



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. januar 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — associeringsaftalen EØF-Tyrkiet — social sikring af vandrede arbejdstagere — ophævelse af bopælsbestemmelser — tillægsydelse tildelt i medfør af national lovgivning — bopælskrav — anvendelse på tidligere tyrkiske arbejdstagere — tyrkiske statsborgere, der har fået statsborgerskab i værtsmedlemsstaten«

I sag C-171/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Centrale Raad van Beroep (Nederlandene) ved afgørelse af 2. april 2013, indgået til Domstolen den 8. april 2013, i sagen:

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

mod

M.S. Demirci

D. Cetin

A.I. Önder

R. Keskin

M. Tüle

A. Taskin

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne, S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits (refererende dommer) og M. Berger

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. maj 2014,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering (Uwv) ved I. Eijkhout, som befuldmægtiget
- S. Demirci ved advocaat F. Kiliç
- D. Cetin og A. I. Önder ved advocaat N. Türkkol
- R. Keskin ved advocaat D. Schaap
- den nederlandske regering ved J. Langer, M. Bulterman og B. Koopman, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved M. van Beek, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. juli 2014, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6 i associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19. september 1980 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer (EFT 1983 C 110, s. 60, herefter »afgørelse nr. 3/80«), i tilknytning til artikel 59 i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581, herefter »tillægsprotokollen«). Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på sidstnævntes vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«).
- 2 Denne anmodning blev fremsat inden for rammen af en tvist mellem Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering (Uwv) (arbejdsløsheds- og garantiinstitution for arbejdstagere) og tidligere tyrkiske vandrende arbejdstagere, der alle har opnået nederlandsk statsborgerskab, om Uwv's afgørelse om gradvist at nedsætte et tillæg til deres invalidepension på grund af, at de har flyttet deres bopæl fra Nederlandene til Tyrkiet.

Retsforskrifter

EU-retten

Associeringsaftalen

- 3 I associeringsaftalens artikel 12 hedder det:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [39 EF], [40 EF] og [41 EF] gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

Tillægsprotokollen

- 4 Tillægsprotokollen, der ifølge sin artikel 62 udgør en integrerende del af associeringsaftalen, fastsætter i artikel 1 vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelse af den overgangsperiode, der er omhandlet i aftalens artikel 4.
- 5 Tillægsprotokollen indeholder et afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, hvis kapitel I vedrører »[a]rbejdskraften«.
- 6 Tillægsprotokollens artikel 36, der er en del af dette kapitel I, bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet vil blive gradvist gennemført i overensstemmelse med de i associeringsaftalens artikel 12 anførte principper mellem afslutningen af det 12. og 22. år for aftalens ikrafttræden, samt at Associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.
- 7 Tillægsprotokollens artikel 39 er affattet således:

»1. Før udgangen af det første år efter denne protokols ikrafttræden vedtager Associeringsrådet bestemmelser vedrørende social tryghed for arbejdstagere af tyrkisk nationalitet, som bevæger sig inden for Fællesskabet, og for deres familie, som opholder sig inden for Fællesskabet.

2. Disse bestemmelser skal gøre det muligt for arbejdstagere af tyrkisk nationalitet efter endnu ikke fastlagte retningslinjer at opnå en sammenlægning af tidsrum, i hvilke de har været forsikret eller beskæftiget i de forskellige medlemsstater, for så vidt angår pension og andre ydelser udbetalt på grund af alderdom, dødsfald eller invaliditet såvel som sygeforsorg for arbejdstageren og for hans familie, som opholder sig inden for Fællesskabet. Disse bestemmelser kan ikke skabe en forpligtelse for Fællesskabets medlemsstater til at tage hensyn til de tidsrum, der er forløbet i Tyrkiet.

3. De ovennævnte bestemmelser skal gøre det muligt at sikre udbetaling af familietillæg, såfremt arbejdstagerens familie opholder sig inden for Fællesskabet.

4. De pensioner og andre ydelser, der udbetales på grund af alderdom, dødsfald eller invaliditet, og som er erhvervet ved anvendelse af de i stk. 2 nævnte bestemmelser, skal kunne udføres til Tyrkiet.

5. De i denne artikel nævnte bestemmelser berører ikke de rettigheder og forpligtelser, der følger af eksisterende bilaterale aftaler mellem Tyrkiet og Fællesskabets medlemsstater, i det omfang disse fastsætter en mere gunstig ordning for tyrkiske statsborgere.«

- 8 Tillægsprotokollens artikel 59 bestemmer:

»Inden for de af denne protokol dækkede områder må der ikke gives Tyrkiet gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af [EF-traktaten].«

Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80

- 9 Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen fastsætter i artikel 6, stk. 1:

»Med forbehold af artikel 7 vedrørende familiemedlemmers fri adgang til beskæftigelse har tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat:

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år, ret til fornyelse af deres arbejdstilladelser i denne medlemsstat hos samme arbejdsgiver, såfremt der er beskæftigelse

- efter at have haft lovlig beskæftigelse i tre år, ret til i denne medlemsstat med forbehold af den fortrinsstilling, som arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater har, at modtage tilbud om anden beskæftigelse hos en arbejdsgiver efter eget valg, såfremt dette tilbud er afgivet under normale vilkår og er registreret ved den pågældende medlemsstats arbejdsmarkedsmyndigheder
- efter at have haft lovlig beskæftigelse i fire år i den pågældende medlemsstat, fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg.«

10 Afgørelsens artikel 7 bestemmer:

»Når tyrkiske arbejdstagere har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, har deres familiemedlemmer, såfremt de har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat:

- efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst tre år, og under forbehold af den fortrinsret, som gives arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater, ret til at modtage enhver form for tilbud om beskæftigelse
- efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst fem år, fri adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse.«

Afgørelse nr. 3/80

11 Afgørelse nr. 3/80, som blev vedtaget af associeringsrådet på grundlag af tillægsprotokollens artikel 39, har til formål at samordne medlemsstaternes sociale sikringsordninger med henblik på, at de tyrkiske arbejdstagere, der har eller har haft beskæftigelse i en eller flere af Fællesskabets medlemsstater, og deres familiemedlemmer og efterladte kan oppebære ydelser fra de almindelige sociale sikringsgrene.

12 Artikel 2 i afgørelse nr. 3/80, der har overskriften »Personkreds«, har følgende ordlyd:

»Denne afgørelse finder anvendelse på:

- arbejdstagere, som er eller har været omfattet af lovgivningen i én eller flere medlemsstater, og som er tyrkiske statsborgere
- disse arbejdstageres familiemedlemmer, som er bosat på et af medlemsstaternes område
- disse arbejdstageres efterladte.«

13 Artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, der har overskriften »Ligebehandling«, og som gengiver ordlyden af artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1 (herefter »forordning nr. 1408/71«)), bestemmer:

»Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne afgørelse, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne afgørelse.«

14 Artikel 4, stk. 1 og 2, i afgørelse nr. 3/80, der har overskriften »Sagligt anvendelsesområde«, fastsætter:

»1. Denne afgørelse finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:

- a) ydelser i anledning af sygdom og moderskab

- b) ydelser ved invaliditet, herunder ydelser, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen
- c) ydelser ved alderdom
- d) ydelser til efterladte
- e) ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme
- f) ydelser ved dødsfald
- g) ydelser ved arbejdsløshed
- h) familieydelser.

2. Denne afgørelse finder anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger med eller uden bidragspligt [...]

- 15 Artikel 6, stk. 1, første afsnit, i afgørelse nr. 3/80 med overskriften »Ophævelse af bopælsbestemmelser [...]« har følgende ordlyd:

»Kontantydelser ved invaliditet eller alderdom eller til efterladte samt erstatning i anledning af arbejdsulykker eller erhvervssygdomme, hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, kan, medmindre andet er bestemt i denne afgørelse, ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges som følge af, at den berettigede er bosat i Tyrkiet eller i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.«

- 16 Afsnit III i afgørelse nr. 3/80, der har overskriften »Særlige bestemmelser om de forskellige arter af ydelser«, omfatter samordningsbestemmelser, der er inspireret af forordning nr. 1408/71, bl.a. vedrørende ydelser i anledning af invaliditet, alderdom og dødsfald (pensioner).

Forordning nr. 1408/71

- 17 Forordning nr. 1408/71 indeholder en artikel 3 med overskriften »Ligebehandling«, hvis stk. 1 bestemmer:

»Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som omfattes af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

- 18 Nævnte forordnings artikel 4, stk. 1 og 2, definerer det saglige anvendelsesområde således:

»1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:

- a) ydelser i anledning af sygdom og moderskab
- b) ydelser ved invaliditet, herunder ydelser, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen
- c) ydelser ved alderdom
- d) ydelser til efterladte
- e) ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme

- f) ydelser ved dødsfald
- g) ydelser ved arbejdsløshed
- h) familieydelser.

2. Denne forordning finder anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger med eller uden bidragspligt [...]«

- 19 Artikel 1, nr. 2), i Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 om ændring af forordning nr. 1408/71 (EFT L 136, s. 1), der trådte i kraft den 1. juni 1992, indsatte i artikel 4 i forordning nr. 1408/71 et stk. 2a med følgende ordlyd:

»Denne forordning finder ligeledes anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er fastsat i en anden lovgivning eller ordning end dem, der er omhandlet i stk. 1 eller udelukket i henhold til stk. 4, når disse ydelser har til formål:

- a) enten at dække de risici, der svarer til de i stk. 1, litra a)-h), omhandlede sikringsgrene, i stedet for eller som tillæg til andre ydelser
- b) eller udelukkende at sikre særlig beskyttelse af handicappede.«

- 20 Efter ændringen ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2005 af 13. april 2005 (EUT L 117, s. 1) er denne artikel 4, stk. 2a, nu affattet således:

»Denne artikel finder anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der tilkendes i henhold til lovgivning, som på grund af personkreds, mål og/eller betingelser for ret til ydelser har træk både fra lovgivning om social sikring, som omhandlet i stk. 1, og fra social bistand.

Ved »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« forstås ydelser:

- a) der har til formål:
 - i) enten at supplere, erstatte eller yde et tillæg til dækning af de risici, der er omfattet af de i stk. 1 omhandlede sociale sikringsområder, og garantere de pågældende personer et eksistensminimum under hensyn til de økonomiske og sociale forhold i den pågældende medlemsstat
 - ii) eller udelukkende at sikre en særlig beskyttelse af handicappede i snæver tilknytning til disse personers sociale miljø i den pågældende medlemsstat og
- b) hvis finansiering udelukkende stammer fra obligatorisk beskatning til dækning af generelle offentlige udgifter, og hvor betingelserne for tilkendelse og beregning af ydelserne ikke afhænger af et bidrag fra ydelsesmodtagerens side. Dog skal ydelser, der tilkendes som supplement til en bidragspligtig ydelse, ikke betragtes som bidragspligtige ydelser alene af den grund og
- c) som er opført i bilag II a.«

- 21 Artikel 10, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1408/71 har følgende ordlyd:

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

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

- 22 Artikel 10a, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, som blev indsat ved forordning nr. 1247/92, var affattet således:

»Uanset artikel 10 og afsnit III modtager de personer, som er omfattet af denne forordning, udelukkende de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, og i henhold til dennes lovgivning, såfremt disse ydelser er anført i bilag IIa. Ydelserne udredes af institutionen på bopælsstedet og på dennes bekostning.«

- 23 Denne artikel 10a, stk. 1, som ændret ved forordning nr. 647/2005, bestemmer nu følgende:

»Bestemmelserne i artikel 10 og afsnit III finder ikke anvendelse på de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der er nævnt i artikel 4, stk. 2a. De personer, som er omfattet af denne forordning, kan kun modtage disse ydelser i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, og i henhold til dennes stats lovgivning, og kun for så vidt disse ydelser er opført i bilag IIa. Ydelserne udredes af institutionen på bopælsstedet og på dennes bekostning.«

Nederlandsk ret

- 24 I Nederlandene fastsættes i Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (lov om forsikring mod uarbejdsdygtighed, herefter »WAO«), som trådte i kraft i 1966, en forsikring for arbejdstagere i tilfælde af arbejdsudygtighed.
- 25 Toeslagenwet (lov om tillægsydelse) af 6. november 1986 (herefter »TW«), som trådte i kraft den 1. januar 1987, har til formål at yde personer – som i henhold til en social forsikring som den i WAO fastsatte (i lighed med bl.a. forsikring mod arbejdsløshed, forsikring mod sygdom og forsikring mod arbejdsulykker) oppebærer en ydelse for løntab, som er mindre end mindstelønnen – en tillægsydelse, som skal bringe deres indkomsterstatning op på et niveau, som maksimalt svarer til den gældende mindsteløn i Nederlandene (herefter »tillægsydelse«). På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var denne tillægsydelse begrænset til 30% af mindstelønnen, således at de berettigede, som oppebar en invaliditetsydelse på mindre end 70% af nævnte mindsteløn, havde en indkomst, som var mindre end denne. Uwv afgør efter ansøgning fra de pågældende personer, om der foreligger ret til en tillægsydelse i henhold til TW.
- 26 Wet beperking export uitkeringen (lov om begrænsning af eksport af ydelser) af 27. maj 1999 (herefter »BEU«) indsatte en ny artikel 4a i TW, hvis stk. 1 bestemmer, at en person, som opfylder betingelserne for at modtage ydelser i henhold til sidstnævnte lov, ikke har ret til disse ydelser i den periode, hvor den pågældende ikke er bosat i Nederlandene. Det præciseres, at eksport af de pågældende ydelser kun er muligt, for så vidt som en bilateral konvention indgået med den pågældendes bopælsstat sikrer en korrekt gennemførelse af den nederlandske lovgivning.
- 27 Som det fremgår af forarbejderne til BEU, havde denne ændring af TW til formål at erstatte personalitetsprincippet med territorialprincippet med henblik på at forbedre betingelserne for at følge op på ydelser, der udbetales til modtagere bosat i udlandet. Den nederlandske lovgiver har i denne forbindelse til støtte for nævnte ændring ligeledes henvist til karakteren af tillægsydelsen, som har til formål at sikre et eksistensminimum i Nederlandene, og til den omstændighed, at finansieringen af denne ydelse sker via statsbudgettet.
- 28 Ovennævnte ændring af TW trådte i kraft den 1. januar 2000.

- 29 Der blev imidlertid indført en overgangsordning, hvorefter personer, som dagen før den nye lovgivnings ikrafttræden har ret til de ydelser, som er fastsat i TW, og som på dette tidspunkt ikke har bopæl i Nederlandene:
- »1. modtager [fuld] betaling af det beløb, de ville være berettiget til, hvis de boede i Nederlandene i løbet af det første år efter lovens ikrafttræden [dvs. i 2000]
 2. modtager betaling af to tredjedele af det beløb, de ville være berettiget til, hvis de boede i Nederlandene i det andet år efter lovens ikrafttræden [dvs. i 2001]
 3. modtager betaling af en tredjedele af det beløb, de ville være berettiget til, hvis de boede i Nederlandene i det tredje år efter lovens ikrafttræden [dvs. i 2002]«.
- 30 For så vidt angår de efterfølgende år bortfalder ydelsen fuldstændigt for personer, som ikke har bopæl i Nederlandene.
- 31 Forordning nr. 647/2005 tilføjede TW, som ændret ved BEU, med virkning fra den 1. januar 2000, til listen i bilag IIa til forordning nr. 1408/71, som ændret ved forordning nr. 1247/92, over særlige ikke-bidragspligtige ydelser, hvorpå eksportforpligtelsen i sidstnævnte forordnings artikel 10 ikke finder anvendelse i overensstemmelse med artikel 10a heri.
- 32 Efterfølgende blev der med virkning fra den 7. december 2006 tilføjet en ny overgangsbestemmelse til TW til fordel for personer, som ikke er bosiddende i Nederlandene, men i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union, i en stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller i Schweiz, hvorefter disse personer, for så vidt som de på dagen før forordning nr. 647/2005's ikrafttræden er berettigede til ydelser i henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71
- i 2007 får udbetalt hele det beløb, som de ville have ret til, hvis de boede i Nederlandene
 - i 2008 får udbetalt to tredjedele af det beløb, som de ville have ret til, hvis de boede i Nederlandene
 - i 2009 får udbetalt en tredjedel af det beløb, som de ville have ret til, hvis de boede i Nederlandene.
- 33 For de pågældende personer bortfalder ydelsen fuldstændigt med virkning fra den 1. januar 2010.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 34 De indstævnte i hovedsagen er tidligere tyrkiske arbejdstagere, der havde tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i Nederlandene som omhandlet i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80.
- 35 De blev invaliderede, og før 2000 ansøgte de om og fik tildelt en ydelse i henhold til WAO, som blev udbetalt af den nederlandske stat.
- 36 Eftersom størrelsen af den nævnte ydelse var mindre end mindstelønnen, fik de indstævnte i hovedsagen ligeledes i medfør af TW i den affattelse, der var gældende før den 1. januar 2000, tildelt en tillægsydelse, som havde til formål at sikre dem en indkomst, som i videst muligt omfang svarer til mindstelønnen.
- 37 De indstævnte i hovedsagen vendte tilbage til deres familier i Tyrkiet efter at have opnået nederlandsk statsborgerskab, samtidig med at de beholdt det tyrkiske statsborgerskab. Disse indstævnte oppebar fortsat ydelsen i henhold til WAO samt tillægsydelsen i medfør af artikel 39, stk. 4, i tillægsprotokollen.

- 38 Efter den ved BEU foretagne ændring af TW, som trådte i kraft den 1. januar 2000, besluttede de kompetente nederlandske myndigheder i medfør af den i denne doms præmis 29 omhandlede overgangsordning gradvist at udfase den tillægsydelse, som de indstævnte i hovedsagen hidtil havde fået udbetalt, med en tredjedel pr. år fra den 1. januar 2001, således at udbetalingen af denne ydelse endeligt ophørte den 1. juli 2003.
- 39 De indstævnte i hovedsagen anlagde søgsmål til prøvelse af disse afgørelser fra Uwv.
- 40 Da Rechtbank Amsterdam ophævede disse afgørelser ved domme af 19. marts og 23. august 2004, har Uwv iværksat appel til prøvelse af disse domme til Centrale Raad van Beroep. Under sagen for den forelæggende ret har denne forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål og besluttet at udsætte sagen i afventning af Domstolens svar. I løbet af denne periode har Uwv truffet nye afgørelser i forhold til hver af de indstævnte i hovedsagen, hvorefter de er blevet tildelt en fuld tillægsydelse fra den 1. juli 2003, som gradvist blev udfaset, henholdsvis i maj 2004, juni 2004 eller i januar 2007. Ved udvidelse har den forelæggende ret besluttet at lade hovedsagen omfatte de indstævntes søgsmål til prøvelse disse nye afgørelser fra Uwv.
- 41 Den 26. maj 2011 fastslog Domstolen i dom Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346) vedrørende arbejdstagere, der i henhold til TW havde modtaget samme tillægsydelser som de indstævnte i hovedsagen, men som i modsætning til sidstnævnte kun havde tyrkisk statsborgerskab, at artikel 6, stk. 1, første afsnit, i afgørelse nr. 3/80 skal fortolkes således, at den under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder er til hinder for bestemmelser i en medlemsstat, der, i lighed med artikel 4a i TW, indstiller udbetalingen af en tillægsydelse, der tildeles i henhold til national lovgivning, i forhold til tidligere tyrkiske vandrende arbejdstagere, når disse er vendt tilbage til Tyrkiet efter at have mistet deres opholdsret i værtsmedlemsstaten som følge af den omstændighed, at de blev invaliderede i denne medlemsstat.
- 42 For den forelæggende ret har parterne i hovedsagen taget stilling til de konklusioner, der skulle drages af denne dom for deres tvist.
- 43 Navnlig blev der rejst spørgsmål om, hvorvidt den løsning, der blev valgt i dom Akdas m.fl. (EU:C:2011:346), finder anvendelse på denne tvist, henset til den omstændighed, at de indstævnte i hovedsagen ikke kun har tyrkisk statsborgerskab, men ligeledes nederlandsk statsborgerskab.
- 44 Centrale Raad van Beroep har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, henset til tillægsprotokollens artikel 59, fortolkes således, at den er til hinder for en lovbestemt ordning i en medlemsstat, såsom artikel 4a i [TW], hvorefter en tillægsydelse, der er tilkendt i henhold til den nationale lovgivning, inddrages, når ydelsesmodtagerne ikke længere bor på denne stats område, selv om ydelsesmodtagerne har opnået statsborgerskab i værtsmedlemsstaten samtidig med, at de har bevaret deres tyrkiske statsborgerskab?
 - 2) Såfremt Domstolen ved besvarelsen af det første spørgsmål fastslår, at de pågældende kan påberåbe sig artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, men inden for de rammer, der følger af tillægsprotokollens artikel 59, skal tillægsprotokollens artikel 59 da fortolkes således, at den er til hinder for, at tillægsydelsen til tyrkiske statsborgere, såsom de berørte parter, fortsat ydes fra det tidspunkt, hvor unionsborgere ikke længere har ret hertil i medfør af EU-retten, selv om denne ydelse i medfør af national ret gennem længere tid fortsat blev udbetalt til unionsborgere?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 45 Med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om nederlandske statsborgere, som – efter at have fået adgang til arbejdsmarkedet i denne medlemsstat på de betingelser, der er opstillet i afgørelse nr. 1/80, har opnået nederlandsk statsborgerskab – med henvisning til, at de har bevaret deres tyrkiske statsborgerskab, fortsat kan påberåbe sig bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80 for at ophæve det krav om bopæl på denne medlemsstats område, som den nationale lovgivning kræver for tildeling af særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, som omhandlet i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71, som ændret ved forordning nr. 647/2005.
- 46 Indledningsvis bemærkes, at artikel 12 i associeringsaftalen bestemmer, at de kontraherende parter enes om, på grundlag af EØF-traktatens artikel 39-41, gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Desuden fastsættes i tillægsprotokollens artikel 36, at arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet gradvist vil blive gennemført i overensstemmelse med de i artikel 12 i associeringsaftalen anførte principper.
- 47 På denne baggrund gennemfører afgørelse nr. 1/80 og 3/80 associeringsaftalens bestemmelser.
- 48 Hvad angår afgørelse nr. 1/80 har Domstolen fastslået, at denne har som væsentligste formål den gradvise integration af tyrkiske arbejdstagere på værtsmedlemsstatens område (jf. i denne retning dom Abatay m.fl., C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 90).
- 49 Til dette formål har artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 til formål gradvis at konsolidere tyrkiske arbejdstageres forhold i værtsmedlemsstaten (dom Payir m.fl., C-294/06, EU:C:2008:36, præmis 37).
- 50 Hvad angår afgørelse nr. 3/80 gennemfører og konkretiserer artikel 3, stk. 1, på det særlige område for social sikring det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er fastsat i associeringsaftalens artikel 9 (dom Akdas m.fl., EU:C:2011:346, præmis 98).
- 51 Det er imidlertid ubestridt, at de indstævnte i hovedsagen har draget fordel af de rettigheder, som bestemmelserne i associeringsordningen EØF-Tyrkiet giver dem som tidligere tyrkiske arbejdstagere, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i Nederlandene. Som følge af varig uarbejdsdygtighed blev disse sidstnævnte berettigede til tildeling af tillægsydelse på de i den nationale lovgivning fastsatte betingelser. De erhvervede endvidere nederlandsk statsborgerskab, samtidig med at de beholdt det tyrkiske statsborgerskab.
- 52 Under sådanne omstændigheder kan de indstævnte i hovedsagen ikke påberåbe sig afgørelse nr. 3/80 mod bopælskravet, som den nationale lovgivning gør tildelingen af den omhandlede tillægsydelse betinget af.
- 53 For det første sætter den omstændighed, at de indstævnte i hovedsagen har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten som tyrkiske arbejdstagere, dem i en særlig situation, navnlig henset til formålene med associeringsordningen EØF-Tyrkiet.
- 54 Dels skal det hvad angår det integrationsformål, som denne associeringsordning forfølger, understreges, at opnåelsen af statsborgerskab i værtsmedlemsstaten i princippet repræsenterer den højst opnåelige grad af integration i værtsmedlemsstaten.
- 55 Dels medfører erhvervelsen af statsborgerskab i denne medlemsstat for tyrkiske statsborgere retlige følgevirkninger af ordningen, der ikke kun er knyttet til besiddelsen af dette statsborgerskab, men også, og i tilknytning hertil, af unionsborgerskabet, særligt vedrørende retten til ophold og fri bevægelighed.

- 56 Desuden bemærkes, at tyrkiske statsborgere i modsætning til medlemsstaternes statsborgere ikke har ret til fri bevægelighed inden for Unionen, men kun har bestemte rettigheder på en enkelt værtsmedlemsstats område (jf. domme Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, præmis 29, og Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, præmis 66).
- 57 Der er således ingen begrundelse for, at en tyrkisk statsborger, for hvem den retlige ramme nødvendigvis ændres på tidspunktet for erhvervelsen af statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, vedrørende tildeling af en ydelse som den i hovedsagen omhandlede ikke skulle blive behandlet af nævnte medlemsstat udelukkende som statsborger i denne medlemsstat.
- 58 For det andet gælder en sådan konstatering så meget desto mere, som en undtagelse fra bopælskravet i relation til tildelingen af tillægsydelse – på grundlag af afgørelse nr. 3/80 – for statsborgere i en medlemsstat, som har erhvervet statsborgerskab dér efter at være blevet modtaget som tyrkiske arbejdstagere, samtidig med, at de har beholdt det tyrkiske statsborgerskab, ville indebære en dobbelt, uberettiget forskelsbehandling.
- 59 Personer, der befinder sig i en situation som de indstævnte i hovedsagen, ville således blive behandlet mere fordelagtigt end dels tyrkiske arbejdstagere, som ikke har statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, og som, eftersom de ikke længere har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i sidstnævnte medlemsstat, ikke har ret til at opholde sig dér. Dels ville disse personer ligeledes blive favoriseret i forhold til statsborgere i værtsmedlemsstaten eller i en anden medlemsstat, som ganske vist er omfattet af gunstig ordning vedrørende ophold og fri bevægelighed inden for Unionen, men som stadig er underlagt kravet om bopæl på Kongeriget Nederlandenes område for at blive tildelt tillægsydelse.
- 60 Statsborgere i en medlemsstat, der ligesom de indstævnte i hovedsagen har opnået statsborgerskab i denne medlemsstat efter at have haft tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i nævnte medlemsstat som tyrkiske arbejdstagere som omhandlet i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80, samtidig med, at de har beholdt deres tyrkiske statsborgerskab, kan således ikke påberåbe sig bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80 mod det bopælskrav, der er fastsat i denne medlemsstats lovgivning som betingelse for tildeling af en ydelse som den i hovedsagen omhandlede.
- 61 I denne henseende bør der sondres mellem hovedsagen og den sag, der lå til grund for dom Akdas m.fl. (EU:C:2011:346).
- 62 Denne dom vedrører således tyrkiske statsborgere, som har haft tilknytning til det lovlige nederlandske arbejdsmarked, og som er blevet tvunget til at flytte deres bopæl til Tyrkiet på grund af varig uarbejdsdygtighed.
- 63 Domstolen minder om, at eftersom en tyrkisk statsborger, der har udøvet lovlig beskæftigelse i en medlemsstat som omhandlet i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80, ikke af denne aftale kan udlede ret til fortsat ophold på denne medlemsstats område, efter at han har været udsat for en arbejdsulykke, kan det, henset til denne omstændighed, ikke konkluderes, at en sådan statsborger har forladt den nævnte medlemsstat af egen fri vilje (jf. i denne retning dom Akdas m.fl., EU:C:2011:346, præmis 93 og 94).
- 64 Det er således ubestridt, at det følger indirekte, men utvivlsomt, af artikel 6 i afgørelse nr. 1/80, at den tyrkiske statsborgers ret til ophold, der har form af et modstykke til udøvelsen af en lovlig beskæftigelse, bortfalder, såfremt den pågældende er blevet fuldstændigt og varigt uarbejdsdygtig (dom Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, præmis 40).

- 65 Under den foreliggende sags omstændigheder er de indstævnte i hovedsagen, idet de har opnået statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, vedrørende retten til ophold imidlertid ikke længere omfattet af bestemmelserne i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80. De forekommer således stadig at være berettigede til tildeling af tillægsydelsen, såfremt de opfylder de i den nationale lovgivning fastsatte betingelser, navnlig kravene vedrørende bopæl.
- 66 Denne konklusion drages ikke i tvivl af de principper, der ligger til grund for dom Kahveci og Inan (C-7/10 og C-9/10, EU:C:2012:180), henset til de særlige faktiske omstændigheder, der forelå i den sag, som gav anledning til denne dom, og som er forskellige fra de i hovedsagen foreliggende.
- 67 Artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 om familiesammenføring, som den nævnte dom omhandlede, har for det første til formål at tillade familiemedlemmer til en vandrende arbejdstager at opholde sig hos denne med henblik på derved gennem familiesammenføring at lette adgangen til beskæftigelse og ophold for en tyrkisk arbejdstager, der allerede er lovligt integreret i værtsmedlemsstaten (dom Kahveci og Inan, EU:C:2012:180, præmis 32). For det andet sigter samme bestemmelse mod at styrke en varig integration i værtsmedlemsstaten for familiemedlemmer til den tyrkiske vandrende arbejdstager, idet den efter tre års lovlig bopæl giver det berørte familiemedlem mulighed for selv at få adgang til arbejdsmarkedet (dom Kahveci og Inan, EU:C:2012:180, præmis 33).
- 68 Det er med dette formål for øje, at Domstolen i præmis 35 i dom Kahveci og Inan (EU:C:2012:180) fastslog, at erhvervelsen af statsborgerskab i værtsmedlemsstaten ikke forpligter en arbejdstager, der har bevaret tyrkisk statsborgerskab, til at give afkald på de gunstige betingelser for familiesammenføring, der er fastsat i afgørelse nr. 1/80.
- 69 Under den foreliggende sags omstændigheder er de indstævnte i hovedsagen dog for det første ikke tvunget til at give afkald på tillægsydelsen, såfremt de bevarer deres bopæl på Kongeriget Nederlandenes område, hvilket det står dem frit for, navnlig i betragtning af, at de har nederlandsk statsborgerskab.
- 70 For det andet ønskede sagsøgerne i hovedsagen i sag Kahveci og Inan (EU:C:2012:180), at deres familiemedlemmer med tyrkisk statsborgerskab skulle være omfattet af bestemmelserne i afgørelse nr. 1/80. I den foreliggende sag påberåber de indstævnte i hovedsagen sig imidlertid personligt og i deres egen interesse bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80.
- 71 På dette grundlag, og selv hvis det antages, at de principper, der lå til grund for dom Kahveci og Inan (EU:C:2012:180), sådan som de er gengivet i præmis 68 i nærværende dom, kunne overføres på den foreliggende sag, og at de indstævnte i hovedsagen, der har opnået statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, samtidig med, at de har beholdt deres tyrkiske statsborgerskab, således skulle kunne drage fordel af tildeling af den omhandlede tillægsydelse, forholder det sig ikke desto mindre således, at bopælskriteriet, som den nationale lovgivning gør en sådan tildeling betinget af, fortsat finder anvendelse på deres sag.
- 72 Såfremt personer som de indstævnte i hovedsagen, der som nederlandske statsborgere fortsat har ret til ophold i Nederlandene, og som således befinder sig i en situation, der kan sidestilles med unionsborgeres, kunne drage fordel af tildeling af denne ydelse på grundlag af nævnte artikel 6, stk. 1, uden at opfylde kravet om bopæl i denne medlemsstat, ville de blive behandlet mere fordelagtigt end unionsborgere, hvilket artikel 59 i tillægsprotokollen er til hinder for.
- 73 Det følger derfor af samtlige ovenstående betragtninger, at bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80, også set i lyset af tillægsprotokollens artikel 59, skal fortolkes således, at en medlemsstats statsborgere, der som tyrkiske arbejdstagere har haft tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i nævnte medlemsstat, ikke med henvisning til, at de har bevaret deres tyrkiske statsborgerskab, kan påberåbe sig

bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80 for at ophæve det krav om bopæl på denne medlemsstats område, som den nationale lovgivning kræver for tildeling af særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71, som ændret ved forordning nr. 647/2005.

Sagens omkostninger

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

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

Bestemmelserne i associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19. september 1980 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer, også set i lyset af artikel 59 i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972, skal fortolkes således, at en medlemsstats statsborgere, der som tyrkiske arbejdstagere har haft tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i denne medlemsstat, ikke med henvisning til, at de har bevaret deres tyrkiske statsborgerskab, kan påberåbe sig bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80 for at ophæve det krav om bopæl på nævnte medlemsstats område, som den nationale lovgivning kræver for tildeling af særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2a, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2005 af 13. april 2005.

Underskrifter