Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 16 maj 2013*

”Artikel 45 FEUF — Förordning (EEG) nr 1408/71 — Artikel 10 — Förmåner vid ålderdom — Stadigvarande bosättning i två olika medlemsstater — Efterlevandepension i en av staterna och ålderspension i den andra — Indragning av en av förmånerna — Återkrav av förmåner som mottagaren påstås ha mottagit utan att vara berättigad därtill”

I mål C-589/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (Polen) genom beslut av den 2 december 2010, som inkom till domstolen den 14 december 2010, i målet

Janina Wencel

mot

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna M. Ilešič, J.-J. Kasel (referent), M. Safjan, och M. Berger,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 mars 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku, genom K. M. Kalinowska, U. Kulisiewicz och A. Szybkie, samtliga i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom M. Szpunar, J. Faldyga och A. Siwek, samtliga i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom V. Kreuschitz och M. Owsiany-Hornung, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: polska.

och efter att den 24 maj 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser artiklarna 20.2 FEUF och 21 FEUF samt vissa bestämmelser i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, vilken ändrats och uppdaterats genom rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EUT L 28, 1997, s. 1), i dess senaste lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 592/2008 av den 17 juni 2008 (EUT L 177, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Janina Wencel och Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (Institutionen för social trygghet, avdelningen i Białystok) (nedan kallad ZUS) avseende Janina Wencels rätt till ålderspension.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftning

3 I artikel 1 h i förordning nr 1408/71 definieras ”bosättning” som stadigvarande bosättning.

4 Enligt artikel 6 b i förordning nr 1408/71 ersätter förordningen, både vad gäller de personer och de sakområden som den behandlar, bestämmelserna i alla konventioner om social trygghet mellan minst två medlemsstater.

5 Enligt punkt 2 c i artikel 7 i förordningen, vilken har rubriken ”Internationella bestämmelser som inte påverkas av denna förordning”, gäller dock fortfarande ”vissa bestämmelser i de konventioner om social trygghet som medlemsstaterna ingått före denna förordnings tillämpningsdatum, förutsatt att de är mer gynnsamma för förmånstagarna eller om de tillkommit av särskilda historiska omständigheter och deras verkan är tidsbegränsad, under förutsättning att dessa bestämmelser finns på förteckningen i bilaga III”.

6 En av de konventioner om social trygghet som fortfarande gäller är, enligt vad som framgår av bilaga III till förordning nr 1408/71, konventionen av den 9 oktober 1975 mellan Republiken Polen och Förbundsrepubliken Tyskland om socialförsäkring vid arbetsskador, invaliditets- och ålderspension samt förmåner vid dödsfall (umowa r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym) (Dz. U. 1976, nr 16, position 101), i dess ändade lydelse (nedan kallad konventionen av den 9 oktober 1975). Konventionen gäller enligt de villkor och den räckvidd som fastställs i artikel 27.2–27.4 i den polsk-tyska konventionen av den 8 december 1990 om social trygghet (umowa polsko-niemiecka o zabezpieczeniu społecznym) (Dz. U. 1991, nr 108, position 468).

7 I punkt 1 i artikel 10 i förordning nr 1408/71, vilken har rubriken ”Bortseende från krav på bosättning – Obligatorisk försäkrings inverkan på återbetalning av avgifter”, föreskrivs följande:

”Om något annat inte föreskrivs i denna förordning får kontantförmåner vid invaliditet, ålderdom eller till efterlevande, pensioner vid olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar samt förmåner vid dödsfall vilka förvärvats enligt en eller flera medlemsstaters lagstiftning inte minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att mottagaren är bosatt inom en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen finns.

…”

8 I artikel 12 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Denna förordning kan inte åberopas för att få eller bevara en rätt till flera förmåner av samma slag för samma period av obligatorisk försäkring …

2. Om något annat inte föreskriv[s] i denna förordning får bestämmelserna i en medlemsstats lagstiftning om minskning, innehållande eller indragning av förmåner vid sammanträffande med andra sociala trygghetsförmåner eller annan inkomst åberopas även om sådana förmåner har förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning eller om sådan inkomst har förvärv[a]ts inom en annan medlemsstats territorium.”

9 Enligt artikel 13.1 i förordning nr 1408/71 ”skall personer för vilka denna förordning gäller omfattas av lagstiftningen i endast en medlemsstat. Denna lagstiftning skall bestämmas enligt bestämmelserna i … avdelning [II]”.

10 Artikel 13.2 f i förordningen har följande lydelse:

”Om något annat inte följer av artikel 14–17 gäller följande:

…

f) Den för vilken lagstiftningen i en medlemsstat upphör att gälla utan att lagstiftningen i en annan medlemsstat blir tillämplig på honom enligt någon av reglerna i föregående punkter eller enligt något undantag eller någon särskild bestämmelse i artikel 14–17 skall omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium han är bosatt uteslutande enligt bestämmelserna i den lagstiftningen.”

11 I artikel 46a i förordningen föreskrivs följande:

”1. Med sammanträffande av förmåner av samma slag avses i detta kapitel: sammanträffande av förmåner vid invaliditet, ålderdom och till efterlevande som beräknas eller utges på grundval av försäkrings- och/eller bosättningsperioder som har fullgjorts av en och samma person.

2. Med sammanträffande av förmåner av annat slag avses i detta kapitel: sammanträffande av förmåner som inte kan betraktas som om de var av samma slag enligt punkt 1.

3. Följande regler skall gälla vid tillämpningen av reglerna om minskning, innehållande eller indragning enligt en medlemsstats lagstiftning då en förmån vid invaliditet, ålderdom eller till efterlevande sammanträffar med en förmån av samma slag eller med en förmån av annat slag eller med annan inkomst:

…

d) Om bestämmelser om minskning, innehållande eller indragning tillämpas enligt endast en medlemsstats lagstiftning med hänsyn till att personen uppbär förmåner av liknande eller annat slag och som utbetalas enligt andra medlemsstaters lagstiftningar eller till annan inkomst som har förvärvats inom andra medlemsstaters territorium, får den förmån som betalas ut enligt lagstiftningen i den första medlemsstaten minskas endast med ett belopp som motsvarar de förmånsbelopp som utbetalas enligt lagstiftningen inom andra medlemsstaters territorium eller den inkomst som har förvärvats där.”

Polsk-tyska konventioner

12 I artikel 4 i konventionen av den 9 oktober 1975 föreskrivs följande:

”1. Pensioner från pensionsförsäkringssystemet beviljas av socialförsäkringsinstitutionen i den stat där den berättigade personen är bosatt enligt de bestämmelser som gäller för denna institution.

2. Vid fastställandet av pension enligt de bestämmelser som gäller för socialförsäkringsinstitutionen enligt punkt 1 ska institutionen beakta försäkringsperioder, anställningsperioder och andra perioder som likställs med sådana, vilka fullgjorts i den andra staten som om de hade fullgjorts i den första staten.

3. De pensioner som avses i punkt 2 ska enbart beviljas för den tid som den berörda personen är bosatt i den stat vars socialförsäkringsinstitution har fastställt pensionen. Under denna period har pensionsmottagaren inte rätt att vid socialförsäkringsinstitutionen i den andra staten tillgodoräkna sig försäkringsperioder, anställningsperioder eller andra perioder som likställs med sådana, vilka fullgjorts i denna andra stat …”

13 Enligt artikel 27.2 i den polsk-tyska konventionen om social trygghet av den 8 december 1990 ska rättigheter och förmåner som förvärvats fram till den 1 januari 1991 i en av de stater som är parter i konventionen av den 9 oktober 1975 bestå så länge pensionsmottagaren bor i denna stat.

Polsk lagstiftning

14 I Polen regleras ålderspensioner och andra pensioner i lag av den 17 december 1998 om ålderspensioner och andra pensioner som betalas av socialförsäkringskassan (ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), i konsoliderad version (Dz. U. 2009, nr 153, position 1227) (nedan kallad lagen om ålderspension).

15 Enligt artikel 114.1 i lagen om ålderspension kan rätten till förmåner och förmånernas storlek omprövas efter ansökan av den berörda personen eller ex officio, när det efter det att beslutet om förmånen har vunnit laga kraft framläggs nya bevis eller anförs tidigare okända omständigheter, som förelåg redan då beslutet fattades och dessa bevis eller omständigheter kan påverka rätten till förmånen eller dess storlek.

16 Enligt artikel 138.1 och 138.2 i lagen om ålderspension är en person som har mottagit en förmån utan att vara berättigad därtill skyldig att återbetala denna. Med förmåner som mottagits utan att mottagaren varit berättigad därtill avses förmåner som betalats ut trots att det föreligger omständigheter som medför att rätten till förmånen upphört eller kan innehållas eller att förmånerna helt eller delvis kan upphöra att utbetalas, förutsatt att mottagaren underrättats om att han eller hon saknar rätt till förmånen.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17 Janina Wencel är polsk medborgare och född den 25 februari 1930. Hon är, sedan år 1954, folkbokförd i staden Białystok (Polen). Hennes make, som också var polsk medborgare, flyttade till Frankfurt am Main (Tyskland) år 1975, efter att han ingått äktenskap med Janina Wencel. Han folkbokfördes där och fick en anställning. Hans arbetsgivare gjorde inbetalningar till socialförsäkringen. Från och med år 1984 mottog Janina Wencels make invaliditetspension i Tyskland. Janina Wencel besökte ofta sin make i Tyskland och denne tillbringade i sin tur hela sin semester och alla helgdagar i Polen.

18 I enlighet med ett inskrivningsintyg som utfärdats av folkbokföringsmyndigheten i Frankfurt am Main har Janina Wencel sedan år 1984 stadigvarande vistats i Tyskland. Hon har beviljats uppehållstillstånd i Tyskland, men har aldrig varit yrkesverksam där. Under perioden 1984–1990 var hon emellertid anställd som barnvakt hos sin svärdotter i Polen. Enligt beslut från ZUS av den 24 oktober 1990 har Janina Wencel rätt till polsk ålderspension på grundval av de perioder hon fullgjort i Polen. Janina Wencels make avled år 2008 och sedan dess uppbär hon efterlevandepension från den tyska socialförsäkringsinstitutionen, vilken beviljats bland annat på grundval av hennes bosättning i Tyskland. För närvarande bor Janina Wencel i Polen hos sin son, svärdotter och barnbarn.

19 ZUS fick år 2009 kännedom om att Janina Wencel var folkbokförd såväl i Polen som i Tyskland. I en skrivelse av den 24 november 2009 bekräftade Janina Wencel att hon bodde i Tyskland, men att hon tillbringade hela sin semester och alla helgdagar i Polen. Mot bakgrund härav fattade ZUS två beslut med stöd av artiklarna 114 och 138 i lagen om ålderspension.

20 I sitt första beslut av den 26 november 2009 slog ZUS fast att beslutet om beviljande av ålderspension av den 24 oktober 1990 skulle upphävas och att utbetalningarna av denna pension skulle upphöra. I skälen anförde ZUS att det framgår av artikel 4 i konventionen av den 9 oktober 1975 att socialförsäkringsinstitutionen i den stat där sökanden är bosatt är den enda myndighet som är behörig att pröva en ansökan om ålderspension. Eftersom Janina Wencel hade varit stadigvarande bosatt i Tyskland sedan år 1975 kunde hon inte göra anspråk på ålderspension från det polska pensionssystemet. I sitt andra beslut av den 23 december 2009 slog ZUS fast att Janina Wencel var skyldig att betala tillbaka de belopp som hon under den gångna treårsperioden hade mottagit utan att vara berättigad därtill.

21 Den 4 januari 2010 överklagade Janina Wencel de två besluten till Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (regional domstol i arbetstvister och tvister avseende social trygghet i Białystok). Som grund för överklagandet anförde hon följande. Unionsbestämmelserna om fri rörlighet och vistelse har åsidosatts. Det faktum att hon är stadigvarande bosatt på två ställen (nedan kallat dubbel bosättning) bör inte medföra att hon fråntas sin rätt till ålderspension i Polen. Skrivelsen av den 24 november 2009 utformades hastigt och under press från tjänstemän från ZUS och innehållet i den återspeglar därför inte verkligheten.

22 Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku ogillade Janina Wencels överklagande i dom av den 15 september 2010. Som skäl anfördes att även om en person kan vara folkbokförd i två olika medlemsstater är det, enligt artikel 4 i konventionen av den 9 oktober 1975, uteslutet att en sådan person kan ha centrum för sina levnadsintressen på två olika ställen. I och med att centrum för Janina Wencels levnadsintressen flyttades till Tyskland blev den tyska socialförsäkringsinstitutionen behörig. Dessutom underlät Janina Wencel att upplysa ZUS om sitt beslut att lämna Polen, trots den underrättelse som lämnats i beslutet om beviljande av ålderspension.

23 Janina Wencel överklagade domen till den hänskjutande domstolen, Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku.

24 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av artikel 10 i förordning nr 1408/71 att en person som är bosatt i en medlemsstat inte kan fråntas rätten till förmåner som förvärvats enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat. Även om artikel 10 i förordningen inte avser den situationen att en person har dubbel bosättning bör även en sådan person anses omfattas av bestämmelsen. Efter att ha räknat upp alla de omständigheter som talar för att Janina Wencel faktiskt hade dubbel bosättning och att hon, under perioden 1975–2008, hade tillbringat halva sin tid i Polen och den andra halvan i Tyskland konstaterade den hänskjutande domstolen att Janina Wencels situation är atypisk och att anledningen till att hon inte upplyste om att centrum för hennes levnadsintressen hade flyttats var att hon faktiskt ansåg sig ha två likvärdiga bosättningar i den mening som avses i artikel 1 h i förordning nr 1408/71.

25 Den hänskjutande domstolen är dock tveksam till huruvida Janina Wencel kan fråntas rätten till förmåner enbart av det skälet att hon har dubbel bosättning och anser att ZUS beslut förefaller strida mot principen om fri rörlighet inom Europeiska unionen.

26 Efter Republiken Polens anslutning till unionen år 2004 är bestämmelserna i konventionen av den 9 oktober 1975, enligt vad som anges i artikel 7.2 c i förordning nr 1408/71, nämligen endast tillämpliga om de inte är mindre gynnsamma för förmånstagarna än bestämmelserna i förordningen. Janina Wencels rätt till förmåner borde därmed, i enlighet med artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF samt artikel 10 i förordning nr 1408/71, inte begränsas av det skälet att hon, under en period på mer än 30 år, haft två likvärdiga bosättningar.

27 Den hänskjutande domstolen önskar vidare få klarhet i huruvida beviljandet av ålderspension kan återkallas med retroaktiv verkan även om den berörda personen inte har underrättats om sin skyldighet att lämna upplysningar om nytillkomna omständigheter som kan komma att påverka fastställandet av vilken socialförsäkringsinstitution som är behörig att pröva ansökningar om ålderspension.

28 Mot denna bakgrund beslutade Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 10 i … förordning … nr 1408/71 … – mot bakgrund av principen om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier enligt artiklarna 21 FEUF och 20.2 FEUF – tolkas så, att sådana kontantförmåner vid ålderdom som har förvärvats enligt en medlemsstats lagstiftning inte får ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att mottagaren samtidigt har varit bosatt i två medlemsstater (haft två likvärdiga stadigvarande bosättningar), varav en är en annan stat än den där institutionen med ansvar för betalningen av pensionen finns?

2) Ska artiklarna 21 FEUF och 20.2 FEUF samt artikel 10 i … förordning … nr 1408/71 … tolkas så, att de utgör hinder för att de nationella bestämmelserna i artikel 114.1 i [lagen om ålderspension], jämförda med artikel 4 i konventionen av den 9 oktober 1975 …, tillämpas på så sätt att den polska pensionsmyndigheten kan ompröva ärendet och dra in rätten till ålderspension från en person som i många år har varit stadigvarande bosatt (och därmed haft centrum för sina levnadsintressen) i två olika stater samtidigt, vilka numera tillhör Europeiska unionen, och som före år 2009 inte har meddelat att centrum för dennes levnadsintressen skulle flyttas till en av dessa stater och inte heller inkommit med någon begäran med anledning härav?

För det fall att dessa frågor ska besvaras nekande önskas svar på följande fråga:

3) Ska artiklarna 20.2 FEUF och 21 FEUF … samt artikel 10 i … förordning … nr 1408/71 … tolkas så, att de utgör hinder för att den nationella bestämmelsen i artikel 138.1 och 138.2 i [lagen om ålderspension] tillämpas så, att den polska pensionsmyndigheten kan kräva återbetalning av den pension som utbetalats under de tre senaste åren till en person som, under perioden 1975–2009, har varit stadigvarande bosatt (och därmed haft centrum för sina levnadsintressen) i två stater samtidigt, vilka numera tillhör Europeiska unionen, om den polska socialförsäkringsinstitutionen inte, vare sig vid prövningen av ansökan om ålderspension eller efter beviljandet av pensionen, har underrättat pensionsmottagaren om skyldigheten att upplysa institutionen om att vederbörande är stadigvarande bosatt i två olika stater och att inkomma med en begäran eller yttra sig i frågan om vilken av dessa staters pensionsmyndighet som ska vara behörig att pröva ansökan om ålderspension?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

29 Med hänsyn till de särskilda förhållandena i förevarande mål och för att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar ska domstolen först fastställa huruvida, och i förekommande fall i vilken mån, bestämmelserna i förordning nr 1408/71 är tillämpliga i en sådan situation som den som är i fråga i det nationella målet.

30 När det gäller tillämpligheten i tiden (*ratione temporis*) av förordning nr 1408/71 erinrar domstolen om att förordningen för Republiken Polens del trädde i kraft i och med dess anslutning till unionen, det vill säga den 1 maj 2004.

31 I förevarande fall fick Janina Wencel rätt till polsk ålderspension genom ett beslut från ZUS av den 24 oktober 1990. Denna rätt återkallades emellertid genom beslut av den 26 november och den 23 december 2009. I dessa beslut framställdes även krav på att Janina Wencel skulle återbetala de belopp som hon påstods ha mottagit under den gångna treårsperioden utan att vara berättigad därtill.

32 Det är således sistnämnda beslut, vilka fattades efter det att Republiken Polen anslöt sig till unionen, som är föremål för talan i det nationella målet.

33 Det framgår vidare av fast rättspraxis att även om förordning nr 1408/71, såsom varande ny lagstiftning om social trygghet för migrerande anställda och egenföretagare som blev tillämplig i Polen från och med den 1 maj 2004, i princip endast gäller för framtiden, kan den ändå tillämpas på framtida verkningar av situationer som uppkommit då den tidigare lagstiftningen gällde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 april 2002 i mål C-290/00, Duchon, REG 2002, s. I-3567, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

34 Frågan huruvida besluten av den 26 november och den 23 december 2009 är lagenliga ska således avgöras utifrån förordning nr 1408/71, såvitt bestämmelserna i någon konvention om social trygghet inte är tillämpliga.

35 När det vidare gäller det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) för förordning nr 1408/71 erinrar domstolen om att det framgår av artikel 7.2 c i förordningen att bestämmelserna i de konventioner om social trygghet som nämns i bilaga III till förordningen fortfarande ska gälla, utan hinder av artikel 6 i förordningen, enligt vilken förordningen, vad gäller de personer och de sakområden som den behandlar, ersätter bestämmelserna i de konventioner om social trygghet som ingåtts mellan två eller flera medlemsstater (dom av den 18 december 2007 i de förenade målen C-369/05, C-419/05 och C-450/05, Habelt m.fl., REG 2007, s. I-11895, punkt 87).

36 Konventionen av den 9 oktober 1975 återfinns i bilaga III till förordning nr 1408/71 och således gäller den i princip fortfarande, även efter det att förordningen trädde i kraft i Polen, om ett av de andra två villkor som anges i artikel 7.2 c i förordningen är uppfyllt, det vill säga om det blir mer gynnsamt för förmånstagarna att tillämpa bestämmelserna i konventionen av den 9 oktober 1975 eller om konventionen tillkommit av särskilda historiska omständigheter och dess verkan är tidsbegränsad.

37 Förordning nr 1408/71 är således endast tillämplig om de bilaterala konventioner som ingåtts innan det att förordningen trädde i kraft inte utgör hinder för dess tillämpning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 maj 1969 i mål 28/68, Torrekens, REG 1969, s. 125, punkterna 19–21). En unionsbestämmelse såsom artikel 7.2 i förordning nr 1408/71, vilken anger att tillämpningen av en bilateral konvention ska ges företräde, kan emellertid inte ges en innebörd som strider mot de principer som ligger bakom den lagstiftning som bestämmelsen ingår i (se, analogt, dom av den 4 maj 2010 i mål C-533/08, TNT Express Nederland, REU 2010, s. I-4107, punkt 51).

38 Härav följer att unionsrätten kan vara tillämplig inte bara på alla de situationer som, enligt de villkor som anges i artikel 7.2 i förordning nr 1408/71, faller utanför tillämpningsområdet för konventionen av den 9 oktober 1975, utan även när bestämmelserna i konventionen inte är förenliga med de principer som ligger bakom förordningen.

39 De principer som ligger bakom bestämmelserna om samordning av nationell lagstiftning om social trygghet motsvarar de principer som gäller på området för fri rörlighet för personer. Den grundläggande principen på detta område är principen om att unionens åtgärder bland annat omfattar att hindren för fri rörlighet för personer ska avskaffas mellan medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 mars 2013 i mål C-127/11, van den Booren, punkt 43 och där angiven rättspraxis)

40 Janina Wencel har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet och hennes situation omfattas därför av de principer som ligger bakom förordning nr 1408/71. Med hänsyn till att den aktuella internationella konventionen inte har ingåtts för att genomföra dessa principer kan den, i en situation som den som är i fråga i det nationella målet, undergräva dessa principer.

41 Janina Wencels situation ska således bedömas utifrån förordning nr 1408/71.

Tolkningsfrågorna

42 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas så, att en institution för social trygghet med retroaktiv verkan kan dra in en rätt till ålderspension som tillkommer en försäkrad som, under flera år, har varit stadigvarande bosatt i två olika medlemsstater samtidigt och kräva återbetalning av pension som den försäkrade påstås ha mottagit utan att vara berättigad därtill, av det skälet att den försäkrade uppbär efterlevandepension i en annan medlemsstat där vederbörande också har varit bosatt.

43 Domstolen ska, för det första, pröva huruvida en person, vid tillämpningen av förordning nr 1408/71 och särskilt artikel 10 i förordningen, kan anses ha varit stadigvarande bosatt i två olika medlemsstater samtidigt.

44 I artikel 10 i förordning nr 1408/71 anges i vilka fall man kan bortse från krav på bosättning. Bestämmelserna i denna artikel säkerställer härvid att sociala trygghetsförmåner betalas av den behöriga staten när den försäkrade är bosatt i eller flyttar till en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen finns.

45 Det går emellertid inte att utifrån ordalydelsen av artikel 10 i förordningen besvara frågan huruvida det är tillåtet enligt förordningen att vara stadigvarande bosatt i två olika medlemsstater. Domstolen erinrar därför om att det genom förordningen har införts ett system för samordning av de nationella sociala trygghetssystemen och att det i avdelning II i förordningen finns bestämmelser om vilken lagstiftning som är tillämplig.

46 Domstolen har redan slagit fast att syftet med de sistnämnda bestämmelserna inte bara är att förhindra att de berörda blir utan skydd på området för social trygghet när det inte finns lagstiftning som är tillämplig på dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 1964 i mål 92/63, Nonnenmacher, REG 1964, s. 557, 572 och 573), utan även att de berörda ska omfattas av det sociala trygghetssystemet i en enda medlemsstat, så att sammanträffande av flera medlemsstaters tillämpliga lagstiftningar och de komplikationer som kan följa härmed undviks (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 1986, i mål 60/85, Luijten, REG 1986, s. 2365, punkt 12).

47 Denna princip om att endast en lagstiftning ska vara tillämplig kommer särskilt till uttryck i artikel 13.1 (se, för ett liknande resonemang, bland annat domen i det ovannämnda målet Luijten, punkt 13) och 13.2 f i förordning nr 1408/71, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 28 i sitt förslag till avgörande, samt i artikel 14a.2 i förordningen (dom av den 9 mars 2006 i mål C-493/04, Piatkowski, REG 2006, s. I-2369, punkt 21).

48 I det system som införts genom förordning nr 1408/71 är bosättningen således det anknytningskriterium utifrån vilket det fastställs vilken lagstiftning som är tillämplig. Vid tillämpningen av förordningen kan en person därmed inte anses vara bosatt i flera olika medlemsstater samtidigt. Om detta vore möjligt skulle de bestämmelser som nämnts i föregående punkt berövas sin ändamålsenliga verkan.

49 Denna slutsats bekräftas i domstolens praxis avseende begreppet ”bosättning” i den mening som avses i unionslagstiftningen om tillämpningen av systemen för social trygghet för migrerande anställda och egenföretagare. När en persons rättsliga ställning kan anses ha anknytning till lagstiftningen i flera medlemsstater har domstolen nämligen uttalat att med begreppet ”den medlemsstat där en person är bosatt” avses den medlemsstat där vederbörande är stadigvarande bosatt och även har varaktigt centrum för sina levnadsintressen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 1999 i mål C-90/97, Swaddling, REG 1999, s. I-1075, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

50 Behovet av att fastställa en enda bosättningsort återspeglas i att det i rättspraxis har utarbetats en förteckning över vilka omständigheter som ska beaktas när det ska avgöras var en person är stadigvarande bosatt. Denna förteckning finns även, i kodifierad form, i artikel 11.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, s. 1).

51 Artikel 10 i förordning nr 1408/71 ska således tolkas så att en person, vid tillämpningen av förordningen, inte kan anses vara stadigvarande bosatt i två olika medlemsstater samtidigt.

52 När det ska avgöras vilken institution som är behörig att betala ut pensionsförmåner till en person som befinner sig i en sådan situation som Janina Wencel ankommer det, för det andra, på den nationella domstolen att, mot bakgrund av alla relevanta omständigheter i det mål den har att avgöra, bestämma i vilken medlemsstat den berörda personen är stadigvarande bosatt, i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis.

53 I detta hänseende noterar domstolen att Janina Wencel endast har varit yrkesverksam i Polen och att denna verksamhet hade anknytning till hennes familjerelationer där.

54 Janina Wencel har vidare, sedan år 1990, uppburit ålderspension som grundar sig på de pensionsavgifter som hon har betalat i Polen.

55 Slutligen ankommer det på den nationella domstolen att pröva huruvida de uppgifter som Janina Wencel, på förfrågan av ZUS, lämnat under år 2009 och enligt vilka hon var bosatt i Tyskland, är riktiga, särskilt med beaktande av att centrum för hennes levnadsintressen, åtminstone sedan hennes make avled år 2008, förefaller helt ha flyttats till Polen.

56 För det fall det är den polska institutionen som anses behörig mot bakgrund av den berörda personens bosättning ska domstolen, för det tredje, pröva huruvida denna institution får dra in hennes rätt till ålderspension med retroaktiv verkan och kräva att hon betalar tillbaka den pension som hon påstås ha mottagit utan att vara berättigad därtill, av det skälet att hon uppbär efterlevandepension i en annan medlemsstat där hon också har varit bosatt.

57 När det gäller sammanträffande av förmåner erinrar domstolen om att förordning nr 1408/71, enligt dess artikel 12.1, i princip inte kan åberopas för att få eller bevara en rätt till flera förmåner av samma slag för samma försäkringsperiod.

58 Enligt vad som framkommit i målet, däribland de yttranden som kommit in till domstolen, har den polska ålderspension som Janina Wencel uppburit i Polen beräknats på grundval av den tid hon varit yrkesverksam där. Likaledes framgår av utredningen att hon har uppburit den tyska efterlevandepensionen på grundval av den verksamhet som hennes avlidne make utövat i Tyskland. Dessa två förmåner kan därmed inte anses vara förmåner av samma slag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 1987 i mål 197/85, Stefanutti, REG 1987, s. 3855, punkt 13, svensk specialutgåva, volym 9, s. 201, av den 12 februari 1998 i mål C-366/96, Cordelle, REG 1998, s. I-583, punkterna 20 och 21, och av den 7 mars 2013 i mål C-127/11, van den Booren, punkterna 32 och 33).

59 Det framgår vidare av artikel 12.2 i förordning nr 1408/71 att bestämmelserna i en medlemsstats lagstiftning om minskning av förmåner får, om inte något annat följer av förordningen, åberopas gentemot personer som mottar en förmån från denna medlemsstat om de kan göra anspråk på andra sociala trygghetsförmåner, även då dessa förmåner har förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning (dom av den 7 mars 2002 i mål C-107/00, Insalaca, REG 2002, s. I-2403, punkt 22).

60 Förordning nr 1408/71 utgör således inte hinder för att tillämpa nationella bestämmelser som innebär att det pensionsbelopp som den försäkrade har rätt till minskas på grund av att den försäkrade mottar en förmån vid ålderdom i en annan medlemsstat, under förutsättning att de begränsningar som anges i förordning nr 1408/71 iakttas.

61 En sådan begränsning finns i artikel 46a.3 d i förordning nr 1408/71. Enligt denna bestämmelse får den förmån som betalas ut enligt lagstiftningen i den första medlemsstaten minskas endast med ett belopp som motsvarar de förmånsbelopp som utbetalas enligt lagstiftningen i den andra medlemsstaten.

62 Det följer härav att Janina Wencels polska ålderspension inte kan dras in med retroaktiv verkan av det skälet att hon uppbär tysk efterlevandepension. Hennes polska ålderspension kan emellertid, med tillämpning av en eventuell polsk bestämmelse för att förhindra sammanträffande av förmåner, minskas med ett belopp som motsvarar de tyska förmånsbeloppen. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida det i förevarande fall finns en sådan bestämmelse.

63 Om det antas att det i den polska rättsordningen finns en sådan bestämmelse för att förhindra sammanträffande av förmåner, som får tillämpas enligt förordning nr 1408/71, ska domstolen även pröva huruvida det i bestämmelserna i EUF-fördraget finns några hinder för att tillämpa den.

64 Såsom redan påpekats i punkt 37 i denna dom är den angivna tolkningen av förordning nr 1408/71 nämligen utan betydelse för den bedömning som skulle göras om bestämmelserna i primärrätten var tillämpliga. Det förhållandet att en nationell åtgärd kan anses vara förenlig med en bestämmelse i sekundärrätten, i detta fall förordning nr 1408/71, medför inte automatiskt att åtgärden faller utanför bestämmelserna i fördraget (dom av den 16 juli 2009 i mål C-208/07, von Chamier-Glisczinski, REG 2009, s. I-6095, punkt 66 och där angiven rättspraxis, och domen i det ovannämnda målet van den Booren, punkt 38).

65 Det är mot denna bakgrund som den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfrågorna utifrån unionens primärrätt, varvid den särskilt nämnt artiklarna 20.2 FEUF och 21 FEUF.

66 Det är emellertid uppenbart att Janina Wencels situation omfattas av tillämpningsområdet för artikel 45 FEUF.

67 Eftersom denna bestämmelse är tillämplig i målet vid den nationella domstolen, saknas anledning att uttala sig i frågan hur artiklarna 20.2 FEUF och 21 FEUF ska tolkas. Sistnämnda bestämmelser, i vilka det i allmänna ordalag talas om rätten för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, är nämligen tydligare formulerade i artikel 45 FEUF rörande den fria rörligheten för arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2012 i mål C-379/11, Caves Krier Frères, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

68 I detta hänseende är det tillräckligt att påpeka att artikel 45 FEUF genomför den grundläggande principen att unionens åtgärder bland annat omfattar att hindren för fri rörlighet för personer ska avskaffas mellan medlemsstaterna (domen i det ovannämnda målet van den Booren, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

69 Unionsrätten utgör följaktligen hinder för varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering med avseende på nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva de grundläggande friheter som garanteras enligt fördraget (se domen i det ovannämnda målet van den Booren, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

70 Nationella åtgärder av detta slag kan endast godtas om det mål som eftersträvas med dem är av allmänintresse, om de är ägnade att säkerställa förverkligandet av detta mål och om de inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet (domen i det ovannämnda målet van den Booren, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

71 Det ankommer således på den nationella domstolen att bedöma huruvida den aktuella nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrättens krav. Den ska därvid pröva huruvida bestämmelsen om att rätten till ålderspension ska dras in och att de belopp som det påstås att den försäkrade mottagit utan att vara berättigad därtill ska återbetalas, vilken obestridligen är tillämplig utan åtskillnad på såväl det egna landets som andra medlemsstaters medborgare, inte i praktiken leder till en situation som är oförmånlig för den berörda personen jämfört med en motsvarande person vars situation inte innehåller några gränsöverskridande inslag. Om så skulle vara fallet ska den nationella domstolen pröva huruvida den aktuella bestämmelsen kan motiveras av sakliga skäl och huruvida den står i proportion till det legitima mål som eftersträvas med den nationella rätten (domen i det ovannämnda målet van den Booren, punkt 46).

72 Inom ramen för denna prövning ska den hänskjutande domstolen även beakta att de behöriga nationella myndigheterna – enligt principen om lojalt samarbete, vilken kommer till uttryck i artikel 4 FEUF – är skyldiga att använda alla de medel de förfogar över för att säkerställa att de mål som uppställs i artikel 45 FEUF uppnås (se domarna i de ovannämnda målen van Munster, punkt 32, och Leyman, punkt 49).

73 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande:

— Artikel 10 i förordning nr 1408/71 ska tolkas så att en person, vid tillämpningen av förordningen, inte kan anses vara stadigvarande bosatt i två olika medlemsstater samtidigt.

— Det följer av bestämmelserna i förordning nr 1408/71, särskilt artiklarna 12.2 och 46a i densamma, att en behörig institution i en medlemsstat, i en sådan situation som den som är i fråga i det nationella målet, inte får dra in pensionsmottagarens rätt till ålderspension med retroaktiv verkan och kräva återbetalning av den pension som vederbörande påstås ha mottagit utan att vara berättigad därtill, av det skälet att pensionsmottagaren uppbär efterlevandepension i en annan medlemsstat där vederbörande också har varit bosatt. Den ålderspension som uppbärs i den första medlemsstaten får emellertid, med tillämpning av en eventuell nationell bestämmelse för att förhindra sammanträffande av förmåner, minskas med ett belopp som motsvarar de förmånsbelopp som mottagits i den andra medlemsstaten.

— Artikel 45 FEUF ska tolkas så att den, i en sådan situation som den som är i fråga i det nationella målet, inte utgör hinder för ett beslut om att, med tillämpning av en eventuell nationell bestämmelse för att förhindra sammanträffande av förmåner, minska den ålderspension som uppbärs i den första medlemsstaten med ett belopp som motsvarar de förmånsbelopp som mottagits i den andra medlemsstaten. Detta gäller dock under förutsättning att beslutet inte leder till en situation som är oförmånlig för den berörda personen jämfört med en motsvarande person vars situation inte innehåller några gränsöverskridande inslag eller, om så skulle vara fallet, att den aktuella bestämmelsen kan motiveras av sakliga skäl och står i proportion till det legitima mål som eftersträvas med den nationella rätten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 10 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, vilken ändrats och uppdaterats genom rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996, i dess senaste lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 592/2008 av den 17 juni 2008, ska tolkas så att en person, vid tillämpningen av förordningen, inte kan anses vara stadigvarande bosatt i två olika medlemsstater samtidigt.

Det följer av bestämmelserna i förordning nr 1408/71, särskilt artiklarna 12.2 och 46a i densamma, att en behörig institution i en medlemsstat, i en sådan situation som den som är i fråga i det nationella målet, inte får dra in pensionsmottagarens rätt till ålderspension med retroaktiv verkan och kräva återbetalning av den pension som vederbörande påstås ha mottagit utan att vara berättigad därtill, av det skälet att pensionsmottagaren uppbär efterlevandepension i en annan medlemsstat där vederbörande också har varit bosatt. Den ålderspension som uppbärs i den första medlemsstaten får emellertid, med tillämpning av en eventuell nationell bestämmelse för att förhindra sammanträffande av förmåner, minskas med ett belopp som motsvarar de förmånsbelopp som mottagits i den andra medlemsstaten.

Artikel 45 FEUF ska tolkas så att den, i en sådan situation som den som är i fråga i det nationella målet, inte utgör hinder för ett beslut om att, med tillämpning av en eventuell nationell bestämmelse för att förhindra sammanträffande av förmåner, minska den ålderspension som uppbärs i den första medlemsstaten med ett belopp som motsvarar de förmånsbelopp som mottagits i den andra medlemsstaten. Detta gäller dock under förutsättning att beslutet inte leder till en situation som är oförmånlig för den berörda personen jämfört med en motsvarande person vars situation inte innehåller några gränsöverskridande inslag eller, om så skulle vara fallet, att den aktuella bestämmelsen kan motiveras av sakliga skäl och står i proportion till det legitima mål som eftersträvas med den nationella rätten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

Underskrifter