Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
D. SPIELMANN
fremsat den 18. december 2025[1]

Sag C-717/24

BD
mod
Sociálna poisťovňa, ústredie

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager))

»Præjudiciel forelæggelse – socialsikringsordninger – forordning (EF) nr. 883/2004 – alderspension – betingelser for tildeling – særlige bestemmelser om sammenlægning af perioder – artikel 51, stk. 1 – national lovgivning om en gunstigere behandling af visse kategorier af personer, der udøver bestemte erhverv«

Indledning

1. Anmodningen om en præjudiciel afgørelse blev indleveret til Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i forbindelse med en tvist mellem BD, sagsøgeren i hovedsagen, og Sociálna poisťovňa, ústredie (socialsikringskassen, centraladministrationen, Slovakiet) (herefter »den slovakiske socialsikringskasse«), vedrørende sidstnævntes afslag på BD's anmodning om tildeling af alderspension som 55-årig på baggrund af sit erhverv som minearbejder.

2. Den foreliggende sag giver således for første gang Domstolen lejlighed til at fortolke artikel 51, stk. 1, i forordning (EF) nr. 883/2004[2] om sammenlægning af perioder med henblik på at afgøre retten til alderspension i tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning ikke har fastsat en særordning, der udgør en undtagelse fra den almindelige socialsikringsordning, men alligevel foreskriver, at anvendelsen af bestemte regler er forbeholdt visse typer erhverv eller beskæftigelse.

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1149 af 20.6.2019 (EUT 2019, L 186, s. 21) (herefter »forordning nr. 883/2004«). Denne forordning erstattede Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971, L 149, s. 366), som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2.12.1996 (EFT 1997, L 28, s. 1), og som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 592/2008 af 17.6.2008 (EUT 2008, L 177, s. 1) (herefter »forordning nr. 1408/71«).

Retsforskrifter

EU-retten

3. Artikel 48 TEUF bestemmer, at »Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og selvstændige samt deres ydelsesberettigede pårørende:

a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse

[…]«

4. Følgende fremgår af første betragtning til forordning nr. 883/2004:

»Reglerne om koordinering af de enkelte medlemsstaters sociale sikringsordninger indgår som led i den frie bevægelighed for personer og bør således bidrage til en forbedring af arbejdstagernes levestandard og beskæftigelsesvilkår.«

5. Følgende fremgår af 13. betragtning til denne forordning:

»Koordineringsreglerne skal gøre det muligt for personer, som flytter inden for Fællesskabet, samt deres familiemedlemmer og efterladte, at bevare de rettigheder og fordele, som de har erhvervet, eller som er under optjening.«

6. Det fremgår af 45. betragtning til denne forordning, at formålet hermed er at vedtage koordineringsforanstaltninger med henblik på at sikre retten til fri bevægelighed.

7. Samme forordnings artikel 6 med overskriften »Sammenlægning af perioder« har følgende ordlyd:

»Medmindre andet er fastsat i denne forordning, medregner den kompetente institution i en medlemsstat, hvis lovgivning gør:

– erhvervelse, bevarelse, varighed eller generhvervelse af retten til ydelser

[…]

betinget af, at der er tilbagelagt forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder eller perioder med selvstændig virksomhed, i nødvendigt omfang forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder eller perioder med selvstændig virksomhed, der er tilbagelagt efter en anden medlemsstats lovgivning, som om der er tale om perioder, der er tilbagelagt efter den for pågældende institution gældende lovgivning.«

8. Artikel 51 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Særlige bestemmelser om sammenlægning af perioder« fastsætter i stk. 1:

»Såfremt tilkendelse af visse ydelser efter en medlemsstats lovgivning er betinget af, at der er tilbagelagt forsikringsperioder udelukkende inden for en bestemt beskæftigelse som lønnet eller

selvstændig eller inden for et fag, for hvilke der gælder en særordning, som anvendes på personer, der udøver lønnet eller selvstændig virksomhed, medregner den kompetente institution i medlemsstaten kun de perioder, der tilbagelagt efter en anden medlemsstats lovgivning efter en tilsvarende ordning, eller hvis en sådan ikke findes, inden for samme fag eller i givet fald inden for den samme lønnede beskæftigelse eller selvstændige virksomhed.

Såfremt den pågældende på grundlag af de således tilbagelagte perioder ikke opfylder betingelserne for at modtage ydelser efter en særordning, medregnes disse perioder ved tilkendelse af ydelser efter den almindelige ordning, eller, hvis en sådan ordning ikke findes, efter ordningen for arbejdstagere eller funktionærer, forudsat at den pågældende har været omfattet af en af disse ordninger.«

Tjekkoslovakisk ret

9. I § 1 i zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (lov nr. 100/1988 om social sikring) af 16. juni 1988 (herefter »lov nr. 100/1988«) med overskriften »Grundlæggende principper« var følgende fastsat i den version, der fandt anvendelse fra den 1. oktober 1988 til den 31. maj 1992:

»[…]

2) Enhver borger har ret til social sikring i henhold til denne lov. Staten sikrer ydelser og tjenester inden for social sikring.

[…]

4) Størrelsen af alderspensionsydelser afhænger primært af arbejdspræstationer, dvs. længden af beskæftigelsesperioden […] og erhvervskategorien.«

10. Ifølge § 14 i lov nr. 100/1988 var følgende bestemt:

»1) Til alderspensionsformål opdeles erhverv i tre kategorier afhængigt af, hvilken type arbejde der udføres.

2) Kategori I omfatter erhverv, hvor der kontinuerligt og i løbet af en kalendermåned udføres overvejende farligt arbejde, hvor medarbejderens helbred ofte og varigt forringes på grund af udsættelse for skadelige fysiske og kemiske faktorer, herunder

a) beskæftigelse inden for minedrift med fast arbejdssted under jorden i grubeminer

b) andre typer beskæftigelse inden for minedrift, hvor arbejdet udføres under jorden i grubeminer […]

[…]

4) [K]ategori III omfatter erhverv, der ikke er rubriceret i kategori I eller II.«

11. Den nævnte lovs § 21 med overskriften »Betingelser for at opnå retten til alderspension« fastsatte:

»1) En borger har ret til alderspension, hvis han har været ansat i mindst 25 år og er fyldt mindst

a) 55 år, hvis den pågældende har været ansat i mindst 15 år i et erhverv, der er nævnt i § 14, stk. 2, litra a)

[…]«

12. Lov nr. 100/1988 blev ændret ved zákon č. 235/1992 Zb. o zrušení pracovných kategórií a o niektorých ďalších zmenách v sociálnom zabezpečení (lov nr. 235/1992 om ophævelse af erhvervskategorier og om visse andre ændringer på socialsikringsområdet) af 28. april 1992 (herefter »lov nr. 235/1992«), som trådte i kraft den 1. juni 1992.

13. I lov nr. 100/1988, som affattet ved lov nr. 235/1992, blev følgende fastsat i § 14:

»1) Til alderspensionsformål opdeles erhverv indtil den 31. december 1992 i tre kategorier afhængigt af, hvilken type arbejde der udføres. Erhverv i kategori I og II fremgår af de sektorspecifikke lister fra før den 1. juni 1992 over erhverv, der var rubriceret i kategori I og II, mens erhverv, der ikke er rubriceret i kategori I eller II, er omfattet af kategori III.«

14. Ifølge denne lovs § 15 var følgende bestemt:

»Til alderspensionsformål anses arbejde udført efter den 31. december 1992 for erhverv i kategori III.«

15. Den nævnte lovs § 175 fastsatte:

»De rettigheder, der følger af rubriceringen af et erhverv i kategori I og II eller tjeneste i kategori I og II, tildeles indtil den 31. december 2016.«

Slovakisk ret

16. I zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (lov nr. 461/2003 om socialsikring) af 30. oktober 2003 (herefter »lov nr. 461/2003«) har § 65 følgende ordlyd:

»1) Den forsikrede har ret til alderspension, hvis den pågældende har været forsikret i mindst 15 år og har nået pensionsalderen.

2) Den forsikredes pensionsalder fastsættes i overensstemmelse med bilag 3a med forbehold af nærværende lovs § 274 […]«

17. Endelig bestemmer den nævnte lovs § 274:

»1) De rettigheder, der følger af rubriceringen af erhverv i kategori I og II, er velerhvervede.

[…]«

Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

18. Den tjekkoslovakiske føderation blev opløst den 31. december 1992, hvorefter der opstod 2 selvstændige stater. Førhen blev de forskellige erhverv ifølge tjekkoslovakisk lovgivning rubriceret i 3 kategorier alt efter deres risikoniveau. Kategori I omfattede minearbejdere, som

således havde ret til alderspension som 55-årige, forudsat at de havde 25 års anciennitet, heraf 15 år i grubemine. I 1992 blev lov nr. 100/1988 ændret ved lov nr. 235/1992, ifølge hvilken disse kategorier skulle afskaffes pr. 31. december 1992, og alle lønmodtagere rubriceres i kategori III fra denne dato. Dette gjaldt kun de erhverv, der blev udøvet efter den 31. december 1992, mens de rettigheder, der fulgte af udøvelsen af erhverv i kategori I eller II før denne dato, blev opretholdt indtil 31. december 2016.

19. Den 31. december 1992 trådte den føderale lov om ophævelse af kategoriseringen af erhverv i kraft i Den Tjekkiske Republik. På Slovakiets område blev anvendelsen af denne lov derimod flere gange udsat, og erhvervskategoriseringen blev først afskaffet den 31. december 1999.

20. Sagsøgeren i hovedsagen er slovakisk statsborger og arbejdede fra den 1. juli 1976 til den 31. august 1995 som minearbejder i en grubemine i Karviná beliggende i den nuværende Tjekkiske Republik. Efterfølgende havde han forskellige andre job i Den Tjekkiske Republik og siden i Slovakiet.

21. I 2013 anmodede den da 55-årige sagsøger i hovedsagen om fastsættelse af sin alderspension i Slovakiet. Den slovakiske socialsikringskasse afslog hans anmodning med den begrundelse, at han ikke var fyldt 62 år og derfor endnu ikke berettiget til alderspension. Den pågældende fik omsider tildelt alderspension med virkning fra oktober 2020, da han var blevet 62 år og 8 måneder, men de slovakiske myndigheder fastholdt deres holdning om, at han ikke kunne tildeles den alderspension, der på gunstigere vilkår kunne tilkendes personer, der havde haft arbejde i grubemine i en 15-årig periode.

22. Den slovakiske socialsikringskasse lagde til grund, at sagsøgeren havde udøvet sit erhverv som grubeminearbejder i den nuværende Tjekkiske Republik, og at han derfor kun kunne opnå alderspension som 55-årig, hvis han dokumenterede, at han i 15 år havde udøvet et erhverv i kategori I ifølge denne medlemsstats lovgivning. Den 31. december 1992, da afskaffelsen af erhvervskategorierne trådte i kraft i Den Tjekkiske Republik, havde den pågældende imidlertid ifølge den slovakiske socialsikringskasse kun arbejdet som minearbejder i 14 år og 63 dage.

23. Dette afstedkom en tvist, hvori sagsøgeren gjorde gældende, at den slovakiske socialsikringskasse med henblik på at afgøre, om betingelsen om 15 års arbejde var opfyldt, havde pligt til at medregne perioden fra den 1. januar 1993 til den 31. august 1995, hvori han fortsat arbejdede som grubeminearbejder i Den Tjekkiske Republik, til perioden med udført arbejde i kategori I, også selv om erhvervskategorierne var blevet afskaffet i denne medlemsstat pr. 31. december 1992.

24. Sagsøgeren har iværksat appel ved Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som ønsker oplyst, hvordan artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 om sammenlægning af perioder med henblik på beregning af alderspension skal fortolkes, når der er tale om en særlig ordning eller anvendelse af specifikke regler på bestemte erhverv, og som derfor har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 51, stk. 1, i forordning [883/2004] fortolkes således, [at en alderspension, som en medlemsstats kompetente institution træffer afgørelse om, alene er omfattet af denne bestemmelse, såfremt der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er indført en »særordning, som anvendes på personer, der udøver lønnet eller selvstændig virksomhed«?

Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, hvad kendetegner en sådan »særordning« (f.eks. at den administreres af en særskilt institution, er selvfinansieret eller er forbeholdt en bestemt gruppe af personer, der udøver lønnet eller selvstændig virksomhed)?

2) Eller skal denne forordnings artikel 51, stk. 1, fortolkes således, at en sådan pension også er omfattet heraf, selv om der ikke i henhold til denne medlemsstats lovgivning er indført en sådan »særordning«, men blot er givet mulighed for, at en personkreds, der udelukkende har tilbagelagt forsikringsperioder inden for et bestemt erhverv (f.eks. grubeminearbejdere), på baggrund af disse perioder kan opnå alderspension på gunstigere vilkår end andre, der har udøvet andre erhverv som lønnede eller selvstændige]?«

25. Den italienske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

Bedømmelse

26. Før jeg undersøger disse præjudicielle spørgsmål, finder jeg det nødvendigt at forklare anvendeligheden af forordning nr. 883/2004 på tvisten i hovedsagen nærmere.

Anvendeligheden af forordning nr. 883/2004

27. Jeg gør opmærksom på, at idet Den Tjekkiske Republik og Den Slovakiske Republik tiltrådte Den Europæiske Union den 1. maj 2004, trådte forordning nr. 1408/71 i kraft for deres vedkommende pr. denne dato [3]. Forordning nr. 883/2004, som ophævede og erstattede forordning nr. 1408/71, trådte i kraft den 20. maj 2004 for deres vedkommende og har været gældende siden den 1. maj 2010 [4].

28. BD's anmodning om tildeling af alderspension, som denne indgav til den *slovakiske* socialsikringskasse i 2013, blev afslået, hvorefter denne institutions afslag gav anledning til tvisten i hovedsagen og efterfølgende blev imødekommet i 2020, da BD var fyldt 62 år [5]. De arbejdsperioder, der er genstand for anmodningen om præjudiciel afgørelse, blev tilbagelagt inden for den nuværende Tjekkiske Republiks område fra den 1. januar 1993 til den 31. august 1995.

29. For det første er den omstændighed, at indbetalingsperioderne ligger forud for Den Tjekkiske Republiks og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen, efter min opfattelse ikke til hinder for anvendelsen af forordning nr. 883/2004 på de i hovedsagen omhandlede omstændigheder.

[3] – Det er i artikel 2 i akten vedrørende vilkårene for ti nye medlemsstaters tiltrædelse, herunder Den Slovakiske Republik og Den Tjekkiske Republik (EUT 2003, L 236, s. 33), som blev vedtaget samme dag som tiltrædelsestraktaten for Den Tjekkiske Republik og Den Slovakiske Republik (EUT 2003, L 236, s. 17), anført, at de traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne før tiltrædelsen, er bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt.

[4] – I henhold til artikel 91 i forordning nr. 883/2004 *trådte* denne forordning *i kraft på* tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 20.5.2004, og *finder anvendelse* fra datoen for ikrafttrædelsen af gennemførelsesforordningen, nemlig Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16.9.2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2009, L 284, s. 1), dvs. den 1.5.2010, med forbehold af særlige overgangsbestemmelser.

[5] – Jf. punkt 21 i dette forslag til afgørelse.

30. Domstolen har nemlig allerede for så vidt angår forordning nr. 1408/71 fastslået, at den kunne finde anvendelse på en situation, hvor de berørte personer havde indbetalt forsikringspræmier til den offentlige socialsikringsordning i en medlemsstat i en periode, *der lå forud for* denne medlemsstats *tiltrædelse* af Unionen, og med rette kunne påberåbe sig denne forordning fra denne tiltrædelsesdato[6]. For så vidt som forordning nr. 883/2004 erstattede forordning nr. 1408/71 og ikke medførte væsentlige ændringer af de omhandlede bestemmelser, forbliver Domstolens praksis med hensyn til forordning nr. 1408/71 relevant for fortolkningen af de omhandlede bestemmelser i forordning nr. 883/2004[7]. Derfor er den omstændighed, at indbetalingsperioderne ligger forud for de omhandlede medlemsstaters tiltrædelse af Unionen, ikke til hinder for, at forordning nr. 883/2004 kan finde anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation, hvori BD indbetalte til Den Tjekkiske Republiks pensionssystem i en periode forud for dennes tiltrædelse af Unionen og kan påberåbe sig den nævnte forordning over for den slovakiske socialsikringskasse fra denne tiltrædelsesdato.

31. For det andet er de omhandlede indbetalingsperioder ganske vist tilbagelagt *forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 883/2004*. Det er imidlertid i denne forordnings artikel 87, stk. 2 – som det mutatis mutandis var tilfældet i forordning nr. 1408/71[8] – bestemt, at »[e]nhver forsikringsperiode samt i givet fald enhver beskæftigelses- eller bopælsperiode eller periode med selvstændig virksomhed, der er tilbagelagt efter en medlemsstats lovgivning forud for datoen for denne forordnings anvendelse i den pågældende medlemsstat, tages i betragtning ved afgørelsen af ret til ydelser efter denne forordning«. Det er nemlig i denne henseende et almindeligt anerkendt princip, at selv om en ny bestemmelse i princippet kun har virkning for fremtiden, finder den også, med enkelte undtagelser, anvendelse på fremtidige virkninger af situationer, der er opstået, mens den tidligere lov var gældende[9].

32. Jeg lægger derfor til grund, at forordning nr. 883/2004 finder anvendelse på de i hovedsagen omhandlede omstændigheder.

Fortolkningen af artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004

33. Genstanden for tvisten i hovedsagen er den slovakiske socialsikringskasses afslag på at medregne de indbetalingsperioder, der svarer til BD's arbejde i Den Tjekkiske Republik fra den 1. januar 1993 til den 31. august 1995, med den begrundelse, at denne periode ikke kunne medregnes som beskæftigelse i kategori I ifølge gældende slovakisk lov, idet det pågældende arbejde ikke blev betragtet som værende omfattet af denne kategori I ifølge tjekkisk lov[10]. Denne kategori I blev nemlig afskaffet pr. 31. december 1992 i Den Tjekkiske Republik. Da BD's beskæftigelse i denne periode ikke faldt inden for kategori I ifølge tjekkisk lov, lagde den slovakiske socialsikringskasse til grund, at han havde tilbagelagt mindre end 15 års arbejde i denne kategori og derfor ikke kunne påberåbe sig anvendelsen af den slovakiske bestemmelse om ret til alderspension som 55-årig.

6 – Jf. dom af 22.1.2015, Balazs (C-401/13 og C-432/13, EU:C:2015:26, præmis 32).

7 – Jf. dom af 21.10.2021, Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie (C-866/19, EU:C:2021:865, præmis 24).

8 – Artikel 94, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 bestemte, at »[e]nhver forsikringsperiode samt – i givet fald – enhver beskæftigelses- eller bopælsperiode, der er tilbagelagt efter en medlemsstats lovgivning forud for den [1.10.1972] eller forud for datoen for denne forordnings anvendelse i den pågældende medlemsstat eller en del heraf, skal tages i betragtning ved afgørelsen af ret til ydelser efter denne forordning«.

9 – Jf. dom af 16.5.2013, Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303, præmis 33), og af 22.1.2015, Balazs (C-401/13 og C-432/13, EU:C:2015:26, præmis 30).

10 – Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at kategoriseringen af erhverv var ophørt i tjekkisk ret pr. 1.1.1993. Det var imidlertid bestemt, at retten til den lave pensionsalder forblev velerhvervet indtil den 31.12.2016. I Slovakiet blev erhverv inddelt i tre kategorier indtil den 31.12.1999, og pensionsalderen for kategori I var nedsat.

34. Ifølge den forelæggende ret skal artikel 51 i forordning nr. 883/2004 om sammenlægning af perioder generelt sikre, at de fordele, der ifølge en medlemsstats lovgivning knyttes til udøvelsen af visse nærmere bestemte erhverv, følger sådanne erhverv, selv om den pågældende person udøver dem i en anden medlemsstat.

35. Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at betingelserne for at tage hensyn til disse fordele ikke fremstår klare.

36. Jeg påpeger indledningsvis, at de forelagte spørgsmål ikke vedrører princippet om Den Slovakiske Republiks medregning af sagsøgeren i hovedsagens indbetalingsperioder, men spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede perioder skal medregnes som erhvervsarbejde i kategori I med henblik på beregningen af den periode på 15 år for en minearbejder, som slovakisk lov kræver for at tildele vedkommende alderspension allerede som 55-årig.

37. Som den forelæggende ret har påpeget i sin anmodning om præjudiciel afgørelse, har den gældende lovgivning (lov nr. 100/1988 og lov nr. 461/2003) imidlertid ikke indført en *særordning*, som alene finder anvendelse på minearbejdere som f.eks. sagsøgeren. Disse to love har tværtimod fastsat en socialsikringsordning, der er fælles og gældende for alle, lønmodtagere som selvstændige erhvervsdrivende. De fordele, der er knyttet til minearbejdererhvervet såvel som til andre erhverv i kategori I i medfør af § 14, stk. 2, i lov nr. 100/1988, blev nemlig kun tildelt inden for rammerne af denne fælles ordning.

38. Derfor er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt sammenlægningen af de perioder, der er omhandlet i artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, i mangel af en særskilt særordning i dens nationale lovgivning i forhold til den fælles socialsikringsordning kan finde anvendelse.

39. Med de præjudicielle spørgsmål, som bør besvares samlet, ønsker den forelæggende ret nemlig nærmere bestemt oplyst, om det – for at artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 finder anvendelse på en alderspension, som en medlemsstats kompetente institution træffer afgørelse om – er nødvendigt, at der af denne medlemsstat er indført en særordning (og hvad der i så fald kendetegner en sådan særordning), eller det er tilstrækkeligt i mangel af en sådan særordning, at der ved lov er fastsat en bestemt personkreds, der har tilbagelagt forsikringsperioder alene inden for et bestemt erhverv (f.eks. grubeminearbejdere), som giver ret til en gunstigere alderspension.

40. I overensstemmelse med Domstolens faste praksis [11] skal disse spørgsmål besvares samlet og ikke blot under hensyntagen til den omhandlede bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af, ligesom denne bestemmelses tilblivelse ligeledes kan give relevante oplysninger med henblik på dens fortolkning.

Ordlydsfortolkning

41. Jeg gør opmærksom på, at artikel 51 i forordning nr. 883/2004 indeholder særlige bestemmelser om anvendelsen af princippet om sammenlægning af perioder på ydelser ved alderdom. Den indeholder særlige sammenlægningsregler i tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning gør tilkendelse af visse ydelser betinget af, at »der er tilbagelagt forsikringsperioder

[11] – Jf. dom af 8.5.2019, Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

udelukkende inden for en bestemt beskæftigelse som lønnet eller selvstændig eller inden for et fag, for hvilke der gælder en særordning, som anvendes på personer, der udøver lønnet eller selvstændig virksomhed«.

42. Som den forelæggende ret har fremhævet, er der forskelle på de forskellige sprogversioner af artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, som kan give anledning til to forskellige eller endda modsatte fortolkninger af betingelserne for at anvende denne bestemmelse.

43. I flere sprogversioner, navnlig den engelske [12], den italienske [13], den polske [14] og den slovakiske [15], er der i lighed med den franske sprogversion anvendt singularis i participiet »*soumise* à un régime spécial«, hvilket antyder, at begrebet »régime spécial« [(særordning)] alene omfatter begrebet »occupation« [(fag)]. Ifølge denne læsning finder denne bestemmelse således ikke blot anvendelse, når gældende national ret fastsætter en særordning, men også mere generelt, når den omfatter regler om ret til ydelser for en given lønnet eller selvstændig virksomhed. Ifølge denne *første fortolkning* finder artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 derfor anvendelse, selv om der ikke foreligger en særordning i den medlemsstat, hvor afgørelsen om af tildele ydelsen træffes.

44. I andre sprogversioner af artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, herunder den spanske [16], den tyske [17] og den græske [18], er der imidlertid anvendt pluralis i participiet, dvs. »*soumises* à un régime spécial«, hvilket antyder, at begrebet »régime spécial« både omfatter »beskæftigelse som lønnet eller selvstændig« og »fag«. Ifølge denne *anden fortolkning* finder denne bestemmelse derfor alene anvendelse på »fag« og »beskæftigelse«, for hvilke der gælder en »særordning« indført af den medlemsstat, hvori afgørelsen om tildeling af ydelsen træffes.

45. Efter denne gennemgang af ordlyden forekommer begge fortolkninger stadig mulige.

46. Som Kommissionen imidlertid har fremhævet, følger det af Domstolens faste praksis, at den formulering, der er anvendt i en af sprogversionerne af en EU-retlig bestemmelse, ikke kan tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. EU-retlige bestemmelser skal nemlig fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle Unionens sprog.

47. Den omhandlede bestemmelse skal i tilfælde af forskel mellem to sprogvarianter af en tekst i EU-retten fortolkes ud fra konteksten og formålet med det regelsæt, hvori den udgør et element [19]. Teksten skal derfor også undersøges med hensyn til sin sammenhæng og sit formål.

[12] – »[…] in a specific activity as an employed or self-employed person or in an occupation which is subject to a special scheme for employed or self-employed persons […]«

[13] – »[…] in una determinata attività subordinata o autonoma o in un'occupazione soggetta ad un regime speciale applicabile ai lavoratori subordinati o autonomi […]«

[14] – – »[…] określonej pracy najemnej lub na własny rachunek lub w zawodzie, *który podlega* szczególnemu systemowi […]«

[15] – »[…] dosiahnutými iba vykonávaním špecifickej činnosti ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba, alebo v povolaní, ktoré podlieha osobitnému systému pre zamestnancov alebo samostatne zárobkovo činné osoby […]«

[16] – »[…] en una actividad determinada como trabajador por cuenta ajena o propia, u ocupación sujetas a un régimen especial para trabajadores por cuenta ajena o propia […]«

[17] – »[…] in einer bestimmten Beschäftigung oder selbstständigen Erwerbstätigkeit oder einem Beruf zurückgelegt wurden, für die ein Sondersystem für beschäftigte oder selbstständig erwerbstätige Personen gilt, […]«

[18] – »[…] σε συγκεκριμένη μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα ή επάγγελμα, για τα οποία ισχύει ειδικό σύστημα που εφαρμόζεται σε πρόσωπα τα οποία ασκούν μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα […]«

[19] – Jf. dom af 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 14), og senest dom af 23.1.2020, Bundesagentur für Arbeit (C-29/19, herefter »dommen i sagen Bundesagentur für Arbeit«, EU:C:2020:36, præmis 48), og af 4.9.2025, Hakamp (C-203/24, EU:C:2025:662, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

Fortolkning af den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår

48. Jeg gør opmærksom på, at artikel 48, stk. 1, litra a), TEUF kræver sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse. Med artikel 6 i forordning nr. 883/2004 er der indført et generelt princip [20], hvorefter – medmindre andet er fastsat i forordningen – den kompetente socialsikringsinstitution i en medlemsstat, hvis lovgivning gør retten til ydelser eller andre fordele betinget af, at der er tilbagelagt forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder eller perioder med selvstændig virksomhed, der er omfattet af lovgivningen, om nødvendigt medregner perioder tilbagelagt i en anden medlemsstat og efter dennes lovgivning. Dette princip fastlægger således en form for »gensidig anerkendelse af forsikringsperioder« [21].

49. I denne sammenhæng fastsætter artikel 51 i forordning nr. 883/2004, der er omfattet af kapitlet om alders- og efterladtepensioner, særlige bestemmelser om sammenlægning af perioder inden for dette område. Den har således til formål at skabe sammenhæng mellem perioder inden for generelle ordninger og særordninger, eftersom en person i løbet af sit arbejdsliv i forskellige medlemsstater kan have været omfattet af forskelligartede ordninger [22].

50. Vil det sige, at denne artikel 51 nødvendigvis kræver en »særordning«, der er formelt forskellig fra den generelle ordning? Det er jeg ikke overbevist om.

51. For det første påpeger jeg nemlig, at den nuværende artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 svarer til den tidligere artikel 45, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, men har fået en moderniseret og forenklet ordlyd, samtidig med at formålet er det samme [23].

52. Den tidligere artikel 45, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 bestemte, at »[s]åfremt tilkendelse af visse ydelser efter lovgivningen i en medlemsstat er betinget af, at forsikringsperioderne *udelukkende er tilbagelagt inden for et fag, for hvilket der gælder en særordning for arbejdstagere, eller i givet fald inden for en bestemt beskæftigelse*, skal perioder, der er tilbagelagt efter andre medlemsstaters lovgivning, kun medregnes ved tilkendelse af disse ydelser, såfremt perioderne er tilbagelagt inden for en tilsvarende ordning eller, hvis en sådan ikke findes, inden for det samme fag eller i givet fald inden for samme beskæftigelse« [24].

53. Jeg udleder heraf, at selv om den medlemsstat, der tilkendte ydelsen, ikke havde en særordning som sådan, hindrede dette ikke, at denne forordnings artikel 45, stk. 2, måtte have fundet anvendelse, eftersom forsikringsperioderne var blevet tilbagelagt inden for en »bestemt beskæftigelse«. Som den polske regering har fremhævet, henviste Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger, oprettet af Kommissionen [25], i sin beslutning nr. 81 af 22. februar 1973 om medregning af forsikringsperioder tilbagelagt inden for

[20] – Hvor forordning nr. 1408/71 fastsatte denne sammenlægning i bestemmelser for hver enkelt risiko, der var omfattet af forordningerne, er den i forordning nr. 883/2004 fastsat i artikel 6 med et principielt generelt udsagn.

[21] – Jf. M. Morsa, *Sécurité sociale, libre circulation et citoyenneté européenne*, Limal, Anthemis, 2012, s. 107 og 108.

[22] – Jf. I. Omarjee, *Manuel de droit européen de la protection sociale*, Bruxelles, Bruylant, 2021, 2. udg., s. 309, nr. 334.

[23] – Jf. dom af 21.3.2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, præmis 31).

[24] – Min fremhævelse.

[25] – Der er tale om den administrative kommission, der ifølge afdeling IV i henholdsvis forordning nr. 1408/71 og nr. 883/2004 er oprettet under Kommissionen og i medfør af artikel 81, litra a), i forordning nr. 1408/71, nu artikel 72, litra a), i forordning nr. 883/2004, er pålagt at behandle ethvert administrativt spørgsmål eller fortolkningsspørgsmål, der opstår i forbindelse med bestemmelserne i disse forordninger.

en bestemt beskæftigelse i henhold til artikel 45, stk. 2 [26], kun til tilbagelæggelsen af forsikringsperioder inden for en bestemt beskæftigelse og krævede sammenlægning af tilbagelagte forsikringsperioder i forskellige medlemsstater inden for en bestemt beskæftigelse, eftersom denne var genstand for »særlig behandling« og derfor nærmere »defineret« i denne lovgivning. Det følger heraf, at eftersom en bestemt beskæftigelse var reguleret på en given måde, var den omfattet af sammenlægningen, uanset om den hørte ind under en »særordning«, specifikke regler eller en generel socialsikringsordning.

54. Det bør imidlertid lægges til grund, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt at vælge en mere restriktiv sammenlægningsmetode med vedtagelsen af artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004. Det fremgår nemlig af forarbejderne til denne forordning, at koordineringssystemet er forblevet uændret for så vidt angår de ledende principper og væsentligste elementer, herunder sammenlægningen af perioder [27].

55. Et sådant element kunne derfor anses for at trække i retning af den første fortolkning, der ikke kræver en »særordning«, som nødvendigvis er formelt forskellig fra den generelle ordning.

56. For det andet er der ganske vist i artikel 51, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 883/2004 truffet bestemmelse om den situation, hvori den pågældende på grundlag af de således tilbagelagte perioder »ikke opfylder betingelserne for at modtage ydelser *efter en særordning*« [28]. Den forelæggende ret har foreslået, at det heraf kunne udledes, at denne forordnings artikel 51, stk. 1, i sin helhed derfor kun finder anvendelse, hvis den medlemsstat, hvori afgørelsen om tildeling af ydelsen træffes, opdeler sin socialsikringsordning i en »særordning« og en »generel ordning«.

57. Jeg gør imidlertid opmærksom på, at dette begreb »særordning« ikke er defineret i forordning nr. 883/2004. Denne forordnings artikel 1, litra e), definerer udtrykket »særlige ordninger for tjenestemænd« [29] og forekommer derfor ikke at være relevant i sammenhæng med forordningens artikel 51. Selve definitionen af en sådan særordning er således, som påpeget af den polske regering, »uklar«.

58. Som Domstolen allerede har fastslået, er der i øvrigt hverken med bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 eller i forordning nr. 883/2004 indført en fælles socialsikringsordning, idet de udelukkende har haft til formål at sikre en *samordning* af medlemsstaternes nationale sikringsordninger, som fortsat består, og ikke en harmonisering. I henhold til fast retspraksis bevarer medlemsstaterne således deres kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger [30].

59. I forbindelse med artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 er der derfor intet til hinder for at udvide begrebet »særordning« for at tage hensyn til virkeligheden i de forskellige nationale socialsikringsordninger. Dette kan således betyde, at dette begreb udvides til ikke alene at dække

[26] – Beslutning nr. 81 af 22.2.1973 om medregning af forsikringsperioder tilbagelagt inden for en bestemt beskæftigelse i henhold til artikel 45, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT 1973, C 75, s. 11).

[27] – Jf. navnlig Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om koordineringen af de sociale sikringsordninger af 21.12.1998 (KOM(1998)779 endelig) (EFT 1999, C 38, s. 10).

[28] – Min fremhævelse. Jeg påpeger, at ordlyden »efter en særordning« ikke fandtes i artikel 45, stk. 2, i forordning nr. 1408/71.

[29] – Denne bestemmelse definerer nemlig udtrykket »særlig ordning for tjenestemænd« som »alle sociale sikringsordninger, som adskiller sig fra den generelle sociale sikringsordning, der gælder for personer, som har lønnet beskæftigelse i den pågældende medlemsstat, og som alle eller visse kategorier af tjenestemænd er direkte underlagt«.

[30] – Jf. navnlig dom af 21.2.2013, Salgado González (C-282/11, EU:C:2013:86, præmis 35), og af 21.10.2021, Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie (C-866/19, EU:C:2021:865, præmis 25). Jf. også K. Lenaerts og S. Adam, »La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne«, *Cahiers de droit européen*, 2021, nr. 2, s. 318-322.

en socialsikringsordning, der er formelt forskellig fra den generelle ordning, men også en ordning, som inden for den generelle ordning er indført for at dække »beskæftigelse som lønnet eller selvstændig«.

60. En sådan fortolkning bestyrkes efter min opfattelse af formålsfortolkningen af den omhandlede bestemmelse.

Formålsfortolkning

61. Det fremgår af såvel præamblen til forordning nr. 883/2004 som Domstolens praksis, at formålet med at koordinere de sociale sikringsordninger, der er indført i medlemsstaterne, er at garantere en effektiv gennemførelse af *den frie bevægelighed* for personer [31].

62. Selv om det således tilkommer de enkelte medlemsstaters lovgivere navnlig at fastsætte de betingelser, som en person skal opfylde for at være berettiget til ydelser, skal medlemsstaterne imidlertid overholde EU-retten og navnlig EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område [32]. I denne henseende giver EUF-traktaten ikke en arbejdstager, der udvider sin beskæftigelse til at omfatte mere end én medlemsstat eller overflytter den til en anden medlemsstat, nogen garanti for, at dette har neutrale virkninger for så vidt angår den sociale sikring. Anvendelsen af en mindre gunstig lovgivning er imidlertid ikke i strid med princippet om borgernes frie bevægelighed, såfremt den ikke stiller den pågældende arbejdstager ringere i forhold til dem, der har hele deres beskæftigelse i den medlemsstat, hvor denne lovgivning finder anvendelse, eller i forhold til dem, der allerede tidligere var omfattet [33].

63. Blandt koordineringsforanstaltningerne til sikring af den effektive udøvelse af retten til fri bevægelighed for personer er formålet med princippet om *sammenlægning* af perioder at undgå, at en arbejdstager, der har benyttet sin ret til fri bevægelighed, uden saglig begrundelse behandles ringere end en arbejdstager, der har tilbragt hele sit arbejdsliv i én og samme medlemsstat [34].

64. Artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 har således til formål at garantere, at de personer, der har udøvet en beskæftigelse, der giver dem ret til specifikke fordele med hensyn til alderspension (f.eks. lavere pensionsalder på grund af hårdt eller farligt arbejde), ikke fortaber denne ret, alene fordi de har udnyttet deres ret til fri bevægelighed.

65. Den fortolkning af artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, hvorefter denne bestemmelse kun finder anvendelse på fag og beskæftigelse, for hvilke der er indført en »særordning«, som nødvendigvis er forskellig fra den generelle ordning i den medlemsstat, hvor afgørelsen om tildeling af ydelsen træffes [35], forekommer mig således at tale imod dette formål om arbejdskraftens frie bevægelighed.

[31] – Dette fremgår bl.a. af 1., 4., 13. og 45. betragtning til den nævnte forordning og navnlig af dom af 21.3.2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, præmis 31).

[32] – Jf. i denne retning navnlig dom af 21.2.2013, Salgado González (C-282/11, EU:C:2013:86, præmis 36 og 37), dommen i sagen Bundesagentur für Arbeit (præmis 41), og af 7.7.2022, Pensionsversicherungsanstalt (Børnepasningsperioder i udlandet) (C-576/20, EU:C:2022:525, præmis 49).

[33] – Jf. dom af 14.3.2019, Vester (C-134/18, EU:C:2019:212, præmis 32 og 33 og den deri nævnte retspraksis).

[34] – Jf. i denne henseende 13. og 14. betragtning til forordning nr. 883/2004 samt dommen i sagen Bundesagentur für Arbeit (præmis 33). Jf. ligeledes Q. Detienne og J.-M. Servais, »Chapitre II. – Droit de la sécurité sociale«, i *Droit social de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2021, 4. udg., særligt s. 343, nr. 892.

[35] – Der er tale om den anden fortolkning (jf. punkt 44 i dette forslag til afgørelse), hvorefter begrebet »særordning« både omfatter »beskæftigelse som lønnet eller selvstændig« og »fag«.

66. En sådan fortolkning kan nemlig hindre anvendelsen af artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 alene af den grund, at f.eks. den medlemsstat, der tildeler de omhandlede ydelser, har valgt kun at indføre en generel ordning, inden for hvilken der ikke sondres mellem bestemte typer beskæftigelse. I så fald kunne en lønnet eller selvstændig udøver af en bestemt beskæftigelse, der var fastsat inden for rammerne af den generelle ordning, og til hvilken der var knyttet visse fordele, vælge at undlade at udøve eller i det mindste tøve med at udøve denne bestemte beskæftigelse i en anden medlemsstat, hvis dette skulle medføre, at vedkommende bliver ringere stillet end de arbejdstagere, der har hele deres arbejdsliv inden for denne bestemte beskæftigelse i den pågældende medlemsstat.

67. Selv om det i forbindelse med tvisten i hovedsagen var nødvendigt, at der i Slovakiet var indført en særordning, som var forskellig fra den generelle ordning, for at artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 kunne finde anvendelse og gøre det muligt med henblik på beregningen af beskæftigelsens varighed at medregne de betalte perioder fra 1993 til 1995, som sagsøgeren i hovedsagen tilbagelagde inden for den nuværende Tjekkiske Republiks område, er den blotte eksistens af kategori I således ikke tilstrækkelig til at tillade sagsøgeren i hovedsagen at gå på pension som 55-årig, mens en sådan pensionsalder havde været mulig, hvis han havde haft hele sit arbejdsliv i Slovakiet.

68. Denne tilgang forekommer mig imidlertid at være i modstrid med formålet om arbejdskraftens frie bevægelighed.

69. Jeg lægger følgelig til grund, at det efter min opfattelse bør være ligegyldigt i henseende til sammenlægningen af perioder, om den medlemsstat, der tildeler den omhandlede ydelse, har indført en særlig socialsikringsordning, der er formelt forskellig fra den generelle ordning, eller den snarere har indført særlige regler for en bestemt beskæftigelse inden for sin generelle ordning. Der er nemlig tale om et valg af tilrettelæggelse og finansiering af socialsikringsordninger, som kan variere betydeligt fra en medlemsstat til en anden, og som ikke bør få følger for arbejdskraftens frie bevægelighed.

70. Ganske vist kan enhver særregel ikke i sig selv anses for at udgøre en »særordning« som omhandlet i artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, og det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, hvorvidt samtlige gældende regler, i det foreliggende tilfælde reglerne for grubeminearbejdere, kan udgøre en sådan »ordning, der svarer til en særordning«.

71. I denne forbindelse er det set i lyset af formålet om arbejdskraftens frie bevægelighed min opfattelse, at der snarere skal tages hensyn til elementer, der kan være væsentlige, frem for dem, der vedrører formalia eller tilrettelæggelse.

72. Udtrykket »særordning« bør således efter min opfattelse forstås således, at det ud over de særlige ordninger, der er defineret som sådanne i det nationale system, omfatter den samling af specifikke regler, herunder dem, der er indført inden for den generelle ordning, som gælder for en bestemt beskæftigelse som lønnet eller selvstændig. Dette udtryk kunne navnlig dække en samling af regler vedrørende f.eks. vilkårene for adgang til ydelserne, reglerne for beregning af størrelsen heraf (f.eks. knyttet til varigheden af indbetalinger eller pensionsalderen) og fastlæggelsen af alderspensionen, som er specifikke for visse typer beskæftigelse eller fag, som følge af deres særlige karakteristika (i form af f.eks. hårdt eller risikofyldt arbejde). Disse regler ville således gælde en bestemt gruppe af arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende eller udøvere af fag, for hvilke der er indført en »forholdsvis lukket ordning for særlige undtagelser«, som den forelæggende ret har foreslået. I modsætning til Kommissionen er jeg derimod af den

opfattelse, at hverken den omstændighed, at disse regler gennemføres af en enhed, der er formelt forskellig fra den, der forvalter den generelle ordning, eller den omstændighed, at de fastsætter en finansiering, der er adskilt fra den generelle ordnings finansiering, selv om de kan udgøre relevante kriterier for at konkludere, at der foreligger en »særordning«, kan være afgørende.

73. Jeg tilføjer, at en sådan tilgang ville gøre det muligt i forbindelse med artikel 51 i forordning nr. 883/2004 at tage hensyn til virkeligheden i de forskelligt tilrettelagte socialsikringssystemer, der findes i de forskellige medlemsstater, henset til arbejdskraftens frie bevægelighed.

74. Endelig påpeger jeg, at Kommissionen har givet udtryk for, at de perioder, som sagsøgeren i hovedsagen har betalt for som grubeminearbejder i Den Tjekkiske Republik fra den 31. december 1992 til den 31. august 1995, burde medregnes på grundlag af de almindelige bestemmelser i artikel 5, litra b), i forordning nr. 883/2004, som fastsætter, at når indtrædelse af visse begivenheder eller forhold tillægges retsvirkning efter den kompetente stats lovgivning, tager denne hensyn til tilsvarende forhold eller begivenheder, der er indtrådt på en anden medlemsstats område, som om de var indtrådt på dens eget område [36]. Jeg nærer dog alvorlig tvivl i denne henseende. Denne forordnings artikel 5, litra b), regulerer nemlig konsekvenserne af enkeltstående begivenheder eller forhold som f.eks. en ulykke, en sygdom, et handicap, en fødsel eller indgåelse af ægteskab, der er sket i en anden medlemsstat, og som kunne få indflydelse på retten til sociale sikringsydelser. Endvidere fremgår det af tiende betragtning til forordning nr. 883/2004, at princippet om ligestilling af visse forhold eller begivenheder ikke bør påvirke princippet om sammenlægning af forsikringsperioder. Medregningen af perioder tilbagelagt efter enhver anden medlemsstats lovgivning forekommer mig følgelig ikke at udgøre »et forhold eller en begivenhed« som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 5, litra b). Det er derfor min opfattelse, at denne bestemmelse ikke kan finde anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation og ikke muliggør en besvarelse af den forelæggende rets spørgsmål [37].

75. Jeg lægger følgelig til grund, at artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at en alderspension, som en medlemsstats kompetente institution træffer afgørelse om, er omfattet af denne bestemmelse, såvel når der ved denne medlemsstats lovgivning er indført en særordning, der gælder for personer, der udøver lønnet eller selvstændig virksomhed, som når den nævnte medlemsstats lovgivning uden en sådan formelt vedtaget »særordning« har fastsat, at en bestemt personkreds, der har tilbagelagt forsikringsperioder inden for et bestemt erhverv (f.eks. grubeminearbejdere), på grundlag af disse perioder kan opnå alderspension på gunstigere vilkår end andre, der har udøvet andre erhverv som lønnede eller selvstændige.

[36] – Artikel 5 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Ligestilling af ydelser, indtægter, begivenheder og forhold« optræder blandt denne forordnings almindelige bestemmelser og lovfæster det i retspraksis udviklede princip om ligestilling af ydelser, indtægter og faktiske forhold, som EU-lovgiver har villet indføre i den nævnte forordnings tekst, således at dette princip kan udvikles under hensyntagen til indholdet og ånden i Domstolens afgørelser (jf. i denne retning dom af 5.12.2019, Bocero Torrico og Bode, C-398/18 og C-428/18, EU:C:2019:1050, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis). Den udgør det særlige udtryk for det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling (jf. dom af 12.3.2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, præmis 44).

Artikel 5 bestemmer: »Medmindre andet er fastsat i denne forordning, og på baggrund af de særlige gennemførelsesbestemmelser, der er fastsat, gælder følgende: […] b) hvis indtrædelse af visse begivenheder eller forhold tillægges retsvirkning efter den kompetente stats lovgivning, tager denne hensyn til tilsvarende forhold eller begivenheder, der er indtrådt på en anden medlemsstats område, som om de var indtrådt på dens eget område.«

[37] – Den sag, der gav anledning til dom af 12.3.2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203), som Kommissionen har henvist til som støtte for sit argument, overbeviser mig ikke, for Domstolen skulle besvare spørgsmålet om, i hvilket omfang bistand til pasning af et handicappet barn ydet i en medlemsstat skulle medregnes i beregningen af ydelserne ved alderdom, når den pågældende medlemsstats nationale lovgivning fastsatte en forhøjelse for visse tilfælde af handicap. Domstolen fastslog, at forhøjelsen af pensionssatsen tildeltes på grundlag af indtrædelsen af en begivenhed eller et forhold som omhandlet i artikel 5, litra b), i forordning nr. 883/2004, nemlig at barnets permanente invaliditet er mindst lig med en bestemt sats. Medregningen af perioder tilbagelagt efter en anden lovgivning var derfor ikke omhandlet i denne sag.

Forslag til afgørelse

76. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har forelagt, således:

»Artikel 51, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger

skal fortolkes således, at

en alderspension, som en medlemsstats kompetente institution træffer afgørelse om, falder ind under denne bestemmelse, såvel når der ved denne medlemsstats lovgivning er indført en særordning, der gælder for personer, der udøver lønnet eller selvstændig virksomhed, som når den nævnte medlemsstats lovgivning uden en sådan formelt vedtaget »særordning« har fastsat, at en bestemt personkreds, der har tilbagelagt forsikringsperioder inden for et bestemt erhverv (f.eks. grubeminearbejdere), på grundlag af disse perioder kan opnå alderspension på gunstigere vilkår end andre, der har udøvet andre erhverv som lønnede eller selvstændige.«