



# Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
N. EMILIOU  
представено на 5 октомври 2023 г.<sup>1</sup>

**Дело C-283/21**

**VA**

**срещу**

**Deutsche Rentenversicherung Bund,**

**при участието на:**

**RB**

(Преюдициално запитване от Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Областен социален съд Северен Рейн-Вестфалия, Германия)

„Преюдициално запитване — Социална сигурност за работниците мигранти — Координация на системите за социална сигурност — Регламент (ЕО) № 987/2009 — Член 44, параграф 2 — Обхват — Обезщетения за инвалидност — Изчисляване — Отчитане на „периоди за гледане на малко дете“, завършени в други държави членки — Изисквания — Член 21 ДФЕС — Свободно движение на гражданите“

## **I. Въведение**

1. Гражданите на Съюза могат да живеят и работят в различни държави членки през целия си живот. Могат и да прекъснат професионалната си кариера, за да се посветят на отглеждането на децата си. Едно лице може да започне професионалната си кариера в една държава членка (наричана по-нататък „държава членка А“), след това да спре да работи, за да отгледа децата си в друга държава членка (наричана по-нататък „държава членка Б“), преди да възобнови професионалната си кариера в държава членка А. В този случай следва ли съгласно правото на Съюза държава членка А да приложи своето законодателство, като за целите на отпускане на пенсия на съответното лице вземе предвид „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, все едно са завършени на нейна територия?

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

2. Този въпрос е в основата на делата, довели до решения *Elsen*<sup>2</sup>, *Kauer*<sup>3</sup> и *Reichel-Albert*<sup>4</sup> в контекста на прилагането на Регламент (ЕИО) № 1408/71<sup>5</sup>, отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 883/2004<sup>6</sup> и Регламент № 987/2009<sup>7</sup>, както и по-наскоро по дело *Pensionsversicherungsanstalt* („Периоди за гледане на малко дете в чужбина“)<sup>8</sup>, което подобно на настоящия случай разглежда ситуация, която се урежда от последните два регламента.

3. В решение *Pensionsversicherungsanstalt* Съдът постановява, че независимо че законодателят на Съюза е приел специфична разпоредба относно отчитането от държава членка А на „периоди за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, а именно член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009, тази разпоредба не представлява изключителна уредба. Ето защо съдебното разрешение, възприето в рамките на прилагането на Регламент № 1408/71, когато законодателят на Съюза все още не е приел каквато и да било разпоредба по този въпрос, запазва своята приложимост. Въз основа на това Съдът постановява, че когато условията, залегнали в член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009, не са изпълнени и следователно съответното лице не може да се позове на тази разпоредба, съгласно член 21 ДФЕС, който защитава свободното движение на гражданите на Съюза, държава членка А продължава да е длъжна да приложи своето законодателство относно „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, и да приеме тези периоди, все едно са завършени на нейна територия, стига да е налице „достатъчна връзка“ между тях и „осигурителните периоди“, завършени от съответното лице в тази държава членка. Такъв би бил случаят, ако лицето е работило и се е осигурявало изключително в държава членка А, както преди да, така и след като е преместило своето местопребиваване в държава членка Б<sup>9</sup>.

4. Случаят по главното производство е различен. VA, жалбоподателката в главното производство, завършва периоди, които, доколкото разбирам, могат да бъдат приравнени на „осигурителни периоди“ в Германия, преди и след като отглежда децата си в Нидерландия. Тя обаче започва да плаща осигурителни вноски по германското задължително пенсионно осигуряване едва няколко години след като е спряла да се занимава с отглеждането на децата си.

5. В този контекст основният въпрос по настоящия случай е дали критерият за „достатъчна връзка“, развит от Съда в неговата практика, е изпълнен в случая, когато съответното лице не е плащало осигурителни вноски по задължителното пенсионно осигуряване на държава членка А, преди да се отдаде на отглеждането на децата си в държава членка Б. Както ще поясня по-нататък, според мен на този въпрос следва да се отговори положително.

<sup>2</sup> Решение от 23 ноември 2000 г. (C-135/99, EU:C:2000:647, наричано по-нататък „решение *Elsen*“).

<sup>3</sup> Решение от 7 февруари 2002 г. (C-28/00, EU:C:2002:82, наричано по-нататък „решение *Kauer*“).

<sup>4</sup> Решение от 19 юли 2012 г. (C-522/10, EU:C:2012:475, наричано по-нататък „решение *Reichel-Albert*“).

<sup>5</sup> Регламент на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица и членовете на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, 1971 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26).

<sup>6</sup> Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82, и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12).

<sup>7</sup> Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 284, 2009 г., стр. 1).

<sup>8</sup> Решение от 7 юли 2022 г. (C-576/20, EU:C:2022:525, наричано по-нататък „решение *Pensionsversicherungsanstalt*“).

<sup>9</sup> Пак там, точка 63.

Смятам, че само по себе си това обстоятелство не е пречка да се установи „достатъчна връзка“ между „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, и „осигурителните периоди“, завършени в държава членка А.

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

#### 1. Регламент № 883/2004

6. Дял II („Определяне на приложимото законодателство“) от Регламент № 883/2004 включва по-специално член 11, който предвижда:

„1. Лицата, за които се прилага настоящият регламент, са подчинени на законодателството само на една държава членка. Това законодателство се определя в съответствие с настоящия дял.

[...]

3. Съгласно членове 12—16:

(а) спрямо лице, осъществяващо дейност като наето или като самостоятелно заето лице в една държава членка, се прилага законодателството на тази държава членка;

[...]

(д) всяко друго лице, към което букви а)—г) не се прилагат, е подчинено на законодателството на държавата членка по пребиваване, без да се засягат останалите разпоредби на настоящия регламент, гарантиращи му обезщетения съгласно законодателството на една или повече други държави членки.

[...]“.

#### 2. Регламент № 987/2009

7. Регламент № 987/2009 установява процедурата за прилагане на Регламент № 883/2004 съгласно член 89 от последния.

8. Съгласно съображение 14 от Регламент № 987/2009:

„Изискват се определени специални правила и процедури с оглед определяне на законодателството, приложимо за отчитане на периодите, през които едно осигурено лице е посветило време на отглеждането на деца в различните държави членки“.

9. Член 44 от този регламент гласи:

„1. За целите на настоящия член, „период за гледане на малко дете“ се отнася до всеки период, който се зачита по силата на пенсионното законодателство на държава членка или който осигурява добавка към пенсията изрично по причина, че лицето е отглеждало малко дете, независимо от метода, използван за изчисляване на тези периоди, и дали те се натрупват по време на гледането на малко дете или са признати с обратна сила.

2. Когато съгласно законодателството на държавата членка, която е компетентна съгласно дял II от [Регламент № 883/2004], периодът за отглеждане на малко дете не се отчита, институцията на държавата членка, чието законодателство съгласно дял II от [Регламент № 883/2004] е било приложимо към съответното лице, тъй като то е осъществявало дейност като заето или самостоятелно заето лице към датата, на която съгласно това законодателство за съответното дете е започнал да се отчита периодът за отглеждане на малко дете, продължава да отговаря за отчитането на този период като период за отглеждане на малко дете съгласно собственото си законодателство, така както ако отглеждането на детето е било осъществено на собствената ѝ територия.

[...]“.

**Б. Националното законодателство**

10. Член 56 от Sozialgesetzbuch Sechstses Buch (Книга шеста (VI) от Кодекса за социално осигуряване; наричана по-нататък „SGB VI“), изменен със Закон от 28 ноември 2018 г. (BGB1. I, стр. 2016), предвижда:

„(1) „период за гледане на малко дете“ е периодът за гледане на дете през трите години след неговото раждане. Период за гледане на малко дете се признава на единия родител на детето [...] [.] ако:

1. периодът за гледане на малко дете следва да бъде поет от този родител;
2. гледането е осъществено на територията на Федерална република Германия или може да бъде приравнено на такова гледане; и
3. няма пречка този период да бъде поет от съответния родител.

[...]

(3) Гледането на малко дете се счита за осъществено на територията на Федерална република Германия, ако отглеждащият детето родител е пребивавал обичайно там заедно с детето. Гледането в чужбина се приравнява на гледане във Федерална република Германия, ако отглеждащият родител обичайно е пребивавал в чужбина с детето и по време на гледането или непосредствено преди раждането на детето е завършил периоди на задължително осигуряване поради осъществявана там дейност като заето или самостоятелно заето лице. [...]

[...]

(5) Периодът за гледане на малко дете започва да тече от края на месеца, през който е родено детето, и изтича след 36 календарни месеца [...]“.

11. Член 249, параграф 1 от SGB VI, изменен със Закон от 23 юни 2014 г. (BGB1. I, стр. 787), предвижда:

„За деца, родени преди 1 януари 1992 г., периодът за гледане на дете приключва 24 месеца след края на месеца, през който е родено детето“.

### **III. Фактическа обосновка, национално производство и преюдициални въпроси**

12. VA, жалбоподателката в главното производство, е германска гражданка, родена през 1958 г. От 1962 до 2010 г. тя живее във Валс, Нидерландия — град, който се намира на около 5 km от Аахен, Германия<sup>10</sup>. Докато живее там, тя посещава училище в Аахен, а през август 1975 г. започва да се обучава в Аахен за сертифициран от държавата възпитател.

13. На 1 август 1978 г. VA започва едногодишен стаж в детска градина в Аахен. При нормални обстоятелства тази година би трябвало да се счита за период на трудова заетост в Германия, която подлежи на задължително осигуряване. Тъй като липсват достатъчно платени позиции обаче, по време на стажа си тя не получава възнаграждение и следователно е освободена от задължението за такова осигуряване. Поради това тя не е плащала осигурителни вноски по германското задължително пенсионно осигуряване.

14. След като приключва стажа си, от август 1979 г. VA възобновява обучението си за сертифициран от държавата възпитател в Аахен и придобива диплома за завършено професионално образование (Fachhochschulreife), като продължава да живее в Нидерландия. След завършване на обучението си през юли 1980 г., тя не извършва никаква професионална дейност в Германия или Нидерландия.

15. Впоследствие VA ражда две деца. Към момента на раждането им VA не е плащала никакви осигурителни вноски по германското задължително пенсионно осигуряване. Тя отглежда децата си в Нидерландия.

16. В периода от септември 1993 г. до август 1995 г. и впоследствие в периода от април 1999 г. до октомври 2012 г. VA е наета в Германия. Заетостта ѝ съгласно германското законодателство се счита за „незначителна“ и като такава не подлежи на задължително осигуряване.

17. През 2010 г. VA се връща обратно в Германия. От октомври 2012 г. тя започва да осъществява там дейност срещу възнаграждение, подлежаща на задължително осигуряване. Жалбоподателката започва да плаща осигурителни вноски по германското задължително пенсионно осигуряване.

18. От март 2018 г. VA получава пенсия от германската държава на основание пълна неработоспособност. Когато изчислява размера на пенсията, Deutsche Rentenversicherung Bund, ответникът в главното производство, приема, че освен периодите, през които VA внася осигурителни вноски по германското задължително пенсионно осигуряване

<sup>10</sup> Запитващата юрисдикция посочва, че в периода 1962—1975 г. VA живее с прекъсвания в Нидерландия. От 1975 г. тя живее постоянно там.

(периода от 2012 г.), съответните периоди за целите на отпускане на такава пенсия на VA включват и тези, през които тя преминава професионално обучение в Германия (от август 1975 г. до юли 1978 г. и от август 1979 г. до юли 1980 г.), както и „периода за гледане на малко дете“ от 1 април до 1 юни 1999 г., през който тя отглежда децата си в Нидерландия, докато работи в Германия (без да подлежи на задължително осигуряване).

19. VA твърди, че Deutsche Rentenversicherung Bund не отчита като относими „периодите за гледане на малко дете“ от 15 ноември 1986 г. до 31 март 1999 г., през които жалбоподателката е отглеждала децата си в Нидерландия и не е осъществявала професионална дейност (наричани по-нататък „спорните периоди“). Тя обжалва неуспешно този отказ пред първоинстанционната юрисдикция.

20. VA обжалва решението на първата инстанция пред Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Областен социален съд Северен Рейн-Вестфалия, Германия).

21. Тази юрисдикция отбелязва, че спорните периоди не може да се отчетат съгласно член 56, параграф 3, първо изречение от SGB VI, тъй като по време на тези периоди децата на VA не са отглеждани в Германия. Спорните периоди не попадат в обхвата и на член 56, параграф 3, второ изречение от SGB VI, което би било възможно само ако VA обичайно е пребивавала в чужбина с децата си и през тези периоди или непосредствено преди тях е завършила периоди на задължително осигуряване в Германия за извършване на дейност като заето или самостоятелно заето лице в чужбина (т.е. в Нидерландия). Тя изтъква също, че условията, предвидени в член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009, не са изпълнени, защото при раждането на децата си VA не е заето или самостоятелно заето лице в Германия, към момента, в който спорните периоди започват да текат.

22. Въпреки това тази юрисдикция се пита дали в светлината на постановените от Съда решения, и в частност на решение Reichel-Albert, Deutsche Rentenversicherung Bund не следва да отчете спорните периоди за целите на отпускането на VA на пенсия с оглед на определени фактори, които навеждат на наличието на „достатъчна връзка“ въз основа на член 21 ДФЕС. В тази насока тя отбелязва, от една страна, че положението на VA се различава от разглежданото в цитираното решение; всъщност преди раждането на децата си VA *изобщо* не е подлежала на задължително осигуряване в Германия. Следователно тя не е плащала осигурителни вноски по задължителното пенсионно осигуряване на тази държава членка. Освен това тя не просто е преместила мястото си на пребиваване в друга държава членка (Нидерландия), а на практика е живяла там постоянно.

23. От друга страна, тази юрисдикция посочва, че целият трудов път на VA е свързан с Германия: тя е посещавала училище само в Германия; по време на едногодишния професионален стаж, който е преминала там, по принцип тя е трябвало да подлежи на задължително осигуряване, което не се е случило поради недостатъчния брой налични платени позиции към онзи момент; и останалите години от професионалното обучение на VA са зачетени като „периоди, които дават право на пенсия“. Освен това децата на VA са посещавали училище в Германия, а тя и семейството ѝ са пребивавали в Нидерландия на място в непосредствена близост до границата с Германия.

24. В светлината на тези факти запитващата юрисдикция иска да се установи дали незачитането на спорните периоди съгласно националното законодателство е съвместимо с член 21 ДФЕС.

25. При тези условия Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Областен социален съд Северен Рейн-Вестфалия) решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли съгласно разпоредбите на Нидерландия — като компетентна държава членка съгласно дял II от [Регламент № 883/2004] — при придобиване на пенсионни права да се отчита периодът за гледане на малко дете по смисъла на член 44, параграф 2 от [Регламент № 987/2009], при положение че периодът за гледане на малко дете в Нидерландия, просто като период на пребиваване, поражда право на пенсия?
- 2) Ако отговорът на първия въпрос е отрицателен:

Трябва ли член 44, параграф 2 от [Регламент № 987/2009] да се тълкува в по-широк смисъл, предвид по-нататъшното развитие на решенията на Съда [Elsen и Reichel-Albert], а именно че компетентната държава членка следва да вземе предвид периода за гледане на малко дете и в случаите, когато лицето, отглеждало детето, преди или след този период действително има релевантни за пенсията периоди на база професионално образование или заетост само в системата на тази държава, но непосредствено преди или след изтичането на периода за гледане на малко дете не е плащало осигурителни вноски в тази система?“

26. Преюдициалното запитване с дата 23 април 2021 г. е регистрирано в Съда на 4 май 2021 г. Германското, чешкото и нидерландското правителство, както и Европейската комисия представят писмени становища. Същите заинтересовани страни, с изключение на чешкото правителство, са представявани по време на съдебното заседание, проведено на 11 май 2023 г.

#### IV. Анализ

27. Компетентните институции на държавите членки обикновено изчисляват пенсията<sup>11</sup> въз основа на броя „осигурителни периоди“ или „периоди на пребиваване“, които съответното лице е завършило<sup>12</sup>. С оглед на основната цел на Регламенти № 883/2004 и № 987/2009 — „да се изработи само система за координация“ и следователно да се отчетат особеностите на националните системи за социална сигурност<sup>13</sup> — всяка държава членка самостоятелно решава какво се счита за „осигурителен период“ и „период на пребиваване“

<sup>11</sup> Съгласно член 1, буква ц) от Регламент № 883/2004 терминът „пенсия“ обхваща „не само пенсиите, но и еднократните обезщетения, които могат да бъдат изплащани вместо пенсия и плащанията, направени под формата на възстановяване на осигурителни вноски, както и осъвременените увеличения и допълнителните помощи съгласно разпоредбите на дял III“. „Пенсия“ включва предоставянето на обезщетения за инвалидност, подобни на тези, на които VA твърди, че има право, в разглеждания случай (вж. глава 4 „Обезщетения за инвалидност“). Вж. и член 3, параграф 1, буква в) от същия регламент, където се пояснява, че този инструмент се прилага не само по отношение на обезщетенията за старост, но и на обезщетенията за инвалидност.

<sup>12</sup> Вж. в случая член 45 от Регламент № 883/2004, където се пояснява, че законодателството на дадена държава членка може да постави придобиването, запазването и възстановяването на правото на обезщетения за инвалидност в зависимост от завършването на осигурителни периоди или период на пребиваване.

<sup>13</sup> Вж. наред с другото съображение 4 от Регламент № 883/2004.

и какво може да се приравни на такива периоди<sup>14</sup>, при условие че нейното законодателство е в съответствие с разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободното движение на хора, в частност член 21 ДФЕС<sup>15</sup>.

28. Някои държави членки — но не всички — предвиждат „периодите за гледане на малко дете“ да се приравняват на „осигурителни периоди“ или „периоди на пребиваване“ и следователно да се отчитат за целите на отпускането на пенсия.

29. В този контекст член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009 въвежда специално правило, предназначено да определи — в случай че едно лице е работило и отглеждало децата си в различни държави членки — обстоятелствата, при които държава членка А (държавата членка, където лицето е работило) трябва да приложи законодателство си относно „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, като изисква в такива случаи тези периоди да се считат за завършени в държава членка А<sup>16</sup>. Тази компетентност на държава членка А е субсидиарна спрямо компетентността на държава членка Б. Всъщност държава членка А има задължение да приложи законодателството си към „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, само когато законодателството на държава членка Б вече не отчита „периодите за гледане на малко дете“.

30. Както пояснява чешкото правителство, целта на член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009 не е да се гарантира на бенефициерите, че в техния случай ще бъде приложено най-благоприятното законодателство, нито да се наложи на държавите членки задължение да отчитат „периодите за гледане на малко дете“ като относими „осигурителни периоди“ или „периоди на пребиваване“ съгласно своето законодателство, а по-скоро да се избегнат ситуации, в които тези периоди няма да бъдат отчетени съгласно законодателството на дадена държава членка само защото са завършени в друга държава членка. В този смисъл цитираната разпоредба отразява общия принцип на равно третиране, който член 5 от Регламент № 883/2004 цели да кодифицира<sup>17</sup>, и който произтича пряко от разпоредбата на член 21 ДФЕС.

31. Както изясних в заключението си по дело Pensionsversicherungsanstalt<sup>18</sup>, дали съгласно член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009 законодателството на държава членка А се прилага по отношение на „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, зависи от следните три кумулативно изпълнени условия:

– не е отчетен „период за гледане на малко дете“ съгласно законодателството на държава членка Б,

<sup>14</sup> За определенията на понятията „осигурителен период“ и „период на пребиваване“ вж. съответно член 1, букви γ) и х) от Регламент № 883/2004. И двете понятия се определят от „законодателството, съгласно което [тези периоди] са завършени или се смятат за завършени“.

<sup>15</sup> Вж. решение Pensionsversicherungsanstalt (т. 49 и цитираната там съдебна практика).

<sup>16</sup> Това означава по-специално, че доколкото законодателството на една държава членка по принцип допуска да се отчитат „периоди за гледане на малко дете“ за целите на отпускане на пенсия, това законодателство не може да третира „периодите за гледане на малко дете“, завършени в една или повече различни държави членки, различно от тези, завършени на национално ниво.

<sup>17</sup> Вж. в този смисъл и съображение 5 от последния регламент.

<sup>18</sup> C-576/20, EU:C:2022:75, точка 32.



- законодателството на държава членка А е било първоначално приложимо към съответното лице, тъй като то е осъществявало дейност като заето или самостоятелно заето лице в тази държава членка, и
- законодателството на държава членка А е продължило да се прилага към това лице въз основа на въпросната дейност към датата, на която съгласно законодателството на същата държава членка за съответното дете е започнал да се отчита „периодът за гледане на малко дете“<sup>19</sup>.

32. Доколкото разбирам от данните в преписката и обясненията на запитващата юрисдикция, VA не отговаря на второто и третото изискване, които посочих по-горе, защото не е била заето или самостоятелно заето лице в държава членка А (Германия) и поради това не е плащала осигурителни вноски по германското задължително пенсионно осигуряване към нито един момент преди раждането на децата си, въпреки че реално е завършила професионалното си обучение и едногодишния си стаж в детска градина именно там.

33. Следва обаче да се отбележи, че в решение Pensionsversicherungsanstalt Съдът постановява, че член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009 „не съдържа изключителна уредба на отчитането на периодите за гледане на малко дете“<sup>20</sup>. Засегнатото по това дело лице също не отговаря на третото (но отговаря на второто) условие, посочено в точка 31 по-горе. Както вече изтъкнах в точка 3 от настоящото заключение, Съдът постановява, че независимо че при тези обстоятелства посоченото лице не може да се позове на член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009, държава членка А продължава да е длъжна да приложи своето законодателство относно „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, и да приеме тези периоди, все едно са завършени на нейна територия. Съдът основава извода си на член 21 ДФЕС и на факта, че е налице „достатъчна връзка“ между тези периоди и „осигурителните периоди“ (в случая, периодите на заетост като заето или самостоятелно заето лице), завършени в държава членка А<sup>21</sup>.

34. В светлината на това решение вторият въпрос на запитващата юрисдикция трябва да се разбира в смисъл, че с него по същество тя иска да се установи дали критерият за „достатъчна връзка“, който Съдът развива в своята практика на основание не член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009, а член 21 ДФЕС, е изпълнен в случай като разглеждания в главното производство. Съмненията на запитващата юрисдикция в тази насока се дължат на факта, че за разлика от жалбоподателите по делата, по които Съдът установява наличието на такава „достатъчна връзка“, VA *изобщо* не е плащала осигурителни вноски по германското задължително пенсионно осигуряване, нито пък може да се приеме съгласно законодателството на тази държава членка за заето или самостоятелно заето лице в Германия преди периода на отглеждане на своите деца в Нидерландия.

<sup>19</sup> Отбелязвам мимоходом, че член 44, параграф 3 от Регламент № 987/2009 ясно предвижда, че задължението по параграф 2 от този член не се прилага, ако спрямо съответното лице се прилага или започва да се прилага законодателството на *друга* държава членка поради осъществяването на дейност като заето или самостоятелно заето лице.

<sup>20</sup> Вж. решение Pensionsversicherungsanstalt, точка 55.

<sup>21</sup> Пак там, точка 66.

35. Ще обясня защо според мен това обстоятелство само по себе си не освобождава държава членка А (Германия) от задължението да приложи законодателството си относно „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б (Нидерландия). Преди обаче да разгледам този въпрос, ще предложа отговор на първия въпрос относно тълкуването на първото условие, очертано в точка 31 по-горе, а именно, че за да стане държава членка А субект на такова задължение, няма „период за гледане на малко дете“, който да трябва да бъде отчетен съгласно законодателството на държава членка Б. В тази насока бих искал да отбележа, че според Комисията този въпрос е ирелевантен за настоящия случай, тъй като при всички положения второто и третото условие, предвидени в член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009, не са изпълнени. Съгласен съм, че в главното производство VA не може да се позове на тази разпоредба. Това обаче по мое мнение не означава, че въпросът за неотчитане на спорните периоди от страна на държава членка Б (в случая, Нидерландия) е ирелевантен. Всъщност считам, че ако Регламенти № 883/2004 и № 987/2009 са приложими *ratione temporis* (както в настоящия случай), първото условие по член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009 се прилага *mutatis mutandis*, когато въпросът дали се отчитат „периодите за гледане на малко дете“, се урежда не от тази разпоредба, а от критерия за „достатъчна връзка“, изведен от Съда въз основа на член 21 ДФЕС.

***А. По първия въпрос: кога законодателството на държава членка Б отчита „период за гледане на малко дете“?***

36. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали първото условие, очертано в точка 31 по-горе, е изпълнено, ако съгласно законодателството на държава членка Б (в случая, Нидерландия) този период поражда пенсионни права не защото се приравнява на „осигурителен период“, а защото се отчита като „период на пребиваване“.

37. В самото начало държа да подчертая две неща. Първо, бих искал да изясня защо, както вече изтъкнах в точка 35 по-горе, предвиденото в член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009 условие се прилага *mutatis mutandis*, ако съответното лице не може да обоснове искането си на тази разпоредба и вместо това трябва да се позове на член 21 ДФЕС и критерия за „достатъчна връзка“, развит от Съда в решенията *Elsen*, *Kauer*, *Reichel-Albert* и *Pensionsversicherungsanstalt*.

38. В това отношение най-напред бих искал да припомня, както поясних в заключението си по дело *Pensionsversicherungsanstalt*<sup>22</sup>, че един от ръководните принципи, залегнали в Регламенти № 883/2004 и № 987/2009, е, че лицето, за което се прилагат тези регламенти, „се подчинява на законодателството само на една държава членка“<sup>23</sup>.

39. Според мен този ръководен принцип трябва да бъде спазен не само в контекста на прилагане на член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009, но и когато се прилага критерият за „достатъчна връзка“, развит въз основа на член 21 ДФЕС. В противен случай лицето, което отглежда децата си в чужбина, ще може съгласно този критерий да получи

<sup>22</sup> C-576/20, EU:C:2022:75, точки 64 и 65.

<sup>23</sup> Вж. член 11, параграф 1 от Регламент № 883/2004. Въведената с този регламент и с Регламент № 987/2009 система за координация преследва двойка цел, а именно, от една страна, да гарантира, че лицата, обхванати от Регламент № 883/2004, няма да останат извън системата за социална сигурност поради факта, че нито едно законодателство не се прилага спрямо тях, а от друга, да предотврати едновременното прилагане на няколко национални законодателни системи и усложненията, които биха могли да възникнат от това (вж. в този смисъл решение от 5 март 2020 г., *Pensionsversicherungsanstalt* (Обезщетение за рехабилитация), C-135/19, EU:C:2020:177, т. 46).

отчитане на съответните „периоди за гледане на малко дете“ както в държава членка А, така и в държава членка Б (двойно отчитане) или ще може да „подбере“ по-благоприятното за себе си законодателство — на държава членка А или на държава членка Б — тъй като и двете законодателства ще са приложими в неговия случай. В резултат на това за критерия за „достатъчна връзка“, подобно на член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009, няма да може да се счита, че въвежда субсидиарна компетентност за държава членка А<sup>24</sup>, а по-скоро, че въвежда двойна компетентност (както за държава членка А, така и за държава членка Б).

40. След това бих искал да отбележа, че съгласно член 21, параграф 1 ДФЕС „всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки *при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване*“<sup>25</sup>. Ето защо съм склонен да отхвърля тълкуване на тази разпоредба, което е в разрез с цялостната логика или с един от основните принципи, залегнали в тези два регламента<sup>26</sup>.

41. В тази насока бих искал също да припомня, че действително член 21 ДФЕС има за цел по-специално да гарантира, че гражданите, които упражняват правото си на свободно движение, няма да бъдат обект на дискриминация и както Съдът постановява, няма да бъдат разубеждавани да упражнят това свое право поради пречки пред тази свобода, но целта на въпросната разпоредба не е да гарантира, че те са поставени в по-благоприятно положение поради факта, че упражняват това свое право. Очевидно, ако дадено лице, което е упражнило правото си на свободно движение, има право „периодите за гледане на малко дете“, завършени в чужбина, да му бъдат отчетени и от държава членка А, и от държава членка Б или да „подбере“ приложимото за тези периоди законодателство, вместо да може да се позове на законодателството на държава членка А само ако законодателството на държава членка Б не допуска „периодите за гледане на малко дете“ да се вземат предвид, това лице ще се окаже в по-благоприятно положение от лицата, които са живели на територията на една-единствена държава членка. Подобен резултат би надхвърлил изискванията на член 21 ДФЕС.

42. Накрая бих искал да отбележа, че всички държави членки, които са в положение на държава членка Б по дела *Elsen*, *Kauer* и *Reichel-Albert*, както и неотдашното *Pensionsversicherungsanstalt* (а именно Франция, Белгия и Унгария), не отчитат съответните „периоди за гледане на малко дете“ съгласно собственото си законодателство. Ето защо до

<sup>24</sup> Пак там, точка 46.

<sup>25</sup> Курсивът е мой.

<sup>26</sup> Както ще изясня по-нататък, това, разбира се, не засяга обстоятелството, че съвместимостта на разпоредба на националното законодателство с разпоредба на акт от вторичното право на Съюза (като член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009 в случая) не означава задължително, че прилагането на тази национална разпоредба не следва да се преценява от гледна точка на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС (вж. в тази насока решение от 11 април 2013 г., *Jeltes* и др., C-443/11, EU:C:2013:224, т. 41 и цитираната съдебна практика).

момента Съдът е прилагал критерия за „достатъчна връзка“ единствено в контекст, в който е ясно, че държава членка Б не зачита съответните „периоди за гледане на малко дете“<sup>27</sup>.

43. От гореизложеното според мен следва, че не може да се установи „достатъчна връзка“ между „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, и „осигурителните периоди“, завършени в държава членка А, освен ако не е ясно, че държава членка Б не отчита „периодите за гледане на малко дете“ съгласно своето законодателство. Това условие, изрично предвидено от законодателя на Съюза в член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009, трябва в контекста на изискването държавите членки да спазват както тази разпоредба, така и критерия за „достатъчна връзка“, развит от Съда въз основа на член 21 ДФЕС, да се счита за приложимо *mutatis mutandis*, когато се прилага този критерий.

44. На второ място, бих искал да поясня, че когато условията за прилагане на член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009 са изпълнени, може да се приеме, че държава членка Б отчита „периодите за гледане на малко дете“ съгласно собственото си законодателство, дори когато тези периоди са приравнени на „периоди на пребиваване“, а не на „осигурителни периоди“. Действително съгласно член 44, параграф 1 от Регламент № 987/2009 „период за гледане на малко дете“ се отнася до „всеки период, който се зачита по силата на пенсионното законодателство на държава членка или който осигурява добавка към пенсията изрично по причина, че лицето е отглеждало малко дете, независимо от метода, използван за изчисляване на тези периоди“.

45. От това широко определение следва, че за да се определи дали „периодите за гледане на малко дете“ се вземат предвид съгласно законодателството на държава членка Б, по смисъла на член 44, параграф 2 от този регламент, трябва да се провери единствено дали тези периоди се отчитат (или се приема, че предоставят добавка към пенсията) съгласно пенсионното законодателство на тази държава членка. Няма значение как точно се отчитат тези периоди, включително дали се отчитат като „осигурителни периоди“, или като „периоди на пребиваване“.

46. Според мен, и като следвам същата логика като в точки 39 и 40 по-горе, това определение се прилага *mutatis mutandis* в контекста на прилагането на критерия за „достатъчна връзка“, развит от Съда въз основа на член 21 ДФЕС. В противен случай един и същи период на дадено лице, посветен на отглеждането на деца, би бил отчетен два пъти (съгласно законодателството и на държава членка А, и на държава членка Б), ако държава членка Б отчита такива периоди единствено като „периоди на пребиваване“, но не и като

<sup>27</sup> Доколкото в решения Elsen, Kauer, Reichel-Albert и Pensionsversicherungsanstalt Съдът не изтъква открито, че законодателството на държава членка Б не предвижда съответните „периоди за гледане на малко дете“ да се отчитат, тези решения могат да се възприемат и в смисъл, че законодателството на държава членка А трябва да се прилага по отношение на тези периоди *за сметка на законодателството на държава членка Б* (вж. в подкрепа на това тълкуване решения Elsen (т. 28) и Kauer (т. 30 и 31). Според мен обаче такова тълкуване би било неправилно, най-малкото когато Регламенти № 883/2004 и № 987/2009 се прилагат *ratione temporis* (каквото не е случаят по дела Elsen, Kauer и Reichel-Albert). В действителност това би означавало, че съгласно критерия за „достатъчна връзка“ дадено лице може да се позове *само* на законодателството на държава членка А, докато съгласно член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009 това лице би могло да се позове на законодателството на държава членка Б и ако съгласно това законодателство „периодите за гледане на малко дете“ не се вземат предвид — на законодателството на държава членка А (на практика това лице ще има право на два „опита“ да му бъдат зачетени тези периоди). По мое мнение критерият за „достатъчна връзка“, развит въз основа на член 21 ДФЕС, не може да допусне по-ниско ниво на защита на гражданите на Съюза от предвиденото в тази разпоредба.

„осигурителни периоди“<sup>28</sup>. Подобен резултат би бил в противоречие с цялостната логика на Регламенти № 883/2004 и № 987/2009 и би надхвърлил изискванията на член 21 ДФЕС. В същото време подобен резултат би могъл и да накърни правото на гражданите на Съюза да се придвижват свободно, тъй като при обратната хипотеза времето, през което тези граждани са отглеждали децата си в държава членка Б, няма да бъде отчетено от държава членка А, ако съгласно законодателството на последната тези периоди се приемат за „периоди на пребиваване“, а не за „осигурителни периоди“. В тази насока бих искал да припомня, че от решение *Pensionsversicherungsanstalt* следва, че с приемането на член 44 от Регламент № 987/2009 законодателят на Съюза дава конкретен израз само на някои от задълженията относно отчитането на „периоди за гледане на малко дете“, които произтичат от член 21 ДФЕС. Доколкото обхватът на тези задължения е по-широк от обхвата на задълженията, предвидени в акта на вторичното право, струва ми се, че определението на понятието „период за гледане на малко дете“ съгласно член 21 ДФЕС не може да бъде с по-тесен обхват в сравнение с това съгласно член 44 от Регламент № 987/2009.

47. В случая по главното производство запитващата юрисдикция трябва да установи дали „периодите за гледане на малко дете“ вече са взети предвид съгласно законодателството на държава членка Б (Нидерландия). Без да се засяга проверката от тази юрисдикция, бих искал да припомня, че спорът по главното производство засяга правото на VA на обезщетения за инвалидност, а не на пенсия за осигурителен стаж и възраст<sup>29</sup>. В съдебното заседание нидерландското правителство изясни, че съгласно националното законодателство не може да се отпускат обезщетения за инвалидност на самостоятелно заети лица като VA и че „периодите за гледане на малко дете“ се приравняват на „периоди на пребиваване“ единствено за целите на отпускане на друг вид пенсия, а именно пенсия за осигурителен стаж и възраст. Нидерландското правителство допълва, че доколкото главното производство засяга единствено отпускането на обезщетения за инвалидност, трябва да се приеме, че съгласно нидерландското законодателство *не* се вземат предвид *никакви* „периоди за гледане на малко дете“<sup>30</sup>.

48. След тези бележки, изложени с оглед отговор на първия въпрос на запитващата юрисдикция, сега ще проверя дали критерият за „достатъчна връзка“, който Съдът е приложил в решения *Elsen*, *Kauer* и *Reichel-Albert*, както и неотдавна в решение *Pensionsversicherungsanstalt*, е релевантен в настоящия случай.

<sup>28</sup> При тази хипотеза би се приело, че държава членка Б *не* допуска отчитане на „периодите за гледане на малко дете“ съгласно своето законодателство. Ето защо държава членка А би била длъжна да приложи своето законодателство спрямо периодите, посветени на отглеждането на малки деца в държава членка Б, като приложи критерия за „достатъчна връзка“. На практика обаче тези периоди биха продължили да се отчитат като „периоди на пребиваване“ съгласно законодателството на държава членка Б.

<sup>29</sup> Бих искал да отбележа, че според германското правителство, за да се приеме, че законодателството на държава членка Б „взема предвид“ „периоди за гледане на малко дете“, е от значение единствено дали съгласно законодателството на тази държава членка тези периоди се отчитат за целите на отпускане на каквато и да било пенсия (независимо дали е за осигурителен стаж и възраст, или за инвалидност). Не съм съгласен. По мое мнение трябва да се отчита специфичният вид пенсия, който се разглежда.

<sup>30</sup> За изчерпателност бих искал да отбележа, че според нидерландското правителство в настоящия случай държавата членка, която е компетентна съгласно дял II от Регламент № 883/2004, не е Нидерландия, а Германия, доколкото инвалидността на VA е възникнала, докато тя е живяла и работила в Германия. Според мен това тълкуване е явно неправилно. За да се определи кое е приложимото за даден период законодателство (каквото в случая е „периодът за гледане на малко дете“), трябва да се разгледа положението на съответното лице през този период, а не датата, към която е възникнало правото на пенсия на това лице.

## **Б. По втория въпрос: какво е „достатъчна връзка“?**

49. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали задължението за държава членка А (в случая, Германия) съгласно член 21 ДФЕС да признае „периодите за гледане на малко дете“, е приложимо и в случай като разглеждания в главното производство, когато съответното лице е плащало осигурителни вноски поради своята заетост като заето или самостоятелно заето лице в тази държава членка едва след като е отгледало децата си в една или повече други държави членки, и изобщо не е плащало осигурителни вноски преди раждането на децата си. В този контекст запитващата юрисдикция изрично се позовава на решения Elsen, Kauer и Reichel-Albert, с които Съдът развива и установява критерия за „достатъчна връзка“.

50. Ще обясня, от една страна, защо според мен, когато Регламенти № 883/2004 и № 987/2009 се прилагат *ratione temporis*, трябва да се устои на изкушението понятието за „достатъчна връзка“ да се разшири прекалено много, и от друга страна, защо считам, че може да е налице такава връзка дори когато дадено лице не е плащало осигурителни вноски поради заетост като заето или самостоятелно заето лице по задължителното пенсионно осигуряване на държава членка А, преди да се премести в държава членка Б, за да отгледа децата си там.

### *1. Критерият за „достатъчна връзка“ след решение Pensionsversicherungsanstalt*

51. Както изясних в заключението си по дело Pensionsversicherungsanstalt<sup>31</sup>, струва ми се, че при приемането на член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009 законодателят на Съюза съзнателно е избрал да не изхожда от формулирания от Съда критерий за „достатъчна връзка“ съгласно предходния приложим режим (т.е. когато Регламент № 1408/71 се е прилагал *ratione temporis*). Тъй като тази разпоредба е приета след постановяването на решения Elsen и Kauer (но не и Reichel-Albert), законодателят на Съюза е можел, ако е имал такова желание, да включи изрично и изцяло този критерий във вторичното законодателство на Съюза. Навярно обаче поради факта, че този критерий сам по себе си не е достатъчно ясен (и е формулиран по-широко) в сравнение с трите условия, ясно разписани в член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009, и че тази разпоредба има за цел да въведе (ограничено) изключение от правилата за компетентност, съдържащи се в дял II от Регламент № 883/2004, той е предпочел да не го прави<sup>32</sup>.

52. Същите тези причини, както и някои други<sup>33</sup> ме карат да смятам, че въпреки че понастоящем Съдът е постановил — обратно на моето предложение<sup>34</sup> — че критерият за „достатъчна връзка“ продължава да е относим, когато Регламенти № 883/2004 и № 987/2009 (а не Регламент № 1408/71) се прилагат *ratione temporis*, трябва да се устои на изкушението да се насърчава безкрайното разширяване на случаите, които попадат в обхвата на критерия за „достатъчна връзка“ въз основа не на тези регламенти, а на член 21 ДФЕС.

<sup>31</sup> C-576/20, EU:C:2022:75, точки 60—63.

<sup>32</sup> Пак там, точки 64 и 65.

<sup>33</sup> По-специално, свързани с факта, че законодателство на държава членка, което напълно отразява съдържанието на член 44, параграф 2 от Регламент № 987/2009, може в светлината на решение Pensionsversicherungsanstalt да бъде обявено за противоречащо на член 21 ДФЕС, ако не допуска „периоди за гледане на малко дете“ да бъдат отчитани в други ситуации (като е трудно да се предвидят тези други ситуации, предвид това, че критерият за „достатъчна връзка“ е вътрешно неясен).

<sup>34</sup> Вж. заключението ми по дело Pensionsversicherungsanstalt.

53. Няколко фактора могат да допринесат за този феномен. Първо, както току-що обясних, не е ясно какво е „достатъчна връзка“. По своя характер критерият за „достатъчна връзка“ е неограничен и зависи от това какво може да се приеме за относими обстоятелства във всеки отделен случай. В решения *Elsen*, *Kauer*, *Reichel-Albert* и *Pensionsversicherungsanstalt* са изтъкнати различни фактори, включително фактът, че жалбоподателите са работили изключително в държава членка А или че са плащали осигурителни вноски изключително в тази държава членка, без обаче нито един от тях да бъде изведен като решаващ<sup>35</sup>. Второ, до момента Съдът винаги е заключавал, че е налице „достатъчна връзка“, и никога, че такава липсва. Всъщност предходните решения, в които Съдът е приложил този критерий, показват тенденцията на Съда по-скоро да разширява, отколкото да ограничава броя на случаите, в които може да се изисква държава членка А да приложи собственото си законодателство относно „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б. Така например, докато в решения *Elsen* и *Kauer* жалбоподателите продължават да се подчиняват на законодателството на държава членка А до момента, в който „периодите за гледане на малко дете“, завършени в чужбина, започват да текат<sup>36</sup>, същото не важи за жалбоподателите по дела *Reichel-Albert* и *Pensionsversicherungsanstalt*<sup>37</sup> и въпреки това Съдът заключава, че е налице „достатъчна връзка“.

54. С оглед на тези съображения едва ли е изненадващо, че в преюдициалното си запитване запитващата юрисдикция посочва редица обстоятелства (като факта, че цялата трудова заетост на VA е свързана с Германия, че тя е посещавала училище единствено в Германия, както и че се е заселила в Нидерландия само на няколко километра от границата с Германия и че децата ѝ са посещавали училище в Германия) като евентуално относими за целите на установяване на наличието на „достатъчна връзка“<sup>38</sup>.

55. В следващите точки ще се опитам да изясня обхвата на този критерий. Ще започна, като разгледам подробно (а) съображенията, които по мое мнение *не* са относими за установяване на наличието на такава връзка, преди да наблегна на (б) тези, които считам за определящи.

#### *а) Неотносими съображения*

56. Първо, предвид това, че критерият за „достатъчна връзка“ е развит в практиката на Съда, когато той е разглеждал два въпроса — а именно, от една страна, дали държава членка А следва да приложи законодателството си относно „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, и от друга, ако случаят е такъв, дали съгласно това

<sup>35</sup> Например в решение *Elsen* Съдът постановява, че предвид „тясната връзка“ между тези периоди и периодите на професионална заетост на г-жа *Elsen* в Германия, не може да се приеме, че тя е преустановила всякаква „професионална заетост“ и поради това се подчинява на законодателството на държавата членка, в която пребивава (Франция). Обратно, в решение *Reichel-Albert* ми се струва, че изводът на Съда в известна степен е повлиян от други съображения. Първо, г-жа *Reichel-Albert* е работила и плащала осигурителни вноски само в една държава членка (Германия), както преди да, така и след като е преместила временно местопребиваването си в друга държава членка (Белгия), където никога не е работила. Второ, г-жа *Reichel-Albert* се е преместила в Белгия по изцяло семейни причини, директно от Германия, където е била наета до месеца, предхождащ преместването ѝ.

<sup>36</sup> Вж. решения *Elsen* (т. 26) и *Kauer* (т. 32).

<sup>37</sup> Действително и в двата случая жалбоподателите престават да са подчинени на законодателството на държава членка А няколко месеца или дори повече от година преди тези периоди да започнат да текат.

<sup>38</sup> Вж. точка 23 по-горе.

законодателство тези периоди се приемат, все едно са завършени на нейна територия, и поради това то е съвместимо с член 21 ДФЕС<sup>39</sup> — навярно е изкушаващо да допуснем, че практиката, относима към втория въпрос, е относима и към първия.

57. В тази насока бих искал да отбележа, че в решение *Pensionsversicherungsanstalt* Съдът например припомня, че национална правна уредба, която поставя в неблагоприятно положение определени граждани на страната единствено поради факта, че са упражнили правото си на свободно движение и престой в друга държава членка, поражда неравно третиране в разрез с принципите в основата на статута на гражданин на Съюза при упражняване на свободата му на движение<sup>40</sup>. Съгласен съм, че в разглеждания случай, ако VA беше отгледала децата си в Германия, относимите „периоди за гледане на малко дете“ биха били автоматично отчетени съгласно германското законодателство (т.е. съгласно първото изречение на член 56, параграф 3 от SGB VI). Следователно, подобно на жалбоподателите в производствата по дела *Elsen*, *Kauer*, *Reichel-Albert* и *Pensionsversicherungsanstalt*, VA е поставена в неблагоприятно положение само защото е отгледала децата си в Нидерландия, а не в Германия.

58. Според мен обаче фактът, че лице като VA е поставено в неблагоприятно положение в главното производство поради това, че „периодите за гледане на малко дете“, които е завършило в чужбина, не следва да се отчитат от държава членка А, сам по себе си не е относим към въпроса дали е налице „достатъчна връзка“ между „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, и „осигурителните периоди“, които то е завършило в държава членка А. Това по-скоро се отнася до въпроса дали законодателството на държава членка А е съвместимо с член 21 ДФЕС.

59. По мое мнение тези два въпроса са различни и не бива да се смесват. Съдът потвърждава това в решение *Pensionsversicherungsanstalt*<sup>41</sup>. Следователно сам по себе си фактът, че лице като VA е поставено в по-неблагоприятно положение, тъй като „периодите за гледане на малко дете“, завършени от него в държава членка Б, не се отчитат от държава членка А, не може да се ползва като основание да се разшири обхватът от положения, при които е налице „достатъчна връзка“<sup>42</sup>.

60. Второ, бих искал да отбележа, че повечето доводи, изтъкнати от германското правителство в съдебното заседание, бяха съсредоточени върху факта, че VA има по-силни връзки с Нидерландия, отколкото с Германия. Според това правителство именно поради тази причина Германия не е длъжна да прилага законодателството си към „периодите за гледане на малко дете“, които VA е завършила в Нидерландия.

<sup>39</sup> Както поясних в заключението си по дело *Pensionsversicherungsanstalt* (C-576/20, EU:C:2022:75, т. 38), преди влизането в сила на Регламенти № 883/2004 и № 987/2009 практиката на Съда, така както я разбирам аз, очертава двуетапен подход, който се основава на приложимостта на законодателството на държава членка А към „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, доколкото съществува „тясна връзка“ или „достатъчна връзка“ между тези периоди и периодите на заетост, завършени в държава членка А (етап 1), и задължението, произтичащо от член 21 ДФЕС, въпросното законодателство да третира „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, така както ако отглеждането на детето е било осъществено в държава членка А (т.е. равно третиране на тези периоди) (етап 2).

<sup>40</sup> Вж. решения *Pensionsversicherungsanstalt* (т. 61) и *Reichel-Albert* (т. 42 и цитираната съдебна практика).

<sup>41</sup> Вж. по-специално точки 63 и 64 от решението.

<sup>42</sup> Добавям, че ако всеки път, когато дадено лице упражнява своето право на свободно движение съгласно разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, единственият критерий е дали това лице би било поставено в по-неблагоприятно положение, в случай че не би могло да продължи да се ползва от законодателството на държавата членка, което преди това е било приложимо спрямо него, то правилата, които са част от системата за координация, установена с Регламенти № 883/2004 и № 987/2009, като цяло стават излишни. Подобен резултат би създавал сериозна несигурност не само за държавите членки, но и за самите граждани на Съюза (и следователно би могъл да затрудни, вместо да улесни, упражняването на правото на свободно движение като защитено съгласно тези разпоредби).



61. Не споделям този анализ. Според мен самият факт, че по време на относимите „периоди за гледане на малко дете“ съответното лице има връзка (например защото през тези периоди лицето подлежи на задължително осигуряване в тази държава членка) и със системата за социална сигурност на държава членка Б, не е пречка законодателството на държава членка А да се прилага за тези периоди. Както поясних в отговора си на първия въпрос, целта на критерия за „достатъчна връзка“ не е да определи — в зависимост от това с коя система за социална сигурност жалбоподателят е най-тясно свързан — кое законодателство ще се прилага: това на държава членка А или това на държава членка Б. Този критерий по-скоро има за цел да въведе субсидиарна (остатъчна) компетентност за държава членка А, което не засяга факта, че ако съгласно законодателството на държава членка Б „периодите за гледане на малко дете“ се отчитат, приложимо е единствено законодателството на тази държава членка.

62. В тази насока бих искал да припомня, както изтъкна Комисията в съдебното заседание, че Съдът развива критерия за „достатъчна връзка“ първо в решение *Elsen*, което засяга пограничен работник. Пограничните работници неизбежно имат връзка както с държавата членка, където работят, така и с тази, където пребивават. Това показва ясно, че фактът, че едно лице има връзки с държава членка Б, не е пречка то да има „достатъчна връзка“ и със системата за социална сигурност на държава членка А.

63. Трето, може също така да се твърди, че за да се установи „достатъчна връзка“, жалбоподателят трябва да е работил изключително в една държава членка (държава членка А) през целия си живот. Съдът подчертава този аспект в решения *Elsen*, *Kauer*, *Reichel-Albert* и *Pensionsversicherungsanstalt*.

64. Виждам обаче два проблема с възприемането на такъв подход. Първо, това би било в ущърб на гражданите на Съюза, които са работили в няколко държави членки и които следователно са упражнили правото си на свободно движение съгласно разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС. Дадено лице например може да е работило единствено в държава членка А както преди, така и непосредствено след като е отгледало детето си в държава членка Б. Следва ли това лице да бъде лишено от възможността да се позове на законодателството на държава членка А за „периодите за гледане на малко дете“, които то е завършило в държава членка Б, само защото след това е работило в държава членка В или дори в държава членка Б и повече не работи в държава членка А?

65. Второ, такъв подход може да породи и непропорционални задължения за държава членка А. Да си представим, че съответното лице няма *никаква* връзка с държава членка А, преди да е отглеждало децата си в държава членка Б, но впоследствие е работило само в държава членка А. Следва ли тази държава членка да бъде задължена да приложи законодателството си към „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, дори ако съответното лице е започнало работа на територията ѝ години по-късно, единствено поради причината, че може да се счита, че то е работило изключително там?

66. И накрая, не смятам, че наличието на „достатъчна връзка“ може да се основе, както твърди запитващата юрисдикция, единствено на факта, че животът на съответното лице след раждането на децата му е „преобладаващо ориентиран“ към правната, икономическата и социалната система на държава членка А (например защото децата му посещават училище в държава членка А или защото то пребивава едва на няколко

километра от границата на тази държава членка). Този критерий е прекалено несигурен и непредсказуем и по никакъв начин не би направил критерия за „достатъчна връзка“ по-ясен.

67. След тези разяснения остава само да очертая кои са определящите съображения за установяването на „достатъчна връзка“.

*б) Определящи съображения*

68. Според мен е ясно, че определящият фактор за установяване на наличието на „достатъчна връзка“ е съответното лице да е завършило „осигурителни периоди“ в държава членка А, *преди да* (но не непременно след като) е отгледало децата си в държава членка Б (първо условие). По мое мнение фактът, че съответното лице се е върнало да работи в държава членка А, *след като* „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, са приключили, може да бъде още един довод в полза на извода на Съда, че е налице „достатъчна връзка“. Това обаче не е предварително условие, за да е налице такава връзка.

69. Всъщност, ако съответното лице беше задължено, за да се възползва от законодателството на държава членка А, да работи отново или да завърши допълнителни „осигурителни периоди“ в тази държава членка, *след като* е отгледало децата си в държава членка Б, това несъмнено би засегнало упражняването на неговото право на свободно движение и пребиваване в друга държава членка съгласно член 21 ДФЕС (тъй като, с изключение на пограничните работници, съответното лице би било ефективно задължено да се върне в държава членка А, за да завърши тези допълнителни „осигурителни периоди“).

70. В допълнение считам, че независимо че не е необходимо „осигурителните периоди“, завършени в държава членка А, непосредствено да предхождат „периодите за гледане на малко дете“, държава членка А трябва да е последната държава членка, в която съответното лице е завършило „осигурителните периоди“, преди да отгледа децата си в държава членка Б (второ условие). Според мен всъщност, ако едно лице завърши „осигурителни периоди“ в държава членка А и след това в държава членка В, преди да отгледа децата си в държава членка Б, то „периодите за гледане на малко дете“, завършени в последната държава членка, трябва да се приемат за по-тясно свързани с „осигурителни периоди“, завършени в държава членка В, отколкото тези, завършени в държава членка А. При подобна хипотеза държава членка В, а не държава членка А трябва да приложи законодателството си<sup>43</sup>.

71. Бих искал да добавя също, че това второ условие е в съответствие с правилото, залегнало в член 44, параграф 3 от Регламент № 987/2009, съгласно което задължението държава членка А да взема предвид „периодите за гледане на малко дете“, завършени в държава членка Б, съгласно собственото си законодателство, не се прилага, ако „спрямо

<sup>43</sup> В тази насока бих искал да припомня също, че по отношение на член 45 ДФЕС, който се отнася до свободното движение, Съдът е имал повод да се произнесе, че подобно положение, което почива на съвкупност от твърде несигурни и непреки обстоятелства, не може да повлияе върху избора на работника да упражни свободата си на движение, и поради това не може да се счита, че би възпрепятствало свободното движение на работници (вж. решение от 24 ноември 2022 г., МСМ (Финансови помощи за образование в чужбина, C-638/20, EU:C:2022:916, т. 35 и цитираната съдебна практика). Според мен тези съображения са относими и в контекста на прилагане на член 21 ДФЕС. Ето защо „периодите за гледане на малко дете“ не могат да са прекалено отдалечени от „осигурителните периоди“, завършени в държава членка А.

съответното лице се прилага или започва да се прилага законодателството на друга държава членка поради осъществяването на дейност като заето или самостоятелно заето лице“.

72. Следователно критерият за „достатъчна връзка“ трябва по мое мнение да се основава на два основни компонента. Първо, съответното лице трябва да е завършило „осигурителни периоди“ в държава членка А, *преди да* (но не непременно след като) е отгледало децата си в държава членка Б. И второ, държава членка А трябва да е последната държава членка, в която съответното лице е завършило тези „осигурителни периоди“, преди да отгледа децата си в държава членка Б.

## 2. Прилагане към случай като разглеждания в главното производство

73. В диспозитива на решение Pensionsversicherungsanstalt Съдът изрично подчертава, че съответното лице е плащало осигурителни вноски изключително в държава членка А, както преди да, така и след като се премести да пребивава в друга държава членка, където да отглежда децата си. При тази формулировка възникват съмнения, както у запитващата юрисдикция по настоящото дело, дали критерият за „достатъчна връзка“ е изпълнен в случай като разглеждания в главното производство, в който VA завършва периоди, които, доколкото разбирам, могат да бъдат приравнени на „осигурителни периоди“, в държава членка А (Германия), преди да отгледа децата си в държава членка Б (Нидерландия), но започва да плаща осигурителни вноски по задължителното пенсионно осигуряване на тази първа държава членка няколко години след като е спряла да отглежда децата си.

74. Както вече изтъкнах в точка 35 по-горе, според мен това обстоятелство само по себе си не е пречка за приложимостта на законодателството на държава членка А (Германия) спрямо спорните периоди.

75. В тази насока трябва да призная, че по принцип е логично правото на пенсия на едно лице да се обуславя от това дали съответното лице е плащало осигурителни вноски по задължителното пенсионно осигуряване на държавата членка, отговорна за отпускането на такава пенсия. Поради това разбирам защо някои държави членки искат да ограничат считаните за „осигурителни периоди“ до периодите, през които съответното лице реално е плащало осигурителни вноски поради работата си като заето или самостоятелно заето лице. Това обаче не променя факта, че други държави членки, включително Германия, допускат определени периоди от живота на дадено лице, през които то не е плащало такива осигурителни вноски и не е било заето или самостоятелно заето (и следователно не е подлежало на задължително осигуряване), да се приравнят на „осигурителни периоди“.

76. Във връзка с това бих искал да припомня, че съгласно член 1, буква у) от Регламент № 883/2004 изразът „осигурителни периоди“ не се ограничава до „периодите на внасяне на осигурителни вноски, или на заетост или самостоятелна заетост“. Изразът е приложим и по отношение на „всички периоди [...], [които] посоченото законодателство [...] признава за равностойни на осигурителен период“. Оттук следва, че „осигурителните периоди“ по смисъла на тази разпоредба могат да бъдат завършени от едно лице в дадена държава членка дори то да не плаща осигурителни вноски съгласно системата за задължителното пенсионно осигуряване на (и да не е заето или самостоятелно заето в) тази държава членка.

77. В случая германското правителство, изглежда, посочва, че периодите на професионално обучение, които VA е завършила в Германия, преди да отиде в Нидерландия да отглежда децата си, се приравняват на „осигурителни периоди“ съгласно член 58, параграф 1 от SGB

VI. Запитващата юрисдикция прави подобно изявление в преюдициалното си запитване. Тя отбелязва, че съответните „периоди на отчитане“ или „периоди на отчитане на пенсионни права“ са отразени в осигурителната история на VA за периодите, през които се е провеждало професионалното ѝ обучение.

78. Освен това Германия е последната държава членка, в която VA е завършила „осигурителни периоди“, преди да се премести да живее в Нидерландия.

79. Ето защо, което е и предмет на проверка от страна на запитващата юрисдикция, в светлината на съображенията, на които акцентирах в точки 68—72 по-горе, съм склонен да приема, че законодателството на държава членка А (Германия) е приложимо спрямо спорните периоди и че тази държава членка е длъжна съгласно член 21 ДФЕС да отчете тези периоди, все едно те са завършени на нейна територия<sup>44</sup>.

## V. Заключение

80. С оглед на изложеното дотук предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси на Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Областен социален съд Северен Рейн-Вестфалия, Германия), както следва:

„Член 44, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност

трябва да се тълкува в смисъл, че държавата членка, компетентна за изплащането на пенсия, е длъжна да приложи законодателството си и да вземе предвид „периодите за гледане на малко дете“, завършени в друга държава членка, все едно тези периоди са завършени на нейна територия, съгласно член 21 ДФЕС, при условие че, първо, съответното лице е завършило „осигурителни периоди“ в първата държава членка преди „периодите за гледане на малко дете“ и второ, че тази държава членка е последната държава членка, в която то е завършило такива „осигурителни периоди“ преди преместването си. Задължението за първата държава членка да вземе предвид „периодите за гледане на малко дете“, завършени във втората държава членка, не се прилага, ако последната вече е взела предвид тези периоди съгласно своето законодателство. „Осигурителният период“ може да включва период, който съгласно националното законодателство на държавата членка, компетентна за изплащането на пенсията, се приравнява на „осигурителен период“ и през който не са плащани осигурителни вноски по задължителното пенсионно осигуряване на тази държава членка“.

<sup>44</sup> Досежно въпроса дали процесното по главното производство национално законодателство е в съответствие с член 21 ДФЕС (етап 2, който разглеждам в бележка под линия 39 по-горе), бих искал да отбележа, че в решения Elsen (т. 34) и Reichel-Albert (т. 39) Съдът вече е имал повод да се произнесе по отношение на предходни (идентични) текстове на разглежданите в главното производство разпоредби, че тези разпоредби поставят в по-неблагоприятно положение гражданите на Съюза, които упражняват правото си на свободно движение и пребиваване в държавите членки, гарантирано с член 21 ДФЕС, и следователно противоречат на тази разпоредба. По мое мнение този извод продължава да е валиден.