

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

den 19 september 2013 (*)

”Fri rörlighet för personer – Unionsmedborgarskap – Direktiv 2004/38/EG – Uppehållsrätt för längre tid än tre månader – Artikel 7.1 b – Person som inte längre är arbetstagare – Person som har rätt till ålderspension – Krav på att ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem – Begäran om särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner – Tilläggsersättning som ska komplettera ålderspensionen – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artiklarna 3.2 och 70 – Bosättningsmedlemsstatens behörighet – Villkor för beviljande – Laglig vistelse inom landets territorium – Förenlighet med unionsrätten”

I mål C-140/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Oberster Gerichtshof (Österrike) genom beslut av den 14 februari 2012, som inkom till domstolen den 19 mars 2012, i målet

Pensionsversicherungsanstalt

mot

Peter Brey,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešić samt domarna E. Jarašićnas, A. Ó Caoimh (referent), C. Toader och C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 mars 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Peter Brey, genom C. Rappold, Rechtsanwalt,
- Österrikes regering, genom G. Hesse, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,
- Irland, genom E. Creedon, i egenskap av ombud, biträdd av A. Collins, SC,
- Greklands regering, genom M. Tassopoulou, i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. Noort och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,

- Sveriges regering, genom A. Falk och H. Karlsson, båda i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom C. Murrell och J. Coppel, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom V. Kreuschitz och C. Tufvesson, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 29 maj 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Peter Brey och Pensionsversicherungsanstalt angående den senares vägran att såsom komplettering till hans tyska ålderspension bevilja honom tilläggsersättning (Ausgleichszulage) enligt den österrikiska lagen.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/38

3 Skälen 10, 16, 20 och 21 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”(10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör ... inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.

...

(16) Så länge de personer som omfattas av rätten till bosättning inte utgör en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem bör de inte utvisas. Därför får en utvisningsåtgärd inte vara en automatisk följd av anlitandet av det sociala biståndssystemet. Den mottagande medlemsstaten bör bedöma om det är fråga om tillfälliga svårigheter och beakta bosättningsens längd, personens personliga omständigheter och storleken på det bidrag som har beviljats, när de bedömer huruvida personen ifråga blivit en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem och bör utvisas. Under inga omständigheter får arbetstagare, egenföretagare eller arbetssökande enligt domstolens definition bli föremål för utvisning, utom av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

...

(20) Förbudet mot diskriminering på grundval av nationalitet innebär att alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som med stöd av detta direktiv uppehåller sig i en medlemsstat av den medlemsstaten bör behandlas på samma sätt som dennas medborgare inom områden som

omfattas av fördraget, med förbehåll för sådana särskilda bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget eller i sekundärlagstiftningen.

(21) Det bör emellertid lämnas åt den mottagande medlemsstaten att bestämma om den skall bevilja socialt bistånd under de tre första månaderna av uppehållet, eller för en längre tid när det gäller arbetssökande, för andra unionsmedborgare än de som är arbetstagare eller egenföretagare eller som bibehåller denna status eller deras familjemedlemmar, eller bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, innan rätten till permanent uppehåll erhållits till dessa personer.”

4 Artikel 7 i detta direktiv, med rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”, har följande lydelse i punkt 1 b:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

...

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten ...”

5 Artikel 8 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Administrativa formaliteter för unionsmedborgare”, har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 5.5 får den mottagande medlemsstaten ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader.

2. Fristen för registrering får aldrig understiga tre månader räknat från ankomstdagen. Ett bevis om registrering skall utfärdas omedelbart, med uppgift om den registrerade personens namn och adress samt registreringsdatum. Om den berörda personen underlåter att uppfylla registreringskravet får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.

3. Det enda krav medlemsstaterna får ställa för att utfärda bevis om registrering är att

— ...

— de unionsmedborgare som avses i artikel 7.1 b skall kunna visa upp ett giltigt identitetskort eller pass och bevis på att de uppfyller villkoren i den punkten.

...

4. Medlemsstaterna får inte fastställa något fast belopp som de anser vara ’tillräckliga tillgångar’, utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Detta belopp får i varje fall inte överstiga den beloppsgräns under vilket medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd, eller, om detta kriterium inte kan tillämpas, minimipensionen i den mottagande medlemsstaten.

...”

6 I artikel 14 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt”, föreskrivs följande:

” ...

2. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar.

I särskilda fall då det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13 får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Denna kontroll skall inte genomföras systematiskt.

3. En utvisningsåtgärd skall inte vara den automatiska följden av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten.

... ”

7 I artikel 24 i detta direktiv, med rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.

... ”

Förordning (EG) nr 883/2004:

8 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1) har ersatt, från och med den 1 maj 2010, rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, i ändrad och uppdaterad lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EUT L 28, 1997, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71).

9 Artikel 1, med rubriken ”Definitioner”, i förordning nr 883/2004, i dess ändrade lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1244/2010 av den 9 december 2010 (EUT L 338, s. 35) (nedan kallad förordning nr 883/2004) har följande lydelse:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

j) *bosättning*: den ort där en person är stadigvarande bosatt.

...

10 I artikel 3 i denna förordning, med rubriken "Sakområden", föreskrivs följande:

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

...

d) förmåner vid ålderdom,

...

2. Om inte annat föreskrivs i bilaga XI skall denna förordning tillämpas på alla allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de är avgiftsfinansierade eller inte, och system där en arbetsgivares eller en redares skyldigheter regleras.

3. Denna förordning skall också tillämpas på de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70.

...

5. Denna förordning ska inte tillämpas på

a) socialhjälp och medicinsk hjälp, eller

..."

11 I artikel 4 i förordningen, med rubriken "Likabehandling", föreskrivs följande:

"Om inte annat föreskrivs i denna förordning, skall de personer på vilka denna förordning skall tillämpas ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare."

12 I artikel 70 i denna förordning anges följande:

"1. Denna artikel skall tillämpas på särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som utges enligt sådan lagstiftning som genom de personer som omfattas, mål och/eller villkor för berättigande har drag av både den lagstiftning om social trygghet som avses i punkt 1 och av socialt stöd.

2. Vid tillämpningen av detta kapitel avses med 'särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner' 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,

eller

ii) uteslutande ge särskilt skydd för funktionshindrade, vilket är nära förbundet med personens sociala förhållanden i den berörda medlemsstaten,

och

b) där finansieringen enbart härrör från obligatorisk beskattning avsedd att täcka allmänna offentliga utgifter och villkoren för att tillhandahålla och beräkna förmånerna inte är beroende av någon avgift från förmånstagarens sida; förmåner som utges som tillägg till en avgiftsfinansierad förmån skall emellertid inte anses vara avgiftsfinansierade förmåner endast av detta skäl,

och

c) som förtecknas i bilaga X.

3. Artikel 7 och övriga kapitel i denna avdelning skall inte tillämpas på de förmåner som anges i punkt 2 i denna artikel.

4. Förmånerna i punkt 2 skall uppbäras uteslutande i den medlemsstat där de berörda personerna är bosatta och i enlighet med dess lagstiftning. Förmånerna skall utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten.”

13 Bilaga X i förordning nr 883/2004, med rubriken ”Särskilda icke avgiftsfinansierade kontanta förmåner”, innehåller, med avseende på Republiken Österrike, följande passus: ”Tilläggsersättning (federal lag av den 9 september 1955 om allmän socialförsäkring [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. 189/1955] ...).”

Österrikisk rätt

14 Enligt 292 § stycke 1 i den federala lagen om allmän socialförsäkring (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. 189/1955) i dess ändrade lydelse, från och med den 1 januari 2011, enligt 2011 års budgetlag (Budgetbegleitgesetz 2011, BGBl. 111/2011) (nedan kallad ASVG), har den som uppbär ålderspension, när pensionen och nettoinkomsten från andra inkomstkällor tillsammans understiger ett bestämt referensbelopp, rätt till tilläggsersättning till pensionen med ett belopp motsvarande skillnaden mellan referensbeloppet och den personliga inkomsten, under förutsättning att han eller hon är varaktigt och lagligt bosatt i Österrike.

15 Lagen om bosättning och uppehåll (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz), i dess ändrade lydelse enligt 2011 års budgetlag (nedan kallad NAG), innehåller bland annat följande relevanta bestämmelser:

”51 § (1) I enlighet med direktivet om fri rörlighet har medborgare i [Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES]) rätt att uppehålla sig i landet under längre tid än tre månader

...

2. om de för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring för att under vistelsen varken bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem eller vara beroende av tilläggsersättning, eller

...

Intyg om registrering

53 § (1) EES-medborgare som har en uppehållsrätt i enlighet med unionsrätten (51 och 52 §§)

ska, för det fall de uppehåller sig längre tid än tre månader på federalt territorium, anmäla detta till myndigheterna inom fyra månader efter deras inresa till territoriet. När villkoren är uppfyllda (51 eller 52 §§) ska myndigheterna på begäran utfärda ett intyg om registrering.

(2) För att bevisa en unionsrättslig uppehållsrätt krävs ett giltigt identitetskort eller pass samt följande bevis:

...

2. I enlighet med 51 § stycke 1 punkt 2: bevis för tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

16 Peter Brey och hans fru, båda tyska medborgare, flyttade i mars 2011 från Tyskland till Österrike för att bosätta sig där. Peter Brey uppbär en invaliditetspension på 862,74 euro brutto per månad samt en vård- och omsorgsersättning på 225 euro per månad. Paret har inga andra inkomster eller tillgångar. Peter Breys fru uppbär i Tyskland en grundförmån, som emellertid upphörde den 1 april 2011, eftersom hon flyttade till Österrike. Peter Brey och hans hustru betalar en hyra på 532,29 euro per månad för deras lägenhet i Österrike.

17 Pensionsversicherungsanstalt avslog, genom beslut av den 2 mars 2011, Peter Breys ansökan om att beviljas tilläggsersättning från och med den 1 april 2011 med hänvisning till att han, på grund av sin låga pension, inte hade tillräckliga tillgångar för att lagligen vistas i Österrike.

18 Den 22 mars 2011 utfärdade Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (lokal förvaltningsmyndighet i Deutschlandberg), i enlighet med NAG, ett intyg om registrering för EES-medborgare för Peter Brey och hans hustru.

19 Peter Brey överklagade beslutet av den 2 mars 2011. I dom av den 6 oktober 2011 fastställde Oberlandesgericht Graz den dom som Landesgericht für Zivilsachen Graz meddelat i första instans, och ändrade ifrågavarande beslut på så sätt att Pensionsversicherungsanstalt ålades att bevilja Peter Brey tilläggsersättning om 326,82 euro per månad från och med den 1 april 2011.

20 Pensionsversicherungsanstalt överklagade denna dom till Oberster Gerichtshof.

21 I beslutet om hänskjutande har denna domstol erinrat om att EU-domstolen, i sin dom av den 29 april 2004 i mål C-160/02, Skalka (REG 2004, s. I-5613), funnit att tilläggsersättningen ska anses vara ”en särskild icke avgiftsfinansierad förmån” i den mening som avses i artikel 4.2a i förordning nr 1408/71 (numera artikel 70 i förordning nr 883/2004), eftersom den kompletterar en ålders- eller invalidpension och har karaktären av socialt bistånd då den ska garantera dess mottagare ett existensminimum om pensionen är otillräcklig.

22 Enligt den hänskjutande domstolen är det i det mål som är anhängigt vid den följaktligen fråga om huruvida det unionsrättsliga begreppet socialt bistånd är detsamma vad gäller såväl uppehållsrätt som social trygghet.

23 Om begreppet har samma innebörd inom båda dessa rättsområden anser den hänskjutande domstolen att tilläggsersättningen inte kan betraktas som socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38, eftersom det har inslag av socialt skydd och omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004. Följaktligen inverkar rätten till tilläggsersättning inte på uppehållsrätten.

24 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att begreppet socialt bistånd också skulle kunna ges ett eget innehåll som baseras på de mål som eftersträvas i direktiv 2004/38, närmare bestämt att bland annat undvika att de personer som inte har bidragit till finansieringen av de sociala biståndssystemen i den mottagande medlemsstaten inte blir en orimlig belastning för dess budget. Enligt detta synsätt borde nämnda begrepp i lagstiftningen om uppehållsrätt förstås så, att det avser de grundförmåner som staten betalar ut vilka finansieras av allmänna skatteintäkter och som samtliga invånare kan komma i åtnjutande av, oberoende av om dessa förmåner grundas på en rättighet eller en behovssituation och oberoende av om de är knutna till en särskild risk inom ramen för social trygghet. I ett sådant fall ska tilläggsersättningen betraktas som socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38.

25 Mot denna bakgrund beslutade Oberster Gerichtshof att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

"Ska tilläggsersättning betraktas som en förmån gällande "socialt bistånd" i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 ...?"

Prövning av tolkningsfrågan

Frågans omfattning

26 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att begreppet "socialt bistånd", i den mening som avses i denna bestämmelse, avser en sådan förmån som tilläggsersättningen i 292 § stycke 1 ASVG.

27 Frågan har ställts i ett mål där de österrikiska behöriga myndigheterna nekat en medborgare i en annan medlemsstat, Peter Brey, denna förmån med hänvisning till att han, trots att han erhållit ett intyg om registrering, inte kunde anses vistas "lagligt" i Österrike i den mening som avses i nämnda 292 § stycke 1 ASVG, eftersom det för uppehållsrätt för längre tid än tre månader i Österrike krävs att den sökande, i enlighet med 51 § NAG, för egen och sina familjemedlemmars räkning har "tillräckliga tillgångar ... för att under [sin vistelse] varken bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem eller vara beroende av tilläggsersättning".

28 Det är utrett att denna senare bestämmelse har som syfte att införliva artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 med österrikisk rätt. Enligt denna artikel har varje unionsmedborgare rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under en längre tid än tre månader om den berörda personen för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

29 Även om det inte direkt är Peter Breys uppehållsrätt som har ifrågasatts i det nationella målet, eftersom detta enbart rör beviljandet av tilläggsersättningen, följer av det ovanstående att det i den nationella lagstiftningen finns ett direkt samband mellan villkoren för att beviljas den aktuella förmånen och villkoren för att beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader i Österrike. Tilläggsersättningen är nämligen underordnad kravet att den sökande uppfyller villkoren för att beviljas en sådan uppehållsrätt. Det framgår i detta avseende av de förklaringar som lämnats in till den hänskjutande domstolen att 51 § stycke 1 punkt 2 NAG, i enlighet med förarbetena till de ändringar som gjorts i denna bestämmelse från och med den 1 januari 2011,

numera har som syfte att, medelst uttrycklig hänvisning till tilläggsersättningen, hindra en medborgare i en annan medlemsstat från att erhålla uppehållsrätt i Österrike enligt unionsrätten när denna medborgare under sin vistelse begär att få tilläggsersättning.

30 Under dessa förhållanden verkar utgången i det nationella målet bero på huruvida en medlemsstat kan neka medborgare i andra medlemsstater tilläggsersättning med hänvisning till att de liksom Peter Brey inte, trots att de fått ett intyg om registrering, uppfyller villkoren för att beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader, eftersom den berörda personen, för att ha sådan rätt, måste ha tillräckliga tillgångar för att inte behöva begära bland annat tilläggsersättning. Det är inom ramen för prövningen av denna fråga som den förmån som är föremål för den hänskjutande domstolens fråga ska undersökas.

31 I detta avseende bör det erinras om att det inom ramen för det i artikel 267 FEUF inrättade förfarandet för samarbete mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den. I detta syfte åligger det domstolen att i förekommande fall omformulera de frågor som har ställts till den (se, bland annat, dom av den 8 mars 2007 i mål C-45/06, Campina, REG 2007, s. I-2089, punkt 30, och av den 14 oktober 2010 i mål C-243/09, Fuß, REG 2008, s. I-9849, punkt 39).

32 Den ställda frågan ska följaktligen omformuleras på så sätt att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida unionsrätten, och särskilt direktiv 2004/38, ska tolkas så, att den utgör hinder mot en lagstiftning i en medlemsstat, såsom den som är aktuell i förevarande fall, som utesluter möjligheten för en medborgare i en annan medlemsstat, som inte är ekonomiskt aktiv, att beviljas en sådan förmån som den tilläggsersättning som föreskrivs i 292 § stycke 1 ASVG, på grund av att vederbörande, trots att han fått ett intyg om registrering, inte uppfyller villkoren för att beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader på den första medlemsstatens territorium, eftersom denna uppehållsrätt förutsätter att nämnda medborgare har tillräckliga tillgångar för att inte behöva begära denna förmån.

Frågan huruvida en unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiv har rätt att i den mottagande medlemsstaten beviljas en sådan förmån som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen

33 Det ska inledningsvis erinras om att domstolen, i domen i det ovannämnda målet Skalka, slagit fast att tilläggsersättningen i 292 § stycke 1 ASVG omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 och följaktligen utgör "en särskild icke avgiftsfinansierad förmån" i den mening som avses i artikel 4.2a i samma förordning, jämförd med bilaga IIa i densamma. I enlighet med artikel 10a.1 i denna förordning ska förmånen uteslutande utges och bekostas av de behöriga institutionerna i bosättningsmedlemsstaten i enlighet med lagstiftningen i den staten.

34 I punkt 26 i domen i det ovannämnda målet Skalka konstaterade domstolen att den österrikiska tilläggsersättningen ska kvalificeras som särskild förmån, eftersom den kompletterar en ålders- eller invalidpension, har karaktären av socialt bistånd då den har till syfte att garantera dess mottagare ett existensminimum om pensionen är otillräcklig, samt beviljas på grundval av objektiva kriterier som fastställs i lag.

35 I punkterna 29 och 30 i ovannämnda dom fann domstolen dessutom att denna tilläggsersättning borde betraktas som en icke avgiftsfinansierad förmån, eftersom kostnaderna preliminärt bärs 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, och eftersom de avgifter som de försäkrade erlägger aldrig ingår i denna finansiering.

36 Det står klart att denna bedömning inte påverkas av motsvarande bestämmelser i förordning nr 883/2004, närmare bestämt artiklarna 3.3 och 70, liksom dess bilaga X, avseende "Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner".

37 Europeiska kommissionen anser att det av dessa bestämmelser framgår att villkoret för att beviljas tilläggsersättning, närmare bestämt att den sökande måste ha uppehållsrätt för längre tid än tre månader i den mottagande medlemsstaten, inte är förenligt med unionsrätten. Alla personer som liksom Peter Brey omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 i deras egenskap av pensionerad person som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare, har nämligen rätt, i enlighet med artikel 70.4 i denna förordning, till särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner från den medlemsstat där de är bosatta. I enlighet med artikel 1 j i nämnda förordning ska bosättning förstås som den ort där en person är stadigvarande bosatt. Detta begrepp avser den medlemsstat där den berörda personen är stadigvarande bosatt och har varaktigt centrum för sina levnadsintressen. Av detta följer att villkoret avseende den lagliga vistelsen, i 292 § stycke 1 ASVG, jämförd med 51 § stycke 1 NAG, utgör en indirekt diskriminering som strider mot artikel 4 i förordning nr 883/2004, eftersom villkoret enbart påverkar unionsmedborgare som inte är österrikiska medborgare.

38 Det ska följaktligen först prövas huruvida en medlemsstat som villkor för en förmån som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 kan kräva att en medborgare i en annan medlemsstat ska uppfylla villkoren för att beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader. Det är nämligen enbart vid ett bejakande av denna fråga som det är nödvändigt att avgöra huruvida en sådan uppehållsrätt kan underkastas villkoret att den sökande ska ha tillräckliga tillgångar för att inte behöva begära denna förmån.

Kravet på att uppfylla villkoren för att beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader

39 Domstolen påpekar att artikel 70.4 i förordning nr 883/2004, till vilken kommissionen hänvisar som stöd för sina argument, anger en lagvalsregel vars syfte endast är att avgöra, i fråga om särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, vilken lagstiftning som ska tillämpas och vilken institution som ska betala ut de förmåner som avses i bestämmelserna.

40 Syftet med denna bestämmelse är inte enbart att undvika att olika nationella lagstiftningar tillämpas samtidigt, med de komplikationer som kan följa därav, utan också att förhindra att de personer som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 berövas skydd på området för social trygghet i avsaknad av lagstiftning som är tillämplig på dem (se, analogt, dom av den 11 juni 1998 i mål C-275/96, Kuusijärvi, REG 1998, s. I-3419, punkt 28, och av den 21 februari 2013 i mål C-619/11, Dumont de Chassart, punkt 38).

41 Däremot syftar inte dessa bestämmelser som sådana till att bestämma de materiella villkor som ska vara uppfyllda för rätt till särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner. Det ankommer i princip på varje medlemsstats lagstiftning att bestämma dessa villkor (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Dumont de Chassart, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

42 Det går följaktligen inte att tolka artikel 70.4 i förordning nr 883/2004, jämförd med artikel 1 j i samma förordning, på så sätt att unionsrätten utgör hinder mot en sådan nationell bestämmelse som den i målet vid den nationella domstolen, i vilken det som villkor för att beviljas en rätt till särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner krävs att villkoren för uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten är uppfyllda.

43 Förordning nr 883/2004 innebär nämligen inte att det inrättas ett gemensamt system för

social trygghet. De skilda nationella systemen får bestå, då förordningen har till enda syfte att säkerställa samordning mellan de nationella systemen. Att de skilda systemen får bestå ger upphov till olika krav gentemot olika institutioner i förhållande till vilka förmånsmottagaren har direkta rättigheter med stöd av antingen enbart nationell rätt eller nationell rätt vid behov kompletterad av unionsrätten (dom av den 3 april 2008 i mål C-331/06, *Chuck*, REG 2008, s. I-1957, punkt 27, och domen i det ovannämnda målet *Dumont de Chassart*, punkt 40).

44 Det framgår av domstolens praxis att det i princip inte finns något som hindrar att beviljandet av socialt bistånd till unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva underkastas kravet att de uppfyller villkoren för att erhålla uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, *Martínez Sala*, REG 1998, s. I-2691, punkterna 61–63, av den 20 september 2001 i mål C-184/99, *Grzelczyk*, REG 2001, s. I-6193, punkterna 32 och 33, av den 7 september 2004 i mål C-456/02, *Trojani*, REG 2004, s. I-7573, punkterna 42 och 43, av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, *Bidar*, REG 2005, s. I-2119, punkt 37, och av den 18 november 2008 i mål C-158/07, *Förster*, REG 2008, s. I-8507, punkt 39).

45 Det krävs emellertid att de villkor som måste uppfyllas för att beviljas en sådan uppehållsrätt, såsom kravet i målet vid den nationella domstolen på tillräckliga tillgångar för att inte behöva begära tilläggsersättningen, själva är förenliga med unionsrätten.

Kravet på att ha tillräckliga tillgångar för att inte behöva begära tilläggsersättningen

46 Rätten för medborgare i en medlemsstat att uppehålla sig i en annan medlemsstat, utan att där bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare, är inte ovillkorlig. Enligt artikel 21.1 FEUF tillerkänns rätten för varje unionsmedborgare att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier nämligen endast enligt de begränsningar och de villkor som föreskrivs i fördraget och i bestämmelserna om genomförande av fördraget (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Trojani*, punkterna 31 och 32, dom av den 19 oktober 2004 i mål C-200/02, *Zhu och Chen*, REG 2004, s. I-9925, punkt 26, och av den 11 december 2007 i mål C-291/05, *Eind*, REG 2007, s. I-10719, punkt 28).

47 Bland dessa begränsningar och villkor nämns, i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, bland annat att medlemsstaterna kan kräva att medborgare i en medlemsstat, vilka vill uppehålla sig på den förstnämnda medlemsstatens territorium under längre tid än tre månader utan att utöva ekonomisk verksamhet, för sig själv och för sin familjs räkning ska ha en heltäckande sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar i den mottagande medlemsstaten för att inte bli en belastning för den medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen där (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 februari 2010 i mål C-480/08, *Teixeira*, REU 2010, s. I-1107, punkt 42).

48 Till skillnad från alla de regeringar som inkommit med skriftliga yttranden, anser kommissionen att tilläggsersättningen, med hänsyn till att den utgör en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004, inte ska betraktas som socialt bistånd i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38. Det framgår dessutom av motiveringen till detta direktiv [Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM(2001) 257 slutlig] att det sociala bistånd som avses i denna bestämmelse för närvarande inte omfattas av förordning nr 883/2004. Denna tolkning är förenlig med den omständigheten att socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38, i enlighet med denna motivering, omfattar gratis medicinsk hjälp, vilket enligt artikel 3.5 i förordning nr 883/2004 uttryckligen inte ska omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning.

49 Domstolen understryker för det första att det av såväl kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen följer att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte

innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen, med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas (se, bland annat, dom av den 14 februari 2012 i mål C-204/09, Flachglas Torgau, punkt 37, och av den 11 april 2013 i mål C-260/11, Edwards, punkt 29).

50 I likhet med vad som följer av punkterna 33–36 i denna dom omfattas en sådan förmån som tilläggsersättning av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004. En sådan omständighet ska emellertid i sig inte påverka tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2004/38. Förordning nr 883/2004 eftersträvar nämligen, i likhet med vad samtliga regeringar som inkommit med skriftliga yttranden har angett, andra syften än de som avses i direktiv 2004/38.

51 Syftet med förordning nr 883/2004 är att uppnå det mål som anges i artikel 48 FEUF, genom att förebygga eventuella negativa effekter som utövandet av den fria rörligheten för arbetstagare kan ha för arbetstagarnas och deras familjers möjlighet att komma i åtnjutande av sociala trygghetsförmåner (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Chuck, punkt 32).

52 Det är för att uppnå detta syfte som förordning nr 883/2004, genom att i artikel 7 upphäva kravet på bosättning, föreskriver principen enligt vilken de aktuella förmånerna får medföras utomlands, med förbehåll för de undantag som anges i förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 november 1997 i mål C-20/96, Snares, REG 1997, s. I-6057, punkterna 39 och 40).

53 Även om direktiv 2004/38 har som syfte att underlätta och stärka utövandet av unionsmedborgarnas primära och individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, vilken varje unionsmedborgare tillerkänns direkt genom fördraget (se dom av den 25 juli 2008 i mål C-127/08, Metock m.fl., REG 2008, s. I-6241, punkterna 82 och 59, av den 7 oktober 2010 i mål C-162/09, Lassal, REU 2010, s. I-9217, punkt 30, och av den 5 maj 2011 i mål C-434/09, McCarthy, REU 2011, s. I-3375, punkt 28), avser direktivet också att klargöra, i artikel 1 a, villkoren för att utnyttja denna rätt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet McCarthy, punkt 33, och dom av den 21 december 2011 i de förenade målen C-424/10 och C-425/10, Ziolkowski och Szeja, REU 2011, s. I-14035, punkterna 36 och 40). Ett av dessa villkor, vad gäller vistelse under längre tid än tre månader, är det villkor som anges i artikel 7.1 b i detta direktiv, enligt vilket unionsmedborgare som inte eller inte längre är arbetstagare måste ha tillräckliga tillgångar.

54 Det följer bland annat av skäl 10 i direktiv 2004/38 att detta villkor syftar till att undvika att personerna blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem (domen i det ovannämnda målet Ziolkowski och Szeja, punkt 40).

55 Ett sådant villkor är influerat av tanken att unionsmedborgarnas utövande av rätten till bosättning får underordnas medlemsstaternas legitima intressen, i förevarande fall att skydda en medlemsstats offentliga medel (se, analogt, dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R, REG 2002, s. I-7091, punkt 90, domen i det ovannämnda målet Zhu och Chen, punkt 32, och dom av den 23 mars 2006 i mål C-408/03, kommissionen mot Belgien, REG 2006, s. I-2647, punkterna 37 och 41).

56 I artikel 24.2 i direktiv 2004/38 föreskrivs på samma sätt ett undantag från den princip om likabehandling som är tillämplig på andra unionsmedborgare än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar, som uppehåller sig inom en mottagande medlemsstats territorium, genom att den mottagande medlemsstaten inte är skyldig

att bevilja en rätt till socialt bistånd bland annat under de första tre månaderna av vistelsen (se dom av den 4 juni 2009 i de förenade målen C-22/08 och C-23/08, Vatsouras och Koupatantze, REG 2009, s. I-4585, punkterna 34 och 35).

57 Av detta följer att förordning nr 883/2004 visserligen har som syfte att garantera att unionsmedborgare vilka utnyttjat den fria rörligheten för arbetstagare ska kunna behålla vissa sociala trygghetsförmåner som beviljats dem i deras ursprungliga medlemsstat, men att direktiv 2004/38 ger den mottagande medlemsstaten möjlighet att föreskriva lagliga begränsningar, vad gäller beviljandet av socialt bistånd, för unionsmedborgare som inte eller inte längre är arbetstagare, så att de inte blir en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

58 I motsats till vad kommissionen gjort gällande ska begreppet "sociala biståndssystem" i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 under dessa förhållanden inte begränsas till att avse "socialhjälp" som i enlighet med artikel 3.5 a i förordning nr 883/2004 inte omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning.

59 I likhet med vad flera av de regeringar som yttrat sig har gjort gällande, skulle en motsatt tolkning leda till en omotiverad skillnad i behandlingen mellan medlemsstaterna beroende av hur deras nationella sociala skyddssystem är uppbyggda, eftersom klassificeringen av en sådan förmån som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen som "särskild" – med följderna att den ska omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 – bland annat beror på om den enligt den nationella lagstiftningen beviljas på grundval av objektiva kriterier eller enbart på grundval av den berörda personens behov.

60 Av detta följer att begreppet "sociala biståndssystem" i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, i likhet med vad som påpekas i punkterna 53–57 i denna dom, ska definieras utifrån syftet med denna bestämmelse och inte utifrån formella kriterier (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Vatsouras och Koupatantze, punkterna 41 och 42, samt dom av den 24 april 2012 i mål C-571/10, Kamberaj, punkterna 90–92).

61 Nämnade begrepp ska följaktligen tolkas så, att det avser samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå, och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, och därför riskerar att belasta de offentliga medlen i den mottagande medlemsstaten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som denna stat totalt kan ge (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Bidar, punkt 56, Eind, punkt 29, och Förster, punkt 48, och analogt dom av den 4 mars 2010 i mål C-578/08, Chakroun, REU 2010, s. I-1839, punkt 46, samt domen i det ovannämnda målet Kamberaj, punkt 91).

62 Vad gäller den tilläggsersättning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, framgår det av punkterna 33–36 i denna dom att en sådan förmån ska anses ingå i den berörda medlemsstatens "sociala biståndssystem". I likhet med vad domstolen slagit fast i punkterna 29 och 30 i domen i det ovannämnda målet Skalka, finansieras denna förmån, som har till syfte att garantera dess mottagare ett existensminimum om pensionen är otillräcklig, helt av offentliga medel utan några avgifter för den försäkrade.

63 Av detta följer att den omständigheten, att en ekonomiskt icke aktiv medborgare i en annan medlemsstat kan komma i fråga för denna förmån på grund av otillräcklig pension, skulle kunna tyda på att vederbörande saknar tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Trojani, punkterna 35 och 36).

64 De behöriga nationella myndigheterna får likväl aldrig dra en sådan slutsats utan att först ha gjort en helhetsbedömning av den belastning som beviljandet av en sådan förmån faktiskt skulle ha på hela det nationella sociala biståndssystemet mot bakgrund av de enskilda omständigheterna i den berördes situation.

65 För det första ska det nämligen påpekas att direktiv 2004/38 på intet sätt utesluter möjligheten för medborgare i andra medlemsstater att i den mottagande medlemsstaten beviljas socialt bistånd (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Grzelczyk, punkt 39).

66 Tvärtom finns det flera bestämmelser i detta direktiv som just anger att dessa medborgare kan beviljas sådana förmåner. I likhet med vad kommissionen med rätta har gjort gällande framgår det således av själva lydelsen i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 att det enbart är under uppehållets första tre månader som den mottagande medlemsstaten, genom undantag från likabehandlingsprincipen som nämns i artikel 24.1, inte ska vara skyldig att bevilja socialt bistånd till unionsmedborgare som inte eller inte längre är arbetstagare. I artikel 14.3 i samma direktiv föreskrivs dessutom att en utvisningsåtgärd inte ska vara den automatiska följden av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten.

67 För det andra erinrar domstolen om att det i artikel 8.4 första meningen i direktiv 2004/38 uttryckligen föreskrivs att medlemsstaterna inte får fastställa något fast belopp som de anser vara tillräckliga tillgångar, utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. I enlighet med andra meningen i samma lagrum får det belopp som anses utgöra tillräckliga tillgångar i varje fall inte överstiga den beloppsgräns under vilken medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd, eller, om detta kriterium inte kan tillämpas, minimipensionen i den mottagande medlemsstaten.

68 Av detta följer att medlemsstaterna, även om de får ange en viss summa som referensbelopp, emellertid inte får kräva en viss minimiinkomst, under vilken den berörde presumeras sakna tillräckliga tillgångar utan att det först görs en konkret prövning av varje sökandes situation (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Chakroun, punkt 48).

69 Det framgår dessutom av skäl 16 i direktiv 2004/38 att den mottagande medlemsstaten, när den bedömer huruvida personen ifråga blivit en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem och innan den vidtar någon utvisningsåtgärd, ska bedöma om det är fråga om tillfälliga svårigheter samt beakta bosättningsens längd, den berördes personliga omständigheter och storleken på det bidrag som den berörde har beviljats.

70 För det tredje erinrar domstolen om att villkoren i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 ska tolkas restriktivt, eftersom rätten till fri rörlighet är huvudregeln i dess egenskap av grundläggande princip inom unionsrätten (se, analogt, domarna i de ovannämnda målen Kamberaj, punkt 86, och Chakroun, punkt 43), och med iakttagande av de begränsningar som följer av unionsrätten och proportionalitetsprincipen (se domarna i de ovannämnda målen Baumbast och R, punkt 91, Zhu och Chen, punkt 32, och kommissionen mot Belgien, punkt 39).

71 Det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna får för övrigt inte användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att underlätta och stärka utövandet av unionsmedborgarnas grundläggande rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, eller direktivets ändamålsenliga verkan (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Chakroun, punkterna 43 och 47).

72 Kravet i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, jämförd med skäl 10 i detta direktiv, att uppehållsrätt under längre tid än tre månader enbart beviljas om den berörde inte blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem, innebär alltså att de behöriga nationella myndigheterna har befogenhet att, med beaktande av samtliga omständigheter och proportionalitetsprincipen, bedöma huruvida beviljandet av en social förmån skulle kunna innebära en belastning för denna medlemsstats sociala biståndssystem som helhet betraktat. Direktiv 2004/38 medger således en viss ekonomisk solidaritet mellan medborgarna i den mottagande medlemsstaten och medborgarna i andra medlemsstater, särskilt om de svårigheter som den person som har uppehållsrätt befinner sig i är av tillfällig natur (se, analogt, domarna i de ovannämnda målen Grzelczyk, punkt 44, Bidar, punkt 56, och Förster, punkt 48).

73 I likhet med vad som framgår av punkt 74 i generaladvokatens förslag till avgörande verkar den tyska versionen av artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, i motsats till de flesta språkversionerna av denna bestämmelse, visserligen inte hänvisa till ett sådant "system".

74 Enligt fast rättspraxis kan den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsrättslig bestämmelse emellertid inte ensam ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller i detta avseende tillmätas större betydelse än övriga språkversioner. Detta skulle strida mot kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten. I händelse av skillnader mellan de olika språkversionerna, ska bestämmelsen i fråga tolkas mot bakgrund av den allmänna systematiken i och syftet med de föreskrifter i vilka den ingår (se dom av den 27 mars 1990 i mål C-372/88, Cricket St Thomas, REG 1990, s. I-1345, punkterna 18 och 19, och av den 12 november 1998 i mål C-149/97, Institute of the Motor Industry, REG 1998, s. I-7053, punkt 16).

75 Det framgår av punkterna 64–72 i denna dom att den omständigheten, att en unionsmedborgare beviljas socialt bistånd, inte är tillräcklig för att visa att vederbörande är en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

76 Vad gäller den i målet vid den nationella domstolen aktuella lagstiftningen framgår det av den österrikiska regeringens egna förklaringar under förhandlingen att beloppet för tilläggsersättningen visserligen beror på hur den berördes ekonomiska situation förhåller sig till det för beviljande av tilläggsersättningen fastställda referensbeloppet, men att den omständigheten att en ekonomiskt icke aktiv medborgare i en annan medlemsstat ansöker om ersättningen i sig medför att denne saknar rätt till ersättningen, och detta oavsett vistelsens längd, förmånens storlek eller den period under vilken den utbetalas, och alltså oberoende av den belastning som förmånen utgör för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem som helhet betraktat.

77 Domstolen konstaterar att den omständigheten, att den mottagande medlemsstaten automatiskt utesluter ekonomiskt icke aktiva medborgare från andra medlemsstater från att beviljas en viss social förmån, även för tiden efter de tre månader som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, är inte skäl nog för de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten att för det fall den berördes tillgångar inte är tillräckliga i förhållande till det referensbelopp som fastställs för att beviljas nämnda förmån, göra en helhetsbedömning i enlighet med dels de krav som framgår av bland annat artiklarna 7.1 b och 8.4 i nämnda direktiv, dels proportionalitetsprincipen, av den belastning ett beviljande av förmånen skulle ha för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem som helhet betraktat, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i

den berördes situation.

78 I ett sådant fall som det i målet vid den nationella domstolen är det viktigt att de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten, vid bedömningen av ansökningar från ekonomiskt icke aktiva unionsmedborgare, vilka befinner sig i Peter Breys situation, kan beakta bland annat storleken och regelbundenheten av den berördes inkomst, den omständigheten att dessa inkomster fått nämnda myndigheter att utfärda ett intyg om registrering inom landets territorium till vederbörande, och den period under vilken den sökta förmånen eventuellt kan betalas ut. För att kunna göra en närmare uppskattning av den belastning som ett beviljande av nämnda förmån skulle kunna utgöra för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem, kan det vara relevant att, i likhet med vad kommissionen gjort gällande under förhandlingen, fastställa hur stor andel av förmånstagarna som är unionsmedborgare med ålderspension från en annan medlemsstat.

79 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen, vilken är ensam behörig att pröva de faktiska omständigheterna, att bland annat med hänsyn till dessa omständigheter avgöra huruvida det skulle kunna utgöra en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem att bevilja en person i en sådan situation som den i vilken Peter Brey befinner sig en sådan förmån som tilläggsersättningen.

80 Med hänsyn till det ovan anförda ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Unionsrätten, såsom den följer av bland annat artiklarna 7.1 b, 8.4, 24.1 och 24.2 i direktiv 2004/38, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, vilken, även för tiden efter de första tre månadernas vistelse, generellt och automatiskt utesluter att en ekonomiskt icke aktiv medborgare i en annan medlemsstat beviljas en sådan förmån som den tilläggsersättning som avses i 292 § stycke 1 ASVG, med hänvisning till att den berörde, trots att vederbörande fått ett intyg om registrering, inte uppfyller villkoren för att beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader i den förstnämnda medlemsstaten, på grund av att det för en sådan uppehållsrätt krävs att den berörde har tillräckliga tillgångar för att inte behöva ansöka om en sådan förmån.

Rättegångskostnader

81 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. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Unionsrätten, såsom den följer av bland annat artiklarna 7.1 b, 8.4, 24.1 och 24.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, vilken, även för tiden efter de första tre månadernas vistelse, generellt och automatiskt utesluter att en ekonomiskt icke aktiv medborgare i en annan medlemsstat beviljas en sådan förmån som den tilläggsersättning som avses i 292 § stycke 1 i den federala lagen om allmän socialförsäkring (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) i dess ändrade lydelse, från och med den 1 januari 2011, enligt 2011 års budgetlag (Budgetbegleitgesetz 2011), med hänvisning till att den berörde, trots att vederbörande fått ett intyg om registrering, inte uppfyller villkoren för att beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader i den förstnämnda medlemsstaten, på grund av att det för en sådan

uppehållsrätt krävs att den berörde har tillräckliga tillgångar för att inte behöva ansöka om en sådan förmån.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: tyska.