



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 5 november 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Social trygghet — Förordning (EEG) nr 1408/71 — Artiklarna 12, 45, 46 och 94 — Nationell lagstiftning enligt vilken en pension endast kan beviljas om inbetalningarna till socialförsäkringen såvitt avser ålderspension upphör — Förvärv av den försäkringsperiod som fattas genom retroaktiva inbetalningar — Sammanfallande försäkringsperioder i flera medlemsstater — Möjlighet för den försäkrade att undgå bestämmelsen om sammanläggning av inbetalnings- och försäkringsperioder — Indragning av den beviljade pensionen och krav om återbetalning av överskjutande pensionsbelopp — Skyldighet att betala ränta”

I mål C-103/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) genom beslut av den 12 februari 2013, som inkom till domstolen den 4 mars 2013, i målet

Snezhana Somova

mot

Glaven direktor na Stolichno upravlenie ”Sotsialno osiguryavane”,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna E. Levits, M. Berger (referent), S. Rodin och F. Biltgen,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 januari 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Bulgariens regering, genom E. Petranova och Y. Atanasov, båda i egenskap av ombud,
- Irlands regering, genom E. Creedon, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Kellerbauer, D. Roussanov, V. Kreuzschitz och S. Petrova, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk:bulgariska.

och efter att den 5 mars 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 48 första stycket a FEUF och 49 FEUF samt artiklarna 12.1, 12.2, 46.1, 46.2 och 94.2 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, vilken ändrats och uppdaterats genom rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EUT L 28, 1997, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1992/2006 av den 18 december 2006 (EUT L 392, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Snezhana Somova och Glaven direktor na Stolichno upravlenie "Sotsialno osiguryavane" (generaldirektör för socialförsäkringsmyndigheten i Sofia) (nedan kallad SUSO). Målet rör SUSO:s beslut att kräva återbetalning av belopp som mottagits såsom individuell ålderspension, jämte ränta, på den grunden att pensionen beviljats i strid med artikel 94.1 i socialförsäkringslagen (Kodeks za sotsialno osiguryavane) (nedan kallad KSO).

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftning

- 3 Förordning nr 1408/71, vilken gällde vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, har upphävts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1)
- 4 I punkterna 1 och 2 i artikel 12 i förordning nr 1408/71 ("Förhindrande av sammanträffande av förmåner") föreskrevs följande:

"1. Denna förordning kan inte åberopas för att få eller bevara en rätt till flera förmåner av samma slag för samma period av obligatorisk försäkring. Detta gäller dock inte förmåner som utges på grund av invaliditet, ålderdom, dödsfall (pensioner) eller arbetssjukdom och som beviljas av två eller flera medlemsstaters institutioner enligt bestämmelserna i artikel 41, 43.2, 43.3, 46, 50, 51 eller 60.1 b.

2. Om något annat inte föreskrivs i denna förordning får bestämmelserna i en medlemsstats lagstiftning om minskning, innehållande eller indragning av förmåner vid sammanträffande med andra sociala trygghetsförmåner eller annan inkomst åberopas även om sådana förmåner har förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning eller om sådan inkomst har förvärvats inom en annan medlemsstats territorium."

- 5 Artikel 44 i samma förordning har rubriken "Allmänna bestämmelser om beviljande av förmåner till anställda eller egenföretagare som har omfattats av lagstiftningen i två eller flera medlemsstater". I artikel 44.1 och 44.2 föreskrevs följande:

"1. Rätten till förmåner för en anställd eller egenföretagare som har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning, eller för hans efterlevande, skall fastställas enligt bestämmelserna i detta kapitel.

2. Om inte annat följer av bestämmelserna i artikel 49 skall en ansökan om förmåner som personen lämnar in avse all lagstiftning som den anställda eller egenföretagaren har omfattats av. Undantag från denna regel skall göras om personen uttryckligen begär att beviljandet av de förmåner vid ålderdom som han har rätt till enligt lagstiftningen i en eller flera medlemsstater skjuts upp.”

- 6 Artikel 45 i förordning nr 1408/71 har rubriken ”Beaktande av försäkrings- eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt den lagstiftning som en anställd eller egenföretagare har omfattats av, för att få, bibehålla eller återfå rätt till förmåner”. I artikel 45.1 föreskrevs följande:

”Om en medlemsstats lagstiftning för förvärv, bibehållande eller återfående av rätten till förmåner enligt ett system som inte är ett särskilt system som avses i punkt 2 eller 3 kräver att försäkrings- eller bosättningsperioder har fullgjorts, skall den behöriga institutionen i den medlemsstaten, i förekommande fall, beakta försäkrings- eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt andra medlemsstaters lagstiftning oavsett om sådana perioder har fullgjorts enligt ett allmänt system eller enligt ett särskilt system och oavsett om så skett som anställd eller som egenföretagare. Dessa perioder skall därvid beaktas som om de hade fullgjorts enligt den lagstiftning som institutionen tillämpar.”

- 7 Artikel 46 i förordningen har rubriken ”Beviljande av förmåner”. I artikel 46.1 och 46.2 föreskrevs följande:

”1. Om de villkor som krävs enligt en medlemsstats lagstiftning för rätt till förmåner har uppfyllts utan tillämpning av artikel 45 eller artikel 40.3, skall följande regler gälla:

- a) Den behöriga institutionen skall beräkna det förmånsbelopp som skall utbetalas
- i) å ena sidan, endast enligt bestämmelserna i den lagstiftning som den tillämpar,
- ii) å andra sidan, enligt punkt 2.
- b) Den behöriga institutionen kan dock underlåta att företa beräkningen i enlighet med a ii om resultatet av denna beräkning, bortsett från skillnader som uppstår vid avrundningen av siffror, är lika med eller lägre än resultatet av beräkningen enligt a i, om inte denna institution tillämpar en lagstiftning som innehåller regler om förhindrande av sammanträffande av förmåner som avses i artiklarna 46b och 46c eller om nämnda institutioner tillämpar en lagstiftning som innehåller regler om förhindrande av sammanträffande av förmåner i fall som avses i artikel 46c, under förutsättning att nämnda lagstiftning föreskriver att förmåner av annat slag skall beaktas endast på grundval av förhållandet mellan de försäkrings- eller bosättningsperioder som har fullgjorts enbart enligt denna lagstiftning och de försäkrings- eller bosättningsperioder som krävs enligt denna lagstiftning för att få rätt till hel förmån.

I bilaga IV C anges för varje medlemsstat de fall när två beräkningar skulle medföra ett sådant resultat.

2. Om villkoren i en medlemsstats lagstiftning för rätt till förmåner uppfylls endast efter tillämpning av artikel 45 och/eller artikel 40.3 skall följande regler tillämpas:

...”

- 8 I artikel 84a i förordningen, med rubriken ”Kontakter mellan institutioner och personer som omfattas av denna förordning”, föreskrevs följande:

”1. De institutioner och personer som omfattas av denna förordning skall vara skyldiga att informera och samarbeta med varandra för att säkerställa en korrekt tillämpning av denna förordning.

Institutionerna skall enligt principen om en god förvaltning svara på alla förfrågningar inom rimlig tid och skall därvid till berörda personer tillhandahålla all information som kan behövas för att dessa personer skall kunna utöva de rättigheter som de tilldelas genom denna förordning.

De berörda personerna skall så snart som möjligt informera institutionerna i den behöriga staten och i bosättningsstaten om alla förändringar i sin personliga situation eller familjesituation som påverkar deras rätt till förmåner enligt denna förordning.

2. Om den informationsskyldighet som avses i punkt 1 tredje stycket inte iakttas, får proportionella åtgärder vidtas i enlighet med nationell lagstiftning. Dessa åtgärder skall dock vara likvärdiga de åtgärder som tillämpas i liknande situationer enligt den interna rättsordningen och får inte göra det omöjligt eller alltför svårt att utöva de rättigheter som berörda personer tilldelas genom denna förordning.

3. Vid problem med tolkningen eller tillämpningen av denna förordning som skulle kunna äventyra rättigheterna för en person som omfattas av förordningen, skall institutionen i den behöriga staten eller den stat där den berörda personen är bosatt kontakta den eller de institutioner i den eller de medlemsstater som berörs. Om någon lösning inte kan hittas inom rimlig tid får de berörda myndigheterna begära att administrativa kommissionen agerar i ärendet.”

- 9 Artikel 94 i förordning nr 1408/71 innehåller övergångsbestämmelser för anställda. I artikel 94.2 föreskrevs följande:

”Alla försäkringsperioder och i förekommande fall alla anställnings- eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt en medlemsstats lagstiftning före den 1 oktober 1972 eller före den dag då förordningen började gälla inom denna medlemsstats territorium eller inom en del av den statens territorium skall beaktas vid fastställande av rätt till förmåner enligt denna förordning.”

- 10 Under bokstaven B (”Bulgarien”) i del C i bilaga IV till förordning 1408/71, med rubriken ”Fall som avses i förordningens artikel 46.1 b då beräkningen av förmåner kan ske med bortseende från förordningens artikel 46.2” föreskrevs följande:

”Alla ansökningar om pensioner som grundas på försäkringsperioder, ålderspensioner, invalidpensioner till följd av allmän sjukdom och efterlevandepensioner i samband med dessa pensioner.”

- 11 Bilaga VII till förordningen har rubriken ”Tillfällen vid vilka en person samtidigt skall omfattas av lagstiftningen i två medlemsstater”. I punkt 2 i denna bilaga föreskrevs följande:

”När en person är egenföretagare i Bulgarien och anställd i en annan medlemsstat.”

Bulgarisk rätt

- 12 I artikel 4.3 i KSO föreskrivs följande:

”Följande personer ska vara försäkrade mot invaliditet på grund av sjukdom samt mot ålderdom och dödsfall:

...

5. personer som arbetar utan att vara anställda och som uppbär en ersättning per månad som uppgår till eller överstiger minimillönen, efter avdrag för sådana kostnader som är avdragsgilla enligt lagstiftningen, när de inte är försäkrade på annan grund för samma månad.

6. personer som arbetar utan att vara anställda och som är försäkrade på annan grund för samma månad, oberoende av storleken av den ersättning de mottar.

...”

13 I dom nr 5 från Konstitutionen sad (konstitutionsdomstolen) av den 29 juni 2000 förklarades skyldigheten för pensionärer som är egenföretagare att vara försäkrade och göra inbetalningar strida mot konstitutionen. Dessa pensionärer och egenföretagare kan emellertid frivilligt försäkra sig mot de tre risker som nämns i artikel 4.3 i KSO.

14 Artikel 94 i KSO har rubriken ”Datum för beviljande av pension”. Artikel 94.1 hade, i den lydelse som var tillämplig på egenföretagare under perioden den 27 december 2005–den 31 december 2011, följande lydelse:

”Pension beviljas från det datum då pensionsrätten förvärvas och, när det gäller ålderspension, från försäkringens upphörande, såvida en ansökan härom tillsammans med erforderliga handlingar har getts in senast sex månader från förvärvandet av pensionsrätten eller, i förekommande fall, från försäkringens upphörande. Om handlingarna ges in efter utgången av fristen på sex månader från förvärvandet av pensionsrätten eller, i förekommande fall, från försäkringens upphörande ska pensionen beviljas från det datum då handlingarna ges in.”

15 Kravet enligt artikel 94 i KSO att försäkringens ska bringas att upphöra för att rätten till pension ska inträda upphävdes för egenföretagarnas räkning den 1 januari 2012.

16 Artikel 114 i KSO har rubriken ”Krav på återbetalning av belopp som betalats ut på felaktiga grunder”. I artikel 114.1 föreskrivs följande:

”Sådana belopp som betalats ut på felaktiga grunder såsom försäkringsförmåner ska, jämte ränta, återkrävas hos mottagaren.”

17 I artikel 9.3 och 9.5 i övergångs- och slutbestämmelserna i KSO föreskrivs följande:

”3. Vid fastställande av den försäkringsperiod som ska läggas till grund vid pensioneringen ska det även beaktas en sådan period under vilken den berörda personen uppnått den ålder som anges i artikel 68 första och andra styckena men under vilken det fattas fem års inbetalningar för att pensionsrätten ska inträda samt under vilken det har skett inbetalning av försäkringspremier som beräknats på grundval av den minimilön som egenföretagare har rätt till och som fastställts enligt lagen om finansiering av den obligatoriska statliga socialförsäkringen den dag då dessa inbetalningar gjordes, såvida denna period inte räknas som försäkringsperiod enligt någon annan bestämmelse i denna lag.

...

5. För en sådan försäkringsperiod som den försäkrade kan förvärva enligt punkt 3 inträder pensionsrätten den dag då socialförsäkringsinbetalningarna görs eller den dag då avbetalningsplanen för inbetalningarna godkänns.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Den 18 januari 2007 ansökte Snezhana Somova om ålderspension. Hon angav härvid att hon hade arbetat i Bulgarien från den 18 januari 1957 till den 31 maj 1996 och att hon, sedan den 4 juni 1996, inte längre var försäkrad. Ansökan avslogs i beslut av den 6 februari 2007 på den grunden att Snezhana

Somova, som hade gjort inbetalningar i Bulgarien under en försäkringsperiod på sammanlagt 33 år, 11 månader och 17 dagar, inte uppfyllde villkoren i den bulgariska lagen avseende ålder och inbetalningsperiod.

- 19 Den 22 juni 2007 ansökte Snezhana Somova om ålderspension på grundval av artikel 9 i övergångs- och slutbestämmelserna i KSO, i dess då gällande lydelse. Enligt denna artikel villkorades beviljandet av pensionen av att inbetalningar gjordes motsvarande den försäkringsperiod som fattades, det vill säga två år, sex månader och sjutton dagar. Genom beslut av den 5 juli 2007 godkändes Snezhana Somovas ansökan om en avbetalningsplan för de inbetalningar som fattades.
- 20 Samma dag intygade Snezhana Somovas dotter, i egenskap av ombud för Snezhana Somova, skriftligen att modern inte hade arbetat efter den 4 juni 1996 och att hon inte var försäkrad.
- 21 I beslut av den 11 juli 2007 beviljades Snezhana Somova ålderspension från den 5 juli 2007. Pensionen fastställdes till minimibeloppet. Detta belopp har justerats vid flera tillfällen.
- 22 Efter det att Snezhana Somova år 2011 gett in en ansökan om ålderspension till den behöriga socialförsäkringsmyndigheten i Österrike mottog SUSO den 20 september 2011 formulären E 001/AT och E 205/AT. Härav framgår att Snezhana Somova, under perioderna oktober 1995–december 2000 och januari 2001–juli 2011, har varit ansluten till socialförsäkringssystemet för egenföretagare enligt den österrikiska förbundslagen om socialförsäkring. Under dessa perioder arbetade Snezhana Somova som jordbrukare i Österrike.
- 23 SUSO konstaterade mot bakgrund härav att Snezhana Somova den 5 juli 2007, den dag då hon beviljades ålderspension, inte hade upphört med att göra inbetalningar till socialförsäkringen. SUSO återkallade, på grundval härav, genom tre olika beslut dels sitt beslut att bevilja Snezhana Somova ålderspension, dels de beslut varigenom pensionsbeloppet hade höjts. SUSO krävde även återbetalning av utbetalda belopp jämte ränta.
- 24 Snezhana Somova begärde omprövning av besluten, men SUSO fann, i beslut av den 2 december 2011, inte skäl att ändra sina tidigare beslut. SUSO ansåg att intyget av den 5 juli 2007, vilket upprättats av Snezhana Somovas ombud, inte bara avsåg upphörande av Snezhana Somovas socialförsäkring i Bulgarien, eftersom Snezhana Somova, enligt artikel 84 a i förordning nr 1408/71, var skyldig att informera den bulgariska socialförsäkringsmyndigheten om sin anslutning i en annan medlemsstat. Dessutom borde Snezhana Somovas försäkringsperiod i Österrike, enligt SUSO, ha beaktats enligt artiklarna 44.2 och 45 i förordningen, varvid artikel 9 i övergångs- och slutbestämmelserna i KSO inte skulle ha tillämpats.
- 25 Enligt Snezhana Somova är det inte relevant att hon var ansluten i Österrike då hon ansökte om pension i Bulgarien, eftersom det rörde sig om en anslutning till ett socialt trygghetssystem i en annan medlemsstat.
- 26 Mot denna bakgrund beslutade Administrativen sad Sofia-grad att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
 - ”1) Ska under sådana omständigheter som är för handen [i det nationella målet] artiklarna 48 första stycket a [FEUF] och 49 [FEUF] tolkas så, att de inte utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som den [i det nationella målet] aktuella, [det vill säga] artikel 94.1 i [KSO], enligt vilken det krävs att försäkringen har upphört för att ålderspension ska betalas till en medborgare i en medlemsstat som, vid den tidpunkt då vederbörande ansöker om pensionen, är verksam som egenföretagare i en annan medlemsstat och omfattas av tillämpningsområdet för [förordning nr 1408/71]?

- 2) Är det enligt artikel 94.2 i förordning nr 1408/71, jämförd med artikel 48 första stycket a FEUF, möjligt att göra undantag från regeln om sammanläggning av försäkringsperioder när det gäller försäkringsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat innan förordningen blev gällande i den medlemsstat i vilken ansökan om pension har getts in, att ge den försäkrade rätt att välja huruvida vederbörande vill återropa vissa perioder för sammanläggning, och att göra en bedömning av huruvida det ska göras en sammanläggning, när de perioder som endast fullgjorts enligt lagstiftningen i den stat där pensionsansökan getts in inte räcker för att ge rätt till pension, såvida detta inte avhjälpas genom retroaktiva inbetalningar till socialförsäkringen?

Är det under dessa omständigheter förenligt med artikel 48 första stycket a FEUF att den försäkrade, genom att i sin ansökan inte ange försäkringsperioder som denne fullgjort i en annan medlemsstat, kan undgå tillämpning av artikel 46.2 i förordning nr 1408/71 avseende sammanläggning av försäkringsperioderna efter det att nämnda förordning trätt i kraft?

- 3) Ska artikel 12.1 i förordning nr 1408/71 tolkas så, att den utgör hinder för erkännande av försäkringsperioder på grundval av retroaktiva inbetalningar, såsom föreskrivs i bulgarisk rätt enligt artikel 9.3 i [övergångs- och slutbestämmelserna i KSO] när, såsom i det nationella målet, sådana försäkringsperioder sammanfaller med försäkringsperioder som fullgjorts enligt en annan medlemsstats lagstiftning?
- 4) Ska artikel 12.2 i förordning nr 1408/71 tolkas så, att den tillåter att en medlemsstat avbryter pensionsutbetalningarna till en medborgare i denna medlemsstat och kräver återbetalning av ålderspension som beviljats enligt nationell rätt, när förutsättningarna enligt förordningen först var uppfyllda vid tidpunkten för beviljandet av pensionen, när det endast fanns grund för en sådan åtgärd i den nationella lagstiftningen (nämligen att försäkringen inte hade upphört när pensionen beviljades och att en försäkringsperiod hade beaktats genom retroaktiva inbetalningar i enlighet med nationell rätt utan att försäkringsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat hade beaktats vid tidpunkten för beviljandet av pensionen) och när skälen för att pensionen fastställts till ett annat belopp inte angetts?

För det fall det är tillåtet att kräva återbetalning av utbetald pension, följer det av de unionsrättsliga principerna om likvärdighet och effektivitet att ränta ska betalas även om medlemsstatens nationella rätt inte innehåller några föreskrifter om att det ska utgå ränta vid återbetalning av en pension som beviljats enligt ett internationellt fördrag?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

- 27 Irland anser att begäran om förhandsavgörande ska avvisas, eftersom det nationella målet avser en rent inhemsk situation och eftersom det inte krävs någon tillämpning eller tolkning av unionsrätten för att avgöra målet. I denna del anser Irland bland annat att beslutet om hänskjutande inte innehåller tillräckligt med uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna i det nationella målet för att det ska anses klarlagt att unionsrätten kan ha en inverkan på målets avgörande.
- 28 Denna argumentation kan inte godtas. Enligt domstolens praxis kan fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer, och de rättsakter som har antagits för att genomföra dessa bestämmelser, inte tillämpas på situationer som inte har någon anknytning till någon av de situationer som avses i unionsrätten och som i alla relevanta avseenden är begränsade till en och samma medlemsstat (se dom Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

- 29 I detta fall kan den aktuella situationen emellertid – även om det nationella målet i huvudsak avser villkoret i artikel 94.1 i KSO, enligt vilket rätten till ålderspension inträder först när anslutningen till socialförsäkringen upphör – inte anses vara rent inhemsk. Vid tidpunkten för pensionsansökan var Snezhana Somova nämligen egenföretagare i Österrike, vilket innebär att hon utövade sin etableringsfrihet med stöd av artikel 49 FEUF.
- 30 Den hänskjutande domstolen har även konstaterat att vissa av Snezhana Somovas försäkringsperioder inom ålderspensionssystemet i Österrike överlappar liknande försäkringsperioder i Bulgarien, bland annat den period om två år, sex månader och sjutton dagar som Snezhana Somova förvärvade genom kompletterande inbetalningar enligt artikel 9.3 i övergångs- och slutbestämmelserna i KSO. En sådan situation regleras i princip av bestämmelserna i förordning nr 1408/71.
- 31 Tolkningsfrågorna kan följaktligen tas upp till sakprövning.

Den första frågan

- 32 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 48 FEUF och 49 FEUF utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som artikel 94.1 i KSO, enligt vilken ålderspension endast kan beviljas om inbetalningarna till socialförsäkringen för en verksamhet som bedrivs i en annan medlemsstat dessförinnan har upphört.

Huruvida det är fråga om inskränkningar

- 33 När det gäller frågan huruvida en nationell lagstiftning som den här aktuella utgör en inskränkning i den fria rörligheten för arbetstagare framgår det av domstolens fasta praxis att förordning nr 1408/71 inte innebär att det inrättas ett gemensamt system för social trygghet, utan de skilda nationella systemen får bestå och förordningen har till enda syfte att säkerställa samordning mellan de nationella systemen. Medlemsstaterna bibehåller sålunda sin behörighet att utforma sina system för social trygghet (se dom Salgado González, C-282/11, EU:C:2013:86, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 34 I avsaknad av en harmonisering på unionsnivå ankommer det följaktligen på lagstiftaren i varje medlemsstat att bestämma bland annat villkoren för rätten till förmåner (dom Salgado González, EU:C:2013:86, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 35 Vid utövandet av denna behörighet måste medlemsstaterna likväl beakta unionsrätten, i synnerhet bestämmelserna i fördraget om rätten för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (dom Salgado González, EU:C:2013:86, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 36 Domstolen erinrar vidare om att alla fördragsbestämmelser om fri rörlighet för personer har till syfte att underlätta för unionsmedborgarna att utöva all slags yrkesverksamhet inom unionen och att förhindra åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat (se, bland annat, dom Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 94, och dom ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 37 Nationella bestämmelser som hindrar eller avskräcker en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör hinder för denna frihet, även om de tillämpas oberoende av de berörda arbetstagarnas nationalitet (se, bland annat, dom Bosman, EU:C:1995:463, punkt 96, dom ITC, EU:C:2007:16, punkt 33, och dom Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

- 38 Fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för personer utgör följaktligen hinder för alla åtgärder som – även om de tillämpas utan diskriminering på grund av nationalitet – kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom *Gouvernement de la Communauté française och Gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 45, och dom *Casteels*, C-379/09, EU:C:2011:131, punkt 22).
- 39 Härav följer att den bulgariska lagstiftaren är behörig att, i enlighet med nationell rätt, fastställa villkoren för beviljande av ålderspension, så länge de inte är diskriminerande på grund av sökandenas nationalitet och inte hindrar eller avskräcker de personer som har rätt till ålderspension från att utöva de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget.
- 40 I det nationella målet är artikel 94.1 i KSO tillämplig, utan åtskillnad, på alla anställda som har arbetat i Bulgarien och utgör således inte någon diskriminering på grund av de berörda arbetstagarnas nationalitet.
- 41 När det gäller förekomsten av ett eventuellt hinder för de grundläggande friheterna finner domstolen att den nationella bestämmelsen villkorar beviljandet av ålderspension med att de aktuella inbetalningarna formellt sett avbryts, vilket innebär att den försäkrade måste upphöra med sin yrkesverksamhet. Den bulgariska regeringen har vid förhandlingen bekräftat att ett mycket kort avbrott på en dag är tillräckligt för att detta villkor ska anses uppfyllt. Vidare fråntas den försäkrade inte rätten att bedriva yrkesverksamhet efter det att ålderspensionen beviljats och kan kombinera en sådan pension med en avlönad yrkesverksamhet.
- 42 Även om det kan vara mycket lätt för en arbetstagare som bedriver verksamhet i Bulgarien att avbryta inbetalningarna kan detta nämligen visa sig svårt, eller till om med omöjligt, för en arbetstagare som utövar sin rätt till fri rörlighet eller sin etableringsfrihet genom att bedriva yrkesverksamhet såsom anställd eller egenföretagare i en annan medlemsstat. Det är särskilt de administrativa åtgärder som sannolikt krävs för ett sådant avbrott i en annan medlemsstat som kan leda till att en arbetstagare som befinner sig i en liknande situation som *Snezhana Somova* väljer att upphöra med sin yrkesverksamhet på obestämd tid, och därmed under en period som överstiger den minsta period på en dag som krävs enligt den bulgariska lagstiftningen för att beviljas ålderspension i enlighet med bulgarisk lag. Sådana åtgärder kan till och med tvinga arbetstagaren att agera på ett sådant sätt.
- 43 Ett sådant avbrott skulle emellertid kunna äventyra en egenföretagares fortsatta yrkesverksamhet och göra hans eller hennes arbetssituation osäker, eftersom det efter ett sådant avbrott inte finns någon garanti för att vederbörande kan fortsätta sitt arbete eller hitta ett nytt.
- 44 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 49 i sitt förslag till avgörande skulle ett sådant avbrott även, efter det att arbetstagaren återgått i tjänst, kunna få negativa konsekvenser för lönen samt för karriären och karriärutvecklingen, exempelvis i form av färre betalda semesterdagar, placering i en lägre löneklass eller lägre anciennitet.
- 45 Härav följer att en nationell bestämmelse, såsom artikel 94.1 i KSO, kan hindra eller avskräcka personer som uppbär ålderspension enligt den bulgariska lagstiftningen från att bedriva yrkesverksamhet i en annan medlemsstat. Bestämmelsen utgör därmed ett hinder mot den fria rörligheten och, i synnerhet, mot etableringsfriheten i artikel 49 FEUF.

Huruvida inskränkningen är motiverad

- 46 En åtgärd som hindrar de grundläggande friheterna kan endast godtas om den eftersträvar ett legitimt mål som är förenligt med fördraget och om den grundas på tvingande skäl av allmänintresse. I ett sådant fall krävs dessutom att tillämpningen av åtgärden är ägnad att säkerställa förverkligandet av det

mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, bland annat, dom ITC, EU:C:2007:16, punkt 37, och dom Wencel, C-589/10, EU:C:2013:303, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

- 47 Inledningsvis ska det noteras att den bulgariska regeringen vid förhandlingen bekräftade att en försäkrad behåller rätten att bedriva verksamhet efter beviljande av ålderspension och kan kombinera denna ålderspension med en avlönad yrkesverksamhet. Det föreligger således inte något nödvändigt och direkt samband mellan utbetalningen av en sådan pension enligt bulgarisk rätt och upphörande av en avlönad yrkesverksamhet.
- 48 Dessutom angav den bulgariska regeringen vid förhandlingen att syftet med det rent formella kravet att en sådan verksamhet ska upphöra inte var känt eller att det helt saknades ett syfte bakom detta krav. Den angav dessutom att kravet var irrelevant och ologiskt, att bestämmelsen härom hade upphävts för egenföretagare från och med den 1 januari 2012 och att det för närvarande pågår en utredning i Bulgarien av frågan huruvida bestämmelsen ska upphävas även för anställda.
- 49 Domstolen konstaterar således att det aktuella kravet inte motiveras av ett mål av allmänintresse vars uppfyllande det kan säkerställa.
- 50 Mot bakgrund av vad som ovan anförts ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 49 FEUF utgör hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som artikel 94.1 i KSO, enligt vilken ålderspension endast kan beviljas om inbetalningarna till socialförsäkringen för en verksamhet som bedrivs i en annan medlemsstat dessförinnan har upphört.

Den andra frågan

- 51 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 45, 46.2 och 94.2 i förordning nr 1408/71 ska tolkas så, att de är tvingande eller om de ska tolkas så att de socialförsäkrade, vid fastställandet av deras rättigheter i en medlemsstat, kan välja att försäkringsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat före ikraftträdandet av förordningen i den förstnämnda medlemsstaten inte ska beaktas.
- 52 Domstolen prövar först artikel 94.2 i förordning nr 1408/71. I denna bestämmelse föreskrivs att alla försäkringsperioder, och i förekommande fall alla anställnings- eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt en medlemsstats lagstiftning före den 1 oktober 1972 eller före den dag då förordningen började gälla inom denna medlemsstats territorium eller inom en del av den statens territorium, ska beaktas vid fastställande av rätt till förmåner enligt denna förordning.
- 53 Det framgår klart av den otvetydiga lydelsen i denna bestämmelse – och i synnerhet av att uttrycket "est prise en considération" används i den franska språkversionen – att den är tvingande. Detta framgår även av andra språkversioner av förordning nr 1408/71, vilka inte ger utrymme för någon diskussion vad gäller bestämmelsens tvingande karaktär.
- 54 Denna bokstavstolkning av artikel 94.2 i förordningen stöds av domstolens fasta praxis. Av denna praxis framgår att bestämmelserna i förordningen som anger tillämplig lag utgör ett fullständigt system av lagvalsregler som får den verkan att den nationella lagstiftaren undandras behörigheten att fastställa omfattningen av och villkoren för tillämpningen av den nationella lagstiftningen, både i fråga om den personkrets på vilken den är tillämplig och i fråga om dess territoriella tillämpningsområde (se, bland annat, dom van Delft m.fl., C-345/09, EU:C:2010:610, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 55 Eftersom lagvalsreglerna i förordning nr 1408/71 är tvingande för medlemsstaterna, kan det av desto större anledning inte godtas att de socialförsäkrade som omfattas av tillämpningsområdet för dessa bestämmelser kan undgå verkningarna härav genom att välja att inte omfattas av bestämmelserna.

Tillämpningen av det lagvalssystem som införts genom förordning nr 1408/71 är nämligen endast avhängig den objektiva situation som den berörda arbetstagaren befinner sig i (dom van Delft m.fl., EU:C:2010:610, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

- 56 I denna fråga har domstolen redan, vad gäller migrerande arbetstagare, slagit fast att varken EUF-fördraget, bland annat dess artikel 45, eller förordning nr 1408/71 ger dessa arbetstagare någon möjlighet att välja att i förväg ge avkall på rätten att utnyttja det system som inrättats genom bland annat artikel 28.1 i nämnda förordning (dom van Delft m.fl., EU:C:2010:610, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 57 När de socialförsäkrade som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 har en möjlighet enligt denna förordning att välja tillämplig lag, är detta dessutom uttryckligen föreskrivet (dom van Delft m.fl., EU:C:2010:610, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 58 Artikel 94.2 i förordningen är således tvingande. Varken medlemsstaterna, de behöriga myndigheterna eller de socialförsäkrade som omfattas av dess tillämpningsområde kan avvika från den.
- 59 När det gäller artiklarna 45 och 46.2 i förordningen konstaterar domstolen att även dessa bestämmelser är tvingande eftersom de, enligt sin lydelse, inte ger en försäkrad som omfattas härav någon valfrihet (se, analogt, dom van Delft m.fl., EU:C:2010:610, punkt 57). Den försäkrade kan således inte avstå från tillämpningen av bestämmelserna genom att i ansökan om beviljande av ålderspension enligt lagstiftningen i en medlemsstat underlåta att ange försäkringsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat.
- 60 Denna bedömning stöds av artikel 84a.1 i förordning nr 1408/71, enligt vilken de institutioner och personer som omfattas av förordningen är skyldiga att informera och samarbeta med varandra för att säkerställa en korrekt tillämpning härav. I detta hänseende ska de berörda personerna så snart som möjligt informera institutionerna i den behöriga staten och i bosättningsstaten om alla förändringar i sin personliga situation eller familjesituation som påverkar deras rätt till förmåner enligt förordningen.
- 61 Härav följer, såsom Irland har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande, att en person som ansöker om sociala trygghetsförmåner inte får lämna en ofullständig redogörelse för sin tidigare yrkeskarriär och sina försäkringsperioder i syfte att skaffa sig ekonomisk vinning.
- 62 En försäkrad kan således, mot bakgrund av den tvingande karaktären av artiklarna 45 och 46.2 i förordning nr 1408/71, inte undgå att den behöriga myndigheten i den medlemsstat där han eller hon har ansökt om ålderspension tillämpar regler om sammanläggning av samtliga försäkringsperioder och regler om att den faktiska pensionen ska beräknas proportionellt i förhållande till längden av de försäkringsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat före ikraftträdandet av förordningen i den förstnämnda medlemsstaten.
- 63 Mot bakgrund av vad som ovan anförts ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 45, 46.2 och 94.2 i förordning nr 1408/71 ska tolkas så, att de socialförsäkrade, vid fastställandet av deras rättigheter i en medlemsstat, inte kan välja att försäkringsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat före ikraftträdandet av förordningen i den förstnämnda medlemsstaten inte ska beaktas.

Den tredje frågan

- 64 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 12.1 i förordning nr 1408/71 ska tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som artikel 9.3 i övergångs- och slutbestämmelserna i KSP, vilken föreskriver att den försäkrade kan

förvärva försäkringsperioder som fattas genom retroaktiva inbetalningar, när den period som härvid förvärvas sammanfaller med försäkringsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat, vilket är fallet i det nationella målet.

- 65 I denna del framgår det av svaret på den andra frågan att artiklarna 45, 46.2 och 94.2 i förordningen är tvingande.
- 66 De behöriga bulgariska myndigheterna var således, enligt artikel 45 i förordningen, skyldiga att beakta försäkringsperioder som fullgjorts i Bulgarien och Österrike när den beviljade Snezhana Somova ålderspension enligt den bulgariska lagstiftningen.
- 67 Såsom framgår av handlingarna i målet var de försäkringsperioder som Snezhana Somova hade fullgjort i Österrike tillräckligt långa för att kompensera för den period under vilken Snezhana Somova inte hade varit försäkrad enligt bulgarisk rätt. Eftersom Snezhana Somova kunde uppnå rätt till ålderspension enligt den bulgariska lagstiftningen genom sammanläggningen av hennes försäkringsperioder i Bulgarien och i Österrike med stöd av artikel 45 i förordning nr 1408/71 hade de bulgariska myndigheterna inte rätt att kräva att hon förvärvade en försäkringsperiod enligt artikel 9.3 i övergångs- och slutbestämmelserna i KSO.
- 68 Mot bakgrund av ovanstående, och i ljuset av svaret på den andra frågan, saknas anledning att ge ett separat svar på den tredje frågan.

Den fjärde frågan

- 69 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 12.2 i förordning nr 1408/71, i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet, utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken medlemsstaten kan avbryta utbetalningen av ålderspension och kräva återbetalning av de pensionsbelopp som utbetalats. Den hänskjutande domstolen önskar även få klarhet i huruvida pensionsbeloppen, med hänsyn till de unionsrättsliga principerna om likvärdighet och effektivitet, måste återkrävas med ränta när den nationella rätten inte innehåller några föreskrifter om att det ska utgå ränta vid återbetalning av en pension som beviljats enligt ett internationellt fördrag.
- 70 Det framgår av artikel 12.2 i förordningen att bestämmelserna i en medlemsstats lagstiftning om minskning av förmåner vid sammanträffande med andra sociala trygghetsförmåner eller annan inkomst i princip får återopas mot personer som uppbar en förmån från denna medlemsstat.
- 71 Domstolen erinrar också om att det, enligt bulgarisk rätt, är tillåtet att kombinera en avlönad yrkesverksamhet med en ålderspension.
- 72 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att artikel 12.2 i förordning nr 1408/71 inte är tillämplig på den situation som föreligger i det nationella målet, nämligen att inkomst från yrkesverksamhet och sociala trygghetsförmåner kombineras.
- 73 Det saknas således anledning att besvara den fjärde frågan.

Rättegångskostnader

- 74 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 49 FEUF utgör hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som artikel 94.1 i socialförsäkringslagen (Kodeks za sotsialnoto osiguryavane), enligt vilken ålderspension endast kan beviljas om inbetalningarna till socialförsäkringen för en verksamhet som bedrivs i en annan medlemsstat dessförinnan har upphört.**
- 2) **Artiklarna 45, 46.2 och 94.2 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, vilken ändrats och uppdaterats genom rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1992/2006 av den 18 december 2006, ska tolkas så, att de socialförsäkrade, vid fastställandet av deras rättigheter i en medlemsstat, inte kan välja att försäkringsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat före ikraftträdandet av förordningen i den förstnämnda medlemsstaten inte ska beaktas.**

Underskrifter