



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

7. marts 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – social sikring – moderskabsydelse – beregning af beløbet på grundlag af den sikredes indkomst i en referenceperiode på 12 måneder – person, der i denne periode har arbejdet ved en EU-institution – national lovgivning, hvorefter det omhandlede beløb fastsættes til 70% af det gennemsnitlige bidragsgrundlag – begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed – princippet om loyalt samarbejde«

I sag C-651/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Augstākā tiesa (øverste domstol, Letland) ved afgørelse af 9. december 2016, indgået til Domstolen den 19. december 2016, i sagen

DW

mod

Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Levits, og dommerne A. Borg Barthet og F. Biltgen (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- DW, som selvmøder,
- den lettiske regering ved I. Kucina og A. Bogdanova, som befuldmægtigede,
- den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved I. Naglis og M. Kellerbauer, som befuldmægtigede,

* Processprog: lettisk.

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

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 45 TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU.
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem DW og Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra (det nationale agentur for social sikring, Letland) vedrørende fastsættelse af den moderskabsydelse, der skal tildeles.

Retsforskrifter

- 3 Artikel 31 i Likums »Par maternitātes un slimības apdrošināšanu« (lov om forsikring ved moderskab og sygdom, *Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr. 182, s. 465) fastsætter i dennes stk. 1, 6 og 7:

»1) Med henblik på beregning af en statslig social sikringsydelse fastlægges det gennemsnitlige bidragsgrundlag med udgangspunkt i den forsikrede persons gennemsnitlige bidragsgrundlag i den periode på 12 måneder, der udløber 2 måneder før den måned, hvor forsikringsbegivenheden indtræder [...]

[...]

6) Såfremt den forsikrede person i en del af den periode, som ligger til grund for beregningen af det gennemsnitlige bidragsgrundlag som omhandlet i stk. 1 [...], ikke har været registreret som bidragsbetalende til den nationale sociale sikring eller har haft tjenestefrihed uden løn, [...] fastsættes det gennemsnitlige bidragsgrundlag vedrørende denne del af perioden såvel som vedrørende de perioder, hvor der ikke findes et gennemsnitligt bidragsgrundlag, fordi den pågældende har haft tjenestefrihed uden løn, bortset fra perioder med tjenestefrihed uden løn med henblik på børnepasning, med henblik på beregningen af moderskabs- eller faderskabsydelse til 70% af det gennemsnitlige månedlige bidragsgrundlag i staten.

7) Såfremt den forsikrede person i en del af den periode, som ligger til grund for beregningen af det gennemsnitlige bidragsgrundlag som omhandlet i stk. 1 [...], ikke har haft noget gennemsnitligt bidragsgrundlag på grund af uarbejdsdygtighed, svangerskabs- eller barselsorlov, fædreorlov, tjenestefrihed uden løn med henblik på børnepasning, eller forældreorlov, fastsættes det gennemsnitlige bidragsgrundlag til bidragsgrundlaget for referenceperioden med fradrag af antallet af dage med midlertidig uarbejdsdygtighed, svangerskabs- eller barselsorlov, fædreorlov, tjenestefrihed uden løn med henblik på børnepasning og forældreorlov.«

- 4 Artikel 7 i Ministru Kabineta noteikumu Nr. 270 »Vidējās apdrošināšanas iemaksu algas aprēķināšanas kārtība un valsts sociālās apdrošināšanas pabalstu piešķiršanas, aprēķināšanas un izmaksas kārtība« (ministerrådets dekret nr. 270 om bestemmelser om beregningen af det gennemsnitlige bidragsgrundlag og bestemmelser om tildeling, beregning og udbetaling af statslige sociale sikringsydelse) af 27. juli 1998 (*Latvijas Vēstnesis*, 1998, nr. 223/224, s. 1284) bestemmer:

»7. Ved beregningen af arbejdstagerens gennemsnitlige månedlige bidragsgrundlag medregnes i bidragsgrundlaget ethvert bidragsgrundlag, som arbejdstageren har oppebåret i den i artikel 31, stk. 1, i Republikken Letlands lov om forsikring ved moderskab og sygdom omhandlede periode:

7.1. som arbejdstager

7.1.1. fra en arbejdsgiver, med hvem arbejdstageren på den dag, hvor forsikringsbegivenheden indtræder, indgår i et af de i artikel 1, stk. 2, i lov om social sikring omhandlede retsforhold, som begrunder modtagelsen af et bidragsgrundlag.«

- 5 Artikel 8 i det nævnte dekret bestemmer:

»I alle de i dette dekrets artikel 7 omhandlede tilfælde beregnes det gennemsnitlige bidragsgrundlag med henblik på tildeling af sociale sikringsydelse efter følgende formel:

$Vd = (A_1 + A_2 + \dots + A_{12})/D$, hvor

Vd = det gennemsnitlige daglige bidragsgrundlag [...]

A_1, A_2 [...] = det bidragsgrundlag, der er oppebåret som arbejdsindtægt i den pågældende måned i den i artikel 31, stk. 1, i lov om forsikring ved moderskab og sygdom omhandlede periode på 12 måneder, bortset fra tillæg, bonusser, godtgørelser og andre vederlag, som arbejdsgiveren har udbetalt til den pågældende i henhold til en kollektiv overenskomst eller i henhold til en ansættelseskontrakt under en periode med midlertidig uarbejdsdygtighed, svangerskabs- eller barselsorlov, forældreorlov eller tjenestefrihed uden løn med henblik på børnepasning

D = antal dage i den i artikel 31, stk. 1, i lov om forsikring ved moderskab og sygdom omhandlede periode, bortset fra dage, hvor den pågældende ikke har arbejdet på grund af midlertidig uarbejdsdygtighed, som har givet anledning til udbetaling af en ydelse i anledning af sygdom, svangerskabs- eller barselsorlov, fædreorlov, tjenestefrihed uden løn med henblik på børnepasning eller forældreorlov.«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 6 Den 2. januar 2014 ansøgte DW det nationale agentur for social sikring om tildeling af en moderskabsydelse under sin svangerskabsorlov. Den 2. april 2014 ansøgte hun ligeledes om at blive tildelt moderskabsydelse under sin barselsorlov.
- 7 Det nationale agentur for social sikring tildelte den nævnte ydelse for perioderne henholdsvis fra den 2. januar til den 12. marts 2014 og fra den 13. marts til den 21. maj 2014. Moderskabsydelsen blev fastsat som 80% af DW's gennemsnitlige daglige bidragsgrundlag, som blev fastlagt på grundlag af DW's indtægter i 12-månedersperioden fra den 1. november 2012 til den 31. oktober 2013 og antallet af dage i denne periode. Eftersom DW i 11 måneder af referenceperioden på 12 måneder havde arbejdet for en EU-institution og derfor ikke var registreret som arbejdstager i Letland, fastsatte det nationale agentur for social sikring i henhold til artikel 31, stk. 6, i lov om forsikring ved moderskab og sygdom for hver enkelt af disse måneder bidragsgrundlaget til 70% af det gennemsnitlige

bidragsgrundlag i den pågældende medlemsstat, dvs. 395,70 EUR. For så vidt angår den måned, hvor DW var registreret som arbejdstager og bidragsbetalende i Letland, blev hendes faktiske bidragsgrundlag for denne måned, dvs. 1 849,73 EUR, derimod taget i betragtning.

- 8 DW anlagde sag ved administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, Letland) med påstand om, at ydelsesbeløbet blev beregnet på ny. Denne ret gav medhold i påstanden både på grundlag af bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1) og EUF-traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed.
- 9 Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland) gav medhold i den af det nationale agentur for social sikring iværksatte appel. Denne appeldomstol var af den opfattelse, at forordning nr. 883/2004, hvorefter der skal foretages en sammenlægning af de tilbagelagte perioder for at opnå en rettighed, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, idet lettisk ret ikke stiller krav om nogen forudgående periode med bidragsbetaling til den lettiske sociale sikringsordning for at opnå ret til en moderskabsydelse. Appeldomstolen konkluderede heraf, at det var korrekt, at beregningen af denne ydelse var foretaget alene i henhold til lettisk ret.
- 10 DW iværksatte kassationsappel til prøvelse af denne afgørelse ved Augstākā tiesa (øverste domstol, Letland) og gjorde gældende, at metoden for beregning af den nævnte ydelse var i strid med artikel 45 TEUF til 48 TEUF og Domstolens praksis (dom af 16.2.2006, Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107). Ifølge DW skal der i forbindelse med beregningen af den ydelse, der skal tildeles, ikke tages hensyn til de forsikringsperioder, der hidrører fra EU-institutionerne, og ydelsen skal tillægges den ydelse, som hun ville have modtaget, hvis hun havde arbejdet i Letland i hele referenceperioden. Denne konklusion understøttes af formålet med den omhandlede ydelse, nemlig at fastsætte moderskabsydelse til personer, der har udøvet et arbejde, og at sikre arbejdsløse personer en minimumsindtægt.
- 11 Det nationale agentur for social sikring er af den opfattelse, at Domstolens praksis vedrørende sammenlægning af aktivitetsperioderne med henblik på fastsættelse af retten til børnepasningsydelse ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, der vedrører beregningen af moderskabsydelsen.
- 12 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om bestemmelserne i lettisk ret vedrørende beregningen af moderskabsydelsen er forenelige med EU-retten. Den forelæggende ret har i den forbindelse konstateret, at DW er blevet stillet ringere efter at have udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at arbejde for en EU-institution. Det gennemsnitlige bidragsgrundlag, der er fastsat efter lettisk ret for de 11 måneder, hvor DW var ansat ved en EU-institution, er væsentligt lavere end det, der er fastsat for den resterende måned, hvor DW udførte arbejde i Letland. Ifølge den forelæggende ret medfører den beregningsmetode, der er anvendt med henblik på at fastlægge moderskabsydelsen, reelt, at størrelsen af denne ydelse afhænger af varigheden af den berørte arbejdstagers aktivitetsperiode i Letland.
- 13 Den forelæggende ret har i den forbindelse henvist til Domstolens praksis, ifølge hvilken en sådan lovgivning kan udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed i strid med artikel 45 TEUF. En sådan lovgivning er ligeledes uacceptabel, henset til den pligt til loyalt samarbejde og loyal bistand, der påhviler medlemsstaterne, og som kommer til udtryk i den pligt, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU (dom af 16.12.2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, præmis 45-48, af 16.2.2006, Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, præmis 16 og 17, og af 4.2.2015, Melchior, C-647/13, EU:C:2015:54, præmis 26 og 27).
- 14 Augstākā tiesa (øverste domstol) har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 45, stk. 1 og 2, TEUF fortolkes således, at de tillader en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede lovgivning, som ikke fra den periode på 12 måneder, som skal tages i betragtning ved beregningen af det gennemsnitlige bidragsgrundlag, som danner grundlag for fastsættelse af moderskabsydelsen, udelukker de måneder, hvor en person har

arbejdet ved en EU-institution og har været dækket af [Den Europæiske Unions] fælles sygeforsikringsordning, men som, fordi den pågældende i denne periode ikke var tilsluttet den lettiske socialsikring, sidestiller hendes indkomst med det i medlemsstaten fastsatte gennemsnitlige bidragsgrundlag, hvilket kan reducere den moderskabsydelse, som hun tildeles, betydeligt i sammenligning med det eventuelle beløb, hun kunne have oppebåret, hvis hun i beregningsperioden ikke havde arbejdet ved en EU-institution, men havde været beskæftiget i Letland?»

Om det præjudicielle spørgsmål

- 15 Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 3, TEU, og artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, som med henblik på fastlæggelse af det gennemsnitlige bidragsgrundlag til beregning af moderskabsydelsen sidestiller de måneder i referenceperioden, hvorunder den pågældende person har arbejdet for en EU-institution og ikke har været bidragsbetaler til denne medlemsstats sociale sikringsordning, med en periode uden ansættelse og i forhold til disse måneder anvender det i denne medlemsstat fastsatte gennemsnitlige bidragsgrundlag, hvilket har den konsekvens, at moderskabsydelsen til den pågældende person nedsættes væsentligt i forhold til den ydelse, som sidstnævnte ville have haft ret til, hvis hun havde haft erhvervsmæssig beskæftigelse i denne medlemsstat.
- 16 Det bemærkes indledningsvis, at selv om medlemsstaterne har bevaret deres kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger, bl.a. til at fastlægge betingelserne for udstedelse af sociale sikringsydelser, skal de imidlertid overholde EU-retten ved udøvelsen af denne kompetence og navnlig traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. i denne retning dom af 1.4.2008, *Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 43, af 21.1.2016, *Kommissionen mod Cypern*, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 38, og af 6.10.2016, *Adrien m.fl.*, C-466/15, EU:C:2016:749, præmis 22).
- 17 Det skal således efterprøves, om traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede. Hvis dette er tilfældet, skal det derefter afgøres dels, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, og, i bekræftende fald, dels, om en sådan hindring er objektivt begrundet.
- 18 Hvad for det første angår anvendelsen af traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at en statsborger i Unionen, som har udnyttet sin ret i henhold til arbejdskraftens frie bevægelighed, og som har haft beskæftigelse i en anden medlemsstat end hjemstaten, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF, uanset bopæl og statsborgerskab (domme af 16.2.2006, *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, præmis 14, og *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, præmis 11 og den deri nævnte retspraksis).
- 19 En statsborger i Unionen, som arbejder i en anden medlemsstat end hjemstaten, og som har accepteret en stilling i en international organisation, er i øvrigt ligeledes omfattet af anvendelsesområdet for denne bestemmelse (jf. bl.a. i denne retning domme af 16.2.2006, *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, præmis 15, og *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 4.7.2013, *Gardella*, C-233/12, EU:C:2013:449, præmis 25). En sådan statsborger mister nemlig ikke sin egenskab af arbejdstager i den i artikel 45 TEUF forudsatte betydning, fordi han beklæder en stilling i en international organisation (dom af 4.7.2013, *Gardella*, C-233/12, EU:C:2013:449, præmis 26).
- 20 Det følger heraf, at DW's situation henhører under anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF.

- 21 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt anvendelsen af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede fører til hindring af arbejdskraftens frie bevægelighed bemærkes, at alle traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for Unionens statsborgere at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Unionens område, og at disse bestemmelser er til hinder for foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve et erhverv på en anden medlemsstats område (domme af 16.2.2006, Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, præmis 17, og Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis, dom af 1.4.2008, Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 44, og af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 39).
- 22 Nationale bestemmelser, som forhindrer eller afskrækker en statsborger i en medlemsstat, fra at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, udgør således hindringer for denne frihed, uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet (domme af 16.2.2006, Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, præmis 18, og Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).
- 23 Artikel 45 TEUF har nemlig bl.a. til formål at undgå, at en arbejdstager, der har været beskæftiget i mere end én medlemsstat, fordi han har benyttet sin ret til fri bevægelighed, uden saglig begrundelse behandles ringere end en arbejdstager, der har tilbragt hele sit arbejdsliv i én og samme medlemsstat (jf. bl.a. i denne retning dom af 7.3.1991, Masgio, C-10/90, EU:C:1991:107, præmis 17, og af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 42).
- 24 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagen som forelagt for Domstolen, at arbejdstageren, der ikke var registreret som bidragsbetaler til den nationale sygesikring i referenceperioden på 12 måneder på grund af den omstændighed, at hun arbejdede i en EU-institution, i overensstemmelse med den gældende nationale lovgivning sammenlignes med en person uden erhvervsmæssig beskæftigelse og tildeles en moderskabsydelse på et minimumsbeløb, som fastsættes på grundlag af det gennemsnitlige bidragsgrundlag i den pågældende medlemsstat, mens moderskabsydelsen til en arbejdstager, der har haft hele sit arbejdsliv i denne medlemsstat, fastsættes på grundlag af de bidrag, som er blevet betalt til den nationale socialsikringsordning i referenceperioden.
- 25 Det bemærkes med hensyn hertil, at selv om den gældende nationale lovgivning ikke som sådan betinger tildelingen af retten til en moderskabsydelse af, at den pågældende skal have været bidragsbetaler til den nationale socialsikring i referenceperioden, forholder det sig ikke desto mindre således, at anvendelsen af beregningsmetoderne for den omhandlede ydelse fører til et tilsvarende resultat, idet den ydelse, der tildeles en arbejdstager, der har været ansat ved en EU-institution, er væsentligt mindre end den, hun ville have haft ret til, hvis hun havde arbejdet på den pågældende medlemsstats område og betalt bidrag til dennes sociale sikringsordning.
- 26 Domstolen har endvidere fastslået, at en national lovgivning, som med henblik på beregningen af børnepasningsydelse ikke tager hensyn til arbejdsperioder tilbagelagt under Den Europæiske Unions fælles sygeforsikringsordning, kan afholde en medlemsstats statsborgere fra at forlade denne stat for at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse ved en EU-institution, der er placeret på en anden medlemsstats område, fordi de ved at acceptere en ansættelse ved en sådan institution mister muligheden for at modtage en børnepasningsydelse efter den nationale sygeforsikringsordning, som de ville have været berettiget til, hvis de ikke havde accepteret denne ansættelse (domme af 16.2.2006, Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, præmis 19, og Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, præmis 16).
- 27 Det følger heraf, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kan være til hinder for og dermed fjerne interessen for at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse uden for den pågældende medlemsstat, uanset om det er i en anden medlemsstat eller i en EU-institution eller en anden international organisation, for så vidt som en arbejdstager, der tidligere eller efterfølgende har været

tilknyttet den pågældende medlemsstats socialsikringsordning, ved at acceptere en sådan ansættelse i henhold til denne ordning modtager en ydelse, der er væsentligt mindre end den, som hun ville have haft ret til, hvis hun ikke havde gjort brug af retten til fri bevægelighed.

- 28 En sådan national lovgivning udgør derfor en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som i princippet er forbudt i henhold til artikel 45 TEUF.
- 29 Der kan ikke rejses tvivl om denne konstatering ved den lettiske regerings argument om, at midlertidige ydelser såsom moderskabsydelsen ikke skaber nogen større hindring i forbindelse med en arbejdstagers beslutning om at acceptere en stilling i en EU-institution eller på en anden medlemsstats område end oprindelsesstatens. Det skal i denne henseende blot bemærkes, at vurderingen af hindringen for arbejdskraftens frie bevægelighed ikke foretages i forhold til varigheden af den omhandlede ydelse. I overensstemmelse med Domstolens praksis udgør traktatens artikler om den frie bevægelighed for personer nemlig grundlæggende bestemmelser i Unionen, og enhver hindring for denne frihed er forbudt, selv om den er af mindre betydning (dom af 15.2.2000, Kommissionen mod Frankrig, C-34/98, EU:C:2000:84, præmis 49).
- 30 For at give den forelæggende ret en fuldstændig besvarelse skal det for det tredje undersøges, om der foreligger en eventuel begrundelse for hindringen for arbejdskraftens frie bevægelighed.
- 31 Med hensyn hertil følger det af Domstolens praksis, at en foranstaltning, der indskrænker de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, kun kan forsvares, såfremt den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaten, og overholder proportionalitetsprincippet. For at dette er tilfældet, skal en sådan foranstaltning være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og den må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette formål (jf. bl.a. domme af 16.2.2006, Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, præmis 22, og Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Den lettiske regering har i denne forbindelse gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er begrundet i almene hensyn, og at tildelingen af en moderskabsydelse, der hviler på et solidaritetsprincip, er blevet indført for at sikre stabilitet i den nationale socialsikringsordning. Denne ordning, der er selvfinansieret som følge af den direkte forbindelse mellem de indbetalte bidrag og den tildelte moderskabsydelse, fremmer forbedringen af den demografiske situation.
- 33 I denne henseende bemærkes, at selv om en begrundelse af rent økonomisk karakter ikke kan udgøre et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en begrænsning af en grundlæggende frihed, der er sikret i traktaten, kan en national lovgivning imidlertid udgøre en sagligt begrundet hindring for en grundlæggende frihed, når den er nødvendig af økonomiske grunde og forfølger et mål om almene hensyn. Det kan således ikke udelukkes, at en risiko for et alvorligt indgreb i den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt kan udgøre et tvingende alment hensyn, som kan begrunde, at der gøres indgreb i traktatbestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed (dom af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Ifølge Domstolens faste praksis tilkommer det imidlertid de nationale kompetente myndigheder, som har indført en foranstaltning, der udgør en undtagelse til et EU-retligt princip, i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at den nævnte foranstaltning er egnet til at sikre, at det påberåbte formål nås og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette formål. De hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat, skal derfor ledsages af de nødvendige beviser eller af en analyse af, hvorvidt den restriktive foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, er egnet og forholdsmæssig, samt af præcise oplysninger, der kan underbygge medlemsstatens argumentation. En sådan analyse skal være objektiv, detaljeret og underbygget med tal og skal ved hjælp af pålidelige, overensstemmende og beviskraftige oplysninger kunne godtgøre, at der rent faktisk foreligger risici for den sociale sikringsordnings ligevægt (dom af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 54).

- 35 Det skal imidlertid konstateres, at en sådan gennemgang ikke foreligger i denne sag. Den lettiske regering har nemlig i sit skriftlige indlæg for Domstolen blot gjort generelle betragtninger gældende uden at fremlægge præcise beviser til støtte for dens argumentation om, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er begrundet i almene hensyn. For så vidt angår den angivelige begrundelse vedrørende den direkte forbindelse mellem de indbetalte bidrag og størrelsen af den tildelte ydelse kan denne ikke tiltrædes, idet tildelingen af selve ydelsen ikke er betinget af, at der er indbetalt bidrag.
- 36 Under hensyn til de oplysninger, der fremgår af sagen som forelagt for Domstolen, kan den i hovedsagen omhandlede hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed derfor ikke være begrundet.
- 37 Henset til, at det er blevet fastslået, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke er forenelig med princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, der er sikret ved artikel 45 TEUF, er det ikke længere nødvendigt at udtale sig om fortolkningen af artikel 4, stk. 3, TEU (dom af 6.10.2016, Adrien m.fl., C-466/15, EU:C:2016:749, præmis 37).
- 38 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, som med henblik på fastlæggelse af det gennemsnitlige bidragsgrundlag til beregning af moderskabsydelsen sidestiller de måneder i referenceperioden, hvorunder den pågældende person har arbejdet for en EU-institution og ikke har været bidragsbetaler til denne medlemsstats sociale sikringsordning, med en periode uden ansættelse og i forhold til disse måneder anvender det i denne medlemsstat fastsatte gennemsnitlige bidragsgrundlag, hvilket har den konsekvens, at moderskabsydelsen til den pågældende person nedsættes væsentligt i forhold til den ydelse, som sidstnævnte ville have haft ret til, hvis hun havde haft erhvervsmæssig beskæftigelse alene i denne medlemsstat.

Sagsomkostninger

- 39 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, som med henblik på fastlæggelse af det gennemsnitlige bidragsgrundlag til beregning af moderskabsydelsen sidestiller de måneder i referenceperioden, hvorunder den pågældende person har arbejdet for en EU-institution og ikke har været bidragsbetaler til denne medlemsstats sociale sikringsordning, med en periode uden ansættelse og i forhold til disse måneder anvender det i denne medlemsstat fastsatte gennemsnitlige bidragsgrundlag, hvilket har den konsekvens, at moderskabsydelsen til den pågældende person nedsættes væsentligt i forhold til den ydelse, som sidstnævnte ville have haft ret til, hvis hun havde haft erhvervsmæssig beskæftigelse alene i denne medlemsstat.

Underskrifter