i form af et fast beløb tilsigter at dække merudgifter i hverdagen, som følger af deres handicap.

- 30 Eftersom disse ydelser udgør ydelser i anledning af sygdom som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, bør de derfor tildeles uanset i hvilken medlemsstat modtageren har bopæl i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordnings kapitel 1 i afsnit III.
- 31 Under disse omstændigheder må Kommissionens klagepunkt om en tilsidesættelse af forordning nr. 1408/71 anses for begrundet.

Om en tilsidesættelse af forordning nr. 1612/68

Parternes argumenter

- 32 Kommissionen har anført, at tildelingen af de omhandlede ydelser alene ud fra et kriterium om bopæl i den pågældende delstat ikke er berettiget. Ifølge Kommissionen er enhver fordel, som en medlemsstat tildeler sine borgere på grund af deres objektive status som arbejdstager, eller alene fordi de er bosat på nationalt område, således omfattet af artikel 7 i forordning nr. 1612/68, hvorfor grænsearbejdere ligeledes bør nyde godt af disse fordele på lige fod med enhver anden arbejdstager, som har bopæl i beskæftigelsesmedlemsstaten.
- 33 Forbundsrepublikken Tyskland har begrænset sig til at anføre, at forordning nr. 1612/68 og nr. 1408/71 har forskellige anvendelsesområder, og finder anvendelse uafhængig af hinanden.

Domstolens bemærkninger

- ³⁴ Det er ubestridt, at de ydelser, som delstaterne tildeler blinde, døve og handicappede, udgør en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.
- ³⁵ Forbundsrepublikken Tyskland har herved ikke bestridt, at tildelingen af de nævnte ydelser er betinget af, at modtageren har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted i den pågældende delstat.
- ³⁶ Ifølge Domstolens faste praksis forbyder ligebehandlingsprincippet i artikel 7 i forordning nr. 1612/68 ikke alene åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. bl.a. dom af 27.11.1997, sag C-57/96, Meints, Sml. I, s. 6689, præmis 44, og af 10.9.2009, sag C-269/07, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 7811, præmis 53).
- ³⁷ En national retsforordning må, medmindre den er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det tilstræbte legitime formål, anses for at medføre indirekte forskelsbehandling, når den efter selve sin karakter er egnet til i højere grad at berøre vandrende end indenlandske arbejdstagere og dermed risikerer navnlig at stille de vandrende arbejdstagere ringere (jf. Meints-dommen, præmis 45, og dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 54).
- ³⁸ Dette er tilfældet for det bopælskrav, som fremgår af de omtvistede lovgivninger for tildeling af ydelser til blinde, døve og handicappede, som lettere kan opfyldes af tyske arbejdstagere end af arbejdstagere fra andre medlemsstater end Forbundsrepublikken Tyskland.

- 39 Hvad angår Forbundsrepublikken Tysklands argument om et forskelligt anvendelsesområde for forordning nr. 1612/68 og nr. 1408/71 bemærkes blot, at selv om de to forordninger ikke har det samme personelle anvendelsesområde, forholder det sig ikke desto mindre således, at eftersom forordning nr. 1612/68 indeholder en generel regulering af spørgsmål i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed, kan forordningens artikel 7, stk. 2, omfatte sociale fordele, som samtidig falder ind under det særlige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71 (dom af 10.3.1993, sag C-111/91, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 817, præmis 20 og 21, og af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 27).
- 40 Under disse omstændigheder må Kommissionens klagepunkt om en tilsidesættelse af forordning nr. 1612/68 anses for begrundet.
- 41 Det følger af samtlige de foregående betragtninger, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, sammenholdt med denne forordnings afsnit III, kapitel 1, og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, idet den gør tildelingen af ydelser i henhold til de omtvistede lovgivninger til personer, for hvem Forbundsrepublikken Tyskland er den kompetente medlemsstat, betinget af et krav om bopæl eller sædvanligt opholdsted i den pågældende delstat.

Sagens omkostninger

- 42 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen, bør det pålægges den at

betale sagens omkostninger. Kongeriget Nederlandene, som er indtrådt i sagen, bærer i henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

- 1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), 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, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2006 af 13. april 2005, sammenholdt med afsnit III, kapitel 1, i denne forordning og artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, idet den gør tildelingen af ydelser i henhold til delstaternes lovgivninger til blinde, døve og handicappede til personer, for hvem Forbundsrepublikken Tyskland er den kompetente medlemsstat, betinget af et krav om bopæl eller sædvanligt opholdsted i den pågældende delstat.**
- 2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Kongeriget Nederlandene bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter