

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

19. september 2013 (*)

»Fri bevægelighed for personer – unionsborgerskab – direktiv 2004/38/EF – ret til ophold i mere end tre måneder – artikel 7, stk. 1, litra b) – person, der ikke længere er arbejdstager – alderspensionsberettiget – betingelse om at være i besiddelse af tilstrækkelige midler til ikke at blive en byrde for værtsmedlemsstatens »sociale system« – ansøgning om en særlig, ikke-bidragspligtig kontantydelse – udligningstillæg, der supplerer alderspension – forordning (EF) nr. 883/2004 – artikel 3, stk. 2, og artikel 70 – bopælsmedlemsstatens kompetence – betingelser for tildeling – lovlig opholdsret på det nationale område – overensstemmelse med EU-retten«

I sag C-140/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Oberster Gerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 14. februar 2012, indgået til Domstolen den 19. marts 2012, i sagen:

Pensionsversicherungsanstalt

mod

Peter Brey,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh (refererende dommer), C. Toader og C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. marts 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Peter Brey ved Rechtsanwalt C. Rappold
- den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede
- Irland ved E. Creedon, som befuldmægtiget, bistået af G. Gilmore, BL
- den græske regering ved M. Tassopoulou, som befuldmægtiget
- den nederlandske regering ved M. Noort og C. Wissels, som befuldmægtigede

- den svenske regering ved A. Falk og H. Karlsson, som befuldmægtigede
 - Det Forenede Kongeriges regering ved C. Murrell og J. Coppel, som befuldmægtigede
 - Europa-Kommissionen ved V. Kreuschitz og C. Tufvesson, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. maj 2013, afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77).

2 Denne anmodning er blevet fremsat i en sag mellem Peter Brey og Pensionsversicherungsanstalt vedrørende sidstnævntes afslag på at tildele Peter Brey et udligningstillæg (Ausgleichzulage), der er fastsat i den østrigske lovgivning, med henblik på at supplere hans tyske alderspension.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/38

3 Følgende er fastsat i 10., 16., 20. og 21. betragtning til direktiv 2004/38:

»(10) Det bør [...] undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af retten til ophold i perioder af mere end tre måneders varighed bør derfor underkastes betingelser.

[...]

(16) Så længe personer med opholdsret ikke er en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, bør de ikke udsendes, og udsendelse bør derfor ikke være en automatisk følge af, at vedkommende benytter det sociale system. Værtsmedlemsstaten bør undersøge, om der er tale om midlertidige vanskeligheder, og tage hensyn til opholdets varighed, unionsborgerens personlige forhold og størrelsen af den ydede støtte for at fastslå, om vedkommende er blevet en urimelig byrde for dens sociale system, så der må træffes foranstaltninger til udsendelse. Der bør under ingen omstændigheder træffes udsendelsesforanstaltninger vedrørende arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller arbejdssøgende, således som disse er defineret af Domstolen, medmindre det sker af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

[...]

(20) Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet indebærer, at unionsborgere og deres familiemedlemmer, der er bosat i en medlemsstat på grundlag af dette direktiv, i værtsmedlemsstaten behandles på samme måde som medlemsstatens egne statsborgere på de

områder, der er omfattet af traktaten, dog med forbehold for særlige bestemmelser, der udtrykkeligt er fastsat i traktaten og den afledte ret.

(21) Værtsmedlemsstaten bør dog kunne bestemme, om den vil udbetale sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller for arbejdssøgendes vedkommende i en længere periode, eller studiestøtte, herunder til erhvervsuddannelse, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold til andre unionsborgere end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller personer, der har bevaret denne status, og deres familiemedlemmer.«

4 Direktivets artikel 7 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« bestemmer følgende i stk. 1, litra b):

»Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

[...]

b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten.«

5 Artikel 8 i direktiv 2004/38 med overskriften »Administrative formaliteter for unionsborgere« bestemmer:

»1. For ophold ud over tre måneder kan værtslandet kræve, at unionsborgere lader sig registrere hos de kompetente myndigheder, jf. dog artikel 5, stk. 5.

2. Fristen for registrering skal være på mindst tre måneder fra indrejsedatoen. Der udstedes straks bevis for registrering. På beviset anføres den registrerede persons navn og adresse samt dato for registreringen. Ved misligholdelse af forpligtelsen til at lade sig registrere kan der pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som ikke må indebære forskelsbehandling.

3. Med henblik på udstedelse af beviset for registrering kan medlemsstaterne udelukkende kræve, at

— [...]

— unionsborgere som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), foreviser et gyldigt identitetskort eller pas samt dokumentation for, at de opfylder betingelserne i litra b)

[...]

4. Medlemsstaterne må ikke fastsætte et bestemt beløb, som de anser for at svare til »tilstrækkelige midler«, men de skal tage hensyn til den pågældendes personlige situation. Beløbet må under ingen omstændigheder være højere end det niveau, der giver værtsmedlemsstatens egne statsborgere mulighed for at modtage sociale ydelser, eller når dette kriterium ikke kan anvendes, end den laveste sociale pension, der udbetales i værtslandet.

[...]«

6 Artikel 14 i direktiv 2004/38 med overskriften »Bevarelse af retten til ophold« bestemmer:

»[...]

2. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser.

Hvis der i særlige tilfælde er rimelig tvivl om, hvorvidt unionsborgeren eller dennes familiemedlemmer opfylder betingelserne i artikel 7, 12 og 13, kan medlemsstaterne undersøge, om disse betingelser er opfyldt. En sådan undersøgelse foretages dog ikke systematisk

3. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers benyttelse af værtsmedlemsstatens sociale system må ikke automatisk medføre foranstaltninger til udsendelse af de pågældende personer.

[...]«

7 Direktivets artikel 24 med overskriften »Ligebehandling« bestemmer:

»1. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Denne ligebehandling gælder også familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold.

2. Uanset stk. 1 er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller eventuelt i den længere periode, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), eller til, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, at yde understøttelse, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.

[...]«

Forordning (EF) nr. 883/2004

8 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1, og berigtigelse i EUT 2004 L 200, s. 1) erstattede fra den 1. maj 2010 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«).

9 Forordning nr. 883/2004, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1244/2010 af 9. december 2010 (EUT L 338, s. 35, herefter »forordning nr. 883/2004«), bestemmer i sin artikel 1 med overskriften »Definitioner«:

»I denne forordning forstås ved udtrykket:

[...]

j) »bopæl«: det sted, hvor en person har sit sædvanlige opholdssted

[...]«

10 Denne forordnings artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer følgende:

»1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om social sikring, der vedrører:

[...]

d) ydelser ved alderdom

[...]

2. Med forbehold af bilag XI finder denne forordning anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger, med eller uden bidragspligt, samt på ordninger vedrørende en arbejdsgivers eller en reders forpligtelser.

3. Denne forordning finder også anvendelse på de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der er omfattet af artikel 70.

[...]

5. Denne forordning finder ikke anvendelse på:

a) social og sundhedsmæssig forsorg

[...]«

11 Den nævnte forordnings artikel 4, der har overskriften »Ligebehandling«, bestemmer:

»Personer, som er omfattet af denne forordning, har de samme rettigheder og pligter i henhold til en medlemsstats lovgivning som vedkommende medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

12 Forordningens artikel 70 bestemmer:

»1. Denne artikel finder anvendelse på særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse, der tilkendes i henhold til lovgivning, som på grund af sin personkreds, mål og/eller betingelser for ret til ydelser har træk både fra lovgivning om social sikring, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, og fra social bistand.

2. Med henblik på dette kapitel forstås ved: »særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse« ydelser, som:

a) enten har til formål:

i) at supplere, erstatte eller yde et tillæg til dækning af de risici, der er omfattet af de i artikel 3, stk. 1, omhandlede sociale sikringsområder, og garantere de pågældende personer et eksistensminimum under hensyn til de økonomiske og sociale forhold i den pågældende medlemsstat, eller

ii) udelukkende at sikre en særlig beskyttelse af handicappede i snæver tilknytning til disse personers sociale miljø i den pågældende medlemsstat

og

b) hvis finansiering udelukkende stammer fra obligatorisk beskatning til dækning af generelle

offentlige udgifter, og betingelserne for tilkendelse og beregning af ydelserne ikke afhænger af et bidrag fra ydelsesmodtagerens side. Dog skal ydelser, der tilkendes som supplement til en bidragspligtig ydelse, ikke betragtes som bidragspligtige ydelser alene af denne grund

og

c) er opført i bilag X.

3. Artikel 7 og de øvrige kapitler i dette afsnit finder ikke anvendelse på de i stk. 2 nævnte ydelser

4. De i stk. 2 omhandlede ydelser kan kun tilkendes i den medlemsstat, hvor de berørte personer er bosat, og i henhold til dennes lovgivning. De pågældende ydelser udredes af institutionen på bopælsstedet og for dennes regning.«

13 Bilag X til forordning nr. 883/04, der har overskriften »Særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser«, indeholder for så vidt angår Republikken Østrig følgende angivelse: »Udligningstillæg [forbundslov af 9. september 1955 om almindelig socialforsikring (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. 189/1955) [...]]«.

Østrigsk ret

14 § 292, stk. 1, i den generelle lov om social sikring (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. 189/1955), som ændret fra den 1. januar 2011 ved finansloven for 2011 (Budgetbegleitgesetz 2011, BGBl. 111/2011) (herefter »ASVG«), bestemmer, at den alderspensionsberettigede, når denne pension med tillæg af nettoindkomster fra andre kilder samt alle andre beløb, der skal tages i betragtning, ikke når op på et vist referencebeløb, har ret til et udligningstillæg på forskellen mellem referencebeløbet og den personlige indkomst, for så vidt som han har lovligt og sædvanligt ophold i Østrig.

15 Lov om etablering og ophold (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz), som ændret ved finansloven for 2011 (herefter »NAG«), indeholder bl.a. følgende relevante bestemmelser:

»§ 51. (1) I henhold til direktivet om fri bevægelighed er borgere i [Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (»EØS«)] berettiget til ophold i Østrig i mere end tre måneder

[...]

2. hvis de råder over tilstrækkelige midler til sig selv og deres familiemedlemmer og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, således at det ikke bliver nødvendigt for dem at ansøge om sociale ydelser eller udligningstillæg under deres ophold, eller

[...]

Bevis for registrering

§ 53. (1) EØS-borgere, der har ret til ophold i henhold til EU-retten (§§ 51 og 52), skal, når de opholder sig i mere end tre måneder i Østrig, anmelde dette til administrationen inden fire måneder efter indreisen. Når betingelserne herfor er opfyldt (§§ 51 eller 52), udsteder administrationen efter anmodning et bevis for registrering.

(2) Til godtgørelse af opholdsret i henhold til EU-retten skal der forelægges gyldigt identitetskort eller pas samt følgende dokumentation:

[...]

2. I henhold til § 51, stk. 1, nr. 2: dokumentation for tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten.

[...]«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

16 Peter Brey og hans hustru, der begge er tyske statsborgere, forlod Tyskland for at bosætte sig i Østrig i løbet af marts 2011. Peter Brey modtager i Tyskland en invalidepension på 862,74 EUR om måneden før skat og en plejeydelse på 225 EUR om måneden. Parret har ikke anden indkomst eller formue. Peter Breys hustru modtog i Tyskland en basisydelse, som dog ophørte den 1. april 2011 på grund af parrets flytning til Østrig. Parret betaler en månedlig husleje på 532,29 EUR for deres lejlighed i Østrig.

17 Ved afgørelse af 2. marts 2011 afslog Pensionsversicherungsanstalt Peter Breys ansøgning om udligningstillæg fra den 1. april 2011 med henvisning til, at han på grund af sin beskudne pension ikke rådede over tilstrækkelige midler til at kunne have lovligt ophold i Østrig.

18 Den 22. marts 2011 udstedte Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (den administrative myndighed i førsteinstans i Deutschlandsberg) et bevis for registrering for EØS-borgere til Peter Brey og hans hustru i henhold til NAG.

19 Peter Brey anlagde sag til prøvelse af afgørelsen af 2. marts 2011. Ved dom af 6. oktober 2011 ændrede Oberlandesgericht Graz, der stadfæstede den dom, som var afsagt i første instans af Landesgericht für Zivilsachen Graz, denne afgørelse, således at Pensionsversicherungsanstalt blev pålagt at betale Peter Brey et udligningstillæg på 326,82 EUR månedligt fra den 1. april 2011.

20 Pensionsversicherungsanstalt iværksatte en »revisionsanke« af denne dom ved Oberster Gerichtshof.

21 I forelæggelsesafgørelsen har denne ret anført, at Domstolen i dom af 29. april 2004, Skalka (sag C-160/02, Sml. I, s. 5613), har karakteriseret udligningstillægget som en »særlig ikke-bidragspligtig ydelse« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71 (nu artikel 70 i forordning nr. 833/2004), idet det supplerer en alders- eller invalidepension og har karakter af bistand, for så vidt som det skal sikre den berettigede et nødvendigt minimum, såfremt pensionen er utilstrækkelig.

22 Ifølge den forelæggende ret opstår spørgsmålet herefter i den sag, der verserer for den, om EU-lovgivningen vedrørende opholdsret anvender det samme begreb for »sociale ydelser« som EU-lovgivningen vedrørende social sikring.

23 Hvis dette begreb skal tillægges et identisk indhold på de to områder, er den forelæggende ret af den opfattelse, at udligningstillægget ikke kan betragtes som en social ydelse som omhandlet i direktiv 2004/38, eftersom det har karakter af social sikring og er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 833/2004. Retten til et udligningstillæg påvirker følgelig ikke retten til ophold.

24 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at begrebet »sociale ydelser« ligeledes kunne tildeles et selvstændigt indhold, baseret på de mål, der forfølges med direktiv 2004/38, som bl.a. har til formål at undgå, at de personer, der ikke har bidraget til finansieringen af de sociale beskyttelsessystemer i værtsmedlemsstaten, ikke belaster sidstnævntes budget urimeligt. Ud fra

dette synspunkt skal begrebet i lovgivningen vedrørende ret til ophold forstås således, at det omfatter statens dækning af basisydelser finansieret gennem almindelige skatteindtægter, som alle indbyggere har ret til, uanset om disse ydelser er baseret på en ret eller et behov, og uanset om at de hænger sammen med en bestemt socialsikringsrisiko eller ej. I så fald skal udligningstillægget betragtes som en social ydelse som omhandlet i direktiv 2004/38.

25 Under disse omstændigheder har Oberster Gerichtshof besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal udligningstillægget anses for en social ydelse som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 [...]?»

Det præjudicielle spørgsmål

Om rækkevidden af det præjudicielle spørgsmål

26 Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål oplyst, om artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at begrebet »sociale ydelser« som omhandlet i nævnte bestemmelse omfatter en ydelse såsom udligningstillægget i § 292, stk. 1, i ASVG.

27 Dette spørgsmål er blevet forelagt under en tvist, hvori de kompetente østrigske myndigheder har afslået at tildele denne ydelse til en statsborger fra en anden medlemsstat, Peter Brey, fordi han – på trods af, at han har opnået et bevis for registrering – ikke kunne anses for at have lovligt ophold i Østrig som omhandlet i nævnte § 292, stk. 1, i ASVG, da retten til ophold i en periode på mere end tre måneder i Østrig i henhold til § 51 i NAG kræver, at den pågældende bl.a. »råder over tilstrækkelige midler til sig selv og [sine] familiemedlemmer [...], således at det ikke bliver nødvendigt for [ham] at ansøge om sociale ydelser eller udligningstillæg under [sit] ophold«.

28 Det er ubestridt, at sidstnævnte bestemmelse har til formål i østrigsk ret at gennemføre artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/83, hvorefter enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

29 Det følger heraf, at selv om Peter Breys ret til ophold ikke direkte er genstand for hovedsagen, idet denne udelukkende vedrører tildeling af udligningstillægget, fastsætter den nationale ret selv en direkte forbindelse mellem betingelserne for at modtage denne ydelse og betingelserne for at opnå en lovlig opholdsret i mere end tre måneder i Østrig. Tildelingen af udligningstillægget er nemlig betinget af, at den pågældende opfylder betingelserne for at opnå en sådan opholdsret. Det fremgår i denne forbindelse af forklaringerne fra den forelæggende ret, at ifølge forarbejderne til den ændring af § 51, stk. 1, nr. 2, i NAG, der blev indført fra den 1. januar 2011, tilsigter denne bestemmelse, der udtrykkeligt henviser til udligningstillægget, herefter at undgå, at en statsborger fra en anden medlemsstat kan få opholdsret i Østrig i henhold til EU-retten, såfremt denne statsborger under sit ophold ansøger om udligningstillægget.

30 Under disse omstændigheder afhænger afgørelsen af tvisten i hovedsagen af, om en medlemsstat kan udelukke at tildele udligningstillæg til statsborgere fra andre medlemsstater med den begrundelse, at de i lighed med Peter Brey – på trods af, at de har opnået et bevis for registrering – ikke opfylder betingelserne for at opnå lovlig opholdsret på mere end tre måneder på det nationale område, idet den pågældende person for at opnå en sådan ret skal råde over tilstrækkelige midler til ikke at rejse krav om bl.a. udligningstillægget. Det er i forbindelse med behandlingen af dette spørgsmål, at karakteren af denne ydelse, som den nationale ret har rejst spørgsmål om, skal undersøges.

31 Det bemærkes i denne forbindelse, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (jf. bl.a. dom af 8.3.2007, sag C-45/06, Campina, Sml. I, s. 2089, præmis 30, og af 14.10.2010, sag C-243/09, Fuß, Sml. I, s. 9849, præmis 39).

32 Det forelagte spørgsmål bør dermed omformuleres således, at den forelæggende ret i det væsentlige ønsker oplyst om EU-retten, navnlig bestemmelserne i direktiv 2004/38, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der udelukker tildeling af en ydelse såsom udligningstillægget i § 292, stk. 1, i ASVG til en statsborger fra en anden medlemsstat, der ikke er erhvervsaktiv, med den begrundelse, at han – på trods af, at han har opnået et bevis for registrering – ikke opfylder betingelserne for at opnå en lovlig opholdsret på mere end tre måneder på den førstnævnte medlemsstats område, idet en sådan opholdsret er betinget af, at denne statsborger råder over tilstrækkelige midler til ikke at ansøge om det nævnte tillæg.

Spørgsmålet, om en unionsborger, der ikke er erhvervsaktiv, har ret til en ydelse i værtsmedlemsstaten som den i hovedsagen omhandlede

33 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen i Skalka-dommen fastslog, at udligningstillægget i § 292, stk. 1, i ASVG er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 og derfor udgør en »særlig ikke-bidragspligtig ydelse« som omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 2a, sammenholdt med bilag IIa til forordningen. Denne ydelse udredes i henhold til den nævnte forordnings artikel 10a, stk. 1, udelukkende af bopælsmedlemsstatens kompetente institutioner og afholdes af sidstnævnte i overensstemmelse med lovgivningen i denne medlemsstat.

34 Domstolen fastslog i denne forbindelse i Skalka-dommens præmis 26, at det østrigske udligningstillæg har karakter af en »særlig ydelse«, idet denne ydelse supplerer en alders- eller invalidepension, da den har karakter af bistand, for så vidt som den har til hensigt at sikre den berettigede et nødvendigt minimum, såfremt pensionen er utilstrækkelig, og idet bevilling heraf er afhængig af de i loven definerede objektive kriterier.

35 Domstolen fandt desuden i samme doms præmis 29 og 30, at denne udligningsydelse måtte betragtes som en ydelse, der har en »ikke-bidragspligtig« karakter, idet omkostningerne 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, og idet de sikredes bidrag på intet tidspunkt udgør en del af denne finansiering.

36 Det er ubestridt, at de tilsvarende bestemmelser i forordning nr. 883/2004, nemlig denne forordnings artikel 3 og 70 samt bilag X til forordningen, der vedrører »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse«, ikke kan ændre denne bedømmelse.

37 Kommissionen er af den opfattelse, at det kan udledes af disse bestemmelser, at den betingelse om, at den pågældende for at opnå udligningstillægget skal have lovlig opholdsret på mere end tre måneder i værtsmedlemsstaten, ikke er i overensstemmelse med EU-retten. En person, der, i lighed med Peter Brey, er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004 i sin egenskab af pensionist, der er ophørt med at have lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed, har nemlig i henhold til denne forordnings artikel 70, stk. 4, ret til udbetaling af særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse i sin bopælsmedlemsstat. I henhold til forordningens artikel 1, litra j), svarer en persons bopæl imidlertid til det sted, hvor denne har sit »sædvanlige opholdssted«, hvilket betyder den medlemsstat, hvor den pågældende person har sin faste bopæl, og hvor hans sædvanlige interessecentrum ligeledes befinder sig. Det følger heraf, at betingelsen vedrørende opholdets lovlighed i § 292, stk. 1, i ASVG, sammenholdt med § 51, stk. 1, nr. 2, i NAG, udgør indirekte forskelsbehandling, der er i strid med artikel 4 i forordning nr. 883/2004, idet den udelukkende berører ikke-østrigske unionsborgere.

38 Indledningsvis bør det derfor undersøges, om en medlemsstat kan betinge tildelingen af en ydelse, der henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004, til en statsborger fra en anden medlemsstat af, at denne opfylder betingelserne for at opnå en lovlig opholdsret på mere end tre måneder. Det er nemlig kun, hvis svaret på dette spørgsmål er bekræftende, at det er nødvendigt at afgøre, om en sådan ret til ophold kan gøres betinget af, om den pågældende råder over tilstrækkelige midler til ikke at rejse krav om den nævnte ydelse.

Kravet om opfyldelse af betingelserne for en lovlig opholdsret på mere end tre måneder

39 Det bemærkes, at artikel 70, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, som Kommissionen henholder sig til, fastsætter en »lovkonfliktregel«, hvis formål – i tilfælde af særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse – er at fastslå den anvendelige lovgivning såvel som den institution, der er ansvarlig for udbetaling af de ydelse, som omhandles heri.

40 Denne bestemmelse har således ikke alene til formål at undgå en samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger og de komplikationer, som dette kan medføre, men også at forhindre, at personer, som er omfattet af forordning nr. 883/2004's anvendelsesområde, mister deres beskyttelse med hensyn til social sikring, fordi ingen lovgivning finder anvendelse på dem (jf. analogt dom af 11.6.1998, sag C-275/96, Kuusijärvi, Sml. I, s. 3419, præmis 28, og af 21.2.2013, sag C-619/11, Dumont de Chassart, EU:C:2013:92, præmis 38).

41 Bestemmelsen har derimod som sådan ikke til formål at fastsætte de grundlæggende betingelser for, om der består en ret til særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse. Det tilkommer i princippet hver enkelt medlemsstats lovgivning at fastsætte disse betingelser (jf. i denne retning dommen i sagen Dumont de Chassart, præmis 39 og den deri fastsatte retspraksis).

42 Det kan derfor ikke udledes af artikel 70, stk. 4, i forordning nr. 883/2004, sammenholdt med forordningens artikel 1, litra j), at EU-retten er til hinder for en national bestemmelse som den hovedsagen omhandlede, der gør retten til en særlig, ikke-bidragspligtig kontantydelse betinget af et krav om opfyldelse af betingelserne for en lovlig opholdsret i den pågældende medlemsstat.

43 Forordning nr. 883/2004 indfører nemlig ikke en fælles socialsikringsordning, men tillader eksistensen af særskilte nationale sociale sikringsordninger, og dens eneste målsætning er at sikre koordinationen af sådanne ordninger. Forordningen lader således selvstændige ordninger

bestå, der hjemler bestemte krav mod bestemte institutioner, over for hvilke den ydelsesberettigede har direkte rettigheder enten i medfør af national ret alene eller i medfør af national ret om nødvendigt suppleret med EU-retten (dom af 3.4.2008, sag C-331/06, Chuck, Sml. I, s. 1957, præmis 27, og dommen i sagen Dumont de Chassart, præmis 40).

44 Det fremgår imidlertid af Domstolens retspraksis, at der i princippet intet er til hinder for, at udbetaling af sociale ydelser til unionsborgere, der ikke er erhvervsmæssigt aktive, er betinget af, at disse opfylder betingelserne for lovlig opholdsret i værtsmedlemsstaten (jf. i denne retning dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 61-63, af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 32 og 33, af 7.9.2004, sag C-456/02, Trojani, Sml. I, s. 7573, præmis 42 og 43, af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 37, og af 18.11.2008, sag C-158/07, Förster, Sml. I, s. 8507, præmis 39).

45 Det er imidlertid vigtigt, at betingelserne for tildeling af en sådan ret til ophold, såsom den i hovedsagen omhandlede betingelse om at råde over tilstrækkelige midler til ikke at rejse krav om udligningstillægget, i sig selv er i overensstemmelse med EU-retten.

Kravet om at råde over tilstrækkelige midler til ikke at rejse krav om udligningstillægget

46 Det bemærkes, at retten for statsborgere i en medlemsstat til at tage ophold på en anden medlemsstats område uden dér at udøve lønnet eller selvstændig beskæftigelse ikke er ubetinget. I henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF anerkendes retten for enhver unionsborger til at opholde sig på medlemsstaternes område nemlig kun med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (jf. i denne retning Trojani-dommen, præmis 31 og 32, samt dom af 19.10.2004, sag C-200/02, Zhu og Chen, Sml. I, s. 9925, præmis 26, og af 11.12.2007, sag C-291/05, Eind, Sml. I, s. 10719, præmis 28).

47 Blandt disse begrænsninger og betingelser fremgår det af artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/83, at medlemsstaterne over for statsborgere fra en anden medlemsstat, der ønsker at gøre brug af retten til ophold på deres område i mere end tre måneder uden at udøve beskæftigelse, kan kræve, at de selv og deres familiemedlemmer er omfattet af en sygeforsikringsordning, som dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og råder over tilstrækkelige midler, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system (jf. i denne retning dom af 23.2.2010, sag C-480/08, Teixeira, Sml. I, s. 107, præmis 42).

48 Kommissionen har til forskel fra alle de regeringer, som har afgivet skriftlige indlæg, gjort gældende, at udligningstillægget, eftersom det udgør en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004, ikke kan betragtes som en »social ydelse« i henhold til artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38. Det fremgår endvidere af begrundelsen til direktivet (forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område KOM(2001) 257 endelig), at de »sociale ydelser«, der er omhandlet i denne bestemmelse, er ydelser, der ikke på nuværende tidspunkt er omfattet af forordning nr. 883/2004. Denne fortolkning støttes af den omstændighed, at ifølge denne begrundelse omfatter sociale ydelser som omhandlet i direktiv 2004/38 gratis sundhedsmæssig forsorg, som netop er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004 ved dennes artikel 3, stk. 5.

49 I denne forbindelse skal det indledningsvis understreges, at det følger såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at indholdet af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Unionen skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og det forfulgte formål (jf. bl.a. dom af 14.2.2012, sag C-204/09, Flachglas Torgau,

EU:C:2012:71, præmis 37, og af 11.4.2013, sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, EU:C:2013:221, præmis 29).

50 Som det allerede fremgår af denne doms præmis 33-36, er en ydelse såsom udligningstillægget omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004. En sådan omstændighed kan imidlertid ikke i sig selv være afgørende for fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2004/38. Som alle de regeringer, der har afgivet skriftlige indlæg for Domstolen, har anført, følger forordning nr. 883/2004 nemlig andre formål end direktivet.

51 Det bemærkes i denne forbindelse, at bestemmelserne i forordning nr. 883/2004 tilstræber at opnå det i artikel 48 TEUF fastsatte formål ved at hindre de mulige negative virkninger, som udøvelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed kan have på sociale sikringsydelser til arbejdstagere og deres familiemedlemmer (jf. i denne retning Chuck-dommen, præmis 32).

52 Det er med henblik på at nå dette mål, at denne forordning – med forbehold af de undtagelser, den opregner – fastsætter princippet om eksport i værtsmedlemsstaten af kontantydelse, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde, ved ophævelsen af bopælspligten i henhold til artikel 7 (jf. i denne retning dom af 4.11.1997, sag C-20/96, Snares, Sml. I, s. 6057, præmis 39 og 40).

53 Direktiv 2004/83 har derimod, selv om det tilsigter at lette og styrke udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er tillagt alle unionsborgere direkte (jf. dom af 25.7.2008, sag C-127/08, Metock m.fl., Sml. I, s. 6241, præmis 82 og 59, af 7.10.2010, sag C-162/09, Lassal, Sml. I, s. 9217, præmis 30, og af 5.5.2011, sag C-434/09, McCarthy, Sml. I, s. 3375, præmis 28), også til formål, som det fremgår af direktivets artikel 1, litra a), at præcisere betingelserne for udøvelsen af denne rettighed (jf. i denne retning McCarthy-dommen, præmis 33, samt dom af 21.12.2011, forenede sager C-424/10 og C-425/10, Ziolkowski og Szeja, EU:C:2011:866, præmis 36 og 40), herunder, hvad angår ophold på mere end tre måneder, betingelsen i dette direktivs artikel 7, stk. 1, litra b), hvorefter unionsborgerne, der ikke eller ikke længere kan betegnes som arbejdstagere, skal råde over tilstrækkelige midler.

54 Det fremgår nærmere bestemt af tiende betragtning til direktiv 2004/38, at denne betingelse bl.a. tilsigter at undgå, at disse personer bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system (Ziolkowski og Szeja-dommen, præmis 40).

55 En sådan betingelse er begrundet i den opfattelse, at udøvelsen af unionsborgernes opholdsret må vige for medlemsstaternes legitime interesser, i det foreliggende tilfælde beskyttelse af deres offentlige finanser (jf. analogt dom af 17.9.2002, sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. I, s. 7091, præmis 90, Zhu og Chen-dommen, præmis 32, samt dom af 23.3.2006, sag C-408/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2647, præmis 37 og 41).

56 På samme måde fastsætter artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 en undtagelse til det ligebehandlingsprincip, der gælder for andre unionsborgere end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer, der opholder sig i værtsmedlemsstaten, ved at give værtsmedlemsstaten mulighed for ikke at udbetale sociale ydelser, navnlig i de tre første måneder af opholdet (jf. dom af 4.6.2009, forenede sager C-22/08 og C-23/08, Vatsouras og Koupatantze, Sml. I, s. 4585, præmis 34 og 35).

57 Det følger heraf, at selv om forordning nr. 883/2004 har til formål at sikre de unionsborgere, som har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed, at de bevarer retten til visse sociale ydelser, der ydes af deres hjemstat, gør direktiv 2004/38 det for sit vedkommende muligt for værtsmedlemsstaten at pålægge unionsborgere, der ikke eller ikke længere kan betegnes som

arbejdstagere, lovlige restriktioner for så vidt angår tildelingen af sociale ydelser, således at disse personer ikke bliver en urimelig byrde for det sociale system.

58 Under disse omstændigheder kan begrebet »sociale system« i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 ikke, i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, begrænses til sociale ydelser, der i henhold til artikel 3, stk. 5, litra a), i forordning nr. 883/2004 ikke er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde.

59 Som flere regeringer, der har afgivet skriftlige indlæg, har gjort gældende, ville en omvendt fortolkning føre til, at der indføres uberettiget forskelsbehandling mellem medlemsstaterne alt efter retningslinjerne for deres nationale sociale sikringsordninger, idet den i hovedsagen omhandlede ydelses karakter af »særlig« ydelse – og dermed den omstændighed, at den omfattes af anvendelsesområdet for forordning 883/2004 – bl.a. afhænger af, om tildelingen af denne ydelse i national ret er baseret på objektive kriterier eller udelukkende på den pågældendes behov.

60 Det følger heraf, at begrebet »sociale system« som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 skal fastlægges ikke ud fra formelle kriterier, men ud fra formålet med denne bestemmelse, som anført i denne doms præmis 53-57 (jf. i denne retning Vatsouras og Koupantze-dommen, præmis 41 og 42, samt dom af 24.4.2012, sag C-571/10, Kamberaj, EU:C:2012:233, præmis 90-92).

61 Det nævnte begreb må derfor fortolkes som en henvisning til alle de støtteordninger, som er oprettet af offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en person er berettiget til, hvis den pågældende ikke har midler, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, og derfor under opholdet risikerer at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, hvilket kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat (jf. i denne retning Bidar-dommen, præmis 56, Eind-dommen, præmis 29, og Förster-dommen, præmis 48, samt analogt dom af 4.3.2010, sag C-578/08, Chakroun, Sml. I, s. 1839, præmis 46, og Kamberaj-dommen, præmis 91).

62 Hvad angår det i hovedsagen omhandlede udligningstillæg fremgår det af denne doms præmis 33-36, at en sådan ydelse kan betragtes som henhørende under den pågældende medlemsstats »sociale system«. Som Domstolen fastslog i Skalka-dommens præmis 29 og 30, er denne ydelse, der har til formål at sikre den berettigede et nødvendigt minimum, såfremt pensionen er utilstrækkelig, nemlig fuldt ud finansieret af de offentlige myndigheder uden noget bidrag fra de sikrede.

63 Det følger heraf, at den omstændighed, at en statsborger fra en anden medlemsstat, der ikke er erhvervsaktiv, kan være berettiget til en sådan ydelse på grund af sin lave pension, kunne udgøre et indicium for, at sidstnævnte ikke råder over tilstrækkelige midler til at undgå at blive en urimelig byrde for denne medlemsstats sociale system som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 (jf. i denne retning Trojani-dommen, præmis 35 og 36).

64 De nationale kompetente myndigheder kan imidlertid ikke udlede en sådan konklusion uden at have foretaget en samlet vurdering af den byrde, som tildelingen af denne ydelse konkret udgør for hele det nationale sociale system, i forhold til den pågældendes individuelle situation.

65 Det skal nemlig for det første understreges, at direktiv 2004/38 på ingen måde udelukker muligheden for i værtsmedlemsstaten at tildele sociale ydelser til statsborgere fra andre medlemsstater (jf. analogt Grzelczyk-dommen, præmis 39).

66 Tværtimod forudsætter flere bestemmelser i dette direktiv netop, at sådanne ydelser kan tildeles. Som Kommissionen med rette har anført, fremgår det således af selve ordlyden af dette

direktivs artikel 24, stk. 2, at det kun er i de første tre måneder af opholdet, at værtsmedlemsstaten som en undtagelse fra det i artikel 24, stk. 1, nævnte princip om ligebehandling ikke er forpligtet til at give unionsborgere, der ikke eller ikke længere kan betegnes som arbejdstagere, ret til sociale ydelser. Desuden bestemmer direktivets artikel 14, stk. 3, at unionsborgeres og deres familiemedlemmers benyttelse af værtsmedlemsstatens sociale system ikke automatisk må medføre foranstaltninger til udsendelse af de pågældende personer.

67 Det bemærkes for det andet, at artikel 8, stk. 4, i direktiv 2004/38 udtrykkeligt bestemmer, at medlemsstaterne ikke må fastsætte et bestemt beløb, som de anser for at svare til tilstrækkelige midler, men at de skal tage hensyn til den pågældendes personlige situation. I henhold til den nævnte artikel 8, stk. 4, andet punktum, må det beløb, der anses for tilstrækkelige midler, desuden ikke være højere end det niveau, der giver værtsmedlemsstatens egne statsborgere mulighed for at modtage sociale ydelser, eller når dette kriterium ikke kan anvendes, end den laveste sociale pension, der udbetales i værtsmedlemsstaten.

68 Det følger heraf, at selv om medlemsstaterne kan angive et vist beløb som referencebeløb, kan de ikke kræve en indtægtsgrænse, under hvilken det formodes, at den pågældende ikke råder over tilstrækkelige ressourcer, og det uafhængigt af en individuel undersøgelse af hver pågældendes situation (jf. analogt Chakroun-dommen, præmis 48).

69 Det fremgår desuden af 16. betragtning til direktiv 2004/38, at med henblik på at afgøre, om den berettigede til en social ydelse udgør en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, skal værtsmedlemsstaten, inden der vedtages en foranstaltning med henblik på udsendelse, undersøge, om den pågældende har midlertidige vanskeligheder, samt tage hensyn til opholdets varighed og den pågældendes personlige forhold og størrelsen af den støtte, han er blevet tildelt.

70 For det tredje skal det endelig bemærkes, at da retten til fri bevægelighed, som er et grundlæggende princip i EU-retten, er hovedreglen, skal betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 fortolkes indskrænkende (jf. analogt Kamberaj-dommen, præmis 86, og Chakroun-dommen, præmis 43) under overholdelse af de grænser, der er fastsat i EU-retten og proportionalitetsprincippet (jf. Baumbast og R-dommen, præmis 91, Zhu og Chen-dommen, præmis 32, samt dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 39).

71 Desuden skal den skønsmargin, som medlemsstaterne er indrømmet, ikke anvendes af medlemsstaterne på en måde, der ville være i strid med formålet med direktiv 2004/38, der bl.a. tilsigter at lette og styrke udøvelsen af unionborgernes grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, og med direktivets effektive virkning (jf. analogt Chakroun-dommen, præmis 43 og 47).

72 Ved at gøre retten til ophold på mere end tre måneder betinget af den omstændighed, at den pågældende ikke bliver en »urimelig« byrde for værtsmedlemsstatens »sociale system«, indebærer artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, som fortolket i lyset af tiende betragtning til direktivet, således at de kompetente nationale myndigheder råder over en skønsmargin – under hensyntagen til en række faktorer og til proportionalitetsprincippet – til at vurdere, om tildelingen af en social ydelse kan være en byrde for hele denne medlemsstats sociale system. Direktiv 2004/38 er således udtryk for en vis økonomisk solidaritet fra værtsmedlemsstatens statsborgeres side med statsborgere fra andre medlemsstater, navnlig såfremt de vanskeligheder, som opholdsrettens indehaver har, er af midlertidig karakter (jf. analogt Grzelczyk-dommen, præmis 44, Bidar-dommen, præmis 56, og Förster-dommen, præmis 48).

73 Som det fremgår af punkt 74 i generaladvokatens forslag til afgørelse, synes den tyske version af artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, i modsætning til de fleste andre

sprogversioner af denne bestemmelse, ganske vist ikke at henvise til et sådant »system«.

74 Ifølge fast retspraksis kan den formulering, der er anvendt i en sprogversion af en EU-retlig bestemmelse, imidlertid ikke alene tjene som grundlag for bestemmelsens fortolkning eller i denne henseende tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. Dette ville være i strid med kravet om en ensartet anvendelse af EU-retten. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (jf. dom af 27.3.1990, sag C-372/88, Cricket St. Thomas, Sml. I, s. 1345, præmis 18 og 19, og af 12.11.1998, sag C-149/97, Institute of the Motor Industry, Sml. I, s. 7053, præmis 16).

75 Det fremgår imidlertid af denne doms præmis 64-72, at den blotte omstændighed, at en statsborger fra en medlemsstat modtager en social ydelse, ikke er tilstrækkeligt til at godtgøre, at han udgør en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

76 Hvad angår den i hovedsagen omhandlede forordning fremgår det af de forklaringer, som den østrigske regering er fremkommet med under retsmødet, at hvis størrelsen af udligningstillægget afhænger af den pågældendes økonomiske stilling i forhold til det referencebeløb, der er fastsat for dette tillæg, er den blotte omstændighed, at en statsborger fra en anden medlemsstat, der ikke er erhvervsaktiv, anmoder om denne ydelse, tilstrækkelig til at udelukke ham derfra, uanset opholdets varighed samt størrelsen på den nævnte ydelse og den periode, hvor ydelsen er blevet udbetalt, og dermed den byrde, som denne ydelse udgør for hele denne medlemsstats sociale system.

77 Det må fastslås, at en sådan automatisk udelukkelse fra værtsmedlemsstatens side af statsborgere fra andre medlemsstater, der ikke er erhvervsaktive, fra en given social ydelse, selv for perioden efter de tre måneders ophold i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, ikke giver værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder mulighed for, når den pågældendes midler er mindre end referencebeløbet for tildelingen af denne ydelse, i overensstemmelse med de krav, der følger af bl.a. dette direktivs artikel 7, stk. 1, litra b), og artikel 8, stk. 4, og af proportionalitetsprincippet, at foretage en samlet vurdering af den byrde, som tildelingen af denne ydelse konkret udgør for hele det nationale sociale system i forhold til den pågældendes individuelle situation.

78 I en sag som hovedsagen kan værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder, når de undersøger en ansøgning fra en unionsborger, der ikke er erhvervsaktiv, og som befinder sig i en situation som den, Peter Brey befinder sig i, navnlig tage hensyn til bl.a. størrelsen og regelmæssigheden af den indkomst, som sidstnævnte råder over, det forhold, at indkomsten har fået de nævnte myndigheder til at udstede et bevis for registrering til ham på det nationale område, samt den periode, hvor den ansøgte ydelse kan udbetales. Med henblik på mere præcist at undersøge omfanget af den byrde, som en sådan udbetaling udgør for det nationale sociale system, kan det desuden være relevant, således som Kommissionen har gjort gældende under retsmødet, at fastsætte andelen af modtagere af denne ydelse, der er unionsborgere, og som er pensionsberettigede i en anden medlemsstat.

79 Det tilkommer i det foreliggende tilfælde den forelæggende ret, der er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder, at tage stilling til, navnlig henset til disse forhold, om tildelingen af en ydelse såsom udligningstillægget til en person, som befinder sig i Peter Breys situation, kan udgøre en urimelig byrde for det nationale sociale system.

80 Henset til det ovenstående skal det forelagte spørgsmål derfor besvares med, at EU-retten, således som den bl.a. følger af artikel 7, stk. 1, litra b), artikel 8, stk. 4, og artikel 24, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i

hovedsagen omhandlede, der, selv for perioden efter de tre måneders ophold, under alle omstændigheder og automatisk udelukker tildeling af en ydelse såsom udligningstillægget i § 292, stk. 1, i ASVG, til en statsborger fra en anden medlemsstat, der ikke er erhvervsaktiv, med den begrundelse, at han – på trods af, at han har opnået et bevis for registrering – ikke opfylder betingelserne for at opnå en lovlig opholdsret på mere end tre måneder på den førstnævnte medlemsstats område, idet en sådan opholdsret er betinget af, at denne statsborger råder over tilstrækkelige midler til ikke at ansøge om det nævnte tillæg.

Sagens omkostninger

81 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. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

EU-retten, således som den bl.a. følger af artikel 7, stk. 1, litra b), artikel 8, stk. 4, og artikel 24, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der, selv for perioden efter de tre måneders ophold, under alle omstændigheder og automatisk udelukker tildeling af en ydelse såsom udligningstillægget i § 292, stk. 1, i den generelle lov om social sikring (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz), som ændret fra den 1. januar 2011 ved finansloven for 2011 (Budgetbegleitgesetzes 2011), til en statsborger fra en anden medlemsstat, der ikke er erhvervsaktiv, med den begrundelse, at han – på trods af, at han har opnået et bevis for registrering – ikke opfylder betingelserne for at opnå en lovlig opholdsret på mere end tre måneder på den førstnævnte medlemsstats område, idet en sådan opholdsret er betinget af, at denne statsborger råder over tilstrækkelige midler til ikke at ansøge om det nævnte tillæg.

Underskrifter

* Processprog: tysk.