

Sag C-549/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

18. august 2022

Forelæggende ret:

Centrale Raad van Beroep (Nederlandene)

Afgørelsens dato:

15. august 2022

Appellant:

X

Indstævnt:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Hovedsagens genstand

Hovedsagen angår en tvist mellem X og Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (bestyrelsen for den sociale sikringsinstitution, (herefter »Svb«) om nedsættelse af X's efterladteydelse.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Denne anmodning i henhold til artikel 267 TEUF vedrører den direkte virkning af, det personelle anvendelsesområde for samt fortolkningen af artikel 68, stk. 4, i Euro-Middelhavsaf-talen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet på den anden side (herefter »associeringsaftalen«). Nærmere bestemt drejer den sig om spørgsmålet, om denne bestemmelse er til hinder for, at en efterladteydelse fra Nederlandene nedsættes, fordi modtageren bor i Algeriet.

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, fortolkes således, at den finder anvendelse på en i Algeriet bosat person, der er efterladt efter en arbejdstager, og som ønsker at eksportere sin efterladteydelse til Algeriet?

I bekræftende fald,

2. Skal associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, henset til dens ordlyd, formål og art fortolkes således, at den har direkte virkning, således at personer, som denne bestemmelse finder anvendelse på, direkte kan gøre den gældende ved medlemsstaternes domstole for at opnå, at hermed stridende nationalretlige bestemmelser ikke finder anvendelse?

I bekræftende fald,

3. Skal associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, fortolkes således, at den er til hinder for anvendelse af bopælslandsprincippet som omhandlet i artikel 17, stk. 3, i Anw [Algemene nabestaandenwet (den almindelige lov om ydelser til efterladte)], som fører til en begrænsning af eksport til Algeriet af ydelser til efterladte?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 1, 68 og 70 i associeringsaftalen, artikel 2 og 4 i forslag til Rådets afgørelse om den holdning, som Fællesskabet skal indtage i det associeringsråd, der er oprettet til vedtagelse af bestemmelser om koordinering af de sociale sikringsordninger¹ (herefter »forslag til associeringsrådets afgørelse«), og artikel 70, stk. 3, i forordning (EF) nr. 883/2004.

Anførte nationale forskrifter

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (lov om bopælslandsprincippet inden for den sociale sikring) og artikel 17, stk. 3, i Algemene nabestaandenwet (den almindelige lov om ydelser til efterladte, herefter »Anw«).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 1. juli 2012 trådte Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (lov om bopælslandsprincippet inden for den sociale sikring, herefter »Wwsz«) i kraft i Nederlandene. Med denne lov blev det med indførelsen af det såkaldte bopælslandsprincip tilstræbt at begrænse eksport af ydelser til lande uden for EU.

¹ – KOM (2007) 790 endelig af 12.12.2007.

Så længe der fortsat sker eksport til disse lande, skal nederlandske ydelser, der er fastsat ud fra den nederlandske minimumsløn, eller som skal dække bestemte omkostninger, og som udbetales uden for Nederlandene, tilpasses det lokale niveau.

- 2 Med ikrafttrædelsen af Wwsz ændredes blandt andet artikel 17, stk. 3, i den almindelige lov om ydelser til efterladte. På grundlag af denne ændring modtager ydelsesberettigede, som ikke bor i Nederlandene, en EU-medlemsstat eller en anden stat, der er medlem af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), eller i Schweiz en ydelse på en given procentsats af det i Nederlandene gældende beløb for ydelsen til efterladte. For Algeriets vedkommende er satsen for 2013 fastsat til 60% og fra 2016 til 40%.
- 3 X har fra 1. januar 1999 været berettiget til en efterladteydelse efter sin afdøde ægtefælle, der arbejdede og var forsikret i Nederlandene. Denne ydelse har fra den 1. januar været eksporteret til Algeriet, hvor hun bor. Fra 1. januar 2013 er bopælslandsprincippet blevet anvendt med den følge, at hendes ydelse blev betragteligt nedsat. Efter fast retspraksis ved Centrale Raad van Beroep (appelret i sager vedrørende handel og industri, herefter »CRvB«) skal nedsættelse af en ydelse på grundlag af bopælslandsprincippet betragtes som en begrænsning af eksporten af ydelser. Mellem parterne er det omstridt, om associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, er til hinder for denne begrænsning.

De væsentligste argumenter, der fremsættes af hovedsagens parter

- 4 X har anført, at hun efter nedsættelsen af sin ydelse ikke længere kan bestride sit underhold.
- 5 SvB har anført, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, ikke er til hinder for, at bopælslandsprincippet finder anvendelse på efterladteydelsen til X. Ifølge SvB drejer det sig ikke om en bestemmelse med direkte virkning, der forpligter til eksport. SvB gør herved gældende, at det af associeringsaftalens artikel 70 følger, at artikel 68 udgør en ramme for en afgørelse, som skal træffes af associeringsrådet, men som endnu ikke er kommet i stand. Ifølge SvB fremgår der af formuleringen af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, ikke nogen klar og nøjagtigt defineret forpligtelse til at eksportere ydelser. Bestemmelsen fastsætter ingen udtrykkelig forpligtelse for organerne, og terminologien er beregnet på ophævelse af valutarestriktioner. Aftalens art og formål fører ikke til nogen anden konklusion. Domstolen har ikke udtrykkeligt udtalt sig om spørgsmålet, om artikel 68, stk. 4, har direkte virkning, og om bestemmelsens betydning. Ifølge SvB har Domstolen i Kziber-dommen² dog forudsætningsvis afvist, at en lignende bestemmelse i associeringsaftalen med Marokko har direkte virkning. Endelig er bestemmelsens personelle anvendelsesområde ikke tydelig. SvB betvivler, at en

²– Dom af 31.1.1991, Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

efterladt, der ikke selv er eller har været arbejdstager, kan støtte ret på bestemmelsen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 6 Centrale Raad van Beroep bemærker, at fortolkningen af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, ikke alene har betydning for ydelser, der eksporteres fra Nederlandene til Algeriet, men også for af ydelser til andre lande, som EU har indgået en associeringsaftale med, og hvori der er optaget en lignende bestemmelse. Den nederlandske regerings praksis med at gøre eksport af ydelser uden for EU afhængig af aftaler om deres forvaltning og lovligheden heraf og afstemme størrelsen af visse ydelser med levestandarden i det pågældende bopælsland er muligvis ikke forenelig med sådanne bestemmelser. SvB har i denne sammenhæng blandt andet henvist til den generelle traktat om social sikring mellem Nederlandene og kongeriget Marokko, hvori bopælslandsprincippet også er indført.

Det personelle anvendelsesområde for associeringsaftalens artikel 68, stk. 4

- 7 Spørgsmålet er først, om X som efterladt, der ikke selv er arbejdstager i associeringsaftalens forstand, falder under anvendelsesområdet for denne aftales artikel 68, stk. 4.
- 8 I associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, bestemmes, at arbejdstageres efterladtepension frit kan overføres til Algeriet. I modsætning stk. 1 og stk. 3 i artikel 68 tales der i stk. 4 kun om arbejdstagere og ikke om medlemmer af deres familie, der bor hos dem inden for EU. Der tales heller ikke om efterladte. Det er således ikke ganske klart, om der med denne bestemmelse alene sigtes til arbejdstagere, herunder også pensionsberettigede, hvis pensioner og renter erhvervet i medlemsstaterne frit må overføres, eller om bestemmelsen også vedrører efterladtepensioner, som de efterladte har ret til ved arbejdstagerens død.
- 9 Såfremt også ydelsesberettigede, der er efterladte, falder under denne bestemmelse, opstår det spørgsmål, om der alene sigtes til, at ydelsesberettigede, der bor i Nederlandene, frit kan overføre ydelserne til Algeriet, eller om også ydelsesberettigede, der bor i Algeriet, kan påberåbe sig denne bestemmelse. Centrale Raad van beroep finder, at det taler for den sidstnævnte mulighed, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, er en undtagelse fra reglen om fri overførsel af visse ydelser, som der er betalt bidrag for. Denne undtagelse synes at være hjemlet ved artikel 70, stk. 3, i forordning nr. 883/2004, hvori bestemmes, at artikel 7 i denne forordning, der regulerer eksport af ydelser, ikke finder anvendelse på særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse. Sådanne ydelser kan i henhold til forordningens artikel 70, stk. 4, kun tilkendes i den medlemsstat, hvor de berørte personer er bosat og i henhold til dennes lovgivning. Denne undtagelse fra associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, er kun nyttig, hvis hovedreglen finder

anvendelse på ydelsesberettigede, som bor uden for den medlemsstat, som skal udrede ydelsen.

- 10 En tydeliggørelse af formålet med denne bestemmelse kan også findes i forslaget til en afgørelse fra associeringsrådet. Ifølge afgørelsens artikel 2, finder den anvendelse på arbejdstagere, som er algeriske statsborgere [...] og deres efterladte. Efter afgørelsens artikel 4 kan ydelser til efterladte ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges som følge af, at den berettigede er bosat i Algeriet. Afgørelsen er endnu ikke vedtaget.
- 11 For en vid fortolkning af det personelle anvendelsesområde for associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, taler også, at det kunne hævdes at stride mod aftalens formål og ånd, hvis der ikke blev ydet en passende beskyttelse til det efterlevende familiemedlem og nærtstående familiemedlemmer til algeriske arbejdstagere, som omfattes af en medlemsstats lovgivning, eller som på det tidspunkt, hvor de var aktive, var omfattet heraf.
- 12 Hvis appellanten i denne situation falder under anvendelsesområdet for artikel 68, stk. 4, må de følgende spørgsmål besvares.

Spørgsmålet, om associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, har direkte virkning

- 13 Ifølge Domstolens faste praksis skal en bestemmelse i en aftale, som EU har indgået med tredjestater, anses for at have direkte virkning, når den, henset til sin ordlyd og aftalens formål og art, indeholder en klar og præcist beskrevet forpligtelse, der ikke kræver yderligere gennemførelsesforanstaltninger.
- 14 Med henblik på gennemførelsen og virkningen af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, synes der at måtte kræves yderligere gennemførelsesforanstaltninger. Artiklen indeholder et antal generelle principper, hvis præcise materielle indhold er fastsat i en afgørelse fra associeringsrådet i henhold til artikel 70, stk. 1. Følgelig er det med henblik på de faktiske gennemførelsesregler nødvendigt med et samarbejde med hensyn til administration og kontrol. Disse regler skal indsættes i en afgørelse i henhold til artikel 70, stk. 2. Set på denne måde synes associeringsaftalens artikel 70 at være til hinder for, at artikel 68 har direkte virkning.
- 15 Den omstændighed, at der til gennemførelse af artikel 68 kræves andre materielle og administrative regler indebærer dog ikke i sig selv, at intet som helst underafsnit af bestemmelsen kan have direkte virkning. Domstolen har tillagt samarbejdsaftalen mellem EØS og Marokko henholdsvis Algeriet samt de tilsvarende bestemmelser i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem EØS og Marokko direkte virkning, uanset at også disse bestemmelser foreskrev, at der skulle træffes nærmere afgørelser (særligt Domstolens domme og kendelser i sagerne Kziber³, Krid⁴, Echouikh⁵ og El

³– Se fodnote 1.

Youssfi⁶). Domstolen fandt det herved vigtigt, at samarbejdsaftalens formål, nemlig fremme af et almindeligt samarbejde mellem deltagerne i samarbejdet, bekræfter, at forbuddet mod forskelsbehandling i stk. 1 direkte kan gælde for privates retsstilling.

- 16 Af Domstolens retspraksis kan det videre udledes, at en bestemmelse som associeringsaftalens artikel 68, stk. 2, der vedrører sammenlægning af forsikringsbeskæftigelses- og bopælsperioder, ikke egner sig til direkte virkning. I forbindelse med mulige problemer af teknisk art er det nødvendigt med koordinerende foranstaltninger for at kunne anvende en sådan bestemmelse i praksis (dom i Taflan-Met-sagen⁷ og Sürül-sagen⁸).
- 17 Med hensyn til spørgsmålet, om associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, – eller en tilsvarende bestemmelse i de tidligere samarbejdsaftaler med Algeriet eller Marokko – har direkte virkning, har Domstolen ifølge Centrale Raad van Beroep endnu ikke udtalt sig udtrykkeligt. Muligvis kan der i præmis 21 i Krid-dommen læses en angivelse af, at gennemførelsen af stk. 2, 3 og 4 i associeringsaftalens artikel 68 beror på efterfølgende retsakter.
- 18 Ordlyden af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, tyder i første række på fjernelse af valutarestriktioner, og en (vis) tvivl er mulig med hensyn til spørgsmålet, om denne bestemmelse også indebærer en pligt for forvaltningsorganerne til eksport af ydelser til personer, der bor i Algeriet og i bekræftende fald, om bestemmelsen er til hinder for anvendelse af bopælslandsprincippet. Den omstændighed, at en bestemmelse i en associeringsaftale kræver en nærmere fortolkning ved Domstolen udelukker imidlertid ikke, at bestemmelsen, når den først er blevet nærmere fortolket, indeholder en tilstrækkelig tydelig og nøjagtigt beskrevet forpligtelse, der er egnet til direkte virkning.
- 19 Associeringsaftalen har blandt andet til formål at fremme samarbejdet på det økonomiske, sociale, kulturelle og finansielle område og skaber således en tættere forbindelse mellem EU og det pågældende tredjeland⁹. Associeringsaftalen er da heller ikke til hinder for den direkte virkning af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4.
- 20 For så vidt artikel 68, stk. 4, også indebærer en pligt for forvaltningsorganerne til eksport af ydelser til personer, der bor i Algeriet, kan det ikke uden videre

⁴– Dom af 5.4.1995, Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

⁵– Kendelse af 13.6.2006, Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394.

⁶– Kendelse af 17.4.2007, El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

⁷– Dom af 10.9.1996, Taflan-Met m.fl., C-277/94, EU:C:1996:315.

⁸– Dom af 4.5.1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

⁹– Forslag til afgørelse fra generaladvokat La Pergola i sag Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.

hævdes, at gennemførelsen af en sådan forpligtelse ikke kræver yderligere retsakter. Artikel 70, stk. 2, bestemmer, at Associeringsrådet fastlægger de nærmere bestemmelser, der er nødvendige for et administrativt samarbejde til sikring heraf. Uden sådanne garantier kan det ikke eller i mindre grad garanteres, at de ydelser, der skal eksporteres, er retmæssige. Af disse grunde kunne det antages, at en borger ikke direkte kan påberåbe sig associeringsaftalens artikel 68, stk. 4.

- 21 Heroverfor står, at Domstolen i Akdas-sagen ¹⁰ udtalte, at en privat over for en domstol kan påberåbe sig den direkte virkning af eksportbestemmelsen i artikel 6, stk. 1, i afgørelse 3/80 fra associationsrådet EØF/Tyrkiet ¹¹, uden at der kræves mellemkommende gennemførelsesforanstaltninger. Dommen vedrører imidlertid ikke nogen principbestemmelse, men en bestemmelse, som i klare, præcise og ubetingede vendinger forbyder, at de i bestemmelsen omhandlede ydelser nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges på grund af, at den ydelsesberettigede bor i Tyrkiet eller en anden medlemsstat. Derudover vedrørte Akdas-dommen en helt anden juridisk kontekst end den her foreliggende. Ifølge El-Yassini-dommen ¹², som vedrører aftalen EØF-Marokko, er der væsentlige forskelle ikke alene med hensyn til ordlyden men også med hensyn til genstand og formål for associeringsreglerne i aftalen EØF-Tyrkiet og aftalen EØF-Marokko. Heraf følger, at Domstolens praksis vedrørende reglerne om associeringsaftalen EØF-Tyrkiet ikke kan finde tilsvarende anvendelse på aftalen EØF-Marokko. Muligvis gælder dette også for associeringsaftalen med Algeriet. El-Yassini-dommen drejede sig i øvrigt om et afslag på forlængelse af en opholdstilladelse til en marokkansk arbejdstager og ikke om eksport af ydelser. Endvidere drejer Akdas-dommen sig ikke om fortolkningen af en bestemmelse i associeringsaftalen med Tyrkiet men om fortolkningen af en bestemmelse i afgørelse 3/80, og som ifølge Domstolens afgørelse i Taflan-Met-sagen allerede er trådt i kraft. Centrale Raad van Beroep er derfor usikker med hensyn til spørgsmålet, om den i Akdas-dommen udstukne linje også finder anvendelse på associeringsaftalens artikel 68, stk. 4.
- 22 Henset til de foregående overvejelser skal Centrale Raad Van Beroep forelægge Domstolen det spørgsmål, om algeriske arbejdstagere eller deres efterladte direkte kan støtte ret på associeringsaftalens artikel 68, stk. 4.

Rækkevidden af artikel 68, stk. 4, i associeringsaftalen

- 23 Ifølge Centrale Raad van Beroep indeholder associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, der omhandler fri overførsel af visse ydelser til Algeriet til normale kurser, også

¹⁰– Dom af 26.5.2011, Akdas m. fl., C-485/07, EU:C:2011:346.

¹¹– Associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19.9.1980 om anvendelsen af De europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer

¹²– Dom af 2.3.1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, præmis 61.

en forpligtelse til at eksportere ydelser til personer, der bor i Algeriet, men det er endnu ikke blevet fastslået, at denne bestemmelse også er til hinder for en nedsættelse af ydelsen på grund af bopælslandsprincippet.

- 24 Også på dette punkt kan det i præmis 10 nævnte forslag til associeringsrådets afgørelse være af betydning. I forslaget artikel 4 bestemmes, at visse ydelser ikke må nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges af den grund, at den berettigede bor på algerisk område. I henhold til en tilsvarende regel i afgørelse 3/80 fra associeringsrådet EØF/Tyrkiet udtalte Domstolen i Akdasdommen, at denne regel indeholder et forbud mod enhver pålagt begrænsning for så vidt angår eksport af de af de pågældende tyrkiske statsborgere erhvervede rettigheder, og at den indeholder det princip, at der ikke må fastsættes bopælsbestemmelser. Selv om den i præmis 10 nævnte afgørelse (endnu) ikke er vedtaget, giver den mulige anvisninger på fortolkningen af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4. Her ville en tilsvarende fortolkning som i Akdasdommen ligge lige for.