

**Mål C-549/22****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

18 augusti 2022

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Centrale Raad van Beroep (Nederländerna)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

15 augusti 2022

**Klagande:**

X

**Svarande:**

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

**Saken i det nationella målet**

Det nationella målet rör en tvist mellan X och Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (styrelsen för socialförsäkringskassan, nedan kallad Sv) om nedsättning av X efterlevandeförmån.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Förevarande begäran i enlighet med artikel 267 FEUF avser direkt tillämplighet av, personkrets som omfattas av och tolkning av artikel 68.4 i Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Demokratiska folkrepubliken Algeriet, å andra sidan (nedan kallat associeringsavtalet). Det rör sig närmare bestämt om frågan huruvida denna bestämmelse utgör hinder för nedsättning av en av Nederländerna utbetald efterlevandeförmån på grund av att mottagaren är bosatt i Algeriet.

## Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 68.4 i associeringsavtalet tolkas så, att det är tillämpligt på en i Algeriet bosatt efterlevande till en avliden arbetstagare som vill exportera sin efterlevandeförmån till Algeriet?

Om så är fallet:

2. Ska artikel 68.4 i associeringsavtalet, med beaktande av dess ordalydelse, syfte och art, tolkas så, att den är direkt tillämplig, så att de personer som denna bestämmelse är tillämplig på har rätt att direkt åberopa bestämmelsen vid medlemsstaternas domstolar för att utverka att nationella bestämmelser som strider mot den inte tillämpas?

Om så är fallet:

3. Ska artikel 68.4 i associeringsavtalet tolkas så, att den utgör hinder för tillämpning av principen om bosättningsland i artikel 17.4 i den allmänna efterlevandelagen, vilken medför en begränsning av exporten av efterlevandeförmånen till Algeriet?

## Anförda unionsbestämmelser

Artiklarna 1, 68 och 70 i associeringsavtalet, artiklarna 2 och 4 i förslaget till rådets beslut om gemenskapens ståndpunkt i det associeringsråd som inrättats genom associeringsavtalet, vad avser antagandet av bestämmelser om samordning av de sociala trygghetssystemen<sup>1</sup> (nedan kallat associeringsrådets förslag till beslut), och artikel 70.3 i förordning (EG) nr 883/2004.

## Anförda nationella bestämmelser

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (lagen om tillämpning av principen om bosättningsland på socialförsäkringsområdet) och artikel 17.3 i Algemene nabestaandenwet (den allmänna efterlevandelagen).

## Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 1 juli 2012 trädde lagen om tillämpning av principen om bosättningsland på socialförsäkringsområdet (nedan kallad Wwsz) i kraft. Syftet med denna lag är att begränsa exporten av förmåner till länder utanför EU genom införandet av den så kallade principen om bosättningsland. Så länge export till dessa länder fortfarande sker måste nederländska förmåner som är knutna till den nederländska

<sup>1</sup> KOM (2007) 790 slutlig av den 12 december 2007.

minimilönen eller som ska täcka vissa kostnader, och som utbetalas utanför Nederländerna, anpassas till lokala nivåer.

- 2 Genom ikraftträdandet av Wwsz ändrades bland annat artikel 17.3 i den allmänna efterlevandelagen. Till följd av denna ändring erhåller rättsinnehavare som inte är bosatta i Nederländerna, en EU-medlemsstat, en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz, en förmån som motsvarar en viss procentsats av den efterlevandeförmån som utbetalas i Nederländerna. För Algeriet fastställdes denna procentsats år 2013 till 60 procent och från och med år 2016 till 40 procent.
- 3 Sedan den 1 januari 1999 har X som efterlevande till sin make, som arbetade och var försäkrad i Nederländerna, rätt till en efterlevandeförmån. Sedan den 1 januari 2000 exporteras denna förmån till Algeriet, där X är bosatt. Sedan den 1 januari 2013 tillämpas principen om bosättningsland, och hennes efterlevandeförmån har därför kraftigt satts ned. Enligt fast praxis från Centrale Raad van Beroep (nedan kallad CRvB) ska en nedsättning av en förmån på grund av principen om bosättningsland anses utgöra en begränsning av exporten av denna förmån. Parterna är oense om huruvida artikel 68.4 i associeringsavtalet utgör hinder för denna begränsning.

#### **Parternas huvudargument**

- 4 X har anfört att hon på grund av nedsättningen av sin efterlevandeförmån inte längre kan försörja sig.
- 5 SvB anser att artikel 68.4 i associeringsavtalet inte utgör hinder för tillämpning av principen om bosättningsland på X efterlevandeförmån. Enligt SvB rör det sig inte om en bestämmelse med direkt effekt som medför en exportskyldighet. SvB har påpekat att det av artikel 70 i associeringsavtalet följer att artikel 68 utgör en ram för ett beslut som ska fattas av associeringsrådet, men som ännu inte har fattats. Enligt SvB framgår det inte av ordalydelsen i artikel 68.4 i associeringsavtalet att det föreligger en klar och precis skyldighet att exportera förmåner. I bestämmelsen föreskrivs inte någon uttrycklig skyldighet för organ och den terminologi som används är enligt SvB inriktad på att undanröja valutarestriktioner. Avtalets art och syfte leder inte till en annan slutsats. EU-domstolen har inte uttryckligen uttalat sig om huruvida artikel 68.4 eventuellt har direkt effekt och enligt SvB har EU-domstolen i domen i målet Kziber<sup>2</sup> implicit avvisat den direkta effekten av en liknande bestämmelse i associeringsavtalet med Marocko. Enligt SvB är det slutligen oklart vilken personkrets som omfattas av denna bestämmelse. SvB betvivlar att efterlevande som inte själva är (eller har varit) arbetstagare kan åberopa denna bestämmelse.

<sup>2</sup> Dom av den 31 januari 1991, Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

**Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 6 CRvB konstaterar att tolkningen av artikel 68.4 i associeringsavtalet inte enbart har betydelse för de förmåner som exporteras från Nederländerna till Algeriet, utan även för export av förmåner till andra länder som unionen har ingått ett associeringsavtal med och i vilket det ingår en liknande bestämmelse. Den nederländska regeringens policy att göra export av förmåner utanför unionen beroende av överenskommelser om bibehållande av deras lagenlighet, och att fastställa storleken på vissa förmåner utifrån levnadsstandarden i det berörda bosättningslandet, är eventuellt oförenlig med sådana bestämmelser. SvB har särskilt hänvisat till det allmänna fördraget om social trygghet mellan Konungariket Nederländerna och Konungariket Marocko, i vilken principen om bosättningsland också har införts.

***Personkrets som omfattas av artikel 68.4 i associeringsavtalet***

- 7 Frågan är till att börja med huruvida X, som efterlevande men inte själv arbetstagare i den mening som avses i associeringsavtalet, ingår i den personkrets som omfattas av artikel 68.4 i detta avtal.
- 8 I artikel 68.4 i associeringsavtalet föreskrivs att arbetstagare fritt kan överföra efterlevandepensioner till Algeriet. Till skillnad från artikel 68.1 och 68.3 talas i artikel 68.4 endast om arbetstagare och inte även om familjemedlemmar som bor tillsammans med dem i unionen. Det sägs inte heller något om efterlevande. Det är således oklart om det enligt denna bestämmelse endast är arbetstagare, inbegripet pensionstagare, som fritt får överföra pensioner och räntor som förvärvats i medlemsstaterna eller om denna bestämmelse även avser den efterlevandepension som efterlevande har rätt till vid dessa arbetstagares död.
- 9 Om även förmånsberättigade som är efterlevande omfattas av denna bestämmelse uppkommer frågan om syftet är att endast förmånsberättigade som är bosatta i Nederländerna fritt får överföra förmånsbeloppen till Algeriet, eller om även förmånsberättigade som är bosatta i Algeriet kan åberopa denna bestämmelse. För det sistnämnda talar enligt CRvB att det i artikel 68.4 i associeringsavtalet görs ett undantag för överföring av särskilda ersättningar som inte är av bidragskaraktär. Detta undantag tycks grunda sig på artikel 70.3 i förordning nr 883/2004, i vilken det föreskrivs att artikel 7 i den förordningen, som reglerar export av förmåner, inte ska tillämpas på särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner. Sådana förmåner ska enligt artikel 70.4 i förordningen uteslutande uppbäras i den medlemsstat där de berörda personerna är bosatta och i enlighet med dess lagstiftning. Undantaget i artikel 68.4 i associeringsavtalet kan endast tillämpas om huvudregeln är tillämplig på förmånsberättigade som är bosatta utanför den medlemsstat som ska utge förmånen.
- 10 För att förtydliga syftet med bestämmelsen går det även att hänvisa till associeringsrådets förslag till beslut. Enligt artikel 2 i detta beslut omfattar beslutet arbetstagare som är medborgare i Algeriet ... samt deras efterlevande.

Enligt artikel 4 i detta beslut får en förmån till efterlevande inte minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras på grund av att den försäkrade är bosatt i Algeriet. Detta beslut har emellertid ännu inte antagits.

- 11 För en vid tolkning av den personkrets som omfattas av artikel 68.4 i associeringsavtalet talar även den omständigheten att det kan anses strida mot avtalets syfte och anda om lämpligt skydd inte ges familjemedlemmar och efterlevande till algeriska arbetstagare som omfattas av lagstiftningen i en medlemsstat eller som omfattades av denna vid tiden för deras arbete.
- 12 Om klaganden ingår i den personkrets som omfattas av artikel 68.4 i associeringsavtalet måste följande frågor besvaras.

***Huruvida artikel 68.4 i associeringsavtalet har direkt effekt***

- 13 Enligt EU-domstolens fasta praxis ska en bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har ingått med tredjeland anses direkt tillämplig om den, med hänsyn till dess ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av utfärdandet av ytterligare rättsakter.
- 14 För att artikel 68.4 i associeringsavtalet ska kunna fullgöras och få verkan förefaller ytterligare rättsakter krävas. Denna artikel innehåller ett antal allmänna principer, vars exakta materiella innehåll ska regleras i ett beslut från associeringsrådet med stöd av artikel 70.1. För det faktiska genomförandet krävs därefter regler om samarbete mellan de berörda staterna i fråga om förvaltning och kontroll. Enligt artikel 70.2 ska dessa regler vara föremål för ett beslut. Under dessa omständigheter förefaller artikel 70 i associeringsavtalet utgöra hinder för att tillerkänna artikel 68 direkt effekt.
- 15 Den omständigheten att materiella och administrativa regler måste fastställas för att kunna fullgöra artikel 68 innebär emellertid inte att ingen del av denna bestämmelse kan ha direkt effekt. EU-domstolen har slagit fast att förbudet mot diskriminering i fråga om social trygghet i de tidigare samarbetsavtalen mellan EES och Marocko respektive Algeriet, samt motsvarande bestämmelser i Europa-Medelhavsavtalet om associering med Marocko, har direkt effekt, trots att det i även i dessa bestämmelser föreskrevs ytterligare beslut (särskilt EU-domstolens domar och beslut i målen Kziber<sup>3</sup>, Krid<sup>4</sup>, Echouikh<sup>5</sup> och El Youssfi<sup>6</sup>). Domstolen har i därvidlag understrukit att syftet med samarbetsavtalet, nämligen att främja ett

<sup>3</sup> Se fotnot 1.

<sup>4</sup> Dom av den 5 april 1995, Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

<sup>5</sup> Beslut av den 13 juni 2006, Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394.

<sup>6</sup> Beslut av den 17 april 2007, El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

övergripande samarbete mellan de avtalsslutande parterna, bekräftar att principen om icke-diskriminering i artikel 1 direkt kan reglera enskildas rättsliga ställning.

- 16 Av EU-domstolens rättspraxis följer vidare att det inte är lämpligt att tillerkänna en bestämmelse som artikel 68.2 i associeringsavtalet, som rör en sammanläggning av försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder, direkt effekt. Enligt domstolen gör eventuella tekniska problem att det behövs ytterligare samordningsåtgärder för att i praktiken tillämpa den skyldighet som följer av en sådan bestämmelse (domarna i målen Taflan-Met<sup>7</sup> och Sürül<sup>8</sup>).
- 17 Enligt CRvB har EU-domstolen ännu inte uttryckligen uttalat sig i frågan huruvida artikel 68.4 i associeringsavtalet – eller liknande bestämmelser i de tidigare samarbetsavtalen med Algeriet eller Marocko eller i associeringsavtal med andra länder – har direkt effekt. Artikel 21 i domen i målet Krid kan emellertid tolkas som att fullgörandet eller verkningarna av punkterna 2, 3 och 4 i artikel 68 i associeringsavtalet är beroende av en ytterligare rättsakt.
- 18 Ordalydelsen i artikel 68.4 i associeringsavtalet tyder på att det i första hand handlar om att undanröja valutarestriktioner och det är tveksamt om denna bestämmelse innefattar en skyldighet för de administrativa organen att exportera förmåner till personer bosatta i Algeriet och, om så är fallet, huruvida denna bestämmelse utgör hinder för tillämpningen av principen om bosättningsland. Den omständigheten att en bestämmelse i ett associeringsavtal kräver en mer detaljerad tolkning från EU-domstolens sida utesluter emellertid inte att denna bestämmelse, när den väl har tolkats närmare, innehåller en skyldighet som är tillräckligt klar och precis för att kunna ha direkt effekt.
- 19 Associeringsavtalet syftar bland annat till att främja samarbetet mellan avtalsparterna på ekonomiska, sociala, kulturella och finansiella områden och skapar således närmare förbindelser mellan unionen och det berörda tredjelandet.<sup>9</sup> Associeringsavtalets syfte och art utgör således inte hinder för att tillerkänna artikel 68.4 i associeringsavtalet direkt effekt.
- 20 Eftersom artikel 68.4 även innehåller en skyldighet för de administrativa organen att exportera förmåner till personer bosatta i Algeriet, kan det inte utan vidare hävdas att fullgörandet av en sådan skyldighet inte är beroende av en ytterligare rättsakt. I artikel 70.2 föreskrivs att associeringsrådet ska besluta om förfarandena för ett administrativt samarbete genom vilket den förvaltning och kontroll säkerställs som är nödvändig. I avsaknad av sådana garantier kan lagenligheten av de förmåner som ska exporteras inte, eller i väsentligt lägre grad, garanteras. Av denna anledning går det att anses att en medborgare inte direkt kan åberopa artikel 68.4 i associeringsavtalet.

<sup>7</sup> Dom av den 10 september 1996, Taflan-Met m.fl., C-277/94, EU:C:1996:315.

<sup>8</sup> Dom av den 4 maj 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

<sup>9</sup> Förslag till avgörande av generaladvokaten La Pergola i målet Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.



- 21 I domen i målet Akdas<sup>10</sup> slog EU-domstolen däremot fast att en enskild direkt kan åberopa exportklausulen i artikel 6.1 i beslut nr 3/80 av associeringsrådet EEG/Turkiet,<sup>11</sup> utan att kompletterande tillämpningsföreskrifter måste antas för detta ändamål. Den domen rör emellertid inte en principiell bestämmelse, utan en bestämmelse som i klara, precisa och ovillkorliga ordalag förbjuder att de förmåner som nämns i denna artikel minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att mottagaren är bosatt i Turkiet eller en annan medlemsstat. Domen i målet Akdas avser dessutom ett annat rättsligt sammanhang än det som är aktuellt i förevarande mål. Av domen i målet El-Yassini,<sup>12</sup> som rör avtalet mellan EEG och Marocko, framgår att det finns väsentliga skillnader mellan bestämmelserna om associeringen mellan EEG och Turkiet och avtalet mellan EEG och Marocko, inte enbart när det gäller bestämmelsernas lydelse utan även när det gäller deras föremål och syfte. Av detta följer att EU-domstolens praxis angående de bestämmelser som rör associeringen mellan EEG och Turkiet inte analogt kan tillämpas på avtalet mellan EEG och Marocko. Detta gäller eventuellt även för associeringsavtalet med Algeriet. Domen i målet El-Yassini rörde dessutom avslag på en ansökan om förlängning av uppehållsrätten för en marockansk arbetstagare och inte export av förmåner. Vidare rör det sig i domen i målet Akdas inte om tolkningen av en bestämmelse i associeringsavtalet med Turkiet, utan om tolkningen av en bestämmelse i beslut nr 3/80, som antogs med stöd av artikel 39 i tilläggsprotokollet till associeringsavtalet och som, enligt EU-domstolens dom i målet Taflan-Met, redan har trätt i kraft. CRvB är därför osäker på huruvida slutsatserna i domen i målet Akdas även kan tillämpas på artikel 68.4 i associeringsavtalet.
- 22 Mot bakgrund av det ovan anförda har CRvB beslutat att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende frågan huruvida algeriska arbetstagare eller deras efterlevande direkt kan åberopa artikel 68.4 i associeringsavtalet.

***Räckvidden för artikel 68.4 i associeringsavtalet***

- 23 Enligt CRvB omfattar artikel 68.4 i associeringsavtalet, i vilken det föreskrivs att vissa förmåner kan överföras till Algeriet till en fast växelkurs, även en skyldighet att exportera förmåner till personer bosatta i Algeriet, men det har ännu inte fastställts att denna bestämmelse även utgör hinder för en nedsättning av förmånen på grund av principen om bosättningsland.
- 24 Även på denna punkt kan det ovan i punkt 10 nämnda förslaget till associeringsrådets beslut vara relevant. I artikel 4 i detta beslut föreskrivs att de

<sup>10</sup> Dom av den 26 maj 2011, Akdas m.fl., C-485/07, EU:C:2011:346.

<sup>11</sup> Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar.

<sup>12</sup> Dom av den 2 mars 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, punkt 61.

angivna förmånerna inte får minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras på grund av att den försäkrade är bosatt i Algeriet. Mot bakgrund av en motsvarande bestämmelse i beslut 3/80 av associeringsrådet EEG-Turkiet ansåg EU-domstolen i domen i det ovannämnda målet Akdas att denna regel innebär ett förbud mot varje begränsning av export av rättigheter som förvärvats av de berörda turkiska medborgarna enligt lagstiftningen i en medlemsstat och att denna regel slår fast principen om att det inte får förekomma något bosättningskrav. Även om det ovan i punkt 10 nämnda beslutet (ännu) inte har antagits, går det eventuellt att utläsa hur artikel 68.4 i associeringsavtalet ska tolkas. I så fall ligger det nära till hands att göra en motsvarande tolkning som den som gjordes i målet Akdas.

ARBETS  
DOKUMENT