



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

5. november 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — social sikring — forordning (EØF) nr. 1408/71 — artikel 12, 45, 46 og 94 — national lovgivning, der som betingelse for tildelingen af en pension kræver, at bidragsbetaling til aldersforsikringen er afbrudt — erhvervelse af en manglende forsikringsperiode mod betalingen af bidrag — sammenfaldende forsikringsperioder i flere medlemsstater — den forsikredes mulighed for at se bort fra reglen om kumulation af varigheden af bidrags- og forsikringsperioder — inddragelse af den tildelte pension og inddrivelse af det for meget udbetalte beløb — forpligtelse til at betale renter«

I sag C-103/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) ved afgørelse af 12. februar 2013, indgået til Domstolen den 4. marts 2013, i sagen:

Snezhana Somova

mod

Glaven direktor na Stolichno upravlenie »Sotsialno osiguryavane«,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne E. Levits, M. Berger (refererende dommer), S. Rodin og F. Biltgen,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. januar 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den bulgarske regering ved E. Petranova og Y. Atanasov, som befuldmægtigede
- Irland ved E. Creedon, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved M. Kellerbauer, D. Roussanov, V. Kreuzschitz og S. Petrova, som befuldmægtigede,

* Processprog: bulgarsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. marts 2014,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 48, stk. 1, litra a), TEUF og artikel 49 TEUF samt af artikel 12, stk. 1 og 2, artikel 46, stk. 1 og 2, og artikel 94, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1992/2006 af 18. december 2006 (EUT L 392, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet inden for rammerne af en sag mellem Snezhana Somova og Glaven direktor na Stolichno upravlenie »Sotsialno osiguryavane« (generaldirektøren for socialsikringskontoret i Sofia, herefter »SUSO«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om, at der skulle ske tilbagebetaling af beløb, der var modtaget på grundlag af en ret til egen alderspension, med tillæg af renter, med den begrundelse, at denne ret var blevet tildelt under tilsidesættelse af artikel 94, stk. 1, i Kodeks za sotsialnoto osiguryavane (den bulgarske socialsikringslov, herefter »KSO«).

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Forordning nr. 1408/71, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, er blevet ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1).
- 4 Artikel 12 i forordning nr. 1408/71 med overskriften »Forbud mod dobbeltydelser« bestemte i stk. 1 og 2:
»1. Der kan ikke med hjemmel i denne forordning tillægges eller bevares ret til flere ydelser af samme art på grundlag af samme forsikringsperiode tilbagelagt efter en tvungen forsikring. Denne bestemmelse finder dog ikke anvendelse på ydelser ved invaliditet, alderdom, dødsfald (pensioner) eller erhvervs sygdom, der fastsættes af institutionerne i to eller flere medlemsstater i overensstemmelse med reglerne i artikel 41, artikel 43, stk. 2 og 3, artikel 46, 50 og 51 eller artikel 60, stk. 1, litra b).
2. Indeholder en medlemsstats lovgivning bestemmelser om, at en ydelse skal nedsættes, stilles i bero, eller bortfalde, når modtageren samtidig får udbetalt andre sociale ydelser eller har andre indtægter af enhver art, finder disse bestemmelser, medmindre der er fastsat andre bestemmelser i denne forordning, tillige anvendelse, selv om det drejer sig om ydelser, som den pågældende har opnået i henhold til en anden medlemsstats lovgivning, eller om indtægter, han har modtaget på en anden medlemsstats område.«
- 5 Samme forordnings artikel 44 med overskriften »Almindelige bestemmelser om fastsættelse af ydelser, når arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende har været omfattet af lovgivningen i to eller flere medlemsstater« havde følgende ordlyd i stk. 1 og 2:
»1. Når en arbejdstager eller en selvstændig erhvervsdrivende har været omfattet af lovgivningen i to eller flere medlemsstater, fastsættes hans eller hans efterladdes ret til ydelser efter bestemmelserne i dette kapitel.

2. Når arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende har indgivet begæring om fastsættelse af ydelser, skal disse, jf. dog artikel 49, fastsættes efter samtlige de lovgivninger, den pågældende har været omfattet af. Dette gælder dog ikke, hvis den pågældende udtrykkeligt anmoder om, at fastsættelsen af de ydelser ved alderdom, han måtte have erhvervet ret til i medfør af lovgivningen i én eller flere medlemsstater, stilles i bero.«

- 6 Artikel 45 i forordning nr. 1408/71 med overskriften »Medregning af forsikrings- eller bopælsperioder tilbagelagt efter lovgivninger, som arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende har været omfattet af, med henblik på erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser« bestemte i stk. 1:

»Såfremt erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser efter en ordning, som ikke er en særordning i den i stk. 2 eller 3 omhandlede forstand, i henhold til en medlemsstats lovgivning er betinget af, at der er tilbagelagt forsikrings- eller bopælsperioder, skal den kompetente institution i fornødent omfang medregne forsikrings- eller bopælsperioder, der er tilbagelagt efter en almindelig ordning eller en særordning, og ligeledes uden hensyn til om de er tilbagelagt efter en ordning for arbejdstagere eller en ordning for selvstændige erhvervsdrivende. Med henblik herpå medregnes disse perioder, som om det drejede sig om perioder, der var tilbagelagt efter den for institutionen gældende lovgivning.«

- 7 Forordningens artikel 46 med overskriften »Ydelsernes fastsættelse« bestemte i stk. 1 og 2:

»1. Såfremt de foreskrevne betingelser i en medlemsstats lovgivning for erhvervelse af ret til ydelser er opfyldt, uden at hverken artikel 45 eller artikel 40, stk. 3, behøver at bringes i anvendelse, gælder følgende regler:

a) Den kompetente institution beregner det ydelsesbeløb, der skal udredes:

- i) dels i henhold til den for institutionen gældende lovgivning alene
- ii) dels i henhold til stk. 2.

b) Den kompetente institution kan imidlertid undlade at foretage beregningen i henhold til litra a), nr. ii), såfremt det beløb, der fremkommer, svarer til eller er lavere end det beløb, der fremkommer ved beregningen i henhold til litra a), nr. i), idet der ses bort fra forskelle med hensyn til afrunding, for så vidt denne institution ikke anvender en lovgivning, hvori der er fastsat bestemmelser om forbud mod dobbeltydelser som de i artikel 46b og 46c omhandlede, eller, såfremt lovgivningen indeholder bestemmelser herom i det i artikel 46c omhandlede tilfælde, forudsat, at den kun indeholder bestemmelser om medregning af andre ydelser svarende til forholdet mellem de forsikrings- og bopælsperioder, der er tilbagelagt efter denne lovgivning alene, og de forsikrings- og bopælsperioder, der efter denne lovgivning kræves for at opnå en fuldstændig ydelse.

I bilag IV, afsnit C, er for hver medlemsstat anført de tilfælde, hvor begge beregninger giver et sådant resultat.

2. Såfremt de foreskrevne betingelser i en medlemsstats lovgivning for erhvervelse af ret til ydelser kun opfyldes ved anvendelse af artikel 45 og/eller artikel 40, stk. 3, gælder følgende regler:

[...]«

- 8 Samme forordnings artikel 84a med overskriften »Forholdet mellem institutionerne og de personer, der er omfattet af denne forordning« fastsatte følgende:

»1. Institutionerne og de personer, der er omfattet af denne forordning, har en gensidig forpligtelse til oplysning og samarbejde med henblik på at sikre, at denne forordning anvendes korrekt.

Institutionerne besvarer i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik alle forespørgsler inden for en rimelig frist og giver i den forbindelse de berørte personer alle oplysninger, der er nødvendige for at udøve deres rettigheder i henhold til denne forordning.

De pågældende skal hurtigst muligt underrette institutionerne i den kompetente stat og bopælsstaten om enhver ændring i deres personlige forhold eller familiemæssige situation, der har betydning for deres ret til ydelser ifølge forordningen.

2. Manglende opfyldelse af den i stk. 1, tredje afsnit, nævnte oplysningspligt kan give anledning til foranstaltninger i henhold til den nationale lovgivning, som står i et rimeligt forhold til overtrædelsen. Disse foranstaltninger skal ikke desto mindre svare til dem, der finder anvendelse i lignende situationer, der henhører under national lovgivning, ligesom de ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der er tillagt de berørte ved forordningen.

3. Hvis fortolkningen eller anvendelsen af denne forordning giver anledning til vanskeligheder, som kan bringe rettighederne for en af forordningen omfattet person i fare, kontakter institutionen i den kompetente stat eller i den stat, hvor den pågældende har bopæl, institutionen eller institutionerne i den eller de øvrige berørte medlemsstater. Findes der ikke en løsning inden for en rimelig frist, kan de berørte myndigheder forelægge sagen for Den Administrative Kommission.«

- 9 Artikel 94 i forordning nr. 1408/71 vedrørende overgangsbestemmelserne for arbejdstagere, bestemte i stk. 2:

»Enhver forsikringsperiode samt – i givet fald – enhver beskæftigelses- eller bopælsperiode, der er tilbagelagt efter en medlemsstats lovgivning forud for den 1. oktober 1972 eller forud for datoen for denne forordnings anvendelse i den pågældende medlemsstat eller en del heraf, skal tages i betragtning ved afgørelsen af ret til ydelser efter denne forordning.«

- 10 Afsnit C i bilag IV til forordning nr. 1408/71 havde overskriften »De i forordningens artikel 46, stk. 1, litra b), omhandlede tilfælde, hvor ydelsen ikke beregnes i overensstemmelse med forordningens artikel 46, stk. 2«. Under afsnit B »Bulgarien« var omfattet:

»Alle ansøgninger om pension i forbindelse med forsikringsperioder og alderdom, invalidepension som følge af generel sygdom samt efterladtepension, der følger af ovennævnte pensioner.«

- 11 Forordningens bilag VII med overskriften »Tilfælde, hvor en person samtidig er omfattet af lovgivningen i to medlemsstater« bestemte i punkt 2:

»Selvstændig beskæftigelse i Bulgarien og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.«

Bulgarsk ret

- 12 KSO's artikel 4, stk. 3, bestemmer:

»Følgende personer skal være forsikret mod invaliditet som følge af sygdom, alderdom og dødsfald:

[...]

5. Personer, som arbejder uden at være lønmodtagere, og hvis månedlige indtjening som et minimum svarer til mindstelønnen efter fradrag af de udgifter, der anerkendes i lovgivningen, såfremt de ikke er forsikret andetsteds for den samme måned.
6. Personer, som arbejder uden at være lønmodtagere, og som er forsikret andetsteds for den samme måned, uanset hvilken indtjening de har.

[...]«

13 Ved dom nr. 5 af 29. juni 2000 fastslog Konstitucionen sad (forfatningsdomstolen), at kravet om, at pensionister, der driver selvstændig virksomhed, skal være forsikrede og indbetale forsikringsbidrag, var i strid med forfatningen. Disse pensionister, der er selvstændige erhvervsdrivende, kan imidlertid lade sig frivilligt forsikre mod de tre risici, der er nævnt i KSO's artikel 4, stk. 3.

14 KSO's artikel 94 med titlen »Dato for tildeling af pension« bestemte i den affattelse, der gjaldt for selvstændige erhvervsdrivende i perioden fra den 27. december 2005 til den 31. december 2011, følgende i stk. 1:

»Pensionen tildeles med virkning fra den dato, hvor pensionsretten erhverves, og for alderspensioners vedkommende med virkning fra forsikringens ophør, såfremt ansøgningen og den krævede dokumentation er indgivet inden for seks måneder efter pensionsrettens erhvervelse eller i givet fald efter forsikringens ophør. Hvis dokumentationen indgives efter udløbet af fristen på seks måneder efter pensionsrettens erhvervelse eller i givet fald efter forsikringens ophør, tildeles pensionen med virkning fra den dato, hvor dokumentationen indgives.«

15 Selvstændige erhvervsdrivendes forpligtelse i henhold til KSO's artikel 94 til at bringe forsikringen til ophør for at få ret til pension blev ophævet den 1. januar 2012.

16 KSO's artikel 114 med overskriften »Inddrivelse af beløb, der er uberettiget modtaget« bestemmer i stk. 1:

»Beløb, der er modtaget uberettiget som forsikringsydelse, inddrives med renter hos modtageren [...]«

17 Artikel 9, stk. 3 og 5, i overgangsbestemmelserne og de afsluttende bestemmelser til KSO bestemmer:

»3. Forsikringsperioden med henblik på alderspension omfatter ligeledes den periode, hvor de berørte har nået den i artikel 68, stk. 1 og 2, nævnte alder, men hvor de mangler fem års bidrag for at have ret til pension, og hvor de har indbetalt forsikringsbidrag baseret på den garanterede mindsteindkomst for selvstændige erhvervsdrivende, der er fastsat i henhold til loven om finansiering af den obligatoriske statslige forsikring, på datoen for betalingen af disse bidrag, for så vidt som denne periode ikke regnes for en forsikringsperiode i henhold til en anden bestemmelse i denne kodeks.

[...]

5. For en forsikringsperiode, der er tilbagelagt i henhold til stk. 3, indtræder pensionsretten på den dag, hvor socialsikringsbidragene betales, eller den dag, hvor afdragsplanen for disse bidrag godkendes.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 18 Den 18. januar 2007 ansøgte Snezhana Somova om alderspension, idet hun erklærede, at hun havde arbejdet i Bulgarien fra den 18. januar 1957 til den 31. maj 1996, og at hun ikke havde været forsikret siden den 4. juni 1996. Denne ansøgning blev afslået ved afgørelse af 6. februar 2007, fordi Snezhana Somova, som i Bulgarien havde indbetalt bidrag i en forsikringsperiode på i alt 33 år, 11 måneder og 17 dage, ikke opfyldte de krav om alder og anciennitet, der er fastsat i den bulgarske lovgivning.
- 19 Den 22. juni 2007 indgav Snezhana Somova begæring om fastsættelse af sine alderspensionsrettigheder på grundlag af artikel 9 i overgangsbestemmelserne og de afsluttende bestemmelser til KSO i den dagældende affattelse. I henhold til denne artikel var denne fastsættelse betinget af, at der blev betalt bidrag svarende til en manglende resterende forsikringsperiode på 2 år, 6 måneder og 17 dage. Efter at Snezhana Somova havde anmodet derom, blev der ved afgørelse af 5. juli 2007 fastsat en plan for afdragsvis betaling af de manglende forsikringsbidrag.
- 20 Samme dag erklærede Snezhana Somovas datter, som befuldmægtiget for Snezhana Somova, skriftligt, at hendes mor ikke havde haft beskæftigelse siden den 4. juni 1996, og at hun ikke var forsikret.
- 21 Ved afgørelse af 11. juli 2007 blev Snezhana Somova med virkning fra den 5. juli 2007 tildelt en alderspension på mindstebeløbet. Dette beløb er blevet tilpasset flere gange.
- 22 I 2011 indgav Snezhana Somova en ansøgning om alderspension til den kompetente østrigske socialsikringsinstitution, hvorefter SUSO den 20. september 2011 modtog formular E 001/AT og E 205/AT. Det fremgår heraf, at Snezhana Somova i perioderne fra oktober 1995 til december 2000 og fra januar 2001 til juli 2011 havde været omfattet af den sociale sikringsordning for selvstændige erhvervsdrivende i henhold til den østrigske forbundslov om socialsikring. I disse perioder arbejdede Snezhana Somova som landmand i Østrig.
- 23 SUSO udledte deraf, at Snezhana Somova ikke var ophørt med at indbetale socialsikringsbidrag den 5. juli 2007, hvor hun blev tildelt alderspension. Ved tre afgørelser truffet på dette grundlag ophævede SUSO dels afgørelsen om tildeling af alderspension til Snezhana Somova, dels afgørelserne om forhøjelse af pensionsbeløbet og krævede tilbagebetaling af de beløb, der var udbetalt til hende, med tillæg af renter.
- 24 Den klage, som Snezhana Somova indgav over disse afgørelser, blev afslået ved SUSO's afgørelse 2. december 2011. Sidstnævnte fandt, at den erklæring af 5. juli 2007, som Snezhana Somovas befuldmægtigede havde udfærdiget, ikke kun vedrørte afbrydelsen af Snezhana Somovas socialforsikring i Bulgarien, eftersom Snezhana Somova ifølge artikel 84a i forordning nr. 1408/71 havde pligt til at meddele den bulgarske forsikringsinstitution, at hun var forsikret i en anden medlemsstat. Snezhana Somovas forsikringsperiode i Østrig skulle desuden medregnes i henhold til denne forordnings artikel 44, stk. 2, og artikel 45, uden dog at bringe artikel 9 i overgangsbestemmelserne og de afsluttende bestemmelser til KSO i anvendelse.
- 25 Ifølge Snezhana Somova har den omstændighed, at hun var forsikret i Østrig på det tidspunkt, hvor hun ansøgte om pension i Bulgarien, ikke nogen betydning, eftersom der var tale om en tilslutning til en social sikringsordning i en anden medlemsstat.
- 26 Administrativen sad Sofia-grad har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 48, stk. 1 [TEUF] og artikel 49 [TEUF] under de omstændigheder, der foreligger i tvisten i hovedsagen, fortolkes således, at de tillader en national bestemmelse i en medlemsstat som artikel 94, stk. 1, i [KSO], som tvisten i hovedsagen angår, der som betingelse for tildeling af

en alderspension til en statsborger i en medlemsstat, der på tidspunktet for indgivelsen af ansøgning om pension er selvstændig erhvervsdrivende i en anden medlemsstat og er omfattet af anvendelsesområdet for [forordning nr. 1408/71], kræver, at forsikringen er afbrudt?

- 2) Skal artikel 94, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, sammenholdt med artikel 48, stk. 1, litra a), TEUF, fortolkes således, at den tillader en undtagelse fra reglen om sammenlægning af forsikringsperioder for så vidt angår forsikringsperioder, der er blevet tilbagelagt i en anden medlemsstat forud for forordningens anvendelse i den medlemsstat, i hvilken der blev indgivet ansøgning om pension, idet den nævnte bestemmelse giver den forsikrede adgang til at vælge, om han vil angive disse perioder med henblik på sammenlægning og vurdere nødvendigheden af en sammenlægning, når de perioder, der alene er blevet tilbagelagt i henhold til lovgivningen i den stat, hvor ansøgningen indgives, ikke er tilstrækkelige til at erhverve ret til pension, og den nødvendige periode kun kan erhverves ved betaling af forsikringsbidrag?

Tillader artikel 48, stk. 1, litra a), TEUF under disse omstændigheder, at det tilkommer den forsikrede at vælge at give afkald på anvendelse af artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 for så vidt angår sammenlægning af forsikringsperioder efter det tidspunkt, fra hvilket forordning nr. 1408/71 har fundet anvendelse, idet den forsikrede ikke anfører forsikringsperioder, der er tilbagelagt i en anden medlemsstat, i sin pensionsansøgning?

- 3) Skal artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 fortolkes således, at den [ikke] tillader anerkendelse af forsikringsperioder på grundlag af betaling af forsikringsbidrag, som fastsat i bulgarsk ret ved [artikel] 9, stk. 3, [i overgangsbestemmelserne og de afsluttende bestemmelser til KSO], når således anerkendte forsikringsperioder under de omstændigheder, der foreligger i tvisten i hovedsagen, er sammenfaldende med forsikringsperioder, der er blevet tilbagelagt i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat?
- 4) Skal artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 fortolkes således, at den tillader, at en medlemsstat indstiller betalinger og kræver hele det beløb, som en statsborger i denne medlemsstat har modtaget i alderspension i henhold til national ret, tilbagebetalt, når betingelserne i forordningen alene var opfyldt på det tidspunkt, hvor pensionen blev tildelt, og alene på grundlag af betragtninger ifølge national ret, hvorefter den pågældendes forsikring i en anden medlemsstat ikke var [blevet afbrudt] på det tidspunkt, hvor pensionen blev tildelt, en forsikringsperiode anerkendtes i henhold til national ret på grundlag af betaling af forsikringsbidrag, der ikke blev taget hensyn til forsikringsperioder, der var tilbagelagt i en anden medlemsstat på det tidspunkt, hvor pensionen blev tildelt, og uden overvejelser om, hvorvidt der skulle have været fastsat et andet pensionsbeløb?

Såfremt pensionsbeløbene lovligt kan kræves tilbagebetalt, følger det da af det unionsretlige ækvivalens- og effektivitetsprincip, at der tillige skal betales renter, når medlemsstatens nationale ret ikke indeholder bestemmelse om betaling af renter ved tilbagebetaling af en pension, der ydes i henhold til en folkeretlig traktat?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Spørgmålenes antagelse til realitetsbehandling

- ²⁷ Irland er af den opfattelse, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi hovedsagen har rent intern karakter, og fordi løsningen deraf hverken kræver en anvendelse eller en fortolkning af EU-retten. I denne forbindelse er denne medlemsstat

navnlig af den opfattelse, at forelæggelseskendelsen ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger vedrørende de faktiske og retlige omstændigheder i hovedsagen, der klart beviser EU-rettens eventuelle betydning for udfaldet af denne sag.

- 28 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Det skal nemlig bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at EUF-traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer og de retsakter, der er udstedt til gennemførelse heraf, ikke kan anvendes på situationer, der ikke har tilknytning til nogen af de situationer, EU-retten gælder for, når alle relevante omstændigheder udelukkende har tilknytning til én medlemsstats område (jf. dom Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 I det foreliggende tilfælde kan den omhandlede situation imidlertid ikke kvalificeres som rent intern i en medlemsstat, selv om hovedsagen i det væsentlige vedrører den betingelse, der er fastsat ved KSO's artikel 94, stk. 1, som betinger retten til alderspension med, at tilslutningen til socialsikringen er afbrudt. På datoen for pensionsansøgningen var Snezhana Somova nemlig selvstændig i Østrig, og hun udøvede således sin etableringsret i medfør af artikel 49 TEUF.
- 30 Den forelæggende ret har desuden konstateret, at visse af Snezhana Somovas forsikringsperioder i alderspensionsforsikringsordningen i Østrig overlapper med lignende forsikringsperioder i Bulgarien, navnlig den på 2 år, 6 måneder og 17 dage, som Snezhana Somova erhvervede mod betaling af yderligere bidrag i medfør af artikel 9, stk. 3, i overgangsbestemmelserne og de afsluttende bestemmelser til KSO. En sådan situation er i princippet reguleret af bestemmelserne i forordning nr. 1408/71.
- 31 De præjudicielle spørgsmål skal herefter antages til realitetsbehandling.

Det første spørgsmål

- 32 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 48 TEUF og artikel 49 TEUF er til hinder for en national lovgivning såsom KSO's artikel 94, stk. 1, hvorefter fastsættelsen af alderspensionsrettigheder er underlagt den forudgående betingelse, at betalingen af socialsikringsbidrag vedrørende en beskæftigelse udøvet i en anden medlemsstat er blevet afbrudt.

Om tilstedeværelsen af restriktioner

- 33 Hvad angår spørgsmålet, om en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, udgør en restriktion for arbejdskraftens frie bevægelighed, skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at forordning nr. 1408/71 ikke indfører en fælles socialsikringsordning, men udelukkende har til formål at sikre en samordning af medlemsstaternes nationale sikringsordninger, som fortsat består. Medlemsstaterne bevarer således deres kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger (jf. dom Salgado González, C-282/11, EU:C:2013:86, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 I mangel af harmonisering på EU-niveau tilkommer det følgelig hver medlemsstat i lovgivningen bl.a. at fastsætte de betingelser, som en person skal opfylde for at være berettiget til ydelser (dom Salgado González, EU:C:2013:86, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Ved udøvelsen af denne kompetence skal medlemsstaterne imidlertid overholde EU-retten og navnlig traktatens bestemmelser om unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område (dom Salgado González, EU:C:2013:86, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Det skal endvidere bemærkes, at alle traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for unionsborgerne at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Unionens område, og at disse bestemmelser indeholder et forbud mod foranstaltninger, som

kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område (jf. bl.a. domme Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 94, og ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

- 37 Nationale bestemmelser, som forhindrer eller afskrækker en arbejdstager, der er 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 (jf. bl.a. domme Bosman, EU:C:1995:463, præmis 96, ITC, EU:C:2007:16, præmis 33, og Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Følgelig er traktatbestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for personer til hinder for enhver foranstaltning, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve de i traktaten sikrede grundlæggende friheder (jf. i denne retning domme Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 45, og Casteels, C-379/09, EU:C:2011:131, præmis 22).
- 39 Det følger heraf, at den bulgarske lovgiver har kompetence til i medfør af sin egen lovgivning at fastsætte betingelserne for tildeling af en alderspension, for så vidt som disse ikke er udtryk for forskelsbehandling på grund af ansøgeres nationalitet og ikke forhindrer eller afskrækker personer, der har ret til en alderspension, i at udøve de i traktaten sikrede grundlæggende friheder.
- 40 I hovedsagen finder KSO's artikel 94, stk. 1, anvendelse uden forskel på alle ansatte, der har arbejdet i Bulgarien, og den er således ikke udtryk for en forskelsbehandling på grund af de berørte arbejdstageres nationalitet.
- 41 Hvad angår en eventuel hindring for de grundlæggende friheder skal det bemærkes, at denne bestemmelse, for at der kan fastsættes alderspensionsrettigheder, kræver, at der skal ske en formel afbrydelse af betalingen af bidrag, som kommer til udtryk ved et ophør af erhvervmæssig beskæftigelse. Den bulgarske regering har i retsmødet bekræftet, at en meget kort afbrydelse på én dag er tilstrækkelig til at opfylde denne betingelse. Den forsikrede blev desuden ikke frataget retten til at udøve en sådan aktivitet efter fastsættelsen af alderspensionsrettighederne og kunne kumulere en sådan pension med en lønnet erhvervmæssig beskæftigelse.
- 42 En sådan afbrydelse af betalingen af bidrag, hvor kort den end måtte være for en arbejdstager, der har beskæftigelse i Bulgarien, kan således vise sig at være vanskelig eller ligefrem umulig for en arbejdstager, der gør brug af sin ret til fri bevægelighed eller etableringsfrihed ved at udøve erhvervmæssig beskæftigelse som lønmodtager eller arbejde som selvstændig i en anden medlemsstat. De administrative procedurer, der kan følge af denne afbrydelse i en medlemsstat, kunne anspore eller endda tvinge en arbejdstager, der befinder sig i en situation, som den Snezhana Somova befinder sig i, til at ophøre med sin erhvervmæssige beskæftigelse i en periode af ikke nærmere afgrænset varighed, der er længere end den minimumsperiode på én dag, der kræves i henhold til den bulgarske lovgivning, for at få tildelt en alderspension i medfør af denne lovgivning.
- 43 En sådan afbrydelse kunne bringe fortsættelsen af den erhvervmæssige beskæftigelse for en selvstændig i fare og gøre den pågældendes erhvervmæssige situation usikker, eftersom denne person efter denne afbrydelse ikke havde nogen sikkerhed for at kunne fortsætte sit arbejde eller finde et nyt.
- 44 Som generaladvokaten har anført i punkt 49 i forslaget til afgørelse, kunne afbrydelsen ligeledes, efter at den nævnte arbejdstager er vendt tilbage til arbejdet, have negative konsekvenser for den pågældendes løn, karriereforløb og forfremmelse og f.eks. medføre et tab af retten til betalt ferie, en lavere indplacering eller en lavere anciennitet.

45 Det følger heraf, at en national bestemmelse såsom KSO's artikel 94, stk. 1, kan forhindre personer, der modtager en alderspension i medfør af den bulgarske lovgivning, i, eller afskrække dem fra, at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat, og derved udgør en hindring for den frie bevægelighed og navnlig etableringsfriheden, der er omhandlet i artikel 49 TEUF.

Om begrundelsen for restriktionen

46 En foranstaltning, der udgør en hindring for de grundlæggende friheder, kan kun tillades, hvis den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaten, og er begrundet i tvingende almene hensyn. Men hertil kræves det desuden, at anvendelsen af en sådan foranstaltning skal være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål (jf. bl.a. domme ITC, EU:C:2007:16, præmis 37, og Wencel, C-589/10, EU:C:2013:303, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

47 Indledningsvis skal det bemærkes, at den bulgarske regering i retsmødet har bekræftet, at en forsikret bevarede retten til at udøve en beskæftigelse, efter at den pågældendes alderspensionsrettigheder var blevet fastsat, og kunne kumulere denne alderspension med en lønnet erhvervsmæssig beskæftigelse. Der er således ikke nogen nødvendig og direkte forbindelse mellem betalingen af en sådan pension i medfør af bulgarsk ret og ophøret af en lønnet erhvervsmæssig beskæftigelse.

48 Den bulgarske regering har desuden i retsmødet anført, at formålet med det rent formelle krav om afbrydelse af en sådan beskæftigelse var uklart eller endog ikke-eksisterende. Regeringen har tilføjet, at kravet var uhensigtsmæssigt og ulogisk, og endvidere at den bestemmelse, hvoraf kravet fremgik, var blevet ophævet for selvstændige fra den 1. januar 2012, og at der var indledt en undersøgelse i Bulgarien for at afgøre, om bestemmelsen også burde ophæves for arbejdstagere.

49 Det skal således konstateres, at det nævnte krav ikke er begrundet i et formål af almen interesse, som det skal sikre gennemførelsen af.

50 På baggrund af alle de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 49 TEUF er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat såsom KSO's artikel 94, stk. 1, hvorefter fastsættelsen af alderspensionsrettigheder er underlagt den forudgående betingelse, at betalingen af socialsikringsbidrag vedrørende en beskæftigelse udøvet i en anden medlemsstat er blevet afbrudt.

Det andet spørgsmål

51 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 45, artikel 46, stk. 2, og artikel 94, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at de er ufravigelige, eller således, at de med henblik på afgørelsen af ret til ydelser i en medlemsstat giver de socialsikrede mulighed for at vælge, at der ikke skal tages hensyn til de forsikringsperioder, der er tilbagelagt i en anden medlemsstat før datoen for denne forordnings anvendelse i denne første medlemsstat.

52 Idet artikel 94, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 først skal undersøges, skal det bemærkes, at det deri er fastsat, at enhver forsikringsperiode samt – i givet fald – enhver beskæftigelses- eller bopælsperiode, der er tilbagelagt efter en medlemsstats lovgivning forud for den 1. oktober 1972 eller forud for datoen for forordningens anvendelse i den pågældende medlemsstat eller en del heraf, skal tages i betragtning ved afgørelsen af ret til ydelser efter den nævnte forordning.

- 53 Denne bestemmelses obligatoriske karakter følger klart af dens utvetydige ordlyd og navnlig af anvendelsen af ordene »est prise en considération« i den franske version (o.a.: »skal tages i betragtning« i den danske version). Denne konstatering følger ligeledes af andre sprogversioner af forordning nr. 1408/71, og disse giver ikke anledning til nogen diskussion vedrørende den nævnte bestemmelses bindende karakter.
- 54 Denne ordlydsfortolkning af den nævnte forordnings artikel 94, stk. 2, underbygges af Domstolens faste praksis, hvoraf følger, at forordningens bestemmelser, der fastsætter, hvilken lovgivning der skal anvendes, indeholder et sæt udtømmende kollisionsnormer, således at lovgiver i den enkelte medlemsstat herefter ikke er beføjet til at fastlægge rækkevidden af og anvendelsesbetingelserne for national lovgivning for så vidt angår de omfattede personer samt det område, inden for hvilket de nationale forskrifter finder anvendelse (jf. bl.a. dom van Delft m.fl., C-345/09, EU:C:2010:610, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Da de ved forordning nr. 1408/71 fastsatte kollisionsnormer således pålægges medlemsstaterne på bindende vis, kan det så meget desto mindre være tilladt for de socialt forsikrede, der henhører under disse bestemmelses anvendelsesområde, at modarbejde virkningen ved at have en valgret til at unddrage sig denne. Anvendelsen af den lovvalgsordning, der er indført ved denne forordning, afhænger nemlig kun af den objektive situation, som den berørte arbejdstager befinder sig i (dom van Delft m.fl., EU:C:2010:610, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 I denne sammenhæng har Domstolen allerede for så vidt angår vandrende arbejdstagere fastslået, at hverken EUF-traktaten, navnlig dens artikel 45, eller forordning nr. 1408/71 giver arbejdstagerne den valgmulighed på forhånd at give afkald på de rettigheder, der er indført navnlig ved nævnte forordnings artikel 28, stk. 1 (dom van Delft m.fl., EU:C:2010:610, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Hvor forordning nr. 1408/71 giver de socialt forsikrede, der henhører under dens anvendelsesområde, en valgret med hensyn til den anvendelige lovgivning, fremgår dette desuden udtrykkeligt (dom van Delft m.fl., EU:C:2010:610, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Den nævnte forordnings artikel 94, stk. 2, er således ufravigelig. Hverken medlemsstaterne, de kompetente myndigheder eller de socialsikrede, som er omfattet af dens anvendelsesområde, kan fravige den.
- 59 Hvad angår samme forordnings artikel 45 og artikel 46, stk. 2, skal det ligeledes konstateres, at de er ufravigelige, idet de ikke i henhold til deres ordlyd giver en forsikret, der er omfattet af disse bestemmelser, nogen valgret (jf. analogt dom van Delft m.fl., EU:C:2010:610, præmis 57). Den forsikrede kan følgelig ikke give afkald på anvendelsen af dem ved at undlade i sin begæring om fastsættelse af pensionsrettigheder i medfør af lovgivningen i en medlemsstat at angive de forsikringsperioder, der er tilbagelagt i en anden medlemsstat.
- 60 Denne konstatering underbygges af artikel 84a, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, hvorefter institutionerne og de personer, der er omfattet af denne forordning, har en gensidig forpligtelse til oplysning og samarbejde med henblik på at sikre, at denne forordning anvendes korrekt. I denne henseende skal de pågældende hurtigst muligt underrette institutionerne i den kompetente stat og bopælsstaten om enhver ændring i deres personlige forhold eller familiemæssige situation, der har betydning for deres ret til ydelser ifølge samme forordning.
- 61 Som Irland har gjort gældende i sine skriftlige bemærkninger, følger det heraf, at ansøgere om sociale sikringsydelser ikke må fremlægge en mangelfuld redegørelse for deres karriereforløb og forsikringsperioder med det formål at opnå en økonomisk fordel.

- 62 Den ufravigelige karakter af artikel 45 og artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 tillader følgelig ikke den forsikrede at unddrage sig den anvendelse, der foretages af den kompetente institution i den medlemsstat, hvori ansøgningen om alderspension er indgivet, af reglerne om sammenlægning af alle forsikringsperioder og om forholdsmæssig beregning af denne ydelses faktiske beløb i forhold til varigheden af de tilbagelagte forsikringsperioder før datoen for denne forordnings anvendelse i denne medlemsstat i en anden medlemsstat.
- 63 Det fremgår af alle de ovenstående betragtninger, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 45, artikel 46, stk. 2, og artikel 94, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at de ikke med henblik på afgørelsen af ret til ydelser i en medlemsstat giver de socialsikrede mulighed for at vælge, at der ikke skal tages hensyn til de forsikringsperioder, der er tilbagelagt i en anden medlemsstat før datoen for denne forordnings anvendelse i denne første medlemsstat.

Det tredje spørgsmål

- 64 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse såsom artikel 9, stk. 3, i overgangsbestemmelserne og de afsluttende bestemmelser til KSO, for så vidt som denne bestemmelse fastsætter, at der kan ske erhvervelse af manglende forsikringsperioder mod betaling af bidrag, når den periode, der således erhverves, er sammenfaldende med forsikringsperioder, der er blevet tilbagelagt i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat, således som det er tilfældet i hovedsagen.
- 65 I denne henseende fremgår det af besvarelsen af det andet spørgsmål, at den nævnte forordnings artikel 45, artikel 46, stk. 2, og artikel 94, stk. 2, er ufravigelige.
- 66 I henhold til forordningens artikel 45 var de kompetente bulgarske myndigheder derfor ved tildelingen af en alderspension til Snezhana Somova i henhold til bulgarsk lovgivning forpligtede til at tage hensyn til forsikringsperioder tilbagelagt i Bulgarien og i Østrig.
- 67 Som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, var de forsikringsperioder, som Snezhana Somova havde tilbagelagt i Østrig, nemlig tilstrækkelige til at kompensere for den periode, hvori hun ikke var forsikret i henhold til bulgarsk ret. Eftersom sammenlægningen af Snezhana Somovas forsikringsperioder i Bulgarien og Østrig i henhold til artikel 45 i forordning nr. 1408/71 var tilstrækkelig til at sikre hende en ret til alderspension i henhold til den bulgarske lovgivning, kunne de bulgarske myndigheder ikke pålægge hende at erhverve en forsikringsperiode i henhold til artikel 9, stk. 3, i overgangsbestemmelserne og de afsluttende bestemmelser til KSO.
- 68 Henset til det ovenstående og i lyset af det svar, der blev givet på det andet spørgsmål, er det uforment at give et svar, der adskiller sig fra sidstnævnte, på det tredje spørgsmål.

Det fjerde spørgsmål

- 69 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, der tillader medlemsstaten at indstille betalingen af en alderspension og at inddrive alle de betalinger, der er blevet foretaget. Denne ret ønsker desuden oplyst, om inddrivelsen skal ske med tillæg af renter, henset til det unionsretlige ækvivalens- og effektivitetsprincip, når der i national ret ikke fastsættes renter i forbindelse med inddrivelsen af en pension, der er tildelt i medfør af en international traktat.

- 70 Det fremgår af den nævnte forordnings artikel 12, stk. 2, at bestemmelser om, at en ydelse, der er fastsat i en medlemsstats lovgivning, skal nedsættes, når modtageren samtidig får udbetalt andre sociale ydelser eller har andre indtægter af enhver art, i princippet finder anvendelse på personer, der modtager en ydelse fra denne medlemsstat.
- 71 Det skal derfor bemærkes, at det i henhold til bulgarsk ret er tilladt at kumulere en lønnet erhvervsmæssig beskæftigelse og en alderspension.
- 72 På den baggrund skal det fastslås, at artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse på kumulationen af de i hovedsagen omhandlede erhvervsindtægter og ydelser fra den sociale sikring.
- 73 Det er således uforholdsmæssigt at besvare det fjerde spørgsmål.

Sagens omkostninger

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

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

- 1) **Artikel 49 TEUF er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat såsom artikel 94, stk. 1, i Kodeks za sotsialnoto osiguryavane (den bulgarske socialsikringslov), hvorefter fastsættelsen af alderspensionsrettigheder er underlagt den forudgående betingelse, at betalingen af socialsikringsbidrag vedrørende en beskæftigelse udøvet i en anden medlemsstat er blevet afbrudt.**
- 2) **Artikel 45, artikel 46, stk. 2, og artikel 94, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1992/2006 af 18. december 2006, skal fortolkes således, at de ikke med henblik på afgørelsen af ret til ydelser i en medlemsstat giver de socialsikrede mulighed for at vælge, at der ikke skal tages hensyn til de forsikringsperioder, der er tilbagelagt i en anden medlemsstat før datoen for denne forordnings anvendelse i denne første medlemsstat.**

Underskrifter