Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

16. maj 2013 *

»Artikel 45 TEUF — forordning (EØF) nr. 1408/71 — artikel 10 — ydelser ved alderdom — sædvanligt opholdssted i to forskellige medlemsstater — krav på efterladtepension i den ene af disse stater og alderspension i den anden — inddragelse af en af disse ydelser — inddrivelse af angiveligt uberettigede ydelser«

I sag C-589/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (Polen) ved afgørelse af 2. december 2010, indgået til Domstolen den 14. december 2010, i sagen:

Janina Wencel

mod

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne M. Ilešič, J.-J. Kasel (refererende dommer), M. Safjan, og M. Berger,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. marts 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku ved K.M. Kalinowska, U. Kulisiewicz og A. Szybkie, som befuldmægtigede

— den polske regering ved M. Szpunar, J. Faldyga og A. Siwek, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved V. Kreuschitz og M. Owsiany-Hornung, som befuldmægtigede,

* Processprog: polsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. maj 2012,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20, stk. 2, TEUF og artikel 21 TEUF samt visse bestemmelser i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 592/2008 af 17. juni 2008 (EUT L 177, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Janina Wencel og Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (social sikringsinstitution, afdeling Białystok, herefter »ZUS«) vedrørende Janina Wencels ret til en alderspension.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

3 Artikel 1, litra h), i forordning nr. 1408/71 definerer udtrykket »bopæl« som det sædvanlige opholdssted.

4 I henhold til artikel 6, litra b), i forordning nr. 1408/71 træder denne forordning, både hvad angår dens personkreds og saglige anvendelsesområde, i stedet for enhver overenskomst om social sikring, der er afsluttet mellem mindst to medlemsstater.

5 I henhold til artikel 7, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71 med overskriften »Internationale regler, som ikke berøres af denne forordning« skal »visse bestemmelser i overenskomster om social sikring, som medlemsstaterne har indgået inden datoen for denne forordnings anvendelse, såfremt de er gunstigere for modtagerne eller er en følge af specifikke historiske omstændigheder og har en tidsbegrænset virkning, hvis disse bestemmelser er opført i bilag III«, fortsat finde anvendelse.

6 Blandt de overenskomster om social sikring, der forsat finder anvendelse i henhold til bilag III til forordning nr. 1408/71 er bl.a. umowa r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym (overenskomst indgået mellem Folkerepublikken Polen og Forbundsrepublikken Tyskland om social sikring i tilfælde af arbejdsulykker og invalide- og alderspension samt ydelser ved dødsfald) af 9. oktober 1975, (Dz. U. af 1976, nr. 16, s. 101), som ændret (herefter »overenskomsten af 9. oktober 1975«), på de betingelser og efter de retningslinjer, der er fastsat i artikel 27, stk. 2-4, i umowa polsko-niemiecka o zabezpieczeniu społecznym (den tysk-polske overenskomst om social sikring) af 8. december 1990 (Dz. U. af 1991, nr. 108, s. 468).

7 Artikel 10 i forordning nr. 1408/71 med overskriften »Ophævelse af bopælsbestemmelser – den tvungne forsikrings indvirkning på refusion af bidrag« bestemmer i stk. 1:

»Kontantydelser ved invaliditet eller alderdom eller til efterladte, erstatning i anledning af arbejdsulykker eller erhvervssygdomme samt ydelser ved dødsfald, hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, kan, medmindre andet er bestemt i denne forordning, ikke

nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges som følge af, at den berettigede er bosat i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.

[…]«

8 I henhold til artikel 12 i forordning nr. 1408/71 gælder følgende:

»1. Der kan ikke med hjemmel i denne forordning rejses eller opretholdes krav på flere ydelser af samme art på grundlag af samme forsikringsperiode tilbagelagt efter en tvungen forsikring […].

2. Indeholder en medlemsstats lovgivning bestemmelser om, at en ydelse skal nedsættes, stilles i bero, eller bortfalde, når modtageren samtidig får udbetalt andre sociale ydelser eller har andre indtægter af enhver art, finder disse bestemmelser, medmindre der er fastsat andre bestemmelser i denne forordning, tillige anvendelse, selv om det drejer sig om ydelser, som den pågældende har opnået i henhold til en anden medlemsstats lovgivning, eller om indtægter, han har modtaget på en anden medlemsstats område.

[…]«

9 I overensstemmelse med artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 »er de personer, der er omfattet af denne forordning, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i […] afsnit [II]«.

10 I henhold til artikel 13, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1408/71 gælder følgende:

»Med forbehold af artikel 14-17:

[…]

f) er en person, som ophører med at være omfattet af en medlemsstats lovgivning, uden at han bliver omfattet af en anden medlemsstats lovgivning […] omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovgivning alene.«

11 I henhold til artikel 46a i forordning nr. 1408/71:

»1. Ved sammenfald af ydelser af samme art forstås i dette kapitel: Sammenfald af ydelser ved invaliditet, alderdom og til efterladte, som beregnes eller udregnes på grundlag af forsikrings- og/eller bopælsperioder, der er tilbagelagt af en og samme person.

2. Ved sammenfald af ydelser af forskellig art forstås i dette kapitel: Sammenfald af ydelser, der ikke kan betragtes som ydelser af samme art i den i stk. 1 nævnte forstand.

3. Ved anvendelse af bestemmelser i en medlemsstats lovgivning om, at en ydelse skal nedsættes, stilles i bero eller bortfalde, når der samtidig består ret til en ydelse ved invaliditet, alderdom eller til efterladte og en ydelse af samme art eller en anden ydelse eller andre indtægter, gælder følgende regler:

[…]

d) såfremt der anvendes bestemmelser om nedsættelse, midlertidig inddragelse eller bortfald i henhold til en enkelt medlemsstats lovgivning, fordi den pågældende modtager ydelser af samme eller af anden art i henhold til andre medlemsstaters lovgivning eller andre indtægter, der er erhvervet på andre medlemsstaters område, kan ydelsen efter førstnævnte medlemsstats

lovgivning højst nedsættes med et beløb, der svarer til beløbet for de ydelser, der skal udredes efter de andre medlemsstaters lovgivning, eller for de indtægter, der er erhvervet på disses område.«

De tysk-polske overenskomster

12 Artikel 4 i overenskomsten af 9. oktober 1975 bestemmer:

»1. Pensioner hidrørende fra en pensionsforsikring tildeles af forsikringsinstitutionen i den stat, på hvis område den berettigede bor, i henhold til de for denne institution gældende retsforskrifter.

2. I forbindelse med udbetalingen af pensionen i henhold til de regler, der gælder for institutionen omhandlet i stk. 1, tager den nævnte institution hensyn til forsikringsperioderne, beskæftigelsesperioderne og andre tilsvarende perioder, der er tilbagelagt i den anden medlemsstat, som om de var blevet tilbagelagt på den første stats område.

3. De i stk. 2 omhandlede pensioner består kun i den periode, den pågældende bor i den stat, hvis forsikringsinstitution har fastsat pensionen. I denne periode har den pensionsberettigede ingen rettigheder hos den anden stats forsikringsinstitution i henhold til forsikringsperioder, beskæftigelsesperioder og andre tilsvarende perioder, der er tilbagelagt i denne anden stat […]«

13 I henhold til artikel 27, stk. 2, i den tysk-polske overenskomst af 8. december 1990 om social sikring drages de rettigheder og privilegier ikke i tvivl, der i henhold til overenskomsten af 9. oktober 1975 er erhvervet inden den 1. januar 1991 i en stat, der er part i aftalen, så længe rettighedshaverne er bosat på denne stats område.

De polske retsforskrifter

14 I Polen reguleres alderspensioner og andre pensioner ved ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (lov om alderspensioner og andre pensioner udredt af den sociale sikringskasse) af 17. december 1998, konsolideret udgave (Dz. U. af 2009, nr. 153, s. 1227, herefter »pensionsloven«).

15 I henhold til denne lovs artikel 114, stk. 1, skal et krav på ydelser underkastes en ny fastsættelse, enten efter anmodning fra den berørte eller ex officio, såfremt der, efter at afgørelsen om ydelserne er blevet endelig, fremlægges nye oplysninger, eller der allerede før afgørelsen fremkommer nye omstændigheder, som kan have betydning for retten til ydelserne eller deres størrelse.

16 I henhold til den nævnte lovs artikel 138, stk. 1 og 2, er en person, der uberettiget har modtaget ydelser, forpligtet til at betale disse tilbage. Ydelser, der er modtaget uberettiget, er dem, der er udbetalt, selv om der foreligger omstændigheder, der bevirker, at ydelsesretten ophører eller udsættes, eller udbetalingen af ydelserne indstilles helt eller delvist, for så vidt ydelsesmodtageren har fået meddelelse om, at han ikke havde ret til ydelserne.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17 Janina Wencel, der er polsk statsborger og født den 25. februar 1930, har siden 1954 været tilmeldt folkeregisteret i byen Białystok (Polen). Hendes mand, der ligeledes er polsk statsborger, har siden indgåelsen af deres ægteskab i 1975 været bosat i Frankfurt am Main (Tyskland), hvor han var tilmeldt som bosiddende og i et ansættelsesforhold, der omfattede indbetaling af bidrag til socialsikringen. Fra 1984 modtog han invalidepension i Tyskland. Janina Wencel tog ofte ophold hos sin mand i denne medlemsstat, og han tilbragte alle sine ferier og helligdage i Polen.

18 I henhold til en bopælserklæring udstedt af kommunen i Frankfurt am Main tog Janina Wencel fra 1984 fast ophold i Tyskland. Hun fik opholdstilladelse, men har aldrig haft erhvervsmæssig beskæftigelse dér. Ikke desto mindre var hun fra 1984 til 1990 ansat som børnepasser hos sin svigerdatter i Polen. Ved afgørelse truffet af ZUS den 24. oktober 1990 erhvervede hun i henhold til de i Polen tilbagelagte perioder ret til en polsk alderspension. Efter sin mands død i 2008 udbetaler den tyske forsikringsinstitution en efterladtepension, der er tilkendt hende bl.a. på grundlag af hendes bopæl i Tyskland. På nuværende tidspunkt er hun bosat i Polen hos sin søn, svigerdatter og børnebørn.

19 I 2009 blev ZUS oplyst om, at Janina Wencel var registreret som bosiddende både i Polen og i Tyskland. På grundlag af en erklæring af 24. november 2009, hvori Janina Wencel bekræftede, at hun er bosat i Tyskland og tilbringer alle sine ferier og helligdage i Polen, vedtog ZUS to afgørelser baseret på artikel 114 og 138 i pensionsloven.

20 Med den første afgørelse, dateret den 26. november 2009, ophævede ZUS afgørelsen af 24. oktober 1990 om tilkendelse af alderspension og stillede udbetalingerne i bero. Ifølge ZUS er forsikringsinstitutionen i ansøgerens bopælsstat i henhold til artikel 4 i overenskomsten af 9. oktober 1975 enekompetent med hensyn til besvarelsen af en ansøgning om alderspension. Da Janina Wencel har haft fast bopæl i Tyskland siden 1975, kan hun ikke modtage en alderspension efter den polske forsikringsordning. Med den anden afgørelse, dateret den 23. december 2009, pålagde ZUS Janina Wencel at tilbagebetale de beløb, hun havde modtaget uberettiget i de seneste tre år.

21 Den 4. januar 2010 anlagde Janina Wencel sag til prøvelse af de to afgørelser ved Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (regional ret – arbejds- og socialsikringsret i Białystok) med påstand om tilsidesættelse af bestemmelserne i EU-retten vedrørende retten til fri bevægelighed og ophold. Den omstændighed at have to steder med sædvanligt ophold burde ifølge hende nemlig ikke fratage hende retten til en alderspension i Polen. Endvidere gjorde hun gældende, at erklæringen af 24. november 2009 var blevet udarbejdet i hast og under pres fra de ansatte i ZUS, hvorfor den ikke afspejlede virkeligheden.

22 Ved dom af 15. september 2010 frifandt retten ZUS med den begrundelse, at selv om en person kan være registreret som bosiddende i to forskellige medlemsstater, udelukker artikel 4 i overenskomsten af 9. oktober 1975, at en sådan person kan have to forskellige centre for sine livsinteresser. Overførelsen af centret for Janina Wencels livsinteresser til Tyskland havde haft den virkning, at den tyske forsikringsinstitution var blevet den kompetente institution. Endvidere havde Janina Wencel til trods for advarslen i afgørelsen om tilkendelse af hendes alderspension undladt at oplyse ZUS om beslutningen om at forlade Polen.

23 Janina Wencel iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku.

24 Ifølge denne ret fremgår det af artikel 10 i forordning nr. 1408/71, at en person, der er bosat på en medlemsstats område, ikke kan fratages sin ret til ydelser, der er erhvervet efter lovgivningen i en anden medlemsstat. Selv om en person, der samtidigt har to bopæle, ikke er omhandlet i bestemmelsen, bør det medgives, at en sådan person ligeledes henhører under nævnte artikel 10. Efter at have opregnet alle de faktiske omstændigheder, der taler for en konstatering af, at Janina Wencel faktisk samtidigt havde to sædvanlige opholdssteder, og at hun fra 1975 til 2008 tilbragte halvdelen af tiden i Polen og den anden halvdel i Tyskland, har den forelæggende ret konkluderet, at Janina Wencels situation er atypisk, og at fraværet af en erklæring fra hende om overførelse af centret for hendes livsinteresser skal forklares med den omstændighed, at hun reelt fandt, at hun havde to bopæle, svarende til den betydning, hvori begrebet anvendes i artikel 1, litra h), i forordning nr. 1408/71.

25 Appelretten er derfor i tvivl om, hvorvidt Janina Wencel kan fratages sin ret til ydelser alene af den grund, at hun har to sædvanlige opholdssteder. Ifølge denne ret synes ZUS' afgørelser at være i strid med princippet om fri bevægelighed i Den Europæiske Union.

26 I det omfang bestemmelserne i overenskomsten af 9. oktober 1975 efter Republikken Polens tiltrædelse til Unionen i 2004 i henhold til artikel 7, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1408/71 alene finder anvendelse, såfremt de ikke er mindre gunstige end sidstnævntes bestemmelser, bør Janina Wencel i medfør af artikel 20 TEUF og artikel 21 TEUF samt nævnte forordnings artikel 10 ikke udsættes for nogen form for nedsættelse af sine ydelser på grund af den omstændighed, at hun i mere end 30 år har haft to ligeværdige bopæle.

27 Endvidere ønsker den forelæggende ret oplyst, om tilkendelse af alderspension kan trækkes tilbage med tilbagevirkende kraft, selv om den berørte ikke er blevet oplyst om forpligtelsen til at oplyse om enhver ny omstændighed, der vil kunne have indflydelse på fastlæggelsen af, hvilken forsikringsinstitution der er kompetent med henblik på behandlingen af ansøgninger om alderspension.

28 Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 10 i forordning nr. 1408/71 […], henset til det princip om ret til fri bevægelighed og ophold i Den Europæiske Unions medlemsstater, der følger af artikel 21 TEUF og artikel 20, stk. 2, TEUF […], fortolkes således, at kontantydelser ved alderdom, som der er erhvervet ret til efter lovgivningen i en medlemsstat, ikke må ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges, fordi den berettigede samtidigt har boet på to medlemsstaters område (to ligeværdige sædvanlige opholdssteder), herunder i en anden stat end den, på hvis område den institution, som det påhviler at udrede alderspensionen, befinder sig?

2) Skal artikel 21 TEUF, artikel 20, stk. 2, TEUF […] og artikel 10 i forordning nr. 1408/71 fortolkes således, at de er til hinder for, at den nationale forskrift i artikel 114, stk. 1, i [pensionsloven], sammenholdt med artikel 4 i overenskomsten af 9. oktober 1975 […], anvendes således, at den polske pensionsinstitution træffer en ny afgørelse og inddrager alderspensionen til en person, der gennem mange år samtidigt har haft to sædvanlige opholdssteder (to centre for personens livsinteresser) i to forskellige medlemsstater, der begge nu er medlemmer af Den Europæiske Union, og som før 2009 hverken havde ansøgt om skift af bopæl til en af disse stater eller afgivet en erklæring i så henseende?

I tilfælde af en benægtende besvarelse:

3) Skal artikel 20, stk. 2, TEUF, artikel 21 TEUF og artikel 10 i forordning nr. 1408/71 […] fortolkes således, at de er til hinder for, at den nationale forskrift i artikel 138, stk. 1, og 2, i [pensionsloven] anvendes således, at den polske pensionsinstitution forlanger, at en person, der fra 1975 til 2009 samtidigt har haft to sædvanlige opholdssteder (to centre for personens livsinteresser) i to stater, der begge nu er medlemmer af Den Europæiske Union, skal tilbagebetale sin alderspension for de sidste tre år, når denne person, da ansøgningen om alderspension blev behandlet og efter tilkendelsen af pensionen ikke af den polske forsikringsinstitution blev oplyst om, at det var nødvendigt at angive, at den pågældende havde sædvanligt opholdssted i to stater, og at indgive en ansøgning eller afgive en erklæring om valg af en forsikringsinstitution i en af de stater, der skulle være kompetent til at behandle ansøgninger om alderspension?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

29 Henset til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag og med henblik på at give den forelæggende ret den fornødne vejledning skal det indledningsvis afgøres, om og i givet fald i hvilket omfang bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 skal finde anvendelse i en situation som den, der foreligger i hovedsagen.

30 For det første for så vidt angår anvendeligheden ratione temporis af forordning nr. 1408/71 bemærkes, at denne forordning i forhold til Republikken Polen trådte i kraft på tidspunktet for dennes tiltrædelse til Unionen, dvs. den 1. maj 2004.

31 Selv om Janina Wencel i det foreliggende tilfælde var blevet tilkendt en polsk alderspension i henhold til en afgørelse truffet af ZUS den 24. oktober 1990, blev denne rettighed ikke desto mindre ophævet i henhold til afgørelser af 26. november og 23. december 2009, og Janina Wencel blev pålagt et krav om at tilbagebetale det beløb, hun angiveligt med urette havde modtaget i de sidste tre år.

32 Det er følgelig de to sidstnævnte afgørelser, der er truffet efter Republikken Polens tiltrædelse af Unionen, der er genstand for tvisten i hovedsagen.

33 Selv om forordning nr. 1408/71 i overensstemmelse med fast retspraksis som ny lovgivning på området for social sikring af vandrende arbejdstagere, der har fundet anvendelse i Polen fra den 1. maj 2004, i princippet alene har virkning for fremtiden, kan den ikke desto mindre finde anvendelse også på fremtidige virkninger af situationer, der er opstået, mens den tidligere lov var gældende (jf. i denne retning dom af 18.4.2002, sag C-290/00, Duchon, Sml. I, s. 3567, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

34 Derfor skal lovligheden af afgørelserne af 26. november og 23. december 2009 vurderes i forhold til forordning nr. 1408/71, i det omfang bestemmelserne i overenskomsterne om social sikring ikke skal finde anvendelse.

35 Hvad for det andet angår anvendelsesområdet ratione materiae for forordning nr. 1408/71 bemærkes, at bestemmelserne i de overenskomster om social sikring, der er opregnet i bilag III til denne forordning, i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71 fortsat er gældende, uanset samme forordnings artikel 6, hvorefter forordningen både hvad angår dens personkreds og saglige anvendelsesområde træder i stedet for de overenskomster om social sikring, der er indgået mellem to eller flere medlemsstater (dom af 18.12.2007, forenede sager C-396/05, C-419/05 og C-450/05, Habelt m.fl., Sml. I, s. 11895, præmis 87).

36 Henset til, at overenskomsten af 9. oktober 1975 er opført i bilag III til forordning nr. 1408/71, finder den i princippet fortsat anvendelse endog efter ikrafttrædelsen i Polen af forordning nr. 1408/71, såfremt en af de to andre betingelser i artikel 7, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71 er opfyldt, dvs. hvis anvendelsen af bestemmelserne i overenskomsten af 9. oktober 1975 er gunstigere for modtagerne, eller hvis overenskomsten er en følge af historiske omstændigheder og har en tidsbegrænset virkning.

37 Forordning nr. 1408/71 finder således alene anvendelse for så vidt de bilaterale overenskomster, der er indgået inden forordningens ikrafttræden, ikke er til hinder for dens anvendelse (jf. i denne retning dom af 7.5.1969, sag 28/68, Caisse régionale de sécurité sociale du nord de la France mod Achille Torrekens, Sml. 1969, s. 29, org.ref.: Rec. s. 125, præmis 19-21). Imidlertid må en EU-retlig bestemmelse såsom forordningens artikel 7, stk. 2, der giver prioritet til anvendelsen af en bilateral

overenskomst, ikke gives en rækkevidde, der er i konflikt med de principper, der ligger til grund for den lovgivning, den er en del af (jf. analogt dom af 4.5.2010, sag C-533/08, TNT Express Nederland, Sml. I, s. 4107, præmis 51).

38 Det følger heraf, at EU-retten kan finde anvendelse ikke alene i alle de situationer, der ifølge betingelserne i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 ikke er omfattet af anvendelsesområdet for overenskomsten af 9. oktober 1975, men også når sidstnævntes bestemmelser ikke er forenelige med de principper, der ligger til grund for nævnte forordning.

39 Sådanne principper, der ligger til grund for reglerne om samordning af de nationale lovgivninger om social sikring, svarer til dem, der er uløseligt forbundet med området for personers frie bevægelighed, hvis grundlæggende princip er det, hvorefter Unionens virke bl.a. skal indebære fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer mellem medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 7.3.2013, sag C-127/11, van den Booren, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

40 Endvidere er Janina Wencels situation, i det omfang hun har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, omfattet af de principper, der er grundlaget for forordning nr. 1408/71. Under hensyn til den omstændighed, at den omhandlede internationale overenskomst ikke blev vedtaget med henblik på at gennemføre disse principper, vil den i en situation såsom den, der er omhandlet i hovedsagen, kunne krænke de nævnte principper.

41 Det må derfor fastslås, at Janina Wencels situation skal vurderes på grundlag af forordning nr. 1408/71.

Om de præjudicielle spørgsmål

42 Den forelæggende ret ønsker med sine præjudicielle spørgsmål, der skal besvares samlet, nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at en social sikringsinstitution kan inddrage retten til en alderspension med tilbagevirkende kraft, som er blevet tilkendt en person, der i mange år samtidigt har haft to sædvanlige opholdssteder i to forskellige medlemsstater, og kræve tilbagebetaling af de pensionsbeløb, der angiveligt er blevet udbetalt med urette, fordi den forsikrede har ret til en efterladtepension i en anden medlemsstat, på hvis område den pågældende ligeledes har haft bopæl.

43 For det første skal det undersøges, om en person med henblik på anvendelsen af forordning nr. 1408/71 og nærmere bestemt dennes artikel 10, gyldigt kan have to sædvanlige opholdssteder på to forskellige medlemsstaters område samtidigt.

44 For så vidt angår den nævnte artikel 10 må det præciseres, at den indeholder bestemmelserne om ophævelse af bopælsbestemmelser således, at den sikrer retten til sociale sikringsydelser fra den kompetente medlemsstat, når den forsikrede er bosat i eller flytter sin bopæl til en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.

45 I det omfang ordlyden af artikel 10 i forordning nr. 1408/71 imidlertid ikke gør det muligt at besvare spørgsmålet om, hvorvidt to sædvanlige opholdssteder i to forskellige medlemsstater er tilladt i henhold til denne forordning, bemærkes, at denne indfører regler om samordning af de nationale ordninger for social sikring og indfører i afsnit II reglerne om, hvilken lovgivning der skal anvendes.

46 Domstolen har allerede fastslået, at sidstnævnte bestemmelser ikke alene har til formål at forhindre, at personer mister deres beskyttelse med hensyn til social sikring, fordi ingen lovgivning finder anvendelse på dem (jf. i denne retning dom af 9.6.1964, sag 92/63, Th. Nonnenmacher mod Bestuur der Sociale Verzekeringsbank, Sml. 1954-1964, s. 491, org.ref.: Rec. s. 557, 572 og 573), men ligeledes bestemmer, at arbejdstagerne alene er undergivet socialsikringen i én medlemsstat for at undgå, at forskellige landes lovgivninger overlapper hinanden med de deraf følgende forviklinger (jf. i denne retning dom af 10.7.1986, sag 60/85, Luijten, Sml. s. 2365, præmis 12).

47 Dette princip om anvendelse af én lovgivning på socialsikringsområdet er nedfældet navnlig i artikel 13, stk. 1 (jf. i denne retning bl.a. Luijten-dommen, præmis 13) og stk. 2, litra f), i forordning nr. 1408/71, således som påpeget af generaladvokaten i punkt 28 i forslaget til afgørelse, samt i denne forordnings artikel 14a, stk. 2 (dom af 9.3.2006, sag C-493/04, Piatkowski, Sml. I, s. 2369, præmis 21).

48 I det omfang den ordning, der er indført ved forordning nr. 1408/71, således fastholder bopælen som den tilknytningsfaktor, der er afgørende for, hvilken lovgivning der skal finde anvendelse, kan det ikke med henblik på forordning nr. 1408/71 tillades – for ikke at fratage den effektive virkning af de i ovenstående præmis nævnte bestemmelser – at en person samtidigt har flere bopæle i forskellige medlemsstater.

49 Denne konstatering bekræftes af Domstolens retspraksis vedrørende begrebet »bopæl« i den forstand, hvori begrebet anvendes i den EU-ret, der finder anvendelse på de sociale sikringsordninger for vandrende arbejdstagere. Domstolen har nemlig understreget, at når en persons retlige situation kan knyttes til lovgivningen i flere medlemsstater, omhandler begrebet medlemsstaten, hvor en person har bopæl, den stat, hvor den pågældende har sit sædvanlige opholdssted, og hvor også centret for dennes livsinteresser befinder sig (jf. i denne retning dom af 25.2.1999, sag C-90/97, Swaddling, Sml. I, s. 1075, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

50 Udarbejdelsen i retspraksis af en liste over de forhold, der skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af en persons sædvanlige opholdssted – en liste, der nu er kodificeret i artikel 11, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 284, s. 1) – afspejler nødvendigheden af at fastlægge en enkelt bopæl.

51 Det må derfor konkluderes, at artikel 10 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en person med henblik på anvendelse af den nævnte forordning ikke samtidigt kan have to sædvanlige opholdssteder på to forskellige medlemsstaters område.

52 For det andet tilkommer det den forelæggende ret på baggrund af alle de relevante omstændigheder i sagen at afgøre, i hvilken medlemsstat den pågældendes bopæl ifølge ovennævnte retspraksis befinder sig med henblik på at fastlægge, hvilken institution der er kompetent til at udbetale pensionen til en person, der befinder sig i en situation såsom den, Janina Wencel befinder sig i.

53 I denne henseende må det først præciseres, at sagsøgeren har haft erhvervsmæssig beskæftigelse alene på polsk område, og at denne beskæftigelse var knyttet til de familiemæssige bånd, hun havde dér.

54 Dernæst modtog hun fra 1990 en alderspension på grundlag af de bidrag, hun med henblik herpå havde indbetalt i Polen.

55 Endelig tilkommer det den nationale ret at undersøge, om den erklæring, som den pågældende efter anmodning fra ZUS afgav i 2009, ifølge hvilken bopælen befandt sig i Tyskland, er i uoverensstemmelse med virkeligheden, herunder henset til den omstændighed, at centret for hendes livsinteresser, i hvert fald efter ægtefællens død i 2008, synes at have flyttet sig udelukkende til Polen.

56 Såfremt den kompetente institution på grundlag af den berørtes bopæl befinder sig i denne medlemsstat, må det for det tredje afgøres, om denne institution gyldigt med tilbagevirkende kraft kan inddrage hendes alderspension og pålægge hende at tilbagebetale den pension, hun angiveligt har modtaget med urette, fordi hun er berettiget til en efterladtepension i en anden medlemsstat, på hvis område hun ligeledes har haft bopæl.

57 For så vidt angår dobbeltydelser bemærkes for det første, at i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 kan der i princippet ikke med hjemmel i denne forordning rejses eller opretholdes krav på flere ydelser af samme art på grundlag af samme forsikringsperiode.

58 I det omfang det imidlertid viser sig, således som det fremgår af de skriftlige indlæg, der er afgivet for Domstolen, at den polske alderspension, der udbetales til Janina Wencel i Polen, er blevet beregnet på grundlag af hendes eget beskæftigelsesmæssige forløb i denne medlemsstat, og at den tyske efterladtepension udbetales til hende på grundlag af den beskæftigelse, hendes afdøde ægtefælle havde i Tyskland, kan disse to ydelser ikke anses for at være ydelser af samme art (jf. i denne retning dom af 6.10.1987, sag 197/85, Stefanutti, Sml. s. 3855, præmis 13, af 12.2.1998, sag C-366/96, Cordelle, Sml. I, s. 583, præmis 20 og 21, og af 7.3.2013, sag C-127/11, van den Booren, præmis 32 og 33).

59 For det andet fremgår det af artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, at bestemmelser om nedsættelse i en medlemsstats lovgivning – medmindre der er fastsat andre bestemmelser herom i forordningen – kan gøres gældende over for personer, der modtager en ydelse fra den pågældende medlemsstat, når de samtidig kan få udbetalt andre sociale sikringsydelser, selv om det drejer sig om ydelser, som den pågældende har erhvervet ret til i medfør af en anden medlemsstats lovgivning (dom af 7.3.2002, sag C-107/00, Insalaca, Sml. I, s. 2403, præmis 22).

60 Følgelig er forordning nr. 1408/71 ikke til hinder for anvendelse af en national lovgivning, der har den virkning, at det pensionsbeløb, som den sikrede er berettiget til, nedsættes, fordi den pågældende modtager en aldersydelse i en anden medlemsstat dog med forbehold af overholdelse af de begrænsninger, der er fastlagt i forordning nr. 1408/71.

61 Blandt disse begrænsninger hører bl.a. artikel 46a, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1408/71, hvorefter ydelsen efter den første medlemsstats lovgivning højst kan nedsættes med et beløb, der svarer til beløbet for de ydelser, der skal udredes efter den anden medlemsstats lovgivning.

62 Det følger af det ovenstående, at den pågældendes polske alderspension ikke kan inddrages med tilbagevirkende kraft på grund af en tysk efterladteydelse. Imidlertid kan pensionen ved anvendelse af et eventuelt polsk forbud mod dobbeltydelser nedsættes med et beløb, der højst svarer til de tyske ydelser. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om der i det foreliggende tilfælde foreligger en sådan regel.

63 For det tilfælde, at der foreligger et sådan forbud mod dobbeltydelser i den polske retsorden, som ikke er uforenelig med forordning nr. 1408/71, skal det endvidere undersøges, om bestemmelserne i EUF-traktaten ville være til hinder for en sådan regel.

64 Som allerede bemærket i denne doms præmis 37, skal en sådan fortolkning af forordning nr. 1408/71 forstås med forbehold for det resultat, der følger af den eventuelle anvendelighed af bestemmelserne i den primære ret. Konstateringen af, at en national foranstaltning kan være i overensstemmelse med en bestemmelse i den afledte ret – i nærværende sag forordning nr. 1408/71 – bevirker ikke nødvendigvis, at foranstaltningen ikke er omfattet af traktatens bestemmelser (dom af 16.7.2009, sag C-208/07, von Chamier-Glisczinski, Sml. I, s. 6095, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis, og dommen i sagen van den Booren, præmis 38).

65 Det er på denne baggrund, at den forelæggende ret har stillet de præjudicielle spørgsmål også i lyset af Unionens primære ret, herunder artikel 20, stk. 2, TEUF og artikel 21 TEUF.

66 Det står klart, at Janina Wencels situation er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF.

67 I det omfang hovedsagen henhører under denne bestemmelse, er det ufornødent at tage stilling til fortolkningen af artikel 20, stk. 2, TEUF og artikel 21 TEUF. Disse bestemmelser, som generelt fastslår enhver unionsborgers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, er nemlig specifikt udtrykt i artikel 45 TEUF for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. i denne retning dom af 13.12.2012, sag C-379/11, Caves Krier Frères, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

68 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at artikel 45 TEUF er udtryk for et grundlæggende princip, hvorefter Unionens virke bl.a. skal indebære fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer mellem medlemsstaterne (dommen i sagen van den Booren, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

69 Følgelig er EU-retten til hinder for enhver national foranstaltning, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for Unionens borgere at udøve de i traktaten sikrede grundlæggende friheder (jf. dommen i sagen van den Booren, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

70 Nationale foranstaltninger af denne art kan kun tillades, såfremt de forfølger et formål af almen interesse, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af dette og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål (dommen i sagen van den Booren, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

71 Det tilkommer således den nationale ret at vurdere den omhandlede nationale lovgivnings forenelighed med kravene i EU-retten ved at undersøge, om den regel, der fastslår inddragelse af alderspensionen og tilbagebetaling af det angiveligt uberettigede beløb, og som tydeligt finder anvendelse uden forskel på egne statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, i forhold til den berørte person ikke faktisk fører til en situation, der er mindre gunstig end den situation, som en person, der ikke har bevæget sig over grænser, befinder sig i, og for det tilfælde, at det fastslås, at der foreligger en sådan forskelsbehandling i det foreliggende tilfælde, om den pågældende nationale regel er begrundet i objektive hensyn, og om den er forholdsmæssig i forhold til, hvad der er nødvendigt i forhold til det formål, der lovligt tilsigtes med den nationale ret (dommen i sagen van den Booren, præmis 46).

72 I forbindelse med denne undersøgelse bør den forelæggende ret endvidere tage hensyn til den omstændighed, at princippet om loyalt samarbejde i artikel 4 TEUF forpligter de kompetente nationale myndigheder til at træffe alle de foranstaltninger, de har til rådighed, for at opnå målet i artikel 45 TEUF (jf. van Munster-dommen, præmis 32, og Leyman-dommen, præmis 49).

73 På baggrund af ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares som følger:

— Artikel 10 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en person med henblik på anvendelse af den nævnte forordning ikke samtidigt kan have to sædvanlige opholdssteder på to forskellige medlemsstaters område.

— I henhold til bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, nærmere bestemt dennes artikel 12, stk. 2, og artikel 46a, kan en medlemsstats kompetente institution under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke gyldigt med tilbagevirkende kraft inddrage en pensionsmodtagers alderspension og pålægge denne at tilbagebetale den pension, der angiveligt er blevet udbetalt med urette, fordi den pågældende er berettiget til en efterladtepension i en anden medlemsstat, på hvis område den pågældende ligeledes har haft bopæl. Imidlertid kan den alderspension, der modtages i den første medlemsstat, i henhold til et eventuelt nationalt forbud mod dobbeltydelser nedsættes med et beløb, der højst svarer til ydelserne i den anden medlemsstat.

— Artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke er til hinder for en afgørelse, hvori det bestemmes, at en alderspension, der modtages i den første medlemsstat, i henhold til et eventuel nationalt forbud mod dobbeltydelser skal nedsættes med et beløb, der højst svarer til ydelserne fra den anden medlemsstat, forudsat at den nævnte afgørelse ikke for den ydelsesberettigede fører til en situation, der er mindre gunstig end den situation, som en person, der ikke har bevæget sig over grænser, befinder sig i, og at såfremt det konstateres, at der foreligger en sådan forskelsbehandling i det foreliggende tilfælde,

skal den pågældende nationale regel være begrundet i objektive hensyn, og den må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt i forhold til det formål, der lovligt tilsigtes med den nationale ret, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at afgøre.

Sagens omkostninger

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

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

Artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 592/2008 af 17. juni 2008 skal fortolkes således, at en person med henblik på anvendelse af den nævnte forordning ikke samtidigt kan have to sædvanlige opholdssteder på to forskellige medlemsstaters område.

I henhold til bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, nærmere bestemt dennes artikel 12, stk. 2, og artikel 46a, kan en medlemsstats kompetente institution under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke gyldigt med tilbagevirkende kraft inddrage en pensionsmodtagers alderspension og pålægge denne at tilbagebetale den pension, der angiveligt er blevet udbetalt med urette, fordi den pågældende er berettiget til en efterladtepension i en anden medlemsstat, på hvis område den pågældende ligeledes har haft bopæl. Imidlertid kan den alderspension, der modtages i den første medlemsstat, i henhold til et eventuelt nationalt forbud mod dobbeltydelser nedsættes med et beløb, der højst svarer til ydelserne i den anden medlemsstat.

Artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at den under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke er til hinder for en afgørelse, hvori det bestemmes, at en alderspension, der modtages i den første medlemsstat i henhold til et eventuelt nationalt forbud mod dobbeltydelser skal nedsættes med et beløb, der højst svarer til ydelserne fra den anden medlemsstat, forudsat at den nævnte afgørelse ikke for den ydelsesberettigede fører til en situation, der er mindre gunstig end den situation, som en person, der ikke har bevæget sig over grænser, befinder sig i, og at såfremt det konstateres, at der foreligger en sådan forskelsbehandling i det foreliggende tilfælde, skal den pågældende nationale regel være begrundet i objektive hensyn, og den må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt i forhold til det formål, der lovligt tilsigtes med den nationale ret, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at afgøre.

Underskrifter