

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 5 maj 2011 *

I mål C-206/10,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 29 april 2010,

Europeiska kommissionen, företrädd av V. Kreuschitz, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze och C. Blaschke, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

med stöd av

Konungariket Nederländerna, företrätt av M. Noort, i egenskap av ombud,

intervenient, meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-J. Kasel samt domarna A. Borg Barthet (referent) och M. Berger,

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

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet

inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33) och enligt artikel 4.1 a 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 (EGT L 28, 1997, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 647/2005 av den 13 april 2005 (EUT L 117, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71) – i förening med kapitel 1 i avdelning III i denna förordning, genom att förmåner enligt den delstatliga lagstiftningen (nedan kallad den omtvistade lagstiftningen) till blinda, döva och funktionshindrade endast beviljas personer, för vilka den behöriga medlemsstaten är Förbundsrepubliken Tyskland, om de är bosatta eller stadigvarande vistas i den aktuella delstaten.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

- 2 I artikel 7 i förordning nr 1612/68 föreskrivs följande:

”1. En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om han eller hon skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning.

2. Arbetstagaren skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.

...”

3 I artikel 4 i förordning nr 1408/71, som har rubriken ”Sakområden”, föreskrivs följande:

”1. Denna förordning gäller all lagstiftning om följande grenar av social trygghet:

a) förmåner vid sjukdom och moderskap,

...

2a. ...

Vid tillämpningen av detta kapitel avses med ’särskilda icke avgiftsfinansierade konstantförmåner’ sådana förmåner

a) som är avsedda att

- i) vara tillägg, ersättning eller komplettering för täckande av de risker som omfattas av de socialförsäkringsgrenar som anges i punkt 1 och som garanterar de personer som berörs en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten,
- ii) uteslutande ge särskilt skydd för funktionshindrade, vilket är nära förbundet med personens sociala förhållanden i den berörda medlemsstaten ...

...

2b. Denna förordning gäller inte bestämmelser i en medlemsstats lagstiftning om särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som anges i bilaga II avsnitt III vars tillämpningsområde är begränsat till en del av medlemsstatens territorium.

...”

- ⁴ I avsnitt III i bilaga II till förordning nr 1408/71, som har rubriken ”Särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner enligt artikel 4.2b som inte faller inom förordningens tillämpningsområde”, nämns, med avseende på Tyskland, följande:

”a) Förmåner enligt delstaternas lagstiftning som beviljas för handikappade[*] och särskilt för blinda.” [*I enlighet med aktuellt svenskt språkbruk används nedan begreppet funktionshindrade. Övers. anm.]

Den nationella lagstiftningen

- 5 Enligt den omtvistade lagstiftningen har blinda, döva och funktionshindrade rätt till förmåner som kompensation för de merkostnader som är förbundna med deras funktionshinder. Sådana förmåner beviljas endast personer som är bosatta i eller stadigvarande vistas i den aktuella delstaten.
- 6 Det framgår av den omtvistade lagstiftningen att förmåner enligt det federala systemet för social trygghet dras av från de delstatliga förmånerna om de har samma syfte som dessa. Avdragets storlek fastställs enligt lagstiftningen i den aktuella delstaten.
- 7 För det fall den förmånsberättigade flyttar till ett vårdhem eller en institution bibehåller vederbörande i vissa delstater rätten till förmåner, förutsatt att vårdhemmet ligger i förbundsrepubliken och att vederbörande var bosatt i den aktuella delstaten då han eller hon flyttade till vårdhemmet.

Det administrativa förfarandet

- 8 Kommissionen uppmärksammade, i en skrivelse av den 14 mars 2002, Förbundsrepubliken Tyskland på att arbetstagare som är anställda i Tyskland men bosatta i en annan medlemsstat, och sådana anställdas familjemedlemmar, måste kunna exportera de förmåner de är berättigade till enligt den omtvistade lagstiftningen. Enligt kommissionen står bosättningskravet i strid med artikel 39 EG och artikel 7.2 i förordning nr 1612/68.

- 9 Förbundsrepubliken Tyskland svarade, i en skrivelse av den 22 april 2002, att dessa förmåner utgör sociala förmåner i den mening som avses i artikel 7 i förordning nr 1612/68, men att de inte ska exporteras, eftersom de inte är beroende av den förmånsberättigades ställning som arbetstagare utan endast är underkastade ett bosättningsvillkor.
- 10 Genom en formell underrättelse av den 9 juli 2004 delgav kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland sina betänkligheter beträffande den omtvistade lagstiftningens förenlighet med förordning nr 1612/68 och förordning nr 1408/71. När det närmare bestämt gäller förordning nr 1408/71 gjorde kommissionen gällande att de aktuella förmånerna inte utgör särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner enligt artikel 4.2b i denna förordning, utan förmåner vid sjukdom enligt artikel 4.1 a i samma förordning, och att gränsarbetare därför måste kunna exportera dessa förmåner.
- 11 Förbundsrepubliken Tyskland svarade i en skrivelse av den 14 september 2004 att den inte delade kommissionens bedömning. Beträffande förordning nr 1408/71 angav den att de aktuella förmånerna grundar sig på de merkostnader som är förbundna med blindheten eller funktionshindret och inte är beroende av huruvida den förmånsberättigade har ett vårdbehov eller inte.
- 12 Kommissionen sände den 21 mars 2005 ett motiverat yttrande till Förbundsrepubliken Tyskland, som endast avsåg åsidosättande av artikel 7 i förordning nr 1612/68. Kommissionen förbehöll sig emellertid rätten att återuppta förfarandet beträffande frågan huruvida den omtvistade lagstiftningen är förenlig med förordning nr 1408/71 efter det att domstolen hade meddelat dom i målet Hosse (dom av den 21 februari 2006 i mål C-286/03, Hosse, REG 2006, s. I-1771).
- 13 Förbundsrepubliken Tyskland vidhöll sin inställning i en skrivelse av den 25 maj 2005.

- 14 Förfarandet vilandeförklarades därefter i avvaktan på domstolens dom i det ovan nämnda målet Hosse samt i målet kommissionen mot parlamentet och rådet (dom av den 18 oktober 2007 i mål C-299/05, REG 2007, s. I-8695). I dessa domar slog domstolen fast att de förmåner som var i fråga i målen utgjorde förmåner vid sjukdom.
- 15 Den 3 juni 2008 nåddes enighet inom Ständiga representanternas kommitté vid Europeiska unionens råd "Sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor" om innehållet i bilagorna X och XI till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1). Denna förordning upphävde – samma dag som den började tillämpas, det vill säga den 1 maj 2010 – förordning nr 1408/71. Enligt denna överenskommelse förekommer inte de tyska förmåner som föreskrivs i den omtvistade lagstiftningen i nämnda bilagor.
- 16 Kommissionen sände den 1 december 2008 ett kompletterande motiverat yttrande till Förbundsrepubliken Tyskland, varvid kommissionen hävdade att den omtvistade lagstiftningen inte är förenlig med förordning nr 1408/71, eftersom det mot bakgrund av den rättspraxis som bygger på domarna i de ovan nämnda målen Hosse samt kommissionen mot parlamentet och rådet kunde ifrågasättas huruvida de aktuella förmåner var att anse som särskilda förmåner.
- 17 Förbundsrepubliken Tyskland hänvisade, i sitt svar av den 1 april 2009, till ikraftträdandet år 2010 av förordning nr 883/2004. Eftersom även denna förordning är tillämplig på de aktuella förmåner begärde Förbundsrepubliken Tyskland att förfarandet skulle vilandeförklaras.
- 18 Kommissionen väckte förevarande talan den 29 april 2010.

- 19 Domstolens ordförande beslutade den 27 september 2010 att tillåta Konungariket Nederländerna att intervensera till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands talan.
- 20 Konungariket Nederländerna meddelade, i en skrivelse av den 19 oktober 2010, att det avstod från att inkomma med en interventionsinlägga.

Talan

Åsidosättande av förordning nr 1408/71

Parternas argument

- 21 Kommissionen anser att de aktuella förmånerna, trots att de nämns i avsnitt III i bilaga II till förordning nr 1408/71, inte utgör sådana särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som avses i artikel 4.2b i denna förordning, utan sådana förmåner vid sjukdom som avses i artikel 4.1 a i förordningen, och att de därmed kan exporteras.
- 22 Enligt kommissionen har det inte visats att de aktuella förmånerna utgör särskilda förmåner, eftersom det framgår av domstolens praxis att en särskild förmån ska utges i stället för eller som tillägg till en social trygghetsförmån, men samtidigt skilja sig från en sådan social trygghetsförmån, och ha karaktären av socialt bistånd som

grundar sig på ekonomiska och sociala hänsyn, och den ska beslutas på grundval av objektiva kriterier som fastställs i lagstiftningen (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot parlamentet och rådet, punkt 55). De aktuella förmåner beviljas på grundval av en situation som regleras i lag och utan att det görs någon individuell bedömning av de personliga behoven. De har till syfte att förbättra hälsotillståndet och livssituationen för funktionshindrade. De aktuella förmåner har således som huvudsakligt ändamål att komplettera sjukförsäkringsförmåner.

23 Kommissionen har dessutom påpekat att den tyska delegationen, inom ramen för antagande av förordning nr 883/2004, avstod från att få de aktuella delstatliga förmåner för blinda, döva och funktionshindrade upptagna i bilagorna X och XI till denna förordning. Enligt kommissionen är det därför motsägelsefullt av Förbundsrepubliken Tyskland att hävda att dessa förmåner ska kvalificeras som särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner enligt artikel 4.2b i förordning nr 1408/71.

24 Förbundsrepubliken Tyskland har – under påpekande att kommissionen själv, intill dess att domstolen meddelade dom i de ovannämnda målen Hosse samt kommissionen mot parlamentet och rådet, hyste tvivel om kvalificeringen av de aktuella förmåner – anfört att delstaterna har vidtagit åtgärder för att den omtvistade lagstiftningen ska bringas i överensstämmelse med unionsrätten. Enligt Förbundsrepubliken Tyskland skulle de erforderliga lagändringarna troligtvis träda i kraft 2010 eller senast 2011.

Domstolens bedömning

25 Det följer av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (se, bland annat, dom av den 27 september 2007 i mål C-9/07,

kommissionen mot Frankrike, punkt 8, och av den 18 november 2010 i mål C-48/10, kommissionen mot Spanien, punkt 30).

- 26 Förbundsrepubliken Tyskland har inte bestritt att den omtvistade lagstiftningen inte var förenlig med förordning nr 1408/71 vid utgången av den frist som angavs i det kompletterande motiverade yttrandet.
- 27 Domstolen har vid flera tillfällen slagit fast att en förmån ska anses vara en social trygghetsförmån om den beviljas den förmånsberättigade, utan någon individuell och skönmässig bedömning av dennes personliga behov, på grundval av en situation som regleras i lag, och då den hänför sig till någon av de risker som uttryckligen anges i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen Hosse, punkt 37, samt kommissionen mot parlamentet och rådet, punkt 56).
- 28 Härav följer att det huvudsakliga ändamålet med förmåner som beviljas på objektiva grunder och på grundval av en situation som regleras i lag, samt som syftar till att förbättra vårdbehövande personers hälsotillstånd och livssituation, är att komplettera sjukförsäkringsförmånerna, och de måste således betraktas som "förmåner vid sjukdom", i den mening som avses i artikel 4.1 a i förordning nr 1408/71 (domarna i de ovannämnda målen Hosse, punkt 38, samt kommissionen mot parlamentet och rådet, punkt 61).
- 29 Detta resonemang är, i förevarande fall, tillämpligt på de aktuella delstatliga förmåner för blinda, döva och funktionshindrade, eftersom dessa förmåner syftar till att, genom ett schablonmässigt bidrag, täcka sådana merkostnader i vardagen som funktionshindren föranleder.

- 30 Eftersom dessa förmåner utgör förmåner vid sjukdom i den mening som avses i artikel 4.1 a i förordning nr 1408/71 ska de beviljas oavsett i vilken medlemsstat den förmånsberättigade är bosatt enligt bestämmelserna i kapitel 1 i avdelning III i denna förordning.
- 31 Mot bakgrund härav ska kommissionens talan bifallas såvitt avser anmärkningen att förordning nr 1408/71 har åsidosatts.

Åsidosättande av förordning nr 1612/68

Parternas argument

- 32 Kommissionen har gjort gällande att det inte är befogat att de aktuella förmånerna beviljas endast utifrån ett kriterium om bosättning i den aktuella delstaten. Enligt kommissionen omfattas nämligen alla förmåner som en medlemsstat beviljar sina medborgare med anledning av att de objektivt sett är att anse som arbetstagare, eller av det enda skälet att de är bosatta i medlemsstaten, av artikel 7 i förordning nr 1612/68. Gränsarbetare ska därför åtnjuta dessa förmåner på samma grund som alla de arbetstagare som är bosatta i anställningsmedlemsstaten.
- 33 Förbundsrepubliken Tyskland har endast anfört att förordning nr 1612/68 och förordning nr 1408/71 har olika tillämpningsområden och ska tillämpas oberoende av varandra.

Domstolens bedömning

- 34 Det är ostridigt att de delstatliga förmåner till blindas, dövas och funktionshindrade utgör en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68.
- 35 Förbundsrepubliken Tyskland har i detta hänseende inte bestritt att beviljandet av nämnda förmåner villkoras av att den förmånsberättigade är bosatt i eller stadigvarande vistas i den aktuella delstaten.
- 36 Enligt fast rättspraxis innebär bestämmelsen om likabehandling i artikel 7 i förordning nr 1612/68 inte endast ett förbud mot öppen diskriminering på grund av nationalitet utan också varje form av dold diskriminering som, med tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (se, bland annat, dom av den 27 november 1997 i mål C-57/96, Meints, REG 1997, s. I-6689, punkt 44, och av den 10 september 2009 i mål C-269/07, kommissionen mot Tyskland, REG 2009, s. I-7811, punkt 53).
- 37 Om det inte finns sakliga skäl för en bestämmelse i nationell rätt eller om den inte står i proportion till det eftersträvade legitima syftet, ska den betraktas som indirekt diskriminerande, när den till sin natur innebär en risk för att migrerande arbetstagare påverkas i högre grad än landets egna arbetstagare och den följaktligen riskerar att särskilt missgynna de förstnämnda (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen Meints, punkt 45, och kommissionen mot Tyskland, punkt 54).
- 38 Detta är fallet beträffande det bosättningsvillkor i den omtvistade lagstiftningen som ska vara uppfyllt för att förmåner ska beviljas blindas, dövas och funktionshindrade. Detta villkor kan lättare uppfyllas av tyska arbetstagare än av arbetstagare från andra medlemsstater än Förbundsrepubliken Tyskland.

- 39 När det gäller Förbundsrepubliken Tysklands argument att förordning nr 1612/68 och förordning nr 1408/71 har olika tillämpningsområden räcker det att nämna att även om tillämpningsområdena för dessa båda förordningar inte omfattar samma personkrets, är det inte desto mindre så att då förordning nr 1612/68 har allmän giltighet vad gäller fri rörlighet för arbetstagare, kan artikel 7.2 i densamma tillämpas på sociala förmåner som samtidigt omfattas av det särskilda tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 (dom av den 10 mars 1993 i mål C-111/91, kommissionen mot Luxemburg, REG 1993, s. I-817, punkterna 20 och 21, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-35, och av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala, REG 1998, s. I-2691, punkt 27).
- 40 Mot bakgrund härav ska kommissionens talan bifallas såvitt avser anmärkningen att förordning nr 1612/68 har åsidosatts.
- 41 Av det ovan anförda följer att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 a i förordning nr 1408/71, i förening med kapitel 1 i avdelning III i denna förordning, och enligt artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 genom att förmåner enligt den omtvistade lagstiftningen endast beviljas personer, för vilka den behöriga medlemsstaten är Förbundsrepubliken Tyskland, om de är bosatta eller stadigvarande vistas i den aktuella delstaten.

Rättegångskostnader

- 42 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas. Enligt

artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska Konungariket Nederländerna, som har intervenerat i målet, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 a 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, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 647/2005 av den 13 april 2005 – i förening med kapitel 1 i avdelning III i denna förordning och enligt artikel 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen, genom att förmåner enligt delstatlig lagstiftning till blinda, döva och funktionshindrade endast beviljas personer, för vilka den behöriga medlemsstaten är Förbundsrepubliken Tyskland, om de är bosatta eller stadigvarande vistas i den aktuella delstaten.**
- 2) Förbundsrepubliken Tyskland ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Konungariket Nederländerna ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter