



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NICHOLAS EMILIOU
föredraget den 5 oktober 2023¹

Mål C-283/21

VA

mot

**Deutsche Rentenversicherung Bund,
ytterligare deltagare i rättegången:
RB**

(begäran om förhandsavgörande från Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Överdomstolen för socialrättsliga mål i Nordrhein-Westfalen, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Social trygghet för migrerande arbetstagare – Samordning av de sociala trygghetssystemen – Förordning (EG) nr 987/2009 – Artikel 44.2 – Tillämpningsområde – Förmåner vid invaliditet – Beräkning – Beaktande av ’perioder för vård av barn’ som fullgjorts i andra medlemsstater – Villkor – Artikel 21 FEUF – Fri rörlighet för medborgare”

I. Inledning

1. Unionsmedborgare kan arbeta och bo i skilda medlemsstater under hela sina liv. De kan också göra ”uppehåll i karriären” och ägna sin tid åt att uppfostra sina barn. En person kan inleda sin yrkeskarriär i en medlemsstat (nedan kallad medlemsstat A), därefter sluta arbeta för att ta hand om sina barn i en annan medlemsstat (nedan kallad medlemsstat B), för att senare återuppta sin karriär i medlemsstat A. Kräver unionsrätten i en sådan situation att medlemsstat A, i syfte att bevilja den berörda personen pension, tillämpar sin lagstiftning på de ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B och beaktar dem som om de hade fullgjorts på dess territorium?

¹ Originalspråk: engelska.

2. Detta var kärnfrågan i de fall som ledde till domarna i målet *Elsen*,² i målet *Kauer*³ och i målet *Reichel-Albert*,⁴ inom ramen för tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71,⁵ vilken har upphävts och ersatts av förordningarna (EG) nr 883/2004⁶ och (EG) nr 987/2009,⁷ samt, mer nyligen, domen i målet *Pensionsversicherungsanstalt* (Perioder för vård av barn som fullgjorts i en annan medlemsstat),⁸ som, i likhet med förevarande mål, rörde en situation som reglerades av de båda sistnämnda förordningarna.

3. I domen i målet *Pensionsversicherungsanstalt* konstaterade EU-domstolen att även om unionslagstiftaren numera hade infört en särskild bestämmelse om att medlemsstat A skulle beakta ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B, nämligen artikel 44.2 i förordning nr 987/2009, så var den bestämmelsen inte exklusivt tillämplig. Den rättsliga lösning som EU-domstolen hade utvecklat i samband med tillämpningen av förordning nr 1408/71, vid en tidpunkt då unionslagstiftaren ännu inte hade antagit någon bestämmelse i denna fråga, var således fortfarande relevant. Mot bakgrund av detta fann nämnda domstol att när den berörda personen inte uppfyllde kraven i artikel 44.2 och därför inte kunde åberopa denna bestämmelse, så var medlemsstat A fortsatt ansvarig för att, i enlighet med artikel 21 FEUF, som skyddar unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet, beakta ”perioder för vård av barn” som personen fullgjort i medlemsstat B som ”perioder av vård av barn” enligt dess egen lagstiftning, som om vården av barnet ägt rum på dess territorium, förutsatt att de hade ett ”tillräckligt nära samband” med de ”försäkringsperioder” som den berörda personen fullgjort i den medlemsstaten. Så var fallet om denna person uteslutande hade arbetat och betalat avgifter i medlemsstat A, såväl före som efter det att vederbörande flyttat till medlemsstat B.⁹

4. Den situation som är aktuell i det nationella målet är något annorlunda. VA, som är klagande i det nationella målet, har fullgjort vad jag uppfattar som perioder som kan likställas med ”försäkringsperioder” i Tyskland, såväl före som efter det att hon var hemma för vård av barn i Nederländerna. Hon började emellertid betala avgifter till det tyska lagstadgade pensionsförsäkringssystemet först flera år efter det att hon inte längre ägnade sig åt vård av barn.

5. Mot denna bakgrund är kärnfrågan i förevarande mål huruvida det kriterium avseende ”tillräckligt nära samband” som EU-domstolen har utvecklat i sin praxis ska anses uppfyllt i en situation där den berörda personen inte har betalat några avgifter till det lagstadgade försäkringssystemet i medlemsstat A innan han eller hon hade en period av vård av barn i medlemsstat B. Som jag kommer att förklara nedan anser jag att denna fråga ska besvaras jakande. Jag anser nämligen att denna omständighet inte i sig utgör något hinder för att det fastställs ett ”tillräckligt nära samband” mellan de ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B och de ”försäkringsperioder” som fullgjorts i medlemsstat A.

² Dom av den 23 november 2000 (C-135/99, EU:C:2000:647) (nedan kallad domen i målet *Elsen*).

³ Dom av den 7 februari 2002 (C-28/00, EU:C:2002:82) (nedan kallad domen i målet *Kauer*).

⁴ Dom av den 19 juli 2012 (C-522/10, EU:C:2012:475) (nedan kallad domen i målet *Reichel-Albert*).

⁵ Rådets förordning av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 1971, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 57).

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1).

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, 2009, s. 1).

⁸ Dom av den 7 juli 2022 (C-576/20, EU:C:2022:525) (nedan kallad domen i målet *Pensionsversicherungsanstalt*).

⁹ *Ibidem*, punkt 63.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning nr 883/2004

6. Avdelning II i förordning nr 883/2004, som har rubriken ”Fastställande av tillämplig lagstiftning”, inbegriper bland annat artikel 11, vilken har följande lydelse:

”1. De personer som denna förordning tillämpas på skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Denna lagstiftning skall fastställas i enlighet med denna avdelning.

...

3. Om inget annat följer av artiklarna 12–16, skall

a) en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten,

...

e) en person på vilken a-d inte är tillämpliga omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt, utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i denna förordning enligt vilka personen har rätt till förmåner enligt lagstiftningen i en eller flera andra medlemsstater.

...”

2. Förordning nr 987/2009

7. I förordning nr 987/2009 fastställs tillämpningsbestämmelser till förordning nr 883/2004, i enlighet med artikel 89 i sistnämnda förordning.

8. Skäl 14 i förordning nr 987/2009 har följande lydelse:

”Det krävs vissa särskilda regler och förfaranden för att fastställa den lagstiftning som är tillämplig för beaktande av perioder för vård av barn under vilka försäkrade personer har tagit hand om barn i de olika medlemsstaterna.”

9. I artikel 44 i samma förordning anges följande:

”1. I denna artikel avses med ’period för vård av barn’ perioder som enligt en medlemsstats lagstiftning tillgodoräknas eller ger ett tillägg till en pension uttryckligen på grund av att en person har haft vård om ett barn, oavsett vilken metod som används för att beräkna perioderna och oavsett om de intjänas under vårdtiden eller erkänns retroaktivt.

2. Om en period för vård av barn inte beaktas enligt lagstiftningen i den medlemsstat som är behörig enligt avdelning II i [förordning nr 883/2004], ska institutionen i den medlemsstat vars

lagstiftning var tillämplig på den berörda personen, på grundval av att personen hade anställning eller bedrev verksamhet som egenföretagare vid den tidpunkt då perioden för vård av barn enligt den lagstiftningen började beaktas för det berörda barnet, fortsatt vara ansvarig för att beakta denna period som en period för vård av barn enligt dess egen lagstiftning, som om vården av barnet ägt rum på dess territorium.

...”

B. Nationell rätt

10. I 56 § i Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (socialförsäkringslagen del VI) (nedan kallad SGB VI), i dess lydelse enligt lag av den 28 november 2018 (BGB1. I, s. 2016) föreskrivs följande:

”1) ’Perioder för vård av barn’ är perioder som ägnas åt vård av ett barn under barnets tre första levnadsår. En period för vård av barn ska tillgodoräknas en av föräldrarna ... under förutsättning

1. att vårdperioden kan tillskrivas denna förälder,

2. att omvårdnaden har ägt rum i Förbundsrepubliken Tyskland eller kan behandlas som om den har ägt rum där, och

3. att föräldern inte är förhindrad att tillgodoräkna sig den perioden.

...

3) En period för vård av barn ska anses ha ägt rum i Förbundsrepubliken Tyskland om den förälder som vårdar barnet stadigvarande vistas där tillsammans med barnet. Med vård i Förbundsrepubliken Tyskland jämföras att den vårdande föräldern stadigvarande vistas utomlands tillsammans med barnet och under vårdtiden eller omedelbart före barnets födelse har tillgodogjort sig perioder med obligatoriska avgifter till följd av arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare som han eller hon utövat där

...

5) Perioden för vård av barn börjar vid utgången av den månad då barnet föddes och slutar efter 36 kalendermånader ...”

11. I 249 § första stycket SGB VI, i dess lydelse enligt lag av den 23 juni 2014 (BGB1. I, s. 787) föreskrivs följande:

”För ett barn fött före den 1 januari 1992 slutar perioden för vård av barn 24 kalendermånader efter utgången av den månad då barnet föddes ...”

III. Bakgrund, det nationella målet och tolkningsfrågorna

12. VA, klaganden i det nationella målet, är tysk medborgare och född år 1958. Från år 1962 till år 2010 var hon bosatt i Vaals (Nederländerna), en stad som ligger cirka 5 km från Aachen (Tyskland).¹⁰ Även om hon var bosatt där gick hon i skolan i Aachen. I augusti 1975 påbörjade hon sin utbildning till statligt diplomerad pedagog där.

13. Den 1 augusti 1978 inledde VA en ettårig praktiktjänstgöring på ett daghem i Aachen. Under normala omständigheter skulle detta år ha betraktats som en anställningsperiod i Tyskland och omfattats av obligatorisk försäkring. Eftersom det inte fanns tillräckligt många betalda tjänster tillgängliga genomförde hon emellertid sin praktik utan att få betalt och omfattades därför inte av denna försäkring. Hon betalade således inga avgifter till det lagstadgade pensionsystemet i Tyskland.

14. Då praktiktjänstgöringen upphörde i augusti 1979 fortsatte VA sin utbildning till statligt diplomerad pedagog i Aachen och avlade *Fachhochschulreife* (yrkeshögskoleexamen), medan hon fortsatte att bo i Nederländerna. Efter att ha avslutat sin utbildning i juli 1980 utövade hon inte längre någon yrkesverksamhet i Tyskland eller i Nederländerna.

15. VA födde därefter två barn. När hennes barn föddes hade VA fortfarande inte betalat några avgifter till det tyska pensionsförsäkringssystemet. Hennes barn växte upp i Nederländerna.

16. Mellan september 1993 och augusti 1995 och därefter mellan april 1999 och oktober 2012 var hon anställd i Tyskland. Hennes arbete ansågs vara ”av ringa omfattning” enligt tysk rätt och undantogs därför från obligatorisk försäkring.

17. År 2010 flyttade VA tillbaka till Tyskland. Efter oktober 2012 började hon utöva förvärvsverksamhet som omfattades av obligatorisk försäkring. Hon började betala avgifter till det lagstadgade pensionsförsäkringssystemet i Tyskland.

18. VA uppbär sedan mars 2018 pension från Tyskland på grund av helt nedsatt arbetsförmåga. Deutsche Rentenversicherung Bund, som är motpart i det nationella målet, ansåg vid beräkningen av denna pension att de relevanta perioder för vilka VA skulle beviljas sådan pension, utöver de perioder under vilka VA hade betalat avgifter till det tyska lagstadgade pensionsförsäkringssystemet (perioden från år 2012), innefattade de perioder under vilka hon genomgick yrkesutbildning i Tyskland (mellan augusti 1975 och juli 1978 samt mellan augusti 1979 och juli 1980) samt ”perioden för vård av barn” mellan den 1 april och den 1 juni 1999, under vilken vård av barn ägde rum i Nederländerna samtidigt som hon arbetade som anställd i Tyskland (utan att omfattas av den obligatoriska försäkringen).

19. VA gjorde gällande att Deutsche Rentenversicherung Bund hade underlåtit att som relevanta perioder beakta de ”perioder för vård av barn” som hon fullgjorde i Nederländerna mellan den 15 november 1986 och den 31 mars 1999, under vilka hon inte utövade någon yrkesverksamhet (nedan kallade de omtvistade perioderna). Hon överklagade denna underlåtenhet till en domstol i första instans. Hennes överklagande avslogs.

20. VA överklagade förstainstansrättens dom till Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Överdomstolen för socialrättsliga mål i Nordrhein-Westfalen, Tyskland).

¹⁰ Den hänskjutande domstolen har angett att VA periodvis var bosatt i Nederländerna mellan år 1962 och år 1975. Från år 1975 bodde hon där på heltid.

21. Denna domstol har påpekat att eftersom vården av VA:s båda barn inte ägde rum i Tyskland under de omtvistade perioderna kan dessa perioder enligt 56 § stycke 3 första meningen SGB VI inte tillgodoräknas. De omtvistade perioderna faller inte heller inom tillämpningsområdet för 56 § stycke 3 andra meningen SGB VI, eftersom den vårdande föräldern stadigvarande måste ha vistats utomlands tillsammans med barnet och, under vårdtiden eller omedelbart före barnets födelse, ha fullgjort perioder med obligatoriska avgifter till följd av yrkesverksamhet som utövats utomlands (det vill säga i Nederländerna) som anställd eller egenföretagare. Nämnda domstol har även framhållit att villkoren i artikel 44.2 i förordning nr 987/2009 inte är uppfyllda av det skälet att VA inte hade anställning eller bedrev verksamhet som egenföretagare i Tyskland då hennes barn föddes, vid den tidpunkt då de omtvistade perioderna började löpa.

22. Med detta sagt är den hänskjutande domstolen, mot bakgrund av EU-domstolens dom i målet Reichel-Albert, oklar över huruvida de omtvistade perioderna måste beaktas av Deutsche Rentenversicherung Bund i syfte att bevilja VA en pension, med hänsyn till att det finns vissa omständigheter som tyder på att det föreligger ett "tillräckligt nära samband" på grundval av artikel 21 FEUF. I detta hänseende konstaterar nämnda domstol, å ena sidan, att VA:s situation skiljer sig från den som ledde till denna dom. Före barnens födelse omfattades VA nämligen *inte* av obligatorisk pensionsförsäkring i Tyskland. Hon betalade därför inga avgifter till det lagstadgade pensionssystemet i den medlemsstaten. Dessutom flyttade hon inte bara till en annan medlemsstat (Nederländerna). I själva verket bodde hon där permanent.

23. Å andra sidan har denna domstol påpekat att hela VA:s anställningshistoria är knuten till Tyskland, att hon gick i skola uteslutande i Tyskland, att den ettåriga praktiktjänstgöring som hon skulle ha omfattats av den obligatoriska försäkringen om det inte hade varit för att det vid den aktuella tidpunkten inte fanns tillräckligt många avlönade tjänster att tillgå, och att de övriga år under vilka VA genomgick sin yrkesutbildning registrerades som "pensionsgrundande perioder". VA:s barn gick i skolan i Tyskland och hon och hennes familj bosatte sig dessutom mycket nära den tyska gränsen i Nederländerna.

24. Med hänsyn härtill önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det är förenligt med artikel 21 FEUF att de omtvistade perioderna inte beaktas enligt nationell lagstiftning.

25. Mot denna bakgrund har Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Överdomstolen för socialrättsliga mål i Nordrhein-Westfalen) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

"1. Beaktas en 'period för vård av barn' i den mening som avses i artikel 44.2 i [förordning nr 987/2009] enligt lagstiftningen i Nederländerna – som är behörig medlemsstat enligt avdelning II i grundförordningen [förordning nr 883/2004] – genom att perioden för vård av barn i Nederländerna, i egenskap av en ren bosättningsperiod, ger rätt till pension?

2) Om fråga 1 ska besvaras nekande:

Ska artikel 44.2 i [förordning nr 987/2009] – till följd av EU-domstolens domar i målet Elsen och i målet Reichel-Albert – ges en extensiv tolkning, så att den behöriga medlemsstaten även ska beakta en 'period för vård av barn' när den person som vårdade barnet fullgjorde pensionsgrundande perioder före och efter denna vårdperiod till följd av utbildning eller anställning enbart i enlighet med systemet i den medlemsstaten, men inte betalade avgifter till detta system omedelbart före eller efter vården av barnet?"

26. Begäran om förhandsavgörande, daterad den 23 april 2021, inkom till EU-domstolens kansli den 4 maj 2021. Den tyska, den tjeckiska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Samma berörda parter, med undantag av den tjeckiska regeringen, var företrädare vid förhandlingen som hölls den 11 maj 2023.

IV. Bedömning

27. Vid beräkningen av en pension¹¹ utgår de behöriga institutionerna i medlemsstaterna i allmänhet från det antal ”försäkringsperioder” eller ”bosättningsperioder” som den berörda personen har fullgjort.¹² Med hänsyn till det övergripande syftet med förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009, nämligen att ”begränsa sig till att utarbeta ett system för samordning” och således respektera särdragen i de nationella sociala trygghetssystemen,¹³ ankommer det på varje medlemsstat att avgöra vad som ska anses utgöra en ”försäkringsperiod” eller en ”bosättningsperiod” och vad som kan likställas med sådana perioder,¹⁴ så länge dess lagstiftning är förenlig med EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer, däribland artikel 21 FEUF.¹⁵

28. Vissa medlemsstater – men inte alla – har föreskrivit att ”perioder för vård av barn” ska likställas med ”försäkringsperioder” eller ”bosättningsperioder” och därför beaktas vid beviljandet av pension.

29. I detta sammanhang introduceras genom artikel 44.2 i förordning nr 987/2009 en särskild regel som syftar till att, i situationer där en person har arbetat och uppfostrat sina barn i skilda medlemsstater, fastställa under vilka omständigheter medlemsstat A (den medlemsstat där personen har arbetat) ska tillämpa sin lagstiftning på ”perioder av vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B, och som, i förekommande fall, kräver att dessa perioder ska behandlas som om de hade fullgjorts i medlemsstat A.¹⁶ Denna behörighet för medlemsstat A är subsidiär i förhållande till behörigheten för medlemsstat B. Skyldigheten för medlemsstat A att tillämpa sin lagstiftning på de ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B gäller nämligen endast om lagstiftningen i medlemsstat B inte redan gör det möjligt att beakta perioder för vård av barn.

30. Såsom den tjeckiska regeringen har förklarat är syftet med artikel 44.2 i förordning nr 987/2009 inte att säkerställa att den lagstiftning som är mest fördelaktig tillämpas på en förmånstagares situation, eller att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att beakta ”perioder för vård av barn” som relevanta ”försäkringsperioder” eller ”bosättningsperioder” enligt deras egen lagstiftning. Syftet är snarare att undvika situationer där sådana perioder inte skulle kunna

¹¹ I artikel 1 w i förordning nr 883/2004 definieras begreppet *pension* så, att det omfattar ”inte endast pensioner utan även engångsbelopp som kan ersätta pensioner, utbetalningar i form av ersättning för avgifter samt, om inget annat föreskrivs i bestämmelserna i avdelning III, uppräknings- eller tilläggsbidrag”. Detta innefattar invaliditetsförmåner såsom de som VA har gjort gällande att hon är berättigad till i förevarande mål (se kapitel 4, med rubriken ”Förmåner vid invaliditet”). Se även artikel 3.1 c i denna förordning, där det anges att detta instrument inte endast ska tillämpas på förmåner vid ålderdom, utan även på förmåner vid invaliditet.

¹² Se, *in casu*, artikel 45 i förordning nr 883/2004, av vilken det framgår att den behöriga institutionen i en medlemsstat i sin lagstiftning får kräva fullgörande av försäkrings- eller bosättningsperioder för förvärv, bibehållande eller återfående av rätt till förmåner vid invaliditet.

¹³ Se, bland annat, skäl 4 i förordning nr 883/2004.

¹⁴ För en definition av begreppen *försäkringsperiod* och *bosättningsperiod*, se artikel 1 t och 1 v i förordning nr 883/2004. Båda begreppen definieras med hänvisning till ”den lagstiftning enligt vilken de har fullgjorts eller betraktas som fullgjorda”.

¹⁵ Se domen i målet Pensionsversicherungsanstalt (punkt 49 och där angiven rättspraxis).

¹⁶ Rent konkret innebär detta att i den mån lagstiftningen i en medlemsstat generellt tillåter att ”perioder för vård av barn” beaktas vid beviljande av pension, får denna lagstiftning inte behandla ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i en eller flera andra medlemsstater annorlunda än perioder som fullgjorts på nationell nivå.

tillgodoräknas enligt lagstiftningen i en medlemsstat av den enda anledningen att de ägde rum i en annan medlemsstat. I detta avseende återspeglar denna bestämmelse således den allmänna princip om likabehandling som artikel 5 i förordning nr 883/2004 syftar till att kodifiera,¹⁷ och som följer direkt av artikel 21 FEUF.

31. Huruvida lagstiftningen i medlemsstat A är tillämplig, i enlighet med artikel 44.2 i förordning 987/2009, på ”perioder av vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B beror, såsom jag förklarade i mitt förslag till avgörande i målet Pensionsversicherungsanstalt,¹⁸ på om följande tre kumulativa villkor är uppfyllda:

- En ”period för vård av barn” beaktas inte enligt lagstiftningen i medlemsstat B.
- Lagstiftningen i medlemsstat A var tidigare tillämplig på den berörda personen, på grundval av att personen hade anställning eller bedrev verksamhet som egenföretagare i den medlemsstaten.
- Denna person omfattades fortfarande, på grund av nämnda verksamhet, av medlemsstat A:s lagstiftning vid den tidpunkt då perioden för vård av barn enligt den medlemsstatens lagstiftning började beaktas för det berörda barnet.¹⁹

32. Av handlingarna i målet och den hänskjutande domstolens förklaringar framgår att VA inte uppfyller det andra och det tredje villkor som jag har redogjort för ovan, eftersom hon inte var anställd eller egenföretagare i medlemsstat A (Tyskland) och således inte betalade avgifter till det lagstadgade pensionssystemet i Tyskland vid någon tidpunkt före barnens födelse, även om hon faktiskt slutförde sin yrkesutbildning och genomförde en ettårig praktiktjänstgöring på en förskola där.

33. Jag noterar emellertid att EU-domstolen i sin dom i målet Pensionsversicherungsanstalt fann att artikel 44.2 i förordning 987/2009 inte ”på ett exklusivt sätt reglerar beaktandet av perioder för vård av barn”.²⁰ Den berörda personen i det målet uppfyllde inte heller det tredje (om än det andra) villkor som anges i punkt 31 ovan. Såsom jag redan har angett i punkt 3 i detta förslag till avgörande, fann EU-domstolen att även om den personen under de omständigheterna inte kunde åberopa artikel 44.2 i förordning nr 987/2009, var medlemsstat A ändå skyldig att tillämpa sin lagstiftning på ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B och att beakta dessa perioder som om de hade fullgjorts på dess eget territorium. EU-domstolen grundade denna slutsats på artikel 21 FEUF och den omständigheten att det fanns ett ”tillräckligt nära samband” mellan dessa perioder och ”försäkringsperioder” (*in casu* perioder av arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare) som fullgjorts i medlemsstat A.²¹

34. Mot bakgrund av denna dom ska den hänskjutande domstolens andra fråga förstås så, att den syftar till att få klarhet i huruvida kriteriet ”tillräckligt nära samband”, som EU-domstolen har utvecklat i sin praxis, inte på grundval av artikel 44.2 i förordning nr 987/2009, utan på grundval av artikel 21 FEUF, är uppfyllt i ett fall såsom det som är aktuellt i det nationella målet. Den

¹⁷ Se även, för ett liknande resonemang, skäl 5 i sistnämnda förordning.

¹⁸ C-576/20, EU:C:2022:75, punkt 32.

¹⁹ Det ska i förbigående påpekas att av artikel 44.3 i förordning nr 987/2009 framgår att den skyldighet som föreskrivs i punkt 2 i samma artikel inte är tillämplig, om den berörda personen omfattas eller börjar omfattas av lagstiftningen i en *annan* medlemsstat på grund av att personen har anställning eller bedriver verksamhet som egenföretagare.

²⁰ Se domen i målet Pensionsversicherungsanstalt, punkt 55.

²¹ *Ibidem*, punkt 66.

hänskjutande domstolens tvivel i detta avseende beror på att VA, till skillnad från klagandena i de fall som ledde till domarna i målet Elsen, i målet Kauer, i målet Reichel-Albert och i målet Pensionsversicherungsanstalt, i vilka EU-domstolen konstaterade att det förelåg ett sådant "tillräckligt nära samband", inte betalade några avgifter *alls* till det lagstadgade försäkringssystemet i Tyskland och inte heller, enligt lagstiftningen i denna medlemsstat, kunde anses ha varit "anställd" eller "egenföretagare" i Tyskland innan hon ägnade sig åt vård av barn i Nederländerna.

35. Jag kommer att förklara varför jag anser att denna omständighet inte i sig befriar medlemsstat A (Tyskland) från skyldigheten att tillämpa sin lagstiftning på "perioder för vård av barn" som fullgjorts i medlemsstat B (Nederländerna). Innan jag går in på denna fråga ska jag besvara den första frågan rörande tolkningen av det första villkoret som jag beskrivit i punkt 31 ovan, nämligen för att medlemsstat A ska kunna åläggas en sådan skyldighet, får en "period för vård av barn" inte beaktas enligt lagstiftningen i medlemsstat B. Jag vill i detta sammanhang påpeka att kommissionen har hävdat att denna fråga helt saknar relevans i förevarande mål, eftersom det andra och det tredje villkoret i artikel 44.2 hursomhelst inte är uppfyllda. Jag håller med om att VA inte kan åberopa denna bestämmelse i det nationella målet. Enligt min mening innebär detta emellertid inte att frågan huruvida de omtvistade perioderna inte beaktas av medlemsstat B (här Nederländerna) är irrelevant. I situationer där förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 är tidsmässigt tillämpliga (*ratione temporis*) (såsom i förevarande fall) anser jag nämligen att det första villkoret i artikel 44.2 i förordning nr 987/2009 i tillämpliga delar är tillämpligt när frågan huruvida "perioder för vård av barn" beaktas regleras, inte av denna bestämmelse, utan av kriteriet "tillräckligt nära samband" som EU-domstolen har utvecklat på grundval av artikel 21 FEUF.

A. Den första frågan: När beaktas en "period för vård av barn" enligt lagstiftningen i medlemsstat B?

36. Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida det första villkoret, som jag beskrivit i punkt 31 ovan, är uppfyllt när en sådan period enligt lagstiftningen i medlemsstat B (här den nederländska lagstiftningen) ger rätt till pension, inte på grund av att den likställs med en "försäkringsperiod", utan på grund av att den räknas som en "bosättningsperiod".

37. Jag vill redan från början tydliggöra två saker. För det första skulle jag vilja förklara, såsom jag redan angett i punkt 35 ovan, varför detta villkor, som stadfästs i artikel 44.2 i förordning nr 987/2009, i tillämpliga delar är tillämpligt när den berörda personen inte kan grunda sin talan på denna bestämmelse utan i stället måste åberopa artikel 21 FEUF och kriteriet "tillräckligt nära samband" som EU-domstolen utvecklade i domarna i målet Elsen, i målet Kauer, i målet Reichel-Albert och i målet Pensionsversicherungsanstalt.

38. I detta hänseende erinrar jag till att börja med om att, såsom jag förklarade i mitt förslag till avgörande i målet Pensionsversicherungsanstalt,²² en av kärnprinciperna i förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 är att de personer som förordningen tillämpas på "skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning".²³

²² C-576/20, EU:C:2022:75, punkterna 64 och 65.

²³ Se artikel 11.1 i förordning nr 883/2004. Det samordningssystem som inrättats genom denna förordning och förordning nr 987/2009 har ett dubbelt syfte, nämligen dels att säkerställa att de personer som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 inte blir utan skydd på området för social trygghet på grund av att det saknas lagstiftning som är tillämplig på dem, dels att *förhindra att olika nationella lagstiftningar tillämpas samtidigt*, med de komplikationer som kan följa härav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Förmån som avser rehabilitering), C-135/19, EU:C:2020:177, punkt 46).

39. Enligt min mening måste denna kärnprincip inte bara iakttas vid tillämpningen av artikel 44.2 i förordning nr 987/2009, utan även vid tillämpningen av kriteriet ”tillräckligt nära samband” på grundval av artikel 21 FEUF. I annat fall skulle nämligen en person som är hemma med barn utomlands med stöd av detta kriterium kunna få relevanta ”perioder för vård av barn” beaktade av såväl medlemsstat A som medlemsstat B (dubbelräkning), eller kunna plocka russen ur kakan genom att välja ut den lagstiftning som är mest förmånlig för honom eller henne av lagstiftningarna i medlemsstat A och i medlemsstat B, eftersom båda lagstiftningarna kan vara tillämpliga på hans eller hennes situation. Resultatet skulle bli att kriteriet ”tillräckligt nära samband” inte, som artikel 44.2 i förordning nr 987/2009, skulle anses medföra en enbart subsidiär behörighet för medlemsstat A.²⁴ Snarare skulle den anses medföra dubbel behörighet (för både medlemsstat A och medlemsstat B).

40. På den punkten noterar jag vidare att det i artikel 21.1 i FEUF föreskrivs att ”[v]arje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen”.²⁵ Jag skulle således vara benägen vara att avfärda en tolkning av denna bestämmelse som skulle strida mot den övergripande logiken eller mot en av de kärnprinciper som ligger till grund för dessa båda förordningar.²⁶

41. Jag vill i detta avseende också erinra om att även om artikel 21 FEUF särskilt syftar till att säkerställa att medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet inte diskrimineras och att de, såsom EU-domstolen har slagit fast, inte avskräcks från att utöva denna rätt på grund av hinder för denna frihet, är syftet med denna bestämmelse inte att garantera att de [inte] försätts i en mer fördelaktig situation på grund av att de utövar denna rätt. Det är uppenbart att om en person som har utövat sin rätt till fri rörlighet skulle ha rätt att få ”perioder för vård av barn” som han eller hon har fullgjort utomlands beaktade både av medlemsstat A och medlemsstat B eller att ”plocka russen ur kakan genom att välja ut” vilken lagstiftning som ska tillämpas på dessa perioder, i stället för att enbart kunna stödja sig på lagstiftningen i medlemsstat A om lagstiftningen i medlemsstat B inte redan medger att ”perioder av vård av barn” beaktas, skulle en sådan person försättas i en mer fördelaktig situation än en person som levt hela sitt liv på en enda medlemsstats territorium. Ett sådant resultat skulle gå utöver vad som krävs enligt artikel 21 FEUF.

42. Slutligen vill jag påpeka att samtliga medlemsstater som agerade ”medlemsstat B” i domarna i målet Elsen, i målet Kauer och i målet Reichel-Albert samt, mer nyligen, domen i målet Pensionsversicherungsanstalt (nämligen Frankrike, Belgien och Ungern) inte beaktade relevanta

²⁴ Ibidem, punkt 46.

²⁵ Min kursivering.

²⁶ Som jag kommer att förklara nedan påverkar detta naturligtvis inte det faktum att en nationell bestämmelses förenlighet med en bestämmelse i unionens sekundärrätt (såsom, *in casu*, artikel 44.2 i förordning nr 987/2009) inte nödvändigtvis innebär att tillämpningen av denna rättsakt inte omfattas av bestämmelserna i EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 april 2013, Jeltens m.fl., C-443/11, EU:C:2013:224, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

”perioder för vård av barn” enligt sin egen lagstiftning. Följaktligen har EU-domstolen hittills endast tillämpat kriteriet ”tillräckligt nära samband” i ett sammanhang där det var uppenbart att medlemsstat B inte beaktade relevanta ”perioder för vård av barn”.²⁷

43. Enligt min mening följer det av vad som anförts ovan att ett ”tillräckligt nära samband” mellan ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B och ”försäkringsperioder” som fullgjorts i medlemsstat A inte kan fastställas om det inte står klart att ifrågavarande ”perioder för vård av barn” inte beaktas enligt lagstiftningen i medlemsstat B. Detta villkor, som unionslagstiftaren uttryckligen infogade i artikel 44.2 i förordning nr 987/2009 ska, mot bakgrund av att medlemsstaterna är skyldiga att iaktta såväl denna bestämmelse som kriteriet ”tillräckligt nära samband” som EU-domstolen har utvecklat på grundval av artikel 21 FEUF, i tillämpliga delar anses gälla då detta kriterium åberopas som grund.

44. Med detta sagt vill jag för det andra klargöra att om att medlemsstat B, i situationer där artikel 44.2 i förordning 987/2009 är tillämplig, kan anses beakta ”perioder för vård av barn” enligt sin lagstiftning, även när sådana perioder likställs med ”bosättningsperioder”, snarare än ”försäkringsperioder”. Enligt artikel 44.1 i förordning nr 987/2009 avses nämligen med ”period för vård av barn” ”perioder som enligt en medlemsstats lagstiftning tillgodoräknas eller ger ett tillägg till en pension uttryckligen på grund av att en person har haft vård om ett barn, oavsett vilken metod som används för att beräkna perioderna”.

45. Det följer av denna vida definition att det räcker med att kontrollera huruvida ”perioder för vård av barn” tillgodoräknas (eller ger ett tillägg till en pension) enligt pensionslagstiftningen i medlemsstat B, i den mening som avses i artikel 44.2 i den förordningen, för att avgöra huruvida sådana perioder beaktas enligt lagstiftningen i denna medlemsstat. Det saknar betydelse hur dessa perioder tillgodoräknas, inbegripet om de tillgodoräknas som en ”försäkringsperiod” eller en ”bosättningsperiod”.

46. Enligt min mening, och med samma logik som i punkterna 39 och 40 ovan, ska denna definition i tillämpliga delar gälla vid tillämpningen av kriteriet ”tillräckligt nära samband” som utvecklats på grundval av artikel 21 FEUF. I annat fall skulle en person nämligen få rätt att få samma period som ägnats åt vård av barn beaktad två gånger (enligt lagstiftningen i såväl medlemsstat A som medlemsstat B) för det fall att medlemsstat B endast beaktar en sådan period som en ”bosättningsperiod” och inte som en ”försäkringsperiod”.²⁸ Ett sådant resultat skulle strida mot den övergripande logiken i förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 och gå utöver vad som krävs enligt artikel 21 FEUF. Samtidigt skulle ett sådant resultat även kunna inverka menligt på unionsmedborgarnas rätt att utöva sin fria rörlighet, eftersom unionsmedborgarna – i det motsatta scenariot – inte skulle kunna få den tid som de ägnat åt vård av barn i medlemsstat B

²⁷ Med tanke på att EU-domstolen i domarna i målet *Elsen*, i målet *Kauer*, i målet *Reichel-Albert* och i målet *Pensionsversicherungsanstalt* inte öppet uttalade att lagstiftningen i medlemsstat B inte föreskrev att relevanta ”perioder för vård av barn” skulle beaktas, skulle dessa domar även kunna tolkas så, att lagstiftningen i medlemsstat A bör tillämpas på sådana perioder *till uteslutande av lagstiftningen i medlemsstat B* (till stöd för denna tolkning, se domarna i målet *Elsen* (punkt 28), och i målet *Kauer* (punkterna 30 och 31)). Jag anser emellertid att denna tolkning är felaktig, åtminstone när förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 är tidsmässigt tillämpliga (*ratione temporis*) (vilket inte var fallet i domarna i målet *Elsen*, i målet *Kauer* och i målet *Reichel-Albert*). Det skulle nämligen innebära att en person, enligt kriteriet ”tillräckligt nära samband”, *bara* skulle kunna åberopa lagstiftningen i medlemsstat A, medan samma person enligt artikel 44.2 i förordning nr 987/2009 skulle kunna stödja sig på lagstiftningen i medlemsstat B och, om en ”period för vård av barn” inte beaktades enligt denna lagstiftning, på lagstiftningen i medlemsstat A (vederbörande skulle i princip få en dubbel ”chans” till att få sådana perioder beaktade). Enligt min mening kan kriteriet ”tillräckligt nära samband”, som utvecklades på grundval av artikel 21 FEUF, inte ge unionsmedborgarna sämre skydd än denna bestämmelse.

²⁸ I ett sådant scenario skulle medlemsstat B anses *inte* tillåta att ”perioder för vård av barn” beaktades enligt dess lagstiftning. Medlemsstat A skulle därför, med tillämpning av kriteriet ”tillräckligt nära samband”, vara skyldig att tillämpa sin lagstiftning på de perioder som ägnats åt vård av barn i medlemsstat B. I praktiken skulle dessa perioder emellertid fortfarande tillgodoräknas som ”bosättningsperioder” enligt lagstiftningen i medlemsstat B.

beaktad av medlemsstat A om en sådan period enligt lagstiftningen i den medlemsstaten skulle betraktas som en "bosättningsperiod" i stället för som en "försäkringsperiod". Det ska i detta avseende erinras om att det följer av EU-domstolens dom i målet Pensionsversicherungsanstalt att unionslagstiftaren, när den antog artikel 44 i förordning nr 987/2009, gav konkret uttryck åt endast vissa av de skyldigheter att beakta "perioder för vård av barn" som följer av artikel 21 FEUF. Eftersom dessa skyldigheter har större räckvidd än de som stadfästas i denna sekundärrättsakt, anser jag att begreppet "perioder för vård av barn" inte kan definieras snävare enligt artikel 21 FEUF än enligt artikel 44 i förordning nr 987/2009.

47. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att fastställa huruvida "perioder för vård av barn" redan beaktas enligt lagstiftningen i medlemsstat B (Nederländerna) i det aktuella målet vid den nationella domstolen. Med förbehåll för den domstolens kontroll erinrar jag om att tvisten i det nationella målet gäller VA:s rätt till förmåner vid invaliditet och inte till ålderspension.²⁹ Nederländernas regering förklarade vid förhandlingen att dess nationella lagstiftning inte tillåter att invaliditetsförmåner beviljas egenföretagare såsom VA och att det endast är i samband med beviljandet av en annan typ av pension, nämligen ålderspension, som "perioder för vård av barn" kan likställas med "bosättningsperioder". Denna regering uppgav vidare att eftersom det nationella målet endast avser beviljande av invaliditetsförmåner ska det anses att någon period för vård av barn *inte* beaktas enligt lagstiftningen i den medlemsstaten.³⁰

48. Efter att ha gjort dessa kommentarer som besvarar den hänskjutande domstolens första fråga, kommer jag nu att övergå till att undersöka huruvida kriteriet "tillräckligt nära samband" som EU-domstolen tillämpade i domarna i målet Elsen, i målet Kauer och i målet Reichel-Albert, samt, mer nyligen, i domen i målet Pensionsversicherungsanstalt, är uppfyllt i förevarande mål.

B. Den andra frågan: Vad ska anses utgöra ett "tillräckligt nära samband"?

49. Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida den i artikel 21 FEUF föreskrivna skyldigheten för medlemsstat A (här Tyskland) att beakta "perioder för vård av barn" även är tillämplig när, såsom är fallet i det nationella målet, den berörda personen betalade avgifter till följd av sin "anställning" eller "verksamhet som egenföretagare" i denna medlemsstat först *efter* det att han eller hon varit hemma för vård av barn i en eller flera andra medlemsstater, och inte *innan* barnen föddes. I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen uttryckligen hänvisat till domarna i målet Elsen, i målet Kauer och i målet Reichel-Albert, i vilka EU-domstolen myntade och utvecklade kriteriet "tillräckligt nära samband".

50. Jag kommer att förklara dels varför jag anser att man, i ett sammanhang där förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 är tidsmässigt tillämpliga (*ratione temporis*), bör motstå frestelsen att tänja alltför mycket på kriteriet "tillräckligt nära samband", dels varför jag anser att ett sådant

²⁹ Jag noterar att den tyska regeringen har gjort gällande att det enda som är av betydelse för att "perioder för vård av barn" ska anses ha "beaktats" enligt lagstiftningen i medlemsstat B är att de enligt denna lagstiftning tillgodoräknas någon form av pension (vare sig det handlar om ålders- eller invaliditetspension). Jag delar inte denna uppfattning. Enligt min mening måste man överväga huruvida de tillgodoräknas den specifika typ av pension som är i fråga.

³⁰ För fullständighetens skull vill jag påpeka att den nederländska regeringen har gjort gällande att den medlemsstat som är behörig enligt avdelning II i förordning nr 883/2004 i förevarande fall inte är Nederländerna, utan Tyskland, eftersom VA:s invaliditet uppstod medan hon bodde och arbetade i Tyskland. Enligt min mening är en sådan tolkning uppenbart felaktig. För att avgöra vilken lagstiftning som ska tillämpas på en viss period (såsom, *in casu*, en "period för vård av barn") måste man nämligen beakta den berörda personens situation under den perioden, och inte den dag då han eller hon fick rätt till pension.

samband kan föreligga även om en person inte till följd av ”anställning” eller ”verksamhet som egenföretagare” har betalat avgifter till det lagstadgade pensionsförsäkringssystemet i medlemsstat A innan han eller hon flyttade till medlemsstat B för att vara hemma med barn.

1. Kriteriet ”tillräckligt nära samband” efter domen i målet *Pensionsversicherungsanstalt*

51. Såsom jag förklarade i mitt förslag till avgörande i målet *Pensionsversicherungsanstalt*,³¹ anser jag att unionslagstiftaren, när den antog artikel 44.2 i förordning nr 987/2009, gjorde ett medvetet val att *inte* hänvisa till det kriterium avseende ett ”tillräckligt nära samband” som EU-domstolen hade formulerat inom ramen för tillämpningen av den tidigare ordningen (det vill säga, i ett sammanhang där förordning nr 1408/71 var tidsmässigt tillämplig). Eftersom denna bestämmelse är av senare datum än domarna i målet *Elsen* och i målet *Kauer* (men inte än domen i målet *Reichel-Albert*), kunde lagstiftaren, om denne så hade velat, uttryckligen ha utformat den på ett sådant sätt att den fullständigt införlivade detta kriterium i unionens sekundärlagstiftning. Ändå valde den att inte göra det, kanske på grund av att detta kriterium till sin natur inte är lika tydligt som (och formulerat på ett mer öppet sätt än) de tre klart definierade villkoren i artikel 44.2 i förordning nr 987/2009, och att denna bestämmelse syftade till att införa ett (begränsat och klart avgränsat) undantag från de behörighetsregler som föreskrivs i avdelning II i förordning nr 883/2004.³²

52. Det är av dessa, men även av andra, skäl³³ som jag anser att man, även om EU-domstolen nu, tvärt emot till mitt förslag,³⁴ har beslutat att kriteriet ”tillräckligt nära samband” fortfarande är relevant i situationer där förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 (snarare än förordning nr 1408/71) är tidsmässigt tillämpliga (*ratione temporis*), bör stå emot frestelsen att uppmuntra till att ett ständigt ökande antal situationer omfattas av kriteriet ”tillräckligt nära samband”, och då inte på grundval av dessa förordningar utan på grundval av artikel 21 FEUF.

53. Flera faktorer skulle kunna bidra till detta fenomen. För det första är det, som jag just har förklarat, inte klart vad som ska anses utgöra en ”tillräckligt nära samband”. Kriteriet ”tillräckligt nära samband” är till sin natur öppet och beroende av vad som kan anses utgöra relevanta omständigheter i varje enskilt fall. Andra faktorer, däribland att klaganden uteslutande hade arbetat i medlemsstat A eller att denne uteslutande hade betalat avgifter i denna medlemsstat, framhölls i domarna i målet *Elsen*, i målet *Kauer*, i målet *Reichel-Albert* och i målet *Pensionsversicherungsanstalt*, utan att någon av dem utpekades som avgörande.³⁵ För det andra har EU-domstolen hittills alltid funnit att det förelåg ett ”tillräckligt nära samband” och aldrig att ett sådant samband saknades. Tidigare domar i vilka detta kriterium har tillämpats vittnar nämligen om att EU-domstolen har haft en tendens att utvidga snarare än begränsa antalet situationer i vilka medlemsstat A kan vara skyldig att tillämpa sin lagstiftning på ”perioder för

³¹ C-576/20, EU:C:2022:75, punkterna 60–63.

³² Ibidem, punkterna 64 och 65.

³³ Som i synnerhet är knutna till den omständigheten att lagstiftning i en medlemsstat som perfekt återspeglar innehållet i artikel 44.2 i förordning nr 987/2009, till följd av domen i målet *Pensionsversicherungsanstalt*, skulle kunna anses strida mot artikel 21 FEUF om den inte tillåter att ”perioder av vård av barn” beaktas i andra situationer (då sådana situationer är svåra att förutse med hänsyn till att kriteriet ”tillräckligt nära samband” till sin natur är oklart).

³⁴ Se mitt förslag till avgörande i målet *Pensionsversicherungsanstalt*.

³⁵ I sin dom i målet *Elsen* fann EU-domstolen exempelvis att det fanns ett ”nära samband” mellan dessa perioder och Ursula Elsens perioder av yrkesarbete i Tyskland, varför hon inte kunde anses ha upphört med all yrkesverksamhet i Tyskland och av detta skäl omfattades av lagstiftningen i den medlemsstat där hon var bosatt (Frankrike). I domen i målet *Reichel-Albert* tycks EU-domstolens slutsats däremot på ett eller annat sätt ha påverkats av andra överväganden. För det första hade Doris Reichel-Albert uteslutande arbetat och gjort inbetalningar i en och samma medlemsstat (Tyskland), såväl före som efter det tillfälliga bytet av bostadsort till en annan medlemsstat (Belgien), i vilken hon aldrig hade arbetat. För det andra hade hon flyttat till Belgien av rent familjemässiga skäl och direkt från Tyskland, där hon hade arbetat fram till en månad före flytten.

vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B. I domen i målet Elsen såväl som i domen i målet Kauer omfattades exempelvis klaganden av lagstiftningen i medlemsstat A ända fram till dess att de ”perioder för vård av barn” som fullgjordes utomlands började löpa,³⁶ medan så inte var fallet vad avsåg klagandena i domarna i målet Reichel-Albert och i målet Pensionsversicherungsanstalt,³⁷ vilket dock inte hindrade EU-domstolen från att slå fast att det förelåg ett ”tillräckligt nära samband”.

54. Mot bakgrund av dessa överväganden är det knappast förvånande att den hänskjutande domstolen i sin begäran om förhandsavgörande angav en rad olika omständigheter (såsom att VA:s hela yrkeserfarenhet är knuten till Tyskland, att hon uteslutande gick i skola i Tyskland eller att hon bosatte sig i Nederländerna endast några kilometer från gränsen till Tyskland och att hennes barn gick i skola i Tyskland) som potentiellt relevanta för att fastställa förekomsten av ett ”tillräckligt nära samband”.³⁸

55. I följande avsnitt kommer jag att försöka klargöra räckvidden av detta kriterium. Jag kommer att börja med under a) att redogöra för de omständigheter som enligt min mening *inte* är relevanta för att fastställa förekomsten av ett sådant samband, för att sedan under b) framhålla vilka omständigheter som jag däremot anser vara avgörande.

a) Irrelevanta omständigheter

56. För det första, med hänsyn till att kriteriet ”tillräckligt nära samband” utvecklades i mål där EU-domstolen prövade två frågor (nämligen dels huruvida medlemsstat A var skyldig att tillämpa sin lagstiftning på de perioder för vård av barn som fullgjorts i medlemsstat B, dels, när så var fallet, huruvida denna lagstiftning behandlade dessa perioder som om de hade fullgjorts på dess territorium och därmed var förenlig med artikel 21 FEUF),³⁹ kan det vara frestande att anse att den rättspraxis som är relevant för den andra av dessa frågor även är relevant för den första.

57. I detta avseende noterar jag att EU-domstolen i sin dom i målet Pensionsversicherungsanstalt bland annat erinrade om att nationella bestämmelser som missgynnar vissa nationella medborgare enbart på grund av att de har utnyttjat rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat ska anses medföra en särbehandling som strider mot de principer som ligger till grund för ställningen som unionsmedborgare vid utövandet av rätten att fritt röra sig.⁴⁰ Jag håller med om att för det fall VA i det aktuella målet hade varit hemma för vård av barn i Tyskland, så skulle relevanta ”perioder för vård av barn” automatiskt ha beaktats enligt tillämplig tysk lagstiftning (det vill säga enligt 56 § stycke 3 första meningen SGB VI). Liksom klagandena i målet Elsen, i målet Kauer, i målet Reichel-Albert och i målet Pensionsversicherungsanstalt missgynnades VA enbart av den anledningen att hon var hemma för vård av barn i Nederländerna i stället för i Tyskland.

³⁶ Se domen i målet Elsen (punkt 26) och domen i målet Kauer (punkt 32).

³⁷ I dessa båda mål hade klaganden nämligen upphört att omfattas av lagstiftningen i medlemsstat A flera månader eller till och med mer än ett år innan dessa perioder började löpa.

³⁸ Se punkt 23 ovan.

³⁹ Såsom jag förklarade i mitt förslag till avgörande i målet Pensionsversicherungsanstalt (C-576/20, EU:C:2022:75, punkt 38) kretsade EU-domstolens praxis, som jag förstår den, innan förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 trädde i kraft, kring en prövning i två steg som grundades på tillämpligheten av lagstiftningen i medlemsstat A på ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B, så länge det fanns ett ”nära samband” eller ett ”tillräckligt nära samband” mellan dessa perioder och perioder med yrkesverksamhet som fullgjorts i medlemsstat A (steg 1), och skyldigheten, vilken härrör från artikel 21 FEUF, att sådan lagstiftning ska behandla de ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B som om de hade ägt rum i medlemsstat A (det vill säga behandla sådana perioder likvärdigt) (steg 2).

⁴⁰ Se domen i målet Pensionsversicherungsanstalt (punkt 61) och domen i målet Reichel-Albert (punkt 42 och där angiven rättspraxis).

58. Jag anser emellertid att den omständigheten att en person, såsom VA i det nationella målet, missgynnas av att de ”perioder för vård av barn” som vederbörande har fullgjort utomlands inte ska beaktas av medlemsstat A inte i sig är relevant för frågan huruvida det finns ett ”tillräckligt nära samband” mellan de ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B och de ”försäkringsperioder” som vederbörande fullgjort i medlemsstat A. Den handlar snarare om huruvida lagstiftningen i medlemsstat A är förenlig med artikel 21 FEUF.

59. Enligt min mening är de båda frågorna skilda från varandra och kan inte slås samman. Detta bekräftades av EU-domstolen i domen i målet Pensionsversicherungsanstalt.⁴¹ Enbart den omständigheten att en person såsom VA missgynnas på grund av att de ”perioder för vård av barn” som vederbörande har fullgjort i medlemsstat B inte ska beaktas av medlemsstat A kan således inte åberopas för att utöka antalet situationer där det föreligger ett ”tillräckligt nära samband”.⁴²

60. För det andra noterar jag att de flesta av de argument som den tyska regeringen framförde vid förhandlingen fokuserade på den omständigheten att VA har starkare band till Nederländerna än till Tyskland. Enligt denna regering skulle Tyskland därför inte vara skyldigt att tillämpa sin lagstiftning på de ”perioder för vård av barn” som VA fullgjort i Nederländerna.

61. Jag delar inte denna bedömning. Enligt min mening utgör enbart den omständigheten att den berörda personen även har anknytning till det sociala trygghetssystemet i medlemsstat B under relevanta ”perioder för vård av barn” (exempelvis för att personen omfattas av obligatorisk försäkring i denna medlemsstat under dessa perioder) inte hinder för att lagstiftningen i medlemsstat A är tillämplig på dessa perioder. Såsom jag förklarade i mitt svar på den första frågan är syftet med kriteriet ”tillräckligt nära samband” *inte* är att fastställa – utifrån vilket socialförsäkringssystem som klaganden har närmast anknytning till – vilken lagstiftning (av lagstiftningarna i medlemsstat A och medlemsstat B) som är tillämplig. Syftet med detta kriterium är snarare att införa en subsidiär behörighet för medlemsstat A, vilket inte påverkar det faktum att om ”perioder för vård av barn” beaktas enligt lagstiftningen i medlemsstat B, så är endast den medlemsstatens lagstiftning tillämplig.

62. I detta hänseende vill jag erinra om att kriteriet ”tillräckligt nära samband”, såsom kommissionen framhöll vid förhandlingen, först utvecklades av EU-domstolen i domen i målet Elsen, som rörde en gränsarbetare. Gränsarbetare har oundvikligen anknytning både till den medlemsstat där de arbetar och till den medlemsstat där de är bosatta. Det står därför klart att enbart den omständigheten att en person har anknytning till medlemsstat B inte hindrar att en sådan person även kan ha ett ”tillräckligt nära samband” med det sociala trygghetssystemet i medlemsstat A.

63. För det tredje skulle man också kunna hävda att klaganden, för att det ska anses föreligga ett ”tillräckligt nära samband”, måste ha arbetat uteslutande i en medlemsstat (medlemsstat A) under sitt liv. EU-domstolen underströk nämligen detta faktum i sina domar i målet Elsen, i målet Kauer, i målet Reichel-Albert och i målet Pensionsversicherungsanstalt.

⁴¹ Se, särskilt, punkterna 63 och 64 i den domen.

⁴² Jag vill tillägga att om det enda kriteriet varje gång en person utövade sin rätt till fri rörlighet med tillämpning av bestämmelserna i EUF-fördraget var huruvida denna person skulle missgynnas eller inte om vederbörande inte kunde fortsätta att åberopa den medlemsstats lagstiftning som tidigare var tillämplig på honom eller henne, så skulle de regler som ingår i det samordningssystem som inrättats genom förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 bli totalt överflödiga. Ett sådant resultat skulle inte bara skapa stor osäkerhet för medlemsstaterna, utan även för unionsmedborgarna själva (och skulle därför i slutändan kunna skada snarare än underlätta deras utövande av den rätt till fri rörlighet som skyddas enligt dessa bestämmelser).

64. Jag ser dock två problem med detta synsätt. För det första skulle det missgynna unionsmedborgare som har arbetat i flera medlemsstater och som således har utövat sin rätt till fri rörlighet med tillämpning av bestämmelserna i EUF-fördraget. En person kan exempelvis ha arbetat endast i medlemsstat A såväl före som omedelbart efter det att han eller hon uppfostrade ett barn i medlemsstat B. Ska en sådan person berövas möjligheten att åberopa lagstiftningen i medlemsstat A för de ”perioder för vård av barn” som vederbörande fullgjort i medlemsstat B enbart på grund av att han eller hon därefter arbetat i medlemsstat C eller medlemsstat B?

65. För det andra skulle ett sådant synsätt även kunna medföra oproportionerliga skyldigheter för medlemsstat A. Ponera att den berörda personen inte hade *någon som helst* anknytning till medlemsstat A innan han eller hon var hemma för vård av barn i medlemsstat B, men vederbörande därefter endast arbetade i medlemsstat A. Ska medlemsstat A vara skyldig att tillämpa sin lagstiftning på ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B, trots att den berörda personen först många år senare började arbeta i denna medlemsstat, enbart av det skälet att personen i fråga kan sägas ha arbetat uteslutande i den medlemsstaten?

66. Slutligen anser jag inte att förekomsten av ett ”tillräckligt nära samband”, såsom den hänskjutande domstolen har angett, kan grundas enbart på den omständigheten att den berörda personens liv efter barnens födelse ”främst varit inriktat” på det rättsliga, ekonomiska och sociala systemet i medlemsstat A (till exempel för att barnen går i skola i medlemsstat A eller för att hon bodde endast några kilometer från gränsen till denna medlemsstat). Detta kriterium är alltför osäkert och oförutsägbart och skulle inte bidra till att tydliggöra kriteriet ”tillräckligt nära samband”.

67. Efter dessa klargöranden återstår det för mig att redogöra för vilka överväganden som är avgörande för att fastställa att det föreligger ett ”tillräckligt nära samband”.

b) Avgörande överväganden

68. Jag anser det vara uppenbart att det som är avgörande för huruvida det föreligger ett ”tillräckligt nära samband” är att den berörda personen har fullgjort ”försäkringsperioder” i medlemsstat A *före* (men inte nödvändigtvis *efter*) att ha varit hemma för vård av barn i medlemsstat B (första kravet). Enligt min mening kan den omständigheten att den berörda personen har återgått till arbete i medlemsstat A *efter* det att de ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B avslutats stärka EU-domstolen i dess slutsats att det föreligger ett ”tillräckligt nära samband”. Det är dock inte en förutsättning för att det ska föreligga ett sådant samband.

69. Om den berörda personen, för att kunna dra nytta av lagstiftningen i medlemsstat A, var tvungen att återigen börja arbeta eller att fullgöra ytterligare ”försäkringsperioder” i denna medlemsstat efter att ha varit hemma för vård av barn i medlemsstat B, skulle vederbörande helt enkelt påverkas i utövandet av sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i andra medlemsstater enligt artikel 21 FEUF (eftersom den berörda personen, förutom när det gäller gränsarbetare, faktiskt skulle behöva flytta tillbaka till medlemsstat A för att kunna fullgöra ytterligare sådana ”försäkringsperioder”).

70. Dessutom anser jag att, även om de ”försäkringsperioder” som fullgjorts i medlemsstat A inte omedelbart måste föregå perioder av vård av barn, så måste medlemsstat A vara den sista medlemsstat i vilken den berörda personen har fullgjort ”försäkringsperioder” innan han eller hon var hemma för vård av barn i medlemsstat B (andra kravet). Om en person fullgör

”försäkringsperioder” i medlemsstat A, och därefter i medlemsstat C, innan vederbörande är hemma för vård av barn i medlemsstat B, så måste nämligen de ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i den medlemsstaten enligt min mening anses ha ett närmare samband med de ”försäkringsperioder” som fullgjorts i medlemsstat C än de perioder som fullgjorts i medlemsstat A. I en sådan situation är det medlemsstat C, snarare än medlemsstat A, som ska tillämpa sin lagstiftning på dessa perioder.⁴³

71. Jag vill tillägga att det andra kravet är förenligt med den regel som stadfästs i artikel 44.3 i förordning nr 987/2009, enligt vilken skyldigheten för medlemsstat A att beakta ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i medlemsstat B enligt dess egen lagstiftning inte längre ska tillämpas ”om den berörda personen omfattas eller börjar omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat på grund av personen har anställning eller bedriver verksamhet som egenföretagare”.

72. Av detta följer att kriteriet ”tillräckligt nära samband” enligt min mening ska vila på två grundläggande komponenter. För det första måste den berörda personen ha fullgjort ”försäkringsperioder” i medlemsstat A *före* (men inte nödvändigtvis efter) att ha varit hemma för vård av barn i medlemsstat B. För det andra måste medlemsstat A vara den sista medlemsstat i vilken den berörda personen fullgjorde sådana ”försäkringsperioder” innan han eller hon var hemma för vård av barn i medlemsstat B.

2. Tillämpning på en situation såsom den som är aktuell i det nationella målet

73. I domslutet i domen i målet Pensionsversicherungsanstalt betonade EU-domstolen uttryckligen att den berörda personen uteslutande hade betalat avgifter i medlemsstat A, såväl före som efter det att familjen flyttade till en annan medlemsstat, där de var hemma för vård av barn. Med hänsyn till denna formulering kan man, såsom den hänskjutande domstolen har gjort i förevarande mål, fråga sig huruvida kriteriet ”tillräckligt nära samband” är uppfyllt i en situation såsom den som är aktuell i det nationella målet, där VA fullgjorde vad jag uppfattar som perioder som kan likställas med ”försäkringsperioder” i medlemsstat A (Tyskland) innan hon var hemma för vård av barn i medlemsstat B (Nederländerna), men började betala avgifter till förstnämnda medlemsstats lagstadgade försäkringssystem först flera år efter det att hon inte längre var hemma för vård av sina barn.

74. Såsom jag redan har påpekat i punkt 35 ovan, kan denna omständighet enligt min mening inte i sig hindra att lagstiftningen i medlemsstat A (Tyskland) ska anses tillämplig på de omtvistade perioderna.

75. I detta hänseende måste jag medge att det är rimligt att i princip göra en persons rätt till pension beroende av att denne har betalat avgifter till det lagstadgade pensionssystemet i den medlemsstat som är ansvarig för att bevilja en sådan pension. Jag kan därför förstå varför vissa medlemsstater kan vilja begränsa vad som ska betraktas som ”försäkringsperioder” till perioder under vilka den berörda personen faktiskt har betalat avgifter till följd av ”anställning” eller ”verksamhet som egenföretagare”. Det ändrar dock inte det faktum att andra medlemsstater,

⁴³ Här vill jag även erinra om att EU-domstolen vad gäller artikel 45 FEUF, som rör den fria rörligheten för arbetstagare, redan har slagit fast att en situation som bygger på en rad omständigheter som är alltför hypotetiska och indirekta inte kan påverka arbetstagarens val att utöva sin rätt till fri rörlighet och därmed inte kan anses utgöra ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare (se dom av den 24 november 2022, MCM (Studiestöd för studier utomlands), C-638/20, EU:C:2022:916, punkt 35 och där angiven rättspraxis). Enligt min mening är dessa överväganden även tillämpliga inom ramen för tillämpningen av artikel 21 FEUF. ”Perioderna för vård av barn” kan således inte vara alltför distanserade eller frikopplade från de ”försäkringsperioder” som fullgjorts i medlemsstat A.

däribland Tyskland, tillåter att vissa perioder i en persons liv, under vilka vederbörande inte betalar några sådana avgifter och inte är "anställd" eller "egenföretagare" (och som således inte omfattas av obligatorisk försäkring), likställs med "försäkringsperioder".

76. På denna punkt erinrar jag om att beteckningen "försäkringsperiod" enligt artikel 1 t i förordning nr 883/2004 inte är begränsad till "avgiftsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare ...". Denna beteckning gäller även för "alla perioder som ... enligt den lagstiftningen erkänns som likvärdiga med försäkringsperioder". Härav följer att "försäkringsperioder", i den mening som avses i denna bestämmelse, kan fullgöras av en person i en medlemsstat, även om han eller hon inte betalar avgifter till det lagstadgade försäkringssystemet (och inte är arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare) i denna medlemsstat.

77. *In casu* förefaller den tyska regeringen enligt min mening indikera att de perioder av yrkesutbildning som VA fullgjorde i Tyskland innan hon gick vidare till att vara hemma för vård av barn i Nederländerna är att jämföra med "försäkringsperioder", i den mening som avses i 58 § stycke 1 SGB VI. Den hänskjutande domstolen har gjort ett liknande uttalande i sin begäran om förhandsavgörande. Nämnda domstol konstaterar nämligen att motsvarande "tillgodoräknandeperioder" eller "pensionsgrundande perioder" har registrerats i VA:s försäkringshistorik för de perioder under vilka hon genomgick denna yrkesutbildning.

78. Tyskland är dessutom den sista medlemsstat i vilken VA fullgjorde "försäkringsperioder" innan hon flyttade till Nederländerna.

79. Följaktligen, och med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, är jag, mot bakgrund av de överväganden som jag har framhållit i punkterna 68–72 ovan, benägen att anse att lagstiftningen i medlemsstat A (Tyskland) är tillämplig på de omtvistade perioderna och att denna medlemsstat enligt artikel 21 FEUF är skyldig att beakta dessa perioder som om de hade fullgjorts på dess territorium.⁴⁴

V. Förslag till avgörande

80. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att EU-domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Överdomstolen för socialrättsliga mål i Nordrhein-Westfalen, Tyskland) på följande sätt:

Artikel 44.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

ska tolkas så, att den medlemsstat som är ansvarig för betalning av pension är skyldig att tillämpa sin lagstiftning och beakta "perioder för vård av barn" som fullgjorts i en annan medlemsstat som om dessa perioder hade fullgjorts på dess territorium, i enlighet med artikel 21 FEUF, under förutsättning, för det första, att den berörda personen har fullgjort "försäkringsperioder" i den

⁴⁴ När det gäller frågan huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är förenlig med artikel 21 FEUF (det andra steget som jag hänvisade till i fotnot 39 ovan), konstaterar jag att EU-domstolen redan i domarna i målet *Elsen* (punkt 34) och i målet *Reichel-Albert* (punkt 39) tog tillfället i akt att, för såvitt avsåg de tidigare (identiska) versionerna av de i det nationella målet omtvistade bestämmelserna, konstatera att dessa bestämmelser missgynnade unionsmedborgare som hade utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium som säkerställdes genom artikel 21 FEUF, och således stred mot denna bestämmelse. Enligt min mening är denna slutsats fortfarande giltig.

första medlemsstaten innan han eller hon fullgjorde dessa ”perioder för vård av barn” och, för det andra, att denna medlemsstat är den sista medlemsstat i vilken han eller hon fullgjorde sådana ”försäkringsperioder” innan han eller hon flyttade. Den första medlemsstaten är inte skyldig att beakta ”perioder för vård av barn” som fullgjorts i den andra medlemsstaten om denna medlemsstat redan beaktar sådana perioder enligt sin egen lagstiftning. En ”försäkringsperiod” kan innefatta en period som likställs med en ”försäkringsperiod” enligt den nationella lagstiftningen i den medlemsstat som är ansvarig för betalningen av pensionen under vilken inga avgifter betalades till det lagstadgade pensionsförsäkringssystemet i den medlemsstaten.