Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 12 november 2015 [1]

Mål C-12/14

Europeiska kommissionen
mot

Republiken Malta

”Fördragsbrott — Social trygghet — Ålderspension — Bestämmelser om kumulationsförbud — Personer som erhåller en ålderspension enligt ett nationellt system och en tjänstemannapension enligt en annan medlemsstats system — Minskning av ålderspensionsbeloppet”

I – **Inledning**

1. I den sekundärrättsliga lagstiftning som samordnar medlemsstaternas sociala trygghetssystem förekommer särskilda bestämmelser som begränsar eller förbjuder tillämpningen av nationella bestämmelser om kumulationsförbud som innebär att en ålderspension som en försäkringstagare kan erhålla i en medlemsstat minskas på grund av att han erhåller en prestation av samma art i en annan medlemsstat.

2. Genomförandet av dessa särskilda bestämmelser står i centrum för förevarande mål, i vilket kommissionen har bett domstolen att fastställa att Republiken Malta, genom att föreskriva en bestämmelse om förbud mot kumulering av en nationell ålderspension och en ålderspension som anställd inom den offentliga förvaltningen i andra medlemsstater, har åsidosatt sina skyldigheter dels enligt artikel 46b i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, [2] dels enligt artikel 54 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. [3]

3. De situationer som ligger till grund för detta förfarande, vilka uppkom i ett speciellt historiskt sammanhang vilket Republiken Malta har hänfört till i sina skrivelser, gäller pensionerade maltesiska medborgare som, då de arbetade i brittisk tjänst på Malta före den 31 mars 1979, dagen då de sista brittiska styrkorna lämnade ön, erhåller både en maltesisk ålderspension och en ”tilläggspension” från Förenade kungarikets offentliga förvaltning, vilken med stöd av en bestämmelse om kumulationsförbud i den maltesiska rättsordningen dras av från den maltesiska ålderspensionen.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 149, 1971, s. 2; svensk specialutgåva: område 5, volym 1, s. 57. Fotnot 2 har en helt annan lydelse i det franska

3 — EUT L 166, 2004, s. 1 och ändring EUT L 200, 2004, s. 1.

4. I förevarande förslag till avgörande kommer jag att göra gällande att den omständigheten att en medlemsstats pensionsordning som motsvarar kvalificeringen för lagstiftning om en gren av social trygghet, i den mening som avses i artikel 1 j) i förordning nr 1408/71 och artikel 1.1 i förordning nr 883/2004, inte har angetts som sådan av den medlemsstat som den tillhör saknar betydelse för denna kvalificering.

5. Jag kommer även att göra gällande att, den avgångspension som beviljas enligt Förenade kungarikets offentliga förvaltnings pensionsordningar, trots att de betalas som ett tillägg till den grundläggande ålderspension som betalas ut från den nationella hälsomyndigheten (National Health Service) och härrör från den anställning som den berörde hade, omfattas av tillämpningsområdet för systemet för samordning av de sociala trygghetssystemen.

6. Jag kommer att av detta dra slutsatsen att talan ska bifallas.

II – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionsrätt*

1. Förordning nr 1408/71

7. Förordning nr 1408/71 har till syfte att, inom ramen för den fria rörligheten för personer, samordna nationella sociala trygghetslagstiftningar.

8. I artikel 1 i förordningen, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

j) *lagstiftning*: i förhållande till varje medlemsstat, nuvarande eller kommande lagar och andra författningar om de grenar av och system för social trygghet som täcks av artikel 4.1 och 4.2 …

Uttrycket omfattar inte bestämmelser i nuvarande eller kommande kollektivavtal även om de genom myndighetsbeslut har gjorts tvingande eller fått sitt tillämpningsområde utvidgat.

…”

9. I artikel 4 i förordning nr 1408/71, i vilken förordningens materiella tillämpningsområde fastställs, anges följande under punkt 1:

”Denna förordning gäller all lagstiftning om följande grenar av social trygghet:

…

c) förmåner vid ålderdom,

…”

10. I artikel 5 i förordning nr 1408/71, som har rubriken ”Medlemsstaters förklaringar om denna förordnings tillämpningsområde”, föreskrivs bland annat en skyldighet för medlemsstaterna att, i de förklaringar som ska anmälas till ordföranden för Europeiska unionens råd och offentliggöras i *Europeiska unionens tidning*, ange den lagstiftning och de system som avses i artikel 4.1.

11. I artikel 46b i samma förordning, som har rubriken ”Särskilda bestämmelser vid sammanträffande av förmåner av samma slag enligt två eller flera medlemsstaters lagstiftning, föreskrivs följande:

”1. Bestämmelser om minskning, innehållande eller indragning enligt en medlemsstats lagstiftning ska inte tillämpas på en förmån som beräknas i enlighet med artikel 46.2.

2. Bestämmelser om minskning, innehållande eller indragning enligt en medlemsstats lagstiftning ska tillämpas på en förmån som beräknas i enlighet med artikel 46.1 a i endast om förmånen är

a) antingen en förmån som avses i bilaga IV D, vars storlek inte beror på de fullgjorda försäkrings- eller bosättningsperiodernas längd, eller

b) en förmån, vars storlek bestäms på grundval av en tillgodoräknad period som avses vara fullgjord mellan den dag då försäkringsfallet inträffade och en senare dag. …

…

Förmåner som avses i a och b och överenskommelser som anges i bilaga IV D.”

2. Förordning nr 883/2004

12. Förordning nr 883/2004 ersatte från den 1 maj 2010 förordning nr 1408/71.

13. I artikel 1 i förordningen, som har rubriken ”Definitioner” anges följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges

…

l) *lagstiftning*: i förhållande till varje medlemsstat, de lagar, författningar och övriga tillämpningsbestämmelser som rör de grenar av social trygghet som avses i artikel 3.1.

Beteckningen omfattar inte andra avtalsbestämmelser än de som är avsedda att genomföra en försäkringsskyldighet som följer av de lagar och bestämmelser som avses i föregående stycke eller som genom myndighetsbeslut har omvandlats till tvingande bestämmelser eller fått utvidgat tillämpningsområde, förutsatt att den berörda staten avger en förklaring om detta och anmäler detta till Europaparlamentets talman och ordföranden för Europeiska unionens råd. …

…”

14. I artikel 3 i förordning nr 883/2004, med rubriken ”Sakområden”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Denna förordning gäller all lagstiftning om följande grenar av social trygghet:

…

d) förmåner vid ålderdom,

…”

15. I artikel 9 i förordning nr 883/2004, med rubriken ”Medlemsstaternas förklaringar om denna förordnings tillämpningsområde” föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska till … kommission[en] skriftligen anmäla … den lagstiftning och de system som avses i artikel 3 … I anmälningarna ska anges tidpunkten för ikraftträdandet av lagstiftningen och systemen i fråga …”

16. I artikel 54 i förordning nr 883/2004, som har rubriken ”Sammanträffande av förmåner av samma slag”, föreskrivs följande:

”1. När förmåner av samma slag enligt lagstiftningen i två eller flera medlemsstater sammanträffas ska bestämmelserna om förhindrande av sammanträffande av förmåner enligt en medlemsstats lagstiftning inte tillämpas på en pro-rata beräknad förmån.

2. Bestämmelserna om förhindrande av sammanträffande av förmåner ska tillämpas på en oberoende förmån endast om förmånen är

a) en förmån vars storlek inte är beroende av försäkrings- eller bosättningsperiodernas längd,

eller

b) en förmån vars storlek bestäms på grundval av en tillgodoräknad period som anses vara fullgjord mellan den dag då försäkringsfallet inträffade och en senare dag, som sammanfaller med …

…

De förmåner och överenskommelser som avses i a och b anges i bilaga IX.

3. Direktiv 98/49/EG

17. Syftet med direktiv 98/49/EG[4] är, enligt dess artikel 1 första meningen att skydda rättigheterna för de försäkringstagare som omfattas av kompletterande pensionssystem och som flyttar från en medlemsstat till en annan och att därigenom bidra till att undanröja hinder för den fria rörligheten för anställda och egenföretagare inom gemenskapen.

18. I skäl 4 i detta direktiv anges att ”det samordningssystem som föreskrivs i [förordning nr 1408/71] och särskilt reglerna för sammanläggning, passar inte för kompletterande pensionssystem, med undantag för system som täcks av begreppet ’lagstiftning’”.

19. I skäl 5 i nämnda direktiv anges att ”[i]ngen pension eller förmån bör omfattas både av bestämmelserna i detta direktiv och av [förordning nr 1408/71]”.

20. Enligt artikel 1 andra meningen i direktiv 98/49, avser skyddet för försäkringstagare pensionsrättigheter enligt både frivilliga och obligatoriska kompletterande pensionssystem, ”med undantag av de system som omfattas av förordning … nr 1408/71”.

4 — Rådets direktiv 98/49/EG av den 29 juni 1998 om skydd av kompletterande pensionsrättigheter för anställda och egenföretagare som flyttar inom gemenskapen (EGT L 209, 1998, s. 46).

21. I artikel 3 i direktiv 98/49 föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) *kompletterande pension*: ålderspension och, om det föreskrivs i bestämmelserna för ett i enlighet med nationell lagstiftning och praxis inrättat kompletterande pensionssystem, invaliditets- och efterlevandeförmåner som är avsedda att komplettera eller ersätta de förmåner som de lagstadgade systemen för social trygghet föreskriver för samma försäkringsfall,

b) *kompletterande pensionssystem*: alla i enlighet med nationell lagstiftning och praxis inrättade tjänstepensionssystem, såsom gruppförsäkringsavtal eller system med löpande inbetalning (’pay as you go’) om vilka en eller flera branscher eller sektorer kommit överens, premiereservsystem eller utfästelser om pension som garanteras av bokförda reserver, eller alla kollektiva eller andra jämförbara system vilka är avsedda som en kompletterande pension för anställda eller egenföretagare,

…”

B – *Maltesisk rätt*

22. I artikel 56 i lagen om social trygghet (Social Security Act) föreskrivs att, när en person har rätt till en annan avgångspension än en avgångspension som vid någon tidpunkt helt har ställts om, ska all pension som erhålls i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 53–55 i denna lag dras av från beloppet för denna avgångspension.

III – **Det administrativa förfarandet**

23. Till följd av tre framställningar som tre maltesiska medborgare har gjort till Europaparlamentet, i vilka de angav att det pensionsbelopp som de erhöll enligt tre pensionssystem i Förenade kungariket, nämligen de som avsåg anställda inom den offentliga förvaltningen, den nationella hälsoförvaltningen och militär personal,[5] drogs av från deras maltesiska lagstadgade ålderspension med tillämpning av artikel 56 i lagen om social trygghet, uppmanade kommissionen, genom en skrivelse av den 25 november 2010, Republiken Malta att avge ett yttrande.

24. Genom en skrivelse av den 27 januari 2011 svarade Republiken Malta och anförde i huvudsak att pension som betalas ut genom systemen för offentlig förvaltning i Förenade kungariket, inte omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna 1408/71 och 883/2004, eftersom det rör sig om rent frivilliga tjänstepensioner.

25. Genom en skrivelse av den 28 december 2011 ingav republiken Malta kompletterande bevis till kommissionen.

26. Den 28 februari 2012 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Malta, i vilket den bekräftade sin inställning och uppmanade Republiken Malta att rätta sig efter detta motiverade yttrande inom två månader från delgivningen av detta.

27. Republiken Malta vidhöll sin ståndpunkt i sitt svar av den 25 juli 2012, varför kommissionen väckte förevarande talan.

5 — Nedan kallade de aktuella systemen.

IV – **Talan**

A – *Upptagande till sakprövning*

28. Republiken Malta har anfört att talan inte kan tas upp till sakprövning och gjort gällande att den inte borde ha riktats mot Republiken Malta utan mot Förenade kungariket.

29. Till stöd för detta argument har Republiken Malta anfört att de aktuella ordningarna inte har omnämnts i den förklaring som Förenade kungariket har gjort med tillämpning av artikel 5 i förordning nr 1408/71 och artikel 9.1 i förordning nr 883/2004, eftersom Förenade kungariket anser att dessa ordningar utgör kompletterande tjänstepensionsplaner som inte omfattas av dessa förordningar utan av direktiv 98/49.

30. Republiken Malta anser att om kommissionen inte instämmer med den förklaring som en medlemsstat har gjort beträffande vilka prestationer som omfattas av tillämpningsområdet för samordningen av sociala trygghetssystem ska denna institution, i egenskap av fördragets väktare, fortsätta sin undersökning av handlingarna direkt med den berörda medlemsstaten, och kan inte indirekt väcka talan mot en annan medlemsstat som på ett korrekt sätt tillämpar bestämmelserna i dessa förordningar i enlighet med denna förklaring. Enligt Republiken Malta utgör ett agerande mot en medlemsstat som uppenbart inte kan lägga fram bevisning avseende en pensionsordning som den inte förvaltar ett åsidosättande av rätten till en rättvis rättegång.

31. Förenade kungariket, som har intervenerat i förfarandet till stöd för Republiken Malta, har anfört att kommissionen gör sig skyldig till maktmissbruk genom att utnyttja det förfarande som föreskrivs i artikel 258 FEUF för att ifrågasätta en annan medlemsstats åtgärder. Enligt Förenade kungariket fråntas den medlemsstat som är föremål för detta indirekta ifrågasättande det skydd som det administrativa förfarandet ger och förfogar, i egenskap av intervenerande part, över mer begränsade processuella rättigheter i det överträdelseförfarande som inletts.

32. Jag delar inte denna bedömning och anser, tvärtom, att den motsatta tesen är korrekt. Den omständigheten att kommissionen inte först har väckt talan om fördragsbrott mot Förenade kungariket för att inte ha meddelat de aktuella systemen enligt den förklaring som gjorts med stöd av artikel 5 i förordning nr 1408/71 och artikel 9.1 i förordning nr 883/2004 påverkar inte på något sätt upptagandet till sakprövning av den talan som väckts mot Republiken Malta på grund av denna medlemsstats tillämpning av en nationell bestämmelse om kumulationsförbud.

33. För det första ska det erinras om att kommissionen, enligt fast rättspraxis, har ett utrymme för skönsmässig bedömning för att väcka talan om fördragsbrott när den finner det lämpligt.[6] De överväganden som ligger till grund för ett sådant val kan inte påverka frågan huruvida talan kan upptas till sakprövning.[7] Vidare är kommissionen ensam behörig att avgöra på grund av vilken handling eller vilken underlåtenhet av medlemsstaten i fråga som förfarandet ska inledas.[8]

6 — Se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Grekland (C-351/13, EU:C:2014:2150, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

7 — Se, för ett liknande resonemang, dom kommission/Polen (C-311/09, EU:C:2010:257, punkt 19 och där angiven rättspraxis) och dom kommissionen/Tyskland (C-591/13, EU:C:2015:230, punkt 14).

8 — Se dom kommissionen/Belgien (C-395/13, EU:C:2014:2347, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

34. Att fastställa att en fördragsbrottstalan mot republiken Malta inte kan tas upp till sakprövning på grund av att kommissionen inte först har inlett ett överträdelseförfarande mot Förenade kungariket skulle innebära en skyldighet för denna institution att inleda två förfaranden på grund av två materiellt olika ageranden, trots att den förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning för att endast väcka en fördragsbrottstalan, och dessutom innebära ett krav vad gäller i vilken ordning respektive talan ska väckas, trots att kommissionen, enligt det system som anges i artikel 258 FEUF även förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av denna ordning.

35. Genom utnyttjandet av detta utrymme för skönsmässig bedömning har kommissionen, till följd av de framställningar som maltesiska medborgare har gjort, beslutat att väcka talan mot Republiken Malta för att ha gjort sig skyldig till en bestående överträdelse genom att tillämpa en bestämmelse om kumulationsförbud enligt vilken den maltesiska ålderspensionen minskas för det fall den sammanfaller med en annan pension, i stället för att väcka en fördragsbrottstalan mot Förenade kungariket för att ha underlåtit att nämna den aktuella ordningen i den förklaring som föreskrivs i förordningarna nr 1408/71 och 883/2004.

36. För det andra har domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att en medlemsstat inte kan rättfärdiga underlåtenheten att följa sina skyldigheter enligt EUF-fördraget med den omständigheten att andra medlemsstater har åsidosatt och kommer att åsidosätta sina skyldigheter [9] och att kommissionen har rätt att väcka talan om fördragsbrott mot endast vissa av de medlemsstater som befinner sig i en jämförbar situation, vad beträffar iakttagande av unionsrätten. [10] När det gäller huruvida talan kan tas upp till sakprövning medför den omständigheten att det inte går att göra en invändning om att kommissionen åsidosatt sin skyldighet att väcka talan att den omständigheten att kommissionen inte väckt talan om fördragsbrott mot en medlemsstat saknar betydelse för frågan huruvida en talan om fördragsbrott mot en annan medlemsstat kan tas upp till sakprövning. [11] Möjligheterna att pröva förevarande talan mot Republiken Malta påverkas således inte av den omständigheten att kommissionen inte har väckt en motsvarande talan om fördragsbrott mot Förenade kungariket.

37. För det tredje följer det även av fast rättspraxis att det förfarande som avses i artikel 258 FEUF grundas på ett objektivt fastställande av att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt EUF-fördraget eller enligt en rättsakt i sekundärrätten. När ett sådant konstaterande har gjorts, är det inte relevant huruvida detta fördragsbrott beror på den ansvariga medlemsstatens vilja, dess oaktsamhet eller tekniska svårigheter som denna har stött på. [12] För att återge domstolens formulering utgör fördragsbrottsförfarandet en åtgärd som får vidtas som en sista utväg för att upprätthålla iakttagandet av unionsrätten genom att göra gällande Europeiska unionens intressen som slås fast i fördraget. [13]

38. Republiken Malta kan således inte, som grund för att underlåta att uppfylla sina skyldigheter, göra gällande svårigheter att förstå utländska pensionssystem, svårigheter vilka för övrigt utgör en naturlig del av såväl tillämpningen av ett system för samordning av olika sociala trygghetssystem som en nationell bestämmelse om kumulationsförbud vilken som föreskriver en minskning av pensionen bland annat i händelse av sammanträffande med vissa förmåner som medgivits i andra medlemsstater.

39. För det fjärde godtar jag inte Förenade kungarikets argument att kommissionen har gjort sig skyldig till maktmissbruk genom att indirekt, accessoriskt, ifrågasätta den aktuella medlemsstaten och därigenom frånta den dess rätt att bli hörd. Maktmissbruk föreligger när en unionsinstitution utfärdar en rättsakt som antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än de

9 — Se dom kommissionen/Spanien (C-48/10, EU:C:2010:704, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

10 — Se dom kommissionen/Italien (C-531/06, EU:C:2009:315, punkt 24).

11 — Se dom kommissionen/Frankrike (C-1/00, EU:C:2001:687, punkt 75).

12 — Se dom kommissionen/Italien (C-68/11, EU:C:2012:815, punkterna 62 och 63).

13 — Se dom kommissionen/Spanien (C-196/07, EU:C:2008:146, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet. Eftersom föremålet för talan sådant det framgår av ansökan överensstämmer med föremålet för talan sådant det definierats i den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet, kan det inte med framgång hävdas att kommissionen, som inte har någon skyldighet att ange skälen till varför den har väckt en talan om fördragsbrott, har gjort sig skyldig till maktmissbruk. [14]

40. Att domstolen, vid en fördragsbrottstalan som är riktad mot en medlemsstat, preciserar hur en annan medlemsstats lagstiftning ska kvalificeras enligt unionsrätten påverkar inte huruvida fördragsbrottstalan ska tas upp till sakprövning och betyder inte att de processuella rättigheterna för den sistnämnda medlemsstaten, som är intervenerande part i målet, har åsidosatts. Det ska i detta hänseende påpekas att det argument som Förenade kungariket anser sig kunna göra gällande genom analogi, om att ett beslut om hänskjutande, inom ramen för artikel 267 FEUF, av en domstol i en medlemsstat endast gör det möjligt att undersöka de åtgärder som denna medlemsstat har vidtagit, är grundat på en felaktig premiss, eftersom domstolen tvärtom har godtagit att en tolkningsfråga avsedd att ge en domstol i en medlemsstat möjlighet att bedöma om en annan medlemsstats bestämmelser är förenliga med unionsrätten kan upptas till sakprövning. [15]

41. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag att förevarande talan ska tas upp till sakprövning.

B – *Huruvida talan är välgrundad*

1. Personer som omfattas av förordningarna nr 1408/71 och 883/2004

42. Då Republiken Malta har angett att förevarande mål i praktiken rör i huvudsak två kategorier av pensionärer, varav en i vilken ingår de maltesiska medborgare som aldrig har arbetat i Förenade kungariket eller i en annan medlemsstat och som erhåller en avgångspension från Förenade kungariket enbart på grund av arbete som har utförts för den brittiska förvaltningen på Malta före stängningen av den brittiska militärbasen, vilken slutfördes den 31 mars 1979, [16] har Republiken Malta gjort gällande att denna kategori, i avsaknad av gränsöverskridande omständigheter, inte i något fall kan omfattas av personkategorin för förordningarna nr 1408/71 och 883/2004.

43. Det är uppenbart att detta argument är ogrundat.

44. För det första har Republiken Malta, genom att endast bestrida att samordningen av de sociala trygghetssystemen är tillämplig avseende de maltesiska medborgare som alltid har arbetat på Malta, därmed medgett att detta system är tillämpligt på de maltesiska medborgare som även har arbetat i Förenade kungariket eller i en annan medlemsstat. Ett eventuellt uteslutande av vissa specifika situationer kan således inte medföra att kommissionens invändning att den maltesiska lagstiftningen om kumulationsförbud inte är förenlig med unionsrätten är ogrundad.

14 — Se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien (C-562/07, EU:C:2009:614, punkt 25).

15 — Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik 4711 (C-150/88, EU:C:1989:594, punkt 12).

16 — Enligt Republiken Malta samlas i den andra kategorin de personer som var anställda av den brittiska förvaltningen på Malta före den 31 mars 1979 och som fortsatte att arbeta i Förenade kungariket efter detta datum eller som tidigare hade arbetat inom Förenade kungarikets offentliga förvaltning och sedan arbetade på Malta.

45. För det andra utesluter framför allt inte avsaknaden av fysisk förflyttning att det finns en anknytning som kan medföra att förordningarna nr 1408/71 och 883/2004 är tillämpliga. Även om dessa förordningar inte är tillämpliga på situationer som till alla delar är begränsade till en och samma medlemsstat,[17] följer det av fast rättspraxis att det avgörande kriteriet för deras tillämplighet är att den försäkrade är ansluten till ett socialt trygghetssystem i en eller flera medlemsstater inom vilket vederbörande har fullgjort försäkringsperioder.[18]

46. Den kategori av pensionärer som, enligt Republiken Malta, är utesluten från personkretsen för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004 omfattar emellertid personer som har rätt till en maltesisk ålderspension och en tjänstepensionsförmån från Förenade kungariket med stöd av ett av de aktuella systemen. Denna dubble anslutning räcker för att berättiga tillämpningen av dessa förordningar.

2. Sakområdet för förordningarna nr 1408/71 och 883/2004

a) Betydelsen av att de aktuella systemen inte nämns i den förklaring som avses i artikel 5 i förordning nr 1408/71 och artikel 9.1 i förordning nr 883/2004

47. Republiken Malta har anfört att den anser sig bunden av den bedömning som Förenade kungariket har gjort av sina egna system för pension inom den offentliga förvaltningen, vilka konstant har utelämnats i dess förklaring enligt artikel 5 förordning nr 1408/71 och artikel 9.1 i förordning nr 883/2004.

48. Republiken Österrike och Förenade kungariket delar Republiken Maltas uppfattning beträffande följderna av att en medlemsstat inte gjort någon förklaring.

49. Kommissionen har gjort gällande den motsatta ståndpunkten.

50. Denna fråga har redan besvarats i domstolens praxis.

51. Domstolen slog nämligen i domen Beerens[19] fast att den omständigheten att en lag eller en nationell författning inte har nämnts i den förklaring som avses i artikel 5 i förordning nr 1408/71 inte, i sig, kan visa att denna lag eller författning inte omfattas av sakområdet för denna förordning.[20]

52. Denna lösning, som domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast i sin praxis, bland annat i domen Pérez García m.fl.,[21] är enligt min uppfattning fullständigt motiverad. Om, som Republiken Malta, Republiken Österrike och Förenade kungariket har hävdat, en tillämpning av förordningarna nr 1408/71 och 883/2004 på en viss lagstiftning skulle vara utesluten enbart på grund av att medlemsstaten inte har nämnt den i sin förklaring, skulle bestämmelserna i denna förordning nämligen tömmas på sitt innehåll och det skulle bli omöjligt att tillämpa dem enhetligt, eftersom varje medlemsstat skulle kunna beakta bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen ensidigt genom att avhålla sig från att nämna ett system som dock objektivt sätt omfattas av sakområdet för nämnda förordningar.

17 — Se, för ett liknande resonemang, beslut El Youssfi (C-276/06, EU:C:2007:215, punkt 39 och där angiven rättspraxis) och dom Gouvernement de la Communauté française och gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

18 — Se, för ett liknande resonemang, dom Keller (C-145/03, EU:C:2005:211, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

19 — 35/77, EU:C:1977:194.

20 — Punkt 9. Domstolen hade redan, angående rådets förordning nr 3 av den 25 september 1958 (EGT 30, 1958, s. 561), som föregick förordning nr 1408/71 och också föreskrev att nationell lagstiftning om social trygghet skulle meddelas, angett att tillämpningen av förordning nr 3 på en viss lagstiftning inte var utesluten enbart på grund av att denna, som trätt i kraft efter nämnda förordning, inte hade anmälts. (Se, för ett liknande resonemang, dom van der Veen (100/63, EU:C:1964:65, s. 1122) och Dingemans (24/64, EU:C:1964:86, s. 1274)).

21 — C-225/10, EU:C:2011:678, punkt 36 och där angiven rättspraxis. Se även dom Snares (C-20/96, EU:C:1997:518, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

53. Det ska vidare påpekas att, såsom för övrigt framgår av användningen av formuleringarna ”ska ange” och ”ska anmäla” i artikel 5 i förordning nr 1408/71 respektive artikel 9.1 i förordning nr 883/2004, uttrycker dessa bestämmelser inte endast en möjlighet, utan en faktisk skyldighet för medlemsstaterna att meddela sina bestämmelser i lagar och författningar i syfte att fastställa den exakta omfattningen av samordningen av de sociala trygghetssystemen. Denna skyldighet att meddela bestämmelser skulle sakna effektivitet om det var tillåtet för medlemsstaterna att, genom deras underlåtenhet, från denna ordnings tillämpningsområde utesluta system som dock objektivt sätt uppfyller kvalifikationen för ”socialt trygghetssystem”.

54. Dessutom speglar rättspraxis avseende att avsaknaden av förklaring inte har någon betydelse en annan rättspraxis, som också är fast, enligt vilken skillnaden mellan de förmåner som inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 och de förmåner som omfattas av detta i huvudsak beror på varje förmåns grundläggande beståndsdelar, i synnerhet dess syfte och förutsättningarna för att förmånen ska beviljas, och inte på den omständigheten att förmånen i nationell lagstiftning betecknas som en social trygghetsförmån. [22] Begreppet social trygghetsförmån får således inom unionsrätten en fristående definition, oberoende av nationella klassificeringskriterier.

55. Det ska tilläggas att jag, i motsats till den bedömning som Republiken Österrike har gjort av detta, inte anser att räckvidden av domstolens praxis avseende betydelsen av avsaknaden av förklaring ska vara avgränsad till den medlemsstat som skulle ha gjort förklaringen, medan de övriga medlemsstaterna skulle kunna anse att den lagstiftning som inte omnämns i förklaringen inte omfattas av sakområdet för förordningarna nr 1409/71 och nr 883/2004. Den föreslagna lösningen, som består i att, med hänsyn till unionsrätten, klassificera ett nationellt system i förhållande till den berörda medlemsstaten, skulle naturligtvis direkt inskränka kravet på en enhetlig tillämpning av bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen.

56. Det är av dessa skäl som jag anser att den omständigheten att Förenade kungariket inte nämnde de aktuella systemen i den förklaring som det gjorde med tillämpning av artikel 5 i förordning nr 1408/71 och artikel 9.1 i förordning nr 883/2004 inte, i sig, visar att dessa system inte omfattas av sakområdet för dessa förordningar.

57. Jag förnekar inte de konkreta svårigheter som kan drabba en medlemsstat som konfronteras med avsaknaden av en annan medlemsstats förklaring av en ordning, men jag kan inte för den sakens skull i detta se något skäl till att berättiga ett åsidosättande av bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen. Dessutom borde de praktiska svårigheter som jag kommer att nämna delvis att lösas genom inrättandet av ett system för samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaternas myndigheter och institutioner. [23] Vidare har, som kommissionen har understrukit, medlemsstaterna en möjlighet att ställa frågor i händelse av tvivel eller vända sig till den administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, som bland annat har till uppdrag att behandla alla tolkningsfrågor avseende bestämmelserna om samordning. [24] Det ska tilläggas att den svårighet, eller omöjlighet, i vilken Republiken Malta befinner sig för att göra en bedömning av de aktuella pensionssystemen ska bedömas med beaktande av att denna medlemsstat och Förenade kungariket har en gemensam historia som kan underlätta Republiken Maltas förståelse av det pensionssystem som var tillämpligt på dess egna medborgare som före år 1979 arbetade för de brittiska styrkorna inom Maltas territorium.

22 — Se dom Lachheb (C-177/12, EU:C:2013:689, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

23 — Se kapitel II i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning nr 883/2004 (EUT L 284, 2009, s. 1).

24 — Se artikel 72 a i förordning nr 883/2004.

58. Eftersom jag inte anser att avsaknaden av förklaring av ett system medför att detta ska uteslutas från sakområdet för förordningarna nr 1408/71 och 883/2004, måste jag kontrollera huruvida de aktuella systemen objektivt sett uppfyller kvalifikationen som ”sociala trygghetssystem”, i den mening som avses i dessa förordningar.

b) Kvalifikation av de aktuella systemen

59. Enligt bestämmelserna i artikel 1 j) i förordning nr 1408/71, avses med ”lagstiftning: i förhållande till varje medlemsstat, nuvarande eller kommande lagar och andra författningar om de grenar av och system för social trygghet som täcks av artikel 4.1 och 4.2”, medan detta begrepp enligt bestämmelserna i artikel 1 l) i förordning nr 883/2004 avser ”i förhållande till varje medlemsstat, de lagar, författningar och övriga tillämpningsbestämmelser som rör de grenar av social trygghet som avses i artikel 3.1”.

60. För att omfattas av området för samordning av de sociala trygghetssystemen ska ett pensionssystem således dels ha karaktären av ”lagstiftning” i den mening som avses i ovannämnda bestämmelser, dels uppfylla villkoret att höra till en av de grenar som uttryckligen anges i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 och artikel 3.1 i förordning nr 883/2004.

61. När det gäller det första villkoret, ska det erinras om att domstolen har funnit att begreppet ”lagstiftning” i den mening som avses i artikel 1 j i förordning nr 1408/71 dessutom kännetecknas av sin vida betydelse och omfattar alla typer av lagar, förordningar och administrativa bestämmelser som medlemsstaterna antar och ska förstås så att den avser samtliga nationella bestämmelser som är tillämpliga på området. [25] Dessa överväganden gäller även artikel 1 l) i förordning nr 883/2004.

62. Även om förenade kungariket har anfört en invändning, till vilken jag ska återkomma, om att detta kriterium inte ska ha den exklusiva plats som kommissionen har gett det, har denna medlemsstat emellertid inte bestritt att de bestämmelser som reglerar de aktuella systemen har en rättslig källa, i den mening som avses i de ovannämnda bestämmelserna, eftersom dessa föreskrivs i bestämmelserna i förordningarna avseende 1974 års huvudsystem för pension inom den offentliga förvaltningen (Principal Civil Service Pension Scheme 1974), 1995 års pensionssystem inom det nationella sjukvårdssystemet (National Health Service Pension Scheme 1995) och 1975 års pensionssystem för militär personal (Armed Forces Pension Scheme 1975).

63. Beträffande det andra villkoret följer det av fast rättspraxis att en förmån kan anses vara en social trygghetsförmån om den beviljas förmånstagaren – utan någon individuell och skönsmässig bedömning av dennes personliga behov – på grundval av en situation som definieras i lag och den hänför sig till någon av de risker som uttryckligen anges i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 och artikel 3.1 i förordning nr 883/2004. [26]

64. För det första har det fastställts och inte bestritts att bestämmelserna om beviljande av pension ger mottagaren en i lag definierad rättighet och att förmånen automatiskt beviljas personer som uppfyller vissa objektiva kriterier, utan att det görs någon skönsmässig bedömning i enskilda fall av personliga behov.

65. För det andra ska det undersökas huruvida de aktuella systemen avser den risk för ålderdom som avses i artikel 4.1 c) i förordning nr 1408/71 och artikel 3.1 d) i förordning nr 883/2004.

25 — Se dom kommissionen/Belgien (150/79, EU:C:1980:201, punkt 4 och där angiven rättspraxis) och dom Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, punkt 32).

26 — Se dom kommissionen/Slovakien (C-361/13, EU:C:2015:601, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

66. Det ska i detta hänseende erinras om att de förmåner vid ålderdom som avses i dessa bestämmelser enligt fast rättspraxis huvudsakligen utmärks av att de syftar till att tillförsäkra personer, som lämnar sin anställning då de uppnått en viss ålder och som inte längre är skyldiga att stå till arbetsmarknadens förfogande, medel för deras försörjning. [27] Eftersom de förmåner som betalas enligt de aktuella systemen har exakt samma syfte, nämligen att skydda personer som har uppnått en viss ålder genom att säkerställa att dessa personer kan förfoga över tillräckliga medel avseende, bland annat, deras behov i egenskap av pensionärer, utgör dessa förmåner vid ålderdom.

67. Eftersom villkoret avseende beviljande av förmånen utan någon individuell och skönsmässig bedömning samt villkoret avseende dess anknytning till en av de risker som anges i artikel 4.1 i förordning nr1408/71 och artikel 3.1 i förordning nr 883/2004 är uppfyllda, följer det att de aktuella systemen, som i övrigt har en rättslig källa, ska kvalificeras som ”socialt trygghetssystem”, i den mening som avses i förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004.

68. Jag ska nu undersöka huruvida de av Förenade kungariket framförda argumenten vederlägger denna bedömning.

69. För det första har Förenade kungariket bestritt att det rent formella kriteriet avseende systemets rättsliga ursprung skulle vara exklusivt och avgörande. Denna medlemsstat har i detta hänseende gjort gällande att de aktuella systemen är av ”tjänsterelaterad” karaktär och ger sina förmånstagare ”ytterligare” tjänsteförmåner, vilka går utöver den grundläggande ålderspension som utbetalas av den nationella hälsomyndigheten och som följaktligen motsvarar definitionen av en ”kompletterande pensionsrättighet” i den mening som avses i direktiv 98/49. Dessa system omfattas således inte av bestämmelserna för samordning av de sociala trygghetssystemen, utan enbart av de särskilda bestämmelser som reglerar de tjänsterelaterade systemen för kompletterande pensionsrättigheter.

70. Jag instämmer inte med denna bedömning. Enligt min uppfattning utesluter inte nödvändigtvis ett pensionssystems dubbla karaktär som tjänsterelaterat och kompletterande detta system från tillämpningsområdet för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004 om det i övrigt uppfyller kvalifikationen som ”social trygghetslagstiftning”, vilket är fallet med de aktuella systemen.

71. Det är uppenbart att mångfalden av de kompletterande pensionssystemen, vilka har ett extremt varierande utrymme från en medlemsstat till en annan, försvårar åtskillnaden mellan de system som omfattas av de bestämmelser för samordning som ingår i förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004 och de kompletterande system som regleras av de särskilda bestämmelser som ingår i direktiv 98/49 samt i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/50/EU av den 16 april 2014 om minimikrav för ökad rörlighet mellan medlemsstaterna för arbetstagare genom förbättrade villkor för intjänande och bevarande av kompletterande pensionsrättigheter. [28]

27 — Ibidem, punkt 55 och där angiven rättspraxis.

28 — EUT L 128, 2014, s. 1.

72. Bland de olika framställningar av en uppbyggnad ”i tre pelare” som har föreslagits,[29] utgörs kommissionens uppdelning av tre pelare, varav den första omfattar de grundläggande ”lagstadgade system för social trygghet”, vilka är obligatoriska och oftast finansierade enligt fördelningssystemet, den andra ”system för tjänstepension”, som kännetecknas av deras anknytning till anställningen och som oftast fungerar genom kapitalisering, och den tredje ”privata pensionssystem”. I denna uppbyggnad utgör den andra och den tredje pelarens system ”de kompletterande systemen” som har till syfte att ”komplettera de offentliga systemen”.[30]

73. Men detta klassiska schema med en pelarstruktur erbjuder endast en ofullständig och rent beskrivande framställning av mångfalden av pensionssystem och kan inte ges någon som helst normativ räckvidd, särskilt beträffande motstridigheten mellan de samordnade systemen och systemen som omfattas av direktiv 98/49.

74. För att fastställa kriteriet för åtskillnad mellan dessa båda kategorier av system ska jag först göra en tolkning av lydelsen i de tillämpliga bestämmelserna, vilken visar ett kriterium som avser källan, rättslig eller avtalad, till det aktuella systemet. Medan artiklarna 1 j) i förordning nr 1408/71 och 1 l) i förordning nr 883/2004 gör skillnad mellan ”lagstiftning” avseende social trygghet, som omfattas av tillämpningsområdet för dessa förordningar, och ”bestämmelser i nuvarande eller kommande kollektivavtal”, vilka inte omfattas av detta,[31] definieras i artikel 3 i direktiv 98/49 kompletterande pensioner som ålderspension och, om det föreskrivs i bestämmelserna för ett i enlighet med nationell lagstiftning och praxis inrättat kompletterande pensionssystem, invaliditets- och efterlevandeförmåner som är avsedda *att komplettera eller ersätta* de förmåner som de *lagstadgade* systemen för social trygghet föreskriver för samma försäkringsfall”.[32]

75. Räckvidden av artikel 3 i direktiv 98/49 förtydligas genom skälen 3 och 4 i detta, i vilka anges att det samordningssystem som särskilt föreskrivs i förordning nr 1408/71 inte omfattar kompletterande pensionssystem ”med undantag” för system som täcks av begreppet ”lagstiftning” eller med avseende på vilka en medlemsstat avger en förklaring, och att reglerna för sammanläggning, inte passar för kompletterande pensionssystem, med undantag för system som täcks av begreppet ”lagstiftning”.

76. Det följer tydligt av dessa bestämmelser att unionslagstiftaren, för tillämpningen av samordningsreglerna, har avsett att fastställa ett allmänt och uteslutande kriterium avseende källan, rättslig eller avtalad, till det berörda systemet. Det ska således inte göras någon åtskillnad beroende på huruvida systemet bygger på omfördelning eller avgiftsfinansiering, eller beroende på om det är obligatoriskt eller fakultativt, eller vidare beroende på huruvida dess finansiering sker genom riskfördelning eller genom kapitalisering. Dessutom innebär det uttryckliga uteslutandet av de kompletterande pensionssystemen från tillämpningsområdet för direktiv 98/49 när de täcks av begreppet lagstiftning att dessa kompletterande pensionssystem ska omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004.

29 — Klassificeringar har utarbetats av Världsbanken, vilken urskiljer en första pelare bestående av ett system som styrs av staten med obligatoriskt deltagande och vars avgränsade syfte är att minska fattigdomen bland äldre, en andra pelare bestående av ett system med obligatoriskt sparande som styrs av den privata sektorn och en tredje pelare som utgörs av frivilligt sparande (se Världsbankens rapport med titeln ”Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth”, Oxford University Press, 1994, s. 16) av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), vilken åtskiljer en första pelare som omfattar omfördelningspensioner och en andra pelare som består av obligatorisk pensionsförsäkring (se OECD (2006), ”Typologie des régimes de retraite”, i *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2005: Panorama des politiques publiques*, Éditions OCDE) och av Eurostat (se *Classification of funded pension schemes and impact on government finance*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg, 2004).

30 — Se sidan 2 i kommissionens meddelande av den 11 maj 1999, med titeln ”Att skapa en inre marknad för kompletterande pensionsskydd – Resultaten av samrådet om grönboken om kompletterande pensionsskydd på den inre marknaden” (KOM(1999) 134 slutlig).

31 — Såvida inte den berörda medlemsstaten har gjort en förklaring om detta.

32 — Min kursivering.

77. Denna tolkning är vidare nödvändig av rättssäkerhetsskäl, eftersom definitionen av ett objektivt och lätthanterligt kriterium gör det möjligt att säkerställa en enhetlig tillämpning av reglerna för samordning av sociala trygghetssystem på alla lagstadgade system, medan systemen för kollektivavtal i princip är uteslutna, såvida de inte har meddelats av medlemsstaterna.

78. Inbegripandet av alla lagstadgade pensionssystem, inklusive kompletterande, i tillämpningsområdet för den sekundärrättsliga lagstiftning som samordnar de sociala trygghetssystemen visar sig slutligen vara förenligt med syftet avseende skydd för sociala rättigheter för personer som förflyttar sig inom Europeiska unionen. Utan en sådan samordning skulle nämligen utövandet av denna fria rörlighet kunna försvåras för mottagare av en kompletterande ålderspension som beviljas genom ett lagstadgat system, särskilt när det grundläggande systemet endast ger pensionärerna en minimiinkomst. Med hänsyn till detta grundläggande syfte förefaller inte de praktiska svårigheter som mångfalden av pensionssystem [33] medför motivera ett uteslutande av de kompletterande lagstadgade systemen från tillämpningsområdet för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004, vilket under alla omständigheter skulle strida mot unionslagstiftarens vilja såsom den utan tvetydighet följer av bestämmelserna i dessa förordningar. [34]

79. Av detta följer att tillämpligheten av dessa förordningar, i motsats till vad Förenade kungariket har påstått, inte kan uteslutas enbart på den grunden att de pensioner som beviljats genom de aktuella systemen är kompletterande pensioner i förhållande till dem som betalas av den nationella hälsomyndigheten. Den omständigheten att dessa pensioner inte har till syfte att garantera en minimiinkomst för de berörda, utan att ge dem en inkomst som bygger på det sociala avgiftsbelopp som de har betalat under den tid de varit yrkesverksamma är också irrelevant.

80. För det andra anser Förenade kungariket att rättigheterna till en tjänsterelaterad pension enligt de aktuella systemen inte utgör sociala trygghetsförmåner, utan lön. Förenade kungariket grundar denna uppfattning på domstolens fasta praxis och i synnerhet på domen Barber, [35] enligt vilken den omständigheten att en förmån utbetalas efter anställningsförhållandets upphörande inte medför att det är uteslutet att förmånen i fråga kan utgöra lön, även om den föreskrivs i lag, [36] och på domen Beune, [37] i vilken domstolen fann att ett pensionssystem inom den offentliga förvaltningen som huvudsakligen grundar sig på den anställning som den berörde hade är knutet till den lön som vederbörande uppbar. [38]

81. Förenade kungariket har, till stöd för sin bedömning, anfört att beloppet för pensionsrättigheterna fastställs i förhållande till anställningens varaktighet och den senaste lönen och att de pensioner som således har beviljats inte avser ett grundbelopp, liksom framgår av den omständigheten att dessa pensioner kan motsvara ett betydligt högre belopp än beloppet för den pension som betalas inom ramen för det lagstadgade systemet för social trygghet.

33 — I kommissionens arbetsdokument av den 20 oktober 2005 (SEK(2005) 1293), som bilagts till Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bättre möjligheter att överföra kompletterande pensionsrättigheter (KOM(2005) 507 slutlig), påpekade kommissionen särskilt svårigheten med att tillämpa reglerna för sammanläggning på de kompletterande pensionssystemen (punkt 4.4 i detta dokument) (Se även beträffande problem knutna till samordningen av denna typ av system, Leppik, L., ”Co-ordination of pensions in the European Union: the case of mandatory defined-contribution schemes in the Central and Eastern European countries”, *European Journal of Social Security*, volym 8, 1 (2006), s. 35).

34 — Det ska påpekas att skäl 4 i direktiv 98/49, i vilket anges att de tillämpliga reglerna för sammanläggning inte passar för kompletterande pensionssystem, med undantag för system som täcks av begreppet ”lagstiftning”, tydligt visar att rådet, även om det var medvetet om de praktiska svårigheter som kunde följa av detta, ansåg att dessa inte skulle utgöra hinder för tillämpningen av samordningssystemet på rättsliga system.

35 — C-262/88, EU:C:1990:209.

36 — Punkterna 12, 16 och 17.

37 — C-7/93, EU:C:1994:350.

38 — Punkt 46.

82. Som domstolen vid flera tillfällen har konstaterat utesluter inte ”den omständigheten att vissa förmåner betalas ut efter anställningsförhållandets upphörande att de kan betraktas som ’lön’ i den mening som avses i artikel [157 FEUF]”.[39] Domstolen har således slagit fast att ”de förmåner som beviljas enligt ett pensionssystem som huvudsakligen grundar sig på den anställning som den berörde hade anknyter till den lön som vederbörande hade och omfattas av artikel [157 FEUF]”,[40] även om systemet är lagstadgat.

83. Den omständigheten att en ålderspension som har betalats till arbetstagaren med anledning av vederbörandes arbetsförhållande ska betraktas som lön vid tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män, som stadgas i artikel 157 FEUF, innebär emellertid inte att denna pension inte har karaktären av en social trygghetsförmån vid tillämpningen av de åtgärder för samordning som föreskrivs i förordningarna nr 1408/71 och 883/2004.

84. I motsats till vad Förenade kungariket har gjort gällande i sina skrivelser utesluter inte kvalificeringen som ”lön” i den mening som avses i artikel 157 FEUF och som ”ålderspension” i den mening som avses i förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004 varandra, eftersom de eftersträvar olika syften och omfattas av olika kriterier.

85. Det ska i synnerhet påpekas att det avgörande kriteriet för att kvalificera en förmån som lön, i den mening som avses i artikel 157 FUEF, som bygger på ett konstaterande av att denna förmån följer av arbetsförhållandet, är irrelevant för bedömningen av huruvida denna förmån ska kvalificeras som ”social trygghetsförmån”. På samma sätt är de specifika kriterier som domstolen har fastställt för att bedöma huruvida en pensionsförmån som beviljats genom ett lagstadgat pensionssystem för tjänstemän ska kvalificeras som ”lön” – enligt vilka denna förmån ska vara direkt beroende av den tid under vilken den berörde har tjänstgjort och dess belopp ska beräknas på grundval av den senaste lönen – irrelevanta för att kvalificera förmånen med hänsyn till bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen.

86. Det ska för övrigt konstateras att domstolen redan har godtagit denna möjlighet till kumulering av kvalifikationer genom att, i sin dom Niemi,[41] finna att en pension som utbetalas enligt ett sådant pensionssystem som har anmälts som ett system som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 ska kvalificeras som ”lön” i den mening som avses i artikel 157 FEUF, i den mån den uppfyller de kriterier som kännetecknar anställningsförhållandet.[42]

87. Av detta följer att varken den omständigheten att de aktuella systemen är tjänsterelaterade system enligt vilka det beviljas pensioner som är knutna till tidigare arbetsförhållanden och anses motsvara en fortsatt ersättning för den ansträngning som gjorts under aktivitetsperioden eller den omständigheten att dessa förmåner är direkt beroende av den tid under vilken den berörda personen har tjänstgjort och att beloppet ska beräknas på grundval av den senaste lönen är av sådan art att de utesluter tillämpningen av förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004, eftersom dessa förmåner utgör sociala trygghetsförmåner. Det kan vidare konstateras att sedan den ändring som skedde till följd av antagandet av förordning (EG) nr 1606/98,[43] omfattas de särskilda pensionssystemen för tjänstemän uttryckligen av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71, även om de utgör tjänsterelaterade system som kännetecknas av att den pension som erhålls anses vara en förlängning av lönen för yrkesverksamheten.[44]

39 — Se dom Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

40 — Se dom kommissionen/Grekland (C-559/07, EU:C:2009:198, punkt 42).

41 — C-351/00, EU:C:2002:480.

42 — Punkt 45.

43 — Rådets förordning (EG) nr 1606/98 av den 29 juni 1998 om ändring av förordning nr 1408/71 och förordning nr 574/72 om tillämpningen av förordning nr 1408/71 i syfte att utvidga denna till att omfatta särskilda system för offentligt anställda (EGT L 209, 1998, s. 1).

44 — Se bland annat, beträffande pensionssystemet för franska offentliganställda, dom Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648) och, beträffande pensionssystemet för finländska tjänstemän, dom Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

88. Denna slutsats vederläggs inte heller av den omständigheten, som Förenade kungariket har gjort gällande, att de pensioner som betalades enligt 1975 års pensionssystem för militär personal inte endast skulle betalas vid den lagstadgade pensionsåldern, särskilt eftersom en änkepension betalades från 37 års ålder till tjänstemän som hade tjänstgjort i 16 år efter 21 års ålder eller från 40 års ålder för övrig militär personal som hade tjänstgjort i 22 år efter 18 års ålder.

89. Förutom att detta argument endast avser ett av de tre aktuella systemen, anser jag att den omständigheten att vissa pensioner erhålls så snart anställningen upphör, även om mottagarna inte har uppnått lagstadgad pensionsålder, inte ändrar karaktären av dessa pensioner vilka, då de har karaktären av livränta, kan erhållas fram till dess att mottagaren dör.

90. Denna tolkning av begreppet åldersförmån bekräftas av den definition som i artikel 1 x) i förordning nr 883/2004 ges ”förmån vid *förtida* pensionering”,[45] vilken för övrigt även omfattas av sakområdet för denna förordning. En förtida förmån vid ålderdom definieras nämligen som ”en förmån som utges före den ålder som normalt krävs för rätt till pension och som antingen utges även när denna ålder har uppnåtts, eller ersätts med en annan förmån vid ålderdom”. Möjligheten att erhålla förtidspension innebär således inte att det rör sig om en åldersförmån, i den autonoma betydelse som detta begrepp har inom unionsrätten.

91. Nämnda tolkning bekräftas även av domstolens praxis enligt vilken den omständigheten att en pension medges innan den berörde har uppnått pensionsåldern inte för den sakens skull betyder att denna förmån inte är en ålderspension.[46]

92. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag att den pension som de aktuella systemen erbjuder omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1408/71 och nr 883/2004. Då det för övrigt kan konstateras att Republiken Malta inte har bestritt att den maltesiska pensionen och de pensioner som betalas genom de aktuella systemen omfattas av bestämmelserna i artikel 46b i förordning nr 1408/71 och artikel 54 i förordning nr 883/2004, drar jag slutsatsen att anmärkningen att Republiken Malta har tillämpat den maltesiska lagstiftningen om kumulationsförbud på dessa pensioner utan att ta hänsyn till dessa bestämmelser är välgrundad.

V – **Förslag till avgörande**

93. Mot bakgrund av övervägandena ovan föreslår jag att domstolen ska

1) slå fast att Republiken Malta, genom att, med stöd av artikel 56 i lagen om social trygghet (Social Security Act), från beloppet för den maltesiska ålderspensionen ha dragit av beloppet för pensioner i Förenade kungariket som betalats från 1974 års grundläggande pensionssystem för den offentliga förvaltningen (Principal Civil Service Pension Scheme 1974), från 1995 års pensionssystem för den nationella hälsomyndigheten (National Health Service Pension Scheme 1995) och från 1975 års pensionssystem för militär personal (Armed Forces Pension Scheme 1975), har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 46b i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade version enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 i ändrad lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 592/2008 av den 17 juni 2008 och av artikel 54 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, och

2) förplikta Republiken Malta att ersätta rättegångskostnaderna.

45 — Min kursivering.

46 — Se, för ett liknande resonemang, dom Öztürk (C-373/02, EU:C:2004:232, punkt 67).