



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 28. februar 2019¹

Sag C-677/17

**M. Çoban
mod**

**Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut
werknemersverzekering (Uwv)**

(anmodning om præjudiciel afgørelse fremsat af Centrale Raad van Beroep (appeldomstol i sager vedrørende social sikring og tjenestemænd, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – associeringsaftale EØF-Tyrkiet – tillægsprotokol – artikel 59 – afgørelse nr. 3/80 – social sikring for vandrende arbejdstagere – artikel 6, stk. 1 – ophævelse af bopælsbestemmelser – tillægsydelser tilkendt i henhold til national lovgivning – tilbagetrækning«

1. Det er menneskeligt at ønske at vende hjem efter et længerevarende ophold i udlandet på grund af arbejde eller en opgave. Odysseus gav afkald på rigdom og endog udødelighed for at kunne vende hjem til Ithaka². Mere prosaisk har både EU-lovgiver og Associeringsrådet EØF-Tyrkiet-lovgiver taget hensyn til dette instinkt for at søge hjem ved at vedtage bestemmelser, som giver en arbejdstager ret til at eksportere visse sociale sikringsydelser, hvis han forlader den medlemsstat, hvor den institution, som det påhviler at stille disse ydelser til rådighed, er beliggende.

2. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19. september 1980 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer³, sammenholdt med artikel 59 i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles⁴. Afgørelsen forbyder bl.a. anvendelsen af bopælsbestemmelser for så vidt angår udbetaling af visse former for sociale sikringsydelser til tyrkiske arbejdstagere.

3. Centrale Raad van Beroep (appeldomstol i sager vedrørende social sikring og tjenestemænd, Nederlandene) (herefter »den forelæggende ret«) har stillet spørgsmål vedrørende forholdet mellem dette forbud og reglen, som er til hinder for »gunstigere betingelser« for tyrkiske arbejdstagere i forhold til medlemsstaternes statsborgere i tillægsprotokollens artikel 59.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – I Odysseen, femte sang, vers 136, siger Kalypso, at hun havde håbet at forvandle Odysseus til en udødelig, hvis han forblev på hendes ø. I Odysseen, syvende sang, vers 313, tilbyder Alkinoos (faiakernes hersker) Odysseus rigdom og sin datters, Nausikaa, hånd som sin svigersøn, hvis han vil blive.

3 – EFT 1983, C 110, s. 60.

4 – Tillægsprotokol undertegnet i Bruxelles den 23.11.1970 og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19.12.1972 om afslutning af tillægsprotokollen samt finansprotokollen, undertegnet den 23.11.1970, som er vedlagt aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet om forholdsregler for deres ikrafttræden (Samling af aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 581) (herefter »tillægsprotokollen«).

EU-ret

Associeringsaftalen og tillægsprotokollen

4. De kontraherende parter undertegnede associeringsaftalen i 1963⁵. I overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, har associeringsaftalen til formål »at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem [de kontraherende parter] under fuldt hensyn til nødvendigheden af at sikre en hurtigere udvikling af Republikken Tyrkiets økonomi og en højnelse af beskæftigelsesniveauet og livsvilkårene for det tyrkiske folk«.

5. Artikel 12 er en del af aftalens kapitel 3, som har overskriften »Andre bestemmelser af økonomisk art«. Den bestemmer, at »[d]e kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [45 TEUF, 46 TEUF og 47 TEUF,] gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«.

6. Tillægsprotokollens afsnit II indeholder detaljerede bestemmelser, som regulerer »[b]evægelighed for personer og tjenesteydelser«, og hvis kapitel I omhandler »[a]rbejdskraften«.

7. Artikel 39 (der findes i dette kapitel) bestemmer, at »[f]ør 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 [EU] og for deres familie, som opholder sig [dér]«. Sådanne bestemmelser »skal gøre det muligt for arbejdstagere af tyrkisk nationalitet [...] 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 [EU]«⁶. Artikel 39, stk. 4, bestemmer: »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.«

8. Tillægsprotokollens afsnit IV (»Almindelige og afsluttende bestemmelser«) indeholder artikel 59, som bestemmer, at »[i]nden for de af denne protokol dækkede områder må der ikke gives Tyrkiet gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af traktaten om oprettelse af Fællesskabet«.

9. Tillægsprotokollen udgør en integrerende del af associeringsaftalen⁷.

5 – Aftale om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet den 12.9.1963 i Ankara, dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet (EFT 1973, C 113, s. 1), som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963 (Samling af aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541) (herefter »associeringsaftalen«).

6 – Henholdsvis artikel 39, stk. 1 og 2.

7 – Tillægsprotokollens artikel 62.

Afgørelse nr. 1/80

10. Afgørelse nr. 1/80 blev vedtaget af associeringsrådet for at fremme den frie bevægelighed for arbejdstagere⁸. Artikel 6 opstiller betingelserne for, at tyrkiske statsborgere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat, har adgang til beskæftigelse. I henhold til fast retspraksis har en tyrkisk arbejdstager en ledsagende opholdsret i den pågældende medlemsstat, så længe han udøver sin ret til arbejde i henhold til associeringsaftalen og afgørelse nr. 1/80⁹. Han mister imidlertid denne ret, hvis han definitivt forlader arbejdsmarkedet – f.eks. fordi han bliver uarbejdsdygtig¹⁰.

Afgørelse nr. 3/80

11. Formålet med afgørelse nr. 3/80, som blev vedtaget på grundlag af tillægsprotokollens artikel 39, er at træffe sociale sikringsforanstaltninger, som muliggør bevægeligheden for tyrkiske statsborgere, der arbejder eller har arbejdet i en eller flere medlemsstater¹¹. Afgørelse nr. 3/80 krydshenviser i vidt omfang til forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet¹².

12. Artikel 2 i afgørelse nr. 3/80, der har overskriften »Personkreds«, bestemmer, at afgørelsen finder anvendelse på arbejdstagere, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er tyrkiske statsborgere, på disse arbejdstageres familiemedlemmer, som er bosat på et af medlemsstaternes område, og på disse arbejdstageres efterladte.

13. Artikel 3, stk. 1, som har overskriften »Ligebehandling«, bestemmer, at »[p]ersoner, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af [afgørelse nr. 3/80], har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere«.

14. Artikel 4 (»Sagligt anvendelsesområde«) bestemmer:

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

[...]

b) ydelser ved invaliditet, herunder ydelser, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen

[...]

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

[...]

4. Denne afgørelse finder [ikke] anvendelse på offentlig social og sundhedsmæssig forsorg [...]

8 – Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19.9.1980 om udvikling af associeringen, der blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (herefter »afgørelse nr. 1/80«). Afgørelsen er ikke offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, men er til rådighed i en nyttig samling af relevante tekster offentliggjort på Rådets vegne i 1992, jf. https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf

9 – Dom af 20.9.1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, præmis 29).

10 – Jf. dom af 6.6.1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, præmis 42).

11 – Tillægsprotokollens artikel 39, stk. 1, og betragtningerne til afgørelse nr. 3/80.

12 – Rådets forordning af 14.6.1971 (EFT 1971 II, s. 366).

15. Artikel 6, stk. 1, første afsnit, i afgørelse nr. 3/80, der har overskriften »Ophævelse af bopælsbestemmelser [...]«, bestemmer: »Kontantydelse 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.«

Forordning nr. 1408/71

16. Forordning nr. 1408/71 definerer udtrykket »ydelse« i artikel 1, litra t), som »samtlige ydelser [...], herunder samtlige dele af dem, der afholdes af offentlige midler, og samtlige forhøjelser i form af reguleringstillæg eller andre tillæg, med forbehold af bestemmelserne i afsnit III, samt de ydelser i form af kapitalbeløb, der kan træde i stedet for pensioner eller renter, samt udbetalinger, der foretages som refusion af bidrag«¹³. Forordningens artikel 4 definerer forordningens saglige anvendelsesområde som omfattende enhver lovgivning om »sociale sikringsgrene«, der vedrører en af de i artikel 4, stk. 1, opregnede risici – herunder »ydelse ved invaliditet« i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b) – men ikke »social og sundhedsmæssig forsorg« (artikel 4, stk. 4), og den sonderer ikke mellem ordninger med og uden bidragspligt (artikel 4, stk. 2).

17. Artikel 10, stk. 1, bestemmer, at »[k]ontantydelse ved invaliditet [...], hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, kan [...] 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«. Ordlyden tjente således åbenlyst som grundlag for artikel 6, stk. 1, første afsnit, i afgørelse nr. 3/80.

18. Forbuddet finder ikke anvendelse på visse særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse i medfør af artikel 4, stk. 2a, litra a), sammenholdt med artikel 10a, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, der begge blev indsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92¹⁴. Forudsat at de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse er nævnt i bilag IIa til forordning nr. 1408/71, kan modtagelse af ydelsen være begrænset til området for den medlemsstat, der har tildelt den. Særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse kan med andre ord *ikke* eksporteres. Bilag IIa omfatter for Nederlandene Toeslagenwet af 6. november 1986 (lov om supplerende ydelser, herefter »TW«)¹⁵.

19. Afgørelse nr. 3/80 blev *ikke* ændret med henblik på at medtage en bestemmelse svarende til artikel 10a, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

13 – I den engelske version anvendes ordene »as also«, hvilket efter min opfattelse er en fejlversættelse af »ainsi que« (»and also«) i den franske version. Forordning nr. 1408/71 blev i princippet ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1). På det relevante tidspunkt var det affattelsen af forordning (EF) nr. 883/2004, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1372/2013 af 19.12.2013 (EUT 2013, L 346, s. 27), der fandt anvendelse. På trods af ophævelsen af forordning nr. 1408/71 hvad angår de fleste formål blev den senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 592/2008 af 17.6.2008 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 (EUT 2008, L 177, s. 1).

14 – Rådets forordning af 30.4.1992 (EFT 1992, L 136, s. 1). Den nye artikel 4, stk. 2a, bragte særlige ikke-bidragspligtige kontaktydelser, som dengang var omfattet af reglerne i artikel 10a, inden for anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71. I Snares-dommen (dom af 4.11.1997, C-20/96, EU:C:1997:518), som var den første sag vedrørende den nye artikel 10a, forklarede Domstolen, at når den pågældende ydelse er opregnet i bilag IIa til forordning nr. 1408/71, er det bevis for, at den pågældende ydelse er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 10a i forordning nr. 1408/71, og at »det fremgår [...] af artikel 10a's ordlyd, at denne bestemmelse forudsætter, at de i bestemmelsen omhandlede ydelser desuden er omfattet af artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71, som ændret ved forordning nr. 1247/92«, og »udelukkende [er] underlagt koordineringsreglerne i artikel 10a« (præmis 30-32).

15 – TW blev føjet til listen ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2005 af 13.4.2005 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EUT 2005, L 117, s. 1).

Forordning nr. 883/2004

20. Forordning nr. 883/2004 har til formål at koordinere foranstaltninger, som sikrer, at personers ret til fri bevægelighed reelt kan udøves¹⁶.

21. Artikel 2 definerer den personkreds, hvorpå forordningen finder anvendelse, således: »personer, der er statsborgere i en medlemsstat, samt [...] statsløse og flygtninge bosat i en medlemsstat, og som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, samt [...] disses familiemedlemmer og efterladte«.

22. Artikel 3 definerer forordningens saglige anvendelsesområde således:

»1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om social sikring, der vedrører:

[...]

c) ydelser ved invaliditet

[...]

2. Med forbehold af bilag XI [¹⁷] finder denne forordning anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger, med eller uden bidragspligt, samt på ordninger vedrørende en arbejdsgivers eller en reders forpligtelser.

3. [Forordning nr. 883/2004] finder også anvendelse på de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der er omfattet af artikel 70.

[...]«

23. Artikel 7, der vedrører ophævelse af bopælsbestemmelser, afspejler artikel 10 i forordning nr. 1408/71 og bestemmer, at »[m]edmindre andet er fastsat i [forordning nr. 883/2004], må kontantydelse, som en person har krav på efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater eller efter denne forordning, ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges med den begrundelse, at den pågældende eller dennes familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende«.

24. Artikel 70 (første artikel i kapitel 9, der har overskriften »Særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse«) indeholder en mere detaljeret udgave af artikel 10a i forordning nr. 1408/71 og bestemmer:

»1. Denne artikel finder anvendelse på særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse, der tilkendes i henhold til lovgivning, som på grund af sin personkreds, mål og/eller betingelser for ret til ydelse har træk både fra lovgivning om social sikring, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, og fra social bistand.

16 – 45. betragtning hertil.

17 – Bilaget indeholder særbestemmelser om anvendelsen af medlemsstaternes lovgivning.

2. Med henblik på dette kapitel forstås ved: »særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse«: ydelser, som:

a) enten har til formål:

i) at supplere, erstatte eller yde et tillæg til dækning af de risici, der er omfattet af de i artikel 3, stk. 1, omhandlede sociale sikringsområder, og garantere de pågældende personer et eksistensminimum under hensyn til de økonomiske og sociale forhold i den pågældende medlemsstat

eller

ii) 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 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 denne grund

og

c) er opført i bilag X.

3. Artikel 7 og de øvrige kapitler i dette afsnit finder ikke anvendelse på de i stk. 2 nævnte ydelser.

4. De i stk. 2 omhandlede ydelser kan kun tilkendes i den medlemsstat, hvor de berørte personer er bosat, og i henhold til dennes lovgivning. De pågældende ydelser udredes af institutionen på bopælsstedet og for dennes regning.«

25. Som en undtagelse til den generelle regel i artikel 7 kan en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse, der er opført i bilag X, derfor ikke eksporteres i henhold til forordning nr. 883/2004, ligesom det var tilfældet i henhold til artikel 10a i forordning nr. 1408/71.

26. Artikel 90, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 bestemmer, at forordning nr. 1408/71 ophæves fra datoen for førstnævnte forordnings anvendelse, men at den »forbliver [...] i kraft, og dens retsvirkninger bevares« med henblik på »c) [...] aftaler, der indeholder en henvisning til forordning (EØF) nr. 1408/71, så længe disse aftaler ikke er blevet ændret som følge af nærværende forordning«.

27. Bilag X til forordning nr. 883/2004 opregner de forskellige særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse og omfatter for Nederlandenes vedkommende TW.

28. I 2012 vedtog Rådet afgørelse 2012/776/EU med det formål at ajourføre afgørelse nr. 3/80. Bilagt denne afgørelse var et nyt »udkast til afgørelse [...] truffet af Associeringsrådet EU-Tyrkiet [...] for så vidt angår vedtagelsen af bestemmelser om koordinering af sociale sikringsordninger«¹⁸. Så vidt jeg ved, har associeringsrådet dog ikke vedtaget dette udkast til afgørelse. Afgørelse nr. 3/80 er derfor endnu *ikke* blevet ændret til at indeholde en bestemmelse, der svarer til artikel 70 i forordning nr. 883/2004.

18 – Rådets afgørelse af 6.12.2012 om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union i det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, for så vidt angår vedtagelsen af bestemmelser om koordinering af sociale sikringsordninger (EUT 2012, L 340, s. 19).

Forordning (EU) nr. 1231/2010

29. Forordning nr. 1231/2010 udvider den ordning, som finder anvendelse i henhold til forordning nr. 883/2004, til tredjelandsstatsborgere og deres familiemedlemmer og efterladte, når de lovligt opholder sig på en medlemsstats område og befinder sig i en situation, som ikke i alle henseender er begrænset til en enkelt medlemsstat¹⁹.

Nederlandsk ret

TW

30. I henhold til TW kan personer modtage en tillægsydelse, som øger deres indkomst til et niveau, der (maksimalt) svarer til den mindsteløn, der finder anvendelse i Nederlandene (herefter »tillægsydelsen«). Tilkendelsen af denne tillægsydelse er betinget af, at den pågældende person er dækket af en forsikringsordning for arbejdstagere, såsom ved uarbejdsdygtighed²⁰.

31. Artikel 4a, som blev indsat i TW ved Wet beperking export uitkeringen af 27. maj 1999 (lov om begrænsning af udbetaling af sociale sikringsydelser til udlandet, herefter »Wet BEU«) med virkning fra den 1. januar 2000, bestemmer:

»1. Den i artikel 2 omhandlede person er ikke berettiget til tillæg i den periode, hvor han ikke bor i Nederlandene.

2. Den i artikel 2 omhandlede person, som i henhold til stk. 1 ikke er berettiget til tillæg, er fra den dato, hvor han bor i Nederlandene, berettiget til tillæg, såfremt han opfylder betingelserne i artikel 2, stk. 1, 2 eller 3.«

Remigratiewet

32. Remigratiewet (lov om remigration) bestemmer bl.a., at visse kategorier af personer, som ønsker at forlade Nederlandene og flytte tilbage til deres oprindelsesland, kan modtage økonomisk bistand. Lovens artikel 8, stk. 1, bestemmer, at personer, der har forladt Nederlandene for at flytte tilbage til deres oprindelsesland, inden et år efter det tidspunkt, hvor de bosatte sig i bestemmelseslandet, kan vende tilbage til Nederlandene.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

33. M. Çoban er født den 20. februar 1951 og er en tyrkisk statsborger, som har været tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i Nederlandene i den i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 omhandlede forstand. Han arbejdede som chauffør i international trafik indtil den 11. september 2006, hvor han på grund af sygdom opgav arbejdet. Han fik EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding den 18. december 2006.

19 – Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 24.11.2010 om udvidelse af forordning (EF) nr. 883/2004 og forordning (EF) nr. 987/2009 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet (EUT 2010, L 344, s. 1).

20 – TW's artikel 1, stk. 1, litra d). TW selv er baseret på Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (lov om forsikring mod uarbejdsdygtighed, herefter »WAO«), som dannede baggrund for dom af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346) (herefter »Akdas-dommen«), og af 14.1.2015, Demirci m.fl. (C-171/13, EU:C:2015:8) (herefter »Demirci-dommen«).

34. Den 8. september 2008 fik han tilkendt en ydelse i henhold til Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (lov om arbejde og indkomst efter arbejdsevne) svarende til en invaliditetsgrad på 45-55% i henhold til den relevante nationale tabel. Fra januar 2012 fik han også tilkendt en tillægsydelse på 940,25 EUR brutto pr. måned i henhold til TW for at sikre, at han ville have en indkomst svarende til mindstelønnen i Nederlandene. På det relevante tidspunkt kunne en person i overensstemmelse med TW's artikel 4a kun modtage denne ydelse, hvis han var bosat i Nederlandene.

35. Den 10. februar 2014 meddelte M. Çoban Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering (bestyrelsen for instituttet til forvaltning af arbejdstagernes sociale forsikringer, herefter »Uwv«), at han havde til hensigt at bosætte sig i Tyrkiet fra den 1. april 2014. Ved afgørelse af 12. februar 2014 standsede Uwv udbetalingen af M. Çobans tillægsydelse i henhold til TW fra datoen for hans afrejse. Han anfægtede ikke denne afgørelse, som derfor blev endelig.

36. I forbindelse med, at M. Çoban flyttede tilbage til Tyrkiet, ansøgte han om og fik tilkendt visse remigrationsydelser. Han flyttede til Tyrkiet den 18. marts 2014. På det tidspunkt havde han stadig en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding.

37. Den 9. juli 2014 ansøgte M. Çoban fra Tyrkiet på ny om tillægsydelsen i henhold til TW. Det fremgår ikke helt klart af forelæggelsesafgørelsen, om dette var en »ny« ansøgning om ydelsen eller en ansøgning om at få hans erhvervede ret til ydelsen anerkendt og ydelsen genindført²¹. Ved afgørelse af 1. august 2014 afslog Uwv ansøgningen. Den 20. oktober 2014 bekræftede Uwv afgørelsen, idet M. Çoban ikke længere var berettiget til tillægsydelsen: Han var ikke bosat i Nederlandene og opfyldte derfor ikke bopælskravet i TW's artikel 4a.

38. M. Çobans sagsanlæg mod Uwv's afgørelse blev forkastet af Rechtbank Amsterdam (ret i første instans, Amsterdam, Nederlandene).

39. M. Çoban iværksatte appel til prøvelse af dommen ved den forelæggende ret. Denne ret har bemærket, at M. Çoban forlod Nederlandene af egen drift på et tidspunkt, hvor bopælskravet i TW's artikel 4a allerede var blevet indført. På det tidspunkt, hvor M. Çoban fra Tyrkiet ansøgte om tillægsydelsen, og på det tidspunkt, hvor han fik afslag på ydelsen, kunne han stadig være flyttet tilbage til Nederlandene på grundlag af sin EU-opholdstilladelse²². Den forelæggende ret er på denne baggrund i tvivl om, hvordan Domstolens praksis bør anvendes på M. Çoban²³. Den har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, sammenholdt med tillægsprotokollens artikel 59, fortolkes således, at den er til hinder for en lovbestemt ordning i en medlemsstat, såsom TW's artikel 4a, på grundlag af hvilken en tilkendt tillægsydelse trækkes tilbage, når modtageren bosætter sig i Tyrkiet, herunder når modtageren har forladt denne medlemsstats område af egen drift? Har det herved betydning, at den pågældende på flyttetidspunktet ikke længere har ret til ophold i henhold til associeringsordningen [EØF-Tyrkiet], men har en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge? Har det herved betydning, at den pågældende i henhold til den nationale lovgivning har mulighed for at vende tilbage inden et år efter flytningen og herved få tillægget tilbage, og at denne mulighed består, så længe den pågældende har en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge?«

40. Uwv, den nederlandske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. M. Çoban, Uwv, den nederlandske regering og Kommissionen afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 3. oktober 2018.

21 – Jf. punkt 60 ff. nedenfor.

22 – Den forelæggende ret har her anført, at M. Çoban mistede sin ret til at opholde sig i Nederlandene i henhold til associeringsordningen EØF-Tyrkiet, da han definitivt forlod arbejdsmarkedet i denne medlemsstat, men at han fortsat kunne vende tilbage i henhold til lov om remigration inden for et år.

23 – Dvs. Akdas-dommen og Demirci-dommen.

Indledende bemærkninger

41. Tillægsydelsen i henhold til TW er en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse i den i artikel 70 i forordning nr. 883/2004 omhandlede forstand og er opført i bilag X hertil. Den er derfor – i modsætning til den generelle regel i forordningens artikel 7 – en ydelse, der ikke kan eksporteres, for så vidt angår forordningen. Forordning nr. 883/2004 opretholder dermed princippet om, at TW ikke kan eksporteres, hvilket første gang blev nedfældet i artikel 10a i og bilag IIa til forordning nr. 1408/71. Ordningen er udvidet til tredjelandstatsborgere og deres familier, der er bosat i EU, i medfør af artikel 1 i forordning nr. 1231/2010²⁴.

42. Særordningen for særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse kan føres tilbage til det forhold, at Domstolen tidligere har godtaget, at tildelingen af ydelser, der er nært forbundet med det sociale miljø, kan underlægges en betingelse om bopæl i den medlemsstat, hvor den kompetente institution er beliggende²⁵. Generaladvokat Légers forslag til afgørelse i Snares-sagen, som jeg med tak henviser til, indeholder en detaljeret analyse af grunden til ændringerne og de forandringer, de medførte²⁶.

43. Henvisningerne i afgørelse nr. 3/80 til forordning nr. 1408/71 er ikke blevet ajourført eller ændret. Dette er navnlig tilfældet for artikel 1, litra a), i afgørelse nr. 3/80, som definerer en række udtryk, herunder »ydelse«, ved at henvise til forordningen. I medfør af artikel 90, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 bør afgørelse nr. 3/80 derfor fortsat fortolkes under henvisning til forordning nr. 1408/71²⁷. Endvidere og afgørende indeholder afgørelse nr. 3/80 *ingen* bestemmelser – tilsvarende artikel 4, stk. 2a, og artikel 10a i forordning nr. 1408/71, som videreført ved artikel 3, stk. 3, og artikel 70 i forordning nr. 883/2004 – som udtrykkeligt henviser til særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse som sådan, bringer dem inden for forordningens anvendelsesområde og derefter som en undtagelse til den generelle regel bestemmer, at sådanne ydelser ikke kan eksporteres. Afgørelse nr. 3/80 indeholder *kun* den generelle regel, hvorefter de ydelser, som den identificerer, *kan* eksporteres.

44. Endelig anfører jeg, at Domstolen allerede har fastslået, at artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 har direkte virkning, således at tyrkiske statsborgere, på hvilke denne bestemmelse finder anvendelse, har ret til direkte at påberåbe sig denne for medlemsstaternes domstole til støtte for en påstand om at undlade anvendelsen af bestemmelser i national ret, som strider mod denne bestemmelse. Ordlyden af artikel 6, stk. 1, forbyder i klare, præcise og ubetingede vendinger medlemsstaterne at nedsætte, ændre, stille i bero, inddrage eller beslaglægge visse ydelser som følge af, at modtageren er bosat i Tyrkiet eller i en anden medlemsstat²⁸.

Bedømmelse

45. Er artikel 6, stk. 1, første afsnit, i afgørelse nr. 3/80, selv hvis den sammenholdes med tillægsprotokollens artikel 59, til hinder for, at national lovgivning trækker en tillægsydelse, såsom ydelsen i henhold til TW, tilbage, hvis modtageren frivilligt flytter til Tyrkiet, men har en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding, der giver ham ret til at vende tilbage til Nederlandene og atter modtage denne ydelse?

24 – Jf. punkt 18, 23, 26 og 27 ovenfor.

25 – Dom af 27.9.1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, præmis 16), der er bekræftet i dom af 4.11.1997, Snares (C-20/96, EU:C:1997:518, præmis 42 og 43).

26 – Jf. forslag til afgørelse Snares (C-20/96, EU:C:1997:227, punkt 11-20).

27 – Jf. punkt 26 ovenfor.

28 – Dom af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346, præmis 67-73).

Anvendelsesområdet for forbuddet i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80

46. Formålet med artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 er gradvist at konsolidere tyrkiske arbejdstageres forhold i værtsmedlemsstaten. Den supplerer i denne henseende afgørelse nr. 1/80, som i det væsentlige har til formål gradvist at integrere disse arbejdstagere på det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten²⁹.

47. Det personelle anvendelsesområde for afgørelse nr. 3/80 omfatter arbejdstagere, som er tyrkiske statsborgere, og som er eller har været omfattet af lovgivningen i en af medlemsstaterne³⁰. Domstolen har allerede i Akdas-dommen fundet, at det personelle anvendelsesområde omfatter tyrkiske arbejdstagere, »som fremover er bosat i Tyrkiet« og »modtager kontantydelse ved invaliditet erhvervet i henhold til en medlemsstats lovgivning«³¹. Det er ubestridt, at M. Çoban er omfattet af det personelle anvendelsesområde for afgørelse nr. 3/80 og dermed for afgørelsens artikel 6, stk. 1.

48. Dernæst bør jeg kort undersøge bestemmelsens saglige anvendelsesområde.

49. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at grundydelsen svarende til M. Çobans invaliditet ikke er blevet trukket tilbage. Det er tillægsydelsen, som han tidligere modtog i henhold til TW, og som skulle bringe hans indkomst op på mindsteløsniveauet i Nederlandene, der er blevet trukket tilbage.

50. Er en tillægsydelse i henhold til TW en »ydelse ved invaliditet« i den i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 omhandlede forstand?

51. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at tillægsydelsen er en ydelse ved invaliditet i denne bestemmelses forstand. Domstolens dom i Akdas-sagen og i Demirci-sagen, som fortolkede artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, vedrørte faktisk netop den samme ydelse³².

52. Jeg må indrømme, at jeg ikke er sikker på, at tillægsydelsen i henhold til TW faktisk er omfattet af afgørelse nr. 3/80.

53. For det første erindrer jeg om, at særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse blev bragt ind under anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 ved de med forordning nr. 1247/92 indførte ændringer. Disse ændringer omfattede både artikel 4, stk. 2a, litra a) (som udtrykkeligt bringer særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse ind under anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 og beskriver dem som havende til formål »at supplere, erstatte eller yde et tillæg til dækning«), og artikel 10a (reglen om, at særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse ikke kan eksporteres). Der var imidlertid ingen tilsvarende ændringer af afgørelse nr. 3/80 for at medtage særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse i dennes anvendelsesområde.

54. For det andet definerer artikel 4 i afgørelse nr. 3/80 de tilfælde, der er omfattet af afgørelsen, og forklarer i artikel 4, stk. 1, litra b), at ydelse ved invaliditet omfatter »ydelse, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen«. Det er imidlertid netop, hvad tillægsydelsen i henhold til TW ikke gør. Den har intet med erhvervsevnen at gøre. Den forbedrer modtagerens *indkomstniveau*.

29 – Jf. dom af 14.1.2015, Demirci m.fl. (C-171/13, EU:C:2015:8, præmis 48 og 49).

30 – Artikel 2 i afgørelse nr. 3/80.

31 – Dom af 26.5.2011 (C-485/07, EU:C:2011:346, præmis 79).

32 – Dom af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346, præmis 47 og 48), og af 14.1.2015, Demirci m.fl. (C-171/13, EU:C:2015:8, præmis 38 og 39). I Akdas-dommen (præmis 54) omtaler Domstolen den forelæggende rets opfattelse, hvorefter tillægsydelsen udbetalt i henhold til TW, hvis tildeling ikke afhænger af en individuel vurdering af ansøgerens personlige behov, skal sidestilles med en invaliditetsydelse som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra b), i afgørelse nr. 3/80 og således henhører under sidstnævntes materielle anvendelsesområde.

55. For det tredje bestemmer artikel 4, stk. 4, i afgørelse nr. 3/80 udtrykkeligt, at afgørelsen »[ikke] finder [...] anvendelse på offentlig social [...] forsorg« – alligevel er formålet med en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse, såsom tillægsydelsen i henhold til TW (som adskilt fra selve ydelsen ved invaliditet), i det mindste delvist socialt.

56. Disse elementer kan tænkes at tale mod, at en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse i det hele taget er omfattet af anvendelsesområdet for afgørelse nr. 3/80. Da Domstolen imidlertid i både Akdas-dommen og Demirci-dommen allerede har behandlet den helt samme ydelse i henhold til TW som *omfattet* af afgørelse nr. 3/80, vil jeg gå ud fra, at den faktisk er en »ydelse ved invaliditet« i den i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 omhandlede forstand³³.

57. Udgør en ansøgning om tillægsydelse i henhold til TW, der er omfattet af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, når den indgives efter flytning til Tyrkiet, enten en ny ansøgning om ydelsen eller en ansøgning om genindsættelse heraf?

58. Det fremgår klart af ordlyden af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, at ydelser, der er omfattet af bestemmelsens saglige anvendelsesområde, og »hvortil der er *erhvervet ret* efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater« (min fremhævelse), ikke kan »nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges« som følge af, at den berettigede er bosat i Tyrkiet eller i en anden medlemsstat.

59. Endvidere henviser tillægsprotokollens artikel 39, stk. 4 (der udgør retsgrundlaget for afgørelse nr. 3/80³⁴), udelukkende til muligheden for, at »[d]e pensioner [...], der udbetales på grund af [...] invaliditet, og som er *erhvervet* ved anvendelse af de [...] nævnte bestemmelser, skal kunne *udføres* til Tyrkiet« (min fremhævelse).

60. Det følger logisk heraf, at en ansøgning om genindsættelse i retten til en ydelse, der er erhvervet tidligere, er omfattet af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, men at en ny ansøgning om at *fastslå* retten til en ydelse derimod ikke er det. Det tilkommer den nationale ret, der har enekompetence til at bedømme de faktiske omstændigheder, endeligt at afgøre, hvilken af disse to kategorier M. Çobans ansøgning af 9. juli 2014 fra Tyrkiet tilhører. Jeg tilføjer kun, at en ansøgning om *genindsættelse* nødvendigvis er omfattet af afgørelse nr. 3/80, for så vidt som genindsættelse er den åbenlyse afhjælpning af et fejlagtigt ophør af en ydelse.

61. Der skal imidlertid tages stilling til en yderligere problemstilling. Forelæggelsesafgørelsen gør det klart, at M. Çoban faktisk modtog tillægsydelsen i henhold til TW fra januar 2012, og indtil den blev trukket tilbage ved afgørelse af 12. februar 2014 med virkning fra den 1. april 2014 (den dato, som M. Çoban havde meddelt Uwv, at han ville flytte til Tyrkiet). M. Çoban anfægtede ikke denne afgørelse, som dermed blev endelig.

62. Den forelæggende ret er ikke desto mindre af den opfattelse, at for så vidt som M. Çobans nuværende krav kan forstås således, at han har ønsket at blive *genindsat* i retten til tillægsydelsen i henhold til TW, har han gjort sin *erhvervede ret* til denne ydelse gældende (og har faktisk anmodet Uwv om at genoverveje afgørelsen af 12.2.2014 om at standse udbetalingen af ydelsen)³⁵. Det tilkommer igen den nationale ret i henhold til national lovgivning at afgøre, om M. Çobans

33 – I dom af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346, præmis 77), bemærker Domstolen, at »[d]et er [...] ubestridt«, at en ydelse, såsom tillægsydelsen i henhold til TW, er omfattet af artikel 4, stk. 1, litra b), i afgørelse nr. 3/80 og derfor er omfattet af forbuddet i afgørelsens artikel 6, stk. 1. Spørgsmålet blev sandsynligvis som følge heraf ikke behandlet, hverken af generaladvokaten eller af Domstolen i Demirci-sagen (dom af 14.1.2015, C-171/13, EU:C:2015:8).

34 – Jf. tillægsprotokollens artikel 39, stk. 1, og betragtningerne til afgørelse nr. 3/80.

35 – Denne udtalelse (i punkt 5 i forelæggelsesafgørelsen i denne sag) er gentaget i punkt 4.4 i samme rets efterfølgende forelæggelseskendelse i sag C-257/18, Güler (verserende). Den forelæggende ret har faktisk dér fremhævet, at M. Çoban *har* erhvervet ret til tillægsydelsen, »mens det er tvivlsomt i Gülers tilfælde«, som en af grundene til at foretage en yderligere forelæggelse for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF.

manglende anfægtelse af Uww's afgørelse af 12. februar 2014 er til hinder for at antage, at hans nuværende sagsanlæg omfatter et krav på en erhvervet ret til ydelsen. Det synes at fremgå af forelæggelsesafgørelsen, at det i henhold til national ret *ikke* er en hindring, og at M. Çoban faktisk kan gøre dette gældende til støtte for sit krav.

63. Det følger heraf, at omstændighederne i M. Çobans tilfælde ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forbuddet i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80.

64. Jeg vender mig nu mod de tilbageværende (vigtige) spørgsmål, som Domstolen skal besvare. Skades M. Çobans ret med direkte virkning til at støtte ret på artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 af de to forhold, at han havde en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding, og at han frivilligt flyttede til Tyrkiet? Og indebærer tillægsprotokollens artikel 59, at denne ret underkendes?

65. Det er for at besvare disse spørgsmål nødvendigt omhyggeligt at undersøge Domstolens to modsætningsfyldte domme i Akdas-sagen og i Demirci-sagen.

Akdas-dommen og Demirci-dommen

66. I Akdas-dommen var sagsøgerne alle tyrkiske statsborgere, som var blevet uarbejdsdygtige, og som, mens de stadig var bosiddende i Nederlandene, havde ansøgt om og fået tilkendt både en ydelse ved invaliditet i henhold til WAO og en tillægsydelse i henhold til TW i den affattelse, der var i kraft før 2000. De vendte tilbage til Tyrkiet for at være tæt på deres familier, idet de bevarede retten til disse to ydelser i medfør af tillægsprotokollens artikel 39, stk. 4. Da den ændrede TW trådte i kraft den 1. januar 2000, udfasede de kompetente nationale myndigheder imidlertid udbetalingen af tillægsydelsen i henhold til TW.

67. Domstolen efterprøvede indførelsen af artikel 10a i forordning nr. 1408/71 og den efterfølgende ordning, hvorefter særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, såsom den tillægsydelse, der udbetales i henhold til TW, ikke kan eksporteres³⁶. Den konkluderede videre, at det *ikke* var uforeneligt med tillægsprotokollens artikel 59 fortsat at lade sagsøgerne modtage denne ydelse.

68. For det første bestemte tillægsprotokollens artikel 39, stk. 4, udtrykkeligt, at ydelser kunne eksporteres (og artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 afspejlede behørigt denne bestemmelse). For det andet var sagsøgerne omfattet af anvendelsesområdet for artikel 2 i afgørelse nr. 3/80 som tyrkiske arbejdstagere. For det tredje udgjorde det en *ændring* af afgørelse nr. 3/80, hvis reglerne om særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse i forordning nr. 1408/71 anvendtes i forbindelse med afgørelse nr. 3/80, hvilken beføjelse er forbeholdt associeringsrådet i henhold til associeringsaftalens artikel 8 og 22. For det fjerde kunne sagsøgernes situation ikke med føje sammenlignes med unionsborgeres, henset til, at de sidstnævnte havde ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område og frit kunne ikke blot forlade en medlemsstat, men også vende tilbage hertil³⁷.

69. I Demirci-dommen fandt Domstolen derimod, at M.S. Demirci og hans kolleger *ikke* kunne støtte ret på afgørelse nr. 3/80 for at anfægte bopælskravet i national lovgivning som en betingelse for at modtage en tillægsydelse i henhold til TW.

70. Sagsøgerne i denne sag havde alle dobbelt tyrkisk og nederlandsk statsborgerskab. Ligesom H. Akdas og hans kolleger blev de invaliderede og var ude af stand til at arbejde. De fik også tilkendt både hovedydelsen ved invaliditet i henhold til WAO og tillægsydelsen i henhold til TW i den affattelse, der var i kraft før 2000. De rejste også tilbage til Tyrkiet for at være tæt på deres familier,

36 – Dom af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346, præmis 84-87).

37 – Dom af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346, præmis 88-95).

idet de bevarede retten til disse to ydelser i medfør af tillægsprotokollens artikel 39, stk. 4. Da den ændrede TW trådte i kraft den 1. januar 2000, besluttede de kompetente nationale myndigheder imidlertid ligeledes at udfase deres udbetaling af tillægsydelsen i henhold til TW. Sagsøgerne anfægtede disse afgørelser.

71. Domstolen anførte, idet den sondrede i forhold til Akdas-dommen, det forhold, at M.S. Demirci og hans kolleger havde fået statsborgerskab i værtsmedlemsstaten som tyrkiske arbejdstagere, hvilket satte »dem i en særlig situation, navnlig henset til formålene med associeringsordningen EØF-Tyrkiet«. Opnåelsen af statsborgerskab i værtsmedlemsstaten repræsenterer i princippet den højst opnåelige grad af integration af den tyrkiske arbejdstager i værtsmedlemsstaten. Erhvervelsen af det andet statsborgerskab medførte retlige følgevirkninger, både som følge af dette statsborgerskab og også som konsekvens af unionsborgerskabet, særligt vedrørende retten til ophold og fri bevægelighed i medlemsstaterne. Der var »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«³⁸.

72. Domstolen antog, at hvis M.S. Demirci og hans kolleger kunne opretholde tillægsydelsen i henhold til TW, ville de modtage en dobbelt, uberettiget forskellig behandling. Fordi de havde nederlandsk statsborgerskab, ville de blive behandlet gunstigere end arbejdstagere, der kun havde tyrkisk statsborgerskab, og som ikke længere havde opholdsret i Nederlandene, fordi de ikke længere havde tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i denne stat. De ville ligeledes blive favoriseret i forhold til statsborgere i værtsmedlemsstaten eller i en anden medlemsstat, som ganske vist var omfattet af en gunstig ordning vedrørende ophold og fri bevægelighed inden for Unionen, men som stadig var underlagt kravet om bopæl på Kongeriget Nederlandenes område for at blive tilkendt tillægsydelsen. Dette resultat var tillægsprotokollens artikel 59 til hinder for.

Tillægsprotokollens artikel 59

73. Tillægsprotokollen er primær ret inden for hierarkiet i associeringsordningen EØF-Tyrkiet (tillægsprotokollens artikel 62). Afgørelser vedtaget af associeringsrådet i forbindelse med udøvelsen af delegerede beføjelser skal derfor fortolkes på en måde, som er forenelig med reglen om »ikke gunstigere betingelser« heri. Jeg har andetsteds anført, at tillægsprotokollens artikel 59 afspejler princippet om, at medlemsskab af Den Europæiske Union er det dybeste og mest særlige forhold, som en stat kan opnå, og at ethvert andet forhold mellem et tredjeland og Den Europæiske Union derfor nødvendigvis må være mindre privilegeret³⁹.

74. Som det klart fremgår af ordlyden, vedrører tillægsprotokollens artikel 59 medlemsstaternes og Tyrkiets rettigheder og forpligtelser. Den omhandler ikke udtrykkeligt individuelle borgeres rettigheder og forpligtelser. Når dette er sagt, kan artikel 59 utvivlsomt – og gør det også – tjene som et fortolkningsprincip, der leder Domstolen til at undersøge sammenligningsgrundlaget og at træffe afgørelse til fordel for én mulig forståelse af ordlyden af et lavere rangerende instrument (såsom afgørelse nr. 3/80) snarere end en anden. Retspraksis vedrørende anvendelsen af artikel 59 bekræfter artiklens betydning i denne rolle, når to situationer, som omfatter unionsborgere og Tyrkiske statsborgere, med føje kan sammenlignes. Domstolen har således stedse fundet, at tillægsprotokollens artikel 59 i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed og afgørelse nr. 1/80 forbyder, at tyrkiske statsborgere nyder godt af gunstigere betingelser end unionsborgere⁴⁰. Domstolen har dog ved

38 – Dom af 14.1.2015, Demirci m.fl. (C-171/13, EU:C:2015:8, præmis 53-57).

39 – Jf. mit forslag til afgørelse Yön (C-123/17, EU:C:2018:267, punkt 89 og 90).

40 – Jf. bl.a. dom af 29.4.2010, Kommissionen mod Nederlandene (C-92/07, EU:C:2010:228, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

en række anledninger afvist at sammenligne situationen for et familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager, der afleder rettigheder af artikel 7 i afgørelse nr. 1/80, med unionsborgeres familiemedlemmers, fordi Domstolen (efter at have undersøgt de respektive retlige situationer) fandt, at de ikke med føje kunne sammenlignes, henset til de betydelige forskellige heri⁴¹.

75. Jeg er dermed fuldstændig enig med min kollega generaladvokat Wahls bedømmelse i Demirci-sagen: »Det fremgår af Domstolens overvejelser i dommen i sagen Akdas m.fl., at tillægsprotokollens artikel 59 fungerer som en »sidste udvej« for at sikre, at bestemmelserne i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet ikke uretmæssigt behandler unionsborgere mindre gunstigt end tyrkiske statsborgere. Artikel 59 er dog ikke en generel klausul om forbud mod forskelsbehandling, som kan påberåbes af unionsborgere i alle situationer, hvor tyrkiske statsborgere tildeles rettigheder i medfør af associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, som unionsborgere ikke har«⁴².

76. Kan M. Çobans situation faktisk ligestilles med sagsøgernes i Akdas-dommen eller sagsøgernes i Demirci-dommen?

77. Som den forelæggende ret nyttigt har anført⁴³, mistede M. Çoban retten til at opholde sig i Nederlandene i henhold til associeringsaftalen, da han definitivt forlod arbejdsmarkedet⁴⁴. Han holdt op med at arbejde på grund af sygdom den 11. september 2006. Han opnåede imidlertid en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding den 18. december 2006 og havde denne tilladelse, da han besluttede at flytte til Tyrkiet med virkning fra den 1. april 2014. Han havde i henhold til lov om remigration ret til at skifte mening og vende tilbage til Nederlandene inden for et år efter flytningen.

78. I det følgende vil jeg begrænse min bedømmelse til de rettigheder, der følger af en sådan tilladelse i henhold til EU-retten, og begrænsningerne heri. Jeg er ikke bekendt med, om M. Çobans tilladelse gav ham yderligere rettigheder i henhold til national ret, og efter min opfattelse er det under alle omstændigheder irrelevant. Det afgørende er her, om hans situation i medfør af de rettigheder, han er tildelt *i henhold til EU-retten*, faktisk kan (eller ikke kan) sammenlignes med en nederlandsk statsborgers og/eller en anden unionsborgers. Hvis sammenligningen er retfærdiggjort, underkendes – ligesom det er tilfældet for sagsøgerne med dobbelt tyrkisk-nederlandsk statsborgerskab i Demirci-dommen – hans ret til fortsat at modtage ydelsen i henhold til TW (som han ellers ville kunne gøre gældende) af tillægsprotokollens artikel 59.

79. Jeg vil først og kortfattet undersøge spørgsmålet om frivillig over for ufrivillig flytning, inden jeg vender mig mod spørgsmålet, om situationen for indehaveren af en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding kan ligestilles med en nederlandsk statsborgers og/eller en anden unionsborgers.

80. Afgørelse nr. 3/80 sonderer ikke mellem de forskellige grunde til, at en arbejdstager, som er tyrkisk statsborger, og som er eller har været underlagt lovgivningen i en eller flere medlemsstater, måtte ønske at flytte til Tyrkiet eller til en anden medlemsstat⁴⁵. Den har til formål at sikre, at den tyrkiske arbejdstager, hans familiemedlemmer, der har bopæl i EU, og hans efterkommere, uanset omstændighederne, kan bevare beskyttelsen i medfør af den sociale sikring, som den tyrkiske

41 – Jf. bl.a. dom af 18.7.2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, præmis 58-69, navnlig præmis 68, og af 22.12.2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, præmis 45). Jf. i denne retning mit forslag til afgørelse Pehlivan (C-484/07, EU:C:2010:410, punkt 63): Der skal tages hensyn til det samlede billede.

42 – Generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Demirci m.fl. (C-171/13, EU:C:2014:2073, punkt 43).

43 – Jf. punkt 38 ovenfor og det præjudicielle spørgsmåls ordlyd.

44 – Jf. punkt 9 ovenfor.

45 – Jf. artikel 2 (personkreds), sammenholdt med artikel 6 (ophævelse af bopælsbestemmelser). De af artikel 2 dækkede personer omfatter sådanne arbejdstageres familiemedlemmer, som er bosat på en af medlemsstaternes område, og sådanne arbejdstageres efterkommere.

arbejdstager har bidraget til i sit arbejdsliv. Medmindre andet er bestemt (og der *er* ingen relevant »anden« eller »særlig« bestemmelse i afgørelse nr. 3/80), bør den tyrkiske arbejdstager have »de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere« (artikel 3, stk. 1).

81. Artikel 6, stk. 1, forudsætter åbenlyst den mulighed, at en person, der er omfattet af afgørelsen (som opregnet i artikel 2), og som modtager de tre identificerede erhvervede ydelser (»kontantydelse ved invaliditet eller alderdom eller til efterladte samt erstatning i anledning af arbejdsulykker eller erhvervssygdomme«), måtte ønske eller være nødt til at flytte. Personer, der modtager sådanne ydelser, er netop personer, som måske ikke er i stand til at arbejde, eller som ikke kan klare sig selv uden bistand. Artikel 6, stk. 1, bestemmer derfor klart og udtrykkeligt, at disse ydelser, som de – naturligvis – vil have behov for, hvis de flytter, »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«.

82. Det forhold, at de flytter et andet sted hen, er med andre ord *ikke* tiltænkt at medføre, at ydelser mistes. Den naturlige konklusion at drage er, at afgørelse nr. 3/80 forudsætter en hel række mulige scenarier for flytninger, og at grunden til en flytning er irrelevant. Lad mig give et (ikke usandsynligt) eksempel til illustration. Hvis vi tænker os, at den pågældende arbejdstager er gået på pension og er ved at blive gammel og svagelig. Han er nu desværre enkemand uden nogen i den medlemsstat, hvor han bor, der kan hjælpe med at passe ham. Han har familie og slægtninge i Tyrkiet, men også en datter, som bor med sin familie i en nabomedlemsstat. Han kan vælge at blive, hvor han er, isoleret og uden støtte. Han kan vælge at slutte sig til datteren og hendes familie. Han kan vælge at tage tilbage til Tyrkiet. Det forekommer mig, at det vil være både kunstigt og stødende at antage, at »frivilligheden«, hvis han vælger at flytte enten til denne anden medlemsstat eller til Tyrkiet (valgmulighed 2 og 3), af denne beslutning medfører, at han ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 6 – eller endog afgørelse nr. 3/80 i sin helhed. Dette kan ikke være den prisme, hvorigennem artikel 6, stk. 1, bør ses.

83. Jeg konkluderer derfor, at selv om Domstolen nævnte den frivillige udøvelse af en unionsborgers ret til fri bevægelighed til støtte for begrundelsen i Demirci-dommen, kan den ikke herved have haft til hensigt at gøre »frivilligheden af afrejsen« fra den medlemsstat, som tilkendte ydelsen, til den afgørende faktor, som – hvis godtgjort – fratager den tyrkiske modtager sociale sikringsydelser og dermed beskyttelsen i henhold til artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80.

84. Jeg vil derfor nu vende mig mod spørgsmålet om den relative retsstilling og de relative rettigheder for en indehaver af en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding sammenlignet med retsstillingen og rettighederne for a) en nederlandsk statsborger og b) en statsborger i en anden medlemsstat, som derfor er unionsborger.

85. Rådets direktiv 2003/109/EF tilsigter at indrømme tredjelandstatsborgere, der har opholdt sig lovligt i Unionen i mindst fem år, og som er i besiddelse af en tilladelse til længerevarende ophold, »en række ensartede rettigheder, der ligger så tæt som muligt« på unionsborgernes rettigheder (anden betragtning)⁴⁶. Syvende betragtning forklarer, at for at *opnå* status som fastboende udlænding »bør tredjelandstatsborgeren bevise, at han råder over de nødvendige midler og en sygeforsikring, så han ikke falder medlemsstaten til byrde. Medlemsstaterne kan, når de vurderer, om der rådes over faste og regelmæssige indtægter, tage hensyn til faktorer såsom bidrag til en pensionsordning og opfyldelse af skattemæssige forpligtelser«. Betragtningen gennemføres ved artikel 5, stk. 1, litra a) og b), som fastsætter selvforsørgelse *uden* anvendelse af den sociale sikringsordning og indehavelse af en sygeforsikring som forudsætninger for at opnå status som fastboende udlænding.

46 – Direktiv af 25.11.2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44).

86. Artikel 8, stk. 1, bestemmer, at status som fastboende udlænding er permanent, jf. dog artikel 9. Grundene til inddragelse eller fortabelse af denne status, der er opregnet i sidstnævnte bestemmelse, omfatter – ud over visse hensyn til den offentlige orden – »fravær[...] fra [Unionens] område i en periode på tolv på hinanden følgende måneder« [artikel 9, stk. 1, litra c)]. Artikel 11 fastsætter retten til ligebehandling med den pågældende medlemsstats statsborgere, men indeholder også en række undtagelse fra dette princip. Navnlig bestemmer artikel 11, stk. 4, at »[m]edlemsstaterne kan begrænse ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser«⁴⁷.

87. Ejendommeligt nok forekommer direktiv 2003/109 ikke at tage stilling til spørgsmålet om, hvad der sker – dvs. hvilke rettigheder tredjelandstatsborgeren og værtsmedlemsstaten har – hvis den pågældende person bliver permanent afhængig af social sikring og må søge støtte i social bistand, eller hvis han faktisk bliver subsistensløs.

88. Det forekommer åbenlyst, at M. Çoban ville have været berettiget (og formentlig blev berettiget) til en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding i medfør af sit arbejde som chauffør i international transport. Han opnåede sin tilladelse ganske kort tid (ca. tre måneder) efter, at han i første omgang holdt op med at arbejde⁴⁸. På det tidspunkt var hans fremtidsudsigter – ikke mindst, om han faktisk ville være i stand til at genoptage sit arbejde – måske ikke ganske klare. Jeg bemærker, at det først var næsten to år senere (den 8.9.2008), at han blev vurderet til at have en invaliditetsgrad på mellem 45% og 55% og fik tilkendt ydelse ved invaliditet⁴⁹.

89. På det tidspunkt, hvor Uwv trak M. Çobans ydelse i henhold til TW tilbage, var hans situation da tilsvarende enten en nederlandsk statsborgers (ligesom M.S. Demirci og hans kolleger) eller en statsborger i en anden EU-medlemsstat, som derfor på grund af statsborgerskabet er unionsborger?

90. Det forekommer åbenbart, at for så vidt angår Nederlandene kan M. Çobans situation ikke med føje sammenlignes med en nederlandsk statsborgers. M.S. Demirci og hans kolleger befandt sig i deres (nye) hjemland. De havde ved at opnå nederlandsk statsborgerskab opnået »den højst opnåelige grad af integration i værtsmedlemsstaten«⁵⁰. De er nederlandske. M. Çoban har ikke taget dette grundlæggende skridt.

91. Bør M. Çobans situation alternativt sammenlignes med en unionsborger, som også har status som fastboende udlænding i Nederlandene, og som flytter et andet sted hen og dermed mister sin ret til udbetaling af tillægsydelsen i henhold til TW?

92. Principielt er det næsten selvindlysende, at uanset hvor gunstig situationen måtte være for en tredjelandstatsborger, som har opnået status som fastboende udlænding i EU, når den sammenlignes med den mindre sikre situation for en tredjelandstatsborger, som endnu *ikke* har opnået denne status⁵¹, kan den ikke være lige så god som situationen for en person, der er unionsborger.

47 – Hvad angår betydningen af »centrale ydelser« jf. dom af 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 91). *Medlemsstaterne kan » begrænse ligebehandlingen af indehavere af status i henhold til direktiv 2003/109, bortset fra sociale sikringsydelser eller social beskyttelse ydet af de offentlige myndigheder på enten nationalt, regionalt eller lokalt plan, som bidrager til at sætte den enkelte i stand til at opfylde sine grundlæggende behov, såsom kost, bolig og sundhed«* (min fremhævelse).

48 – Jf. punkt 33 ovenfor.

49 – Jf. punkt 34 ovenfor.

50 – Dom af 14.1.2015, Demirci m.fl. (C-171/13, EU:C:2015:8, præmis 53).

51 – Denne status er uden tvivl meget gunstig. Generaladvokat Szpunar beskriver den således i sagen P og S (C-579/13, EU:C:2015:39, punkt 29-31): »[...] der [indføres] med direktiv 2003/109 for tredjelandstatsborgere, der har opholdt sig lovligt i Unionen i mindst fem år, [...] *en særlig retsstilling, som udelukkende beror på EU-retten*, nemlig en status som fastboende udlænding. Indførelsen af denne status for udlændinge skaber i forhold til statsborgerskabet en alternativ form for deltagelse i Unionens økonomiske og sociale liv, der i litteraturen svarer til begrebet »denizenship« i modsætning til »citizenship«. Spørgsmål vedrørende status for tredjelandstatsborgere, der opholder sig i Unionen, som ikke er reguleret i EU-retten, er fortsat omfattet af medlemsstaternes nationale ret« (min fremhævelse).

93. Unionsborgerskab har, som Domstolen har udtalt i en lang række sager helt tilbage til Grzelczyk-dommen, til »formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende«⁵². Rudy Grzelczyk kunne gøre krav på den belgiske »minimex« – en »social fordel« i den i forordning (EØF) nr. 1612/68 omhandlede forstand⁵³ – under det sidste år af sine studier, *ikke* i medfør af afledt (EØF)-lovgivning, men i medfør af solidariteten med en medunionsborger. En belgisk studerende i samme situation kunne have fået »minimex« som økonomisk bistand. Derfor kunne Rudy Grzelczyk også⁵⁴.

94. En tredjelandstatsborgers status som fastboende udlænding i EU giver ikke en sådan traktatbaseret ret til at udfylde lakuner i eller nuancere fortolkningen af afledt EU-lovgivning. Det er derfor i sagens natur usandsynligt, at denne status virkelig er tilsvarende en unionsborgers.

95. Det forekommer mig, at M. Çobans situation den 1. april 2014 i mindst to henseender rimeligvis kan beskrives som mere usikker end en unionsborgers. Det første aspekt vedrører hans fortsatte økonomiske sikkerhed, efter at han var blevet permanent uarbejdsdygtig, det andet vedrører den begrænsede varighed af hans ret til at opretholde sin status som fastboende udlænding i EU, hvis han forlod Nederlandene og flyttede til Tyrkiet.

96. Hvad angår det første aspekt fremgår det klart af Dano-dommen⁵⁵ og Alimanovic-dommen⁵⁶, at under visse omstændigheder har en medlemsstat ret til at begrænse adgangen til særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, selv for *unionsborgere*, som opholder sig lovligt på området, indtil de opnår permanent opholdstilladelse⁵⁷. Så vidt mig bekendt er der endnu ingen praksis fra Domstolen, som behandler spørgsmålet, om en tredjelandstatsborger, som har opnået status som fastboende udlænding i EU, og som efterfølgende bliver fuldstændig økonomisk afhængig af en blanding af en social sikringsydelse og en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse til vedkommendes økonomiske underhold, kan regne med at opretholde sin status og hermed fortsætte med at modtage disse ydelser resten af livet. Det vil være dristigt at påstå, at det helt åbenlyst vil være tilfældet⁵⁸.

97. Hvad angår det andet aspekt fremgår det klart af ordlyden af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109, at tredjelandstatsborgere »ikke længere [har] ret til at beholde deres status som fastboende udlændinge [...] hvis den pågældende har været fraværende fra [EU's] område i en periode på tolv på hinanden følgende måneder«. Efter dette tidspunkt vil han være i samme situation som enhver anden tredjelandstatsborger, der ønsker (igen) at rejse ind i Den Europæiske Union⁵⁹. Hypotetisk og på grundlag af de faktiske omstændigheder i denne sag (M. Çoban har en invaliditetsgrad på mellem 45%

52 – Dom af 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31).

53 – Rådets forordning af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467). Dom af 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 27). Rudy Grzelczyk var imidlertid ikke omfattet af forordningen, fordi han ikke kunne anses for »arbejdstager«, jf. dommens præmis 15 og 16.

54 – Dom af 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 29). Hvad angår effektiviteten af de rettigheder, som unionsborgerskabet giver i henhold til traktaten, med hensyn til at underkende begrænsninger i afledt lovgivning, jf. dommens præmis 30-36.

55 – Dom af 11.11.2014 (C-333/13, EU:C:2014:2358).

56 – Dom af 15.9.2015 (C-67/14, EU:C:2015:597).

57 – Jf. dom af 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 68-74). Elisabeta Dano havde en (national) tidsbegrænset opholdstilladelse, men kunne endnu ikke kræve opholdsret i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (herefter »borgerrettighedsdirektivet«) (EUT 2004, L 158, s. 77) (jf. henholdsvis dommens præmis 26 og 44).

58 – Jf. i denne forbindelse dom af 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 64, 69 og 78), og af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 57-59 og 62). Ordlyden af direktiv 2003/109 besvarer ikke spørgsmålet, jf. punkt 87 ovenfor.

59 – Det er måske ikke tilfældigt, at lov om remigration giver en tyrkisk arbejdstager, der er flyttet til Tyrkiet, mulighed for at ændre mening og vende tilbage til Nederlandene, forudsat at han gør det inden for et år efter den dato, hvor han bosatte sig i bestemmelseslandet, jf. punkt 32 ovenfor.

og 55%) kan en sådan person ikke gøre den fortrinsbehandling, der ydes en tyrkisk statsborger, som ønsker (igen) at slutte sig til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat i henhold til associeringsaftalen, gældende (og han ville under alle omstændigheder ikke have tilsvarende ret til fri bevægelighed i EU som en unionsborger)⁶⁰.

98. En unionsborger, der har status som fastboende udlænding, og som vælger at forlade Nederlandene (og derved give afkald på vedkommendes ret til at modtage tillægsydelsen i henhold til TW), vil således til sidst miste sin status som fastboende udlænding – efter to år og ikke efter 12 måneder⁶¹ – men han vil naturligvis kunne rejse tilbage til Nederlandene, som han måtte ønske⁶².

99. I Demirci-dommen indledte Domstolen den detaljerede bedømmelse af, hvorfor sagsøgerne med dobbelt tyrkisk-nederlandsk statsborgerskab – i modsætning til sagsøgerne i Akdas-sagen – ikke kunne støtte ret på afgørelse nr. 3/80 for at beholde deres tillægsydelse i henhold til TW, med ordene »den omstændighed, at de indstævnte i hovedsagen har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten som tyrkiske arbejdstagere, [sætter] dem i *en særlig situation*« (min fremhævelse)⁶³.

100. Det er imidlertid klart, at M. Çoban *ikke* befinder sig i en tilsvarende »særlig situation«. Han har ikke dobbelt tyrkisk-nederlandsk statsborgerskab. Han er ikke statsborger i en anden EU-medlemsstat. Han har et enkelt statsborgerskab: tyrkisk. Efter min opfattelse viser det materiale, der er redegjort for i punkt 84 ff. ovenfor, at hans situation reelt ikke kan sammenlignes med en nederlandsk statsborgers og/eller en unionsborgers. Det følger heraf, at tillægsprotokollens artikel 59 ikke indebærer, at han fratages de rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, som han ellers ville kunne støtte ret på, og som finder umiddelbar anvendelse.

Efterskrift

101. Det fremgår klart af den bedømmelse, jeg har foretaget, at den grundlæggende årsag til den usikkerhed, som har ført til denne tvist, er det forhold, at afgørelse nr. 3/80 afspejler den affattelse af forordning nr. 1408/71, som var i kraft, *før den blev ændret*, således at særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse ikke kan eksporteres⁶⁴. I Akdas-dommen og igen i Demirci-dommen tog Domstolen udgangspunkt i, at særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse er omfattet af afgørelse nr. 3/80⁶⁵.

102. Mens tillægsprotokollens artikel 59 tjener som et værdifuldt fortolkningsredskab⁶⁶ og derfor kan anvendes under særlige omstændigheder til at hindre, at der støttes ret på afgørelse nr. 3/80, omfatter dens virkemåde og rækkevidde ikke omskrivning af afgørelse nr. 3/80, således at de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, som Domstolen har udtalt er omfattet af dette instrument, »tages ud«. Kompetencen til at ændre eller fastlægge nye rammer for afgørelse nr. 3/80 ligger hos associeringsrådet⁶⁷. Hvis det af politiske grunde anses for ønskeligt at hindre tyrkiske statsborgere i at

60 – Jf. præmis 56 i dom af 14.1.2015, Demirci m.fl. (C-171/13, EU:C:2015:8): »[T]yrkiske statsborgere [har] i modsætning til medlemsstaternes statsborgere ikke [...] ret til fri bevægelighed inden for Unionen, men [har] kun [...] 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).«

61 – Jf. borgerrettighedsdirektivets artikel 16, stk. 4.

62 – Jf. borgerrettighedsdirektivets artikel 5, stk. 1.

63 – Jf. dom af 14.1.2015, Demirci m.fl. (C-171/13, EU:C:2015:8, præmis 53).

64 – Jf. punkt 53 ovenfor. Domstolen var i dom af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346), åbenlyst bekendt med den manglende tilpasning mellem afgørelse nr. 3/80 og den ændrede affattelse af forordning nr. 1408/71, jf. præmis 83-86 i dommen i denne sag.

65 – Jf. dom af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346, præmis 77).

66 – Jf. punkt 73 ff. ovenfor.

67 – Jf. dom af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346, præmis 91).

bevare deres ret til en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse, hvis de flytter bort fra værtsmedlemsstaten, og medmindre Domstolen tager den præmis, som Akdas-dommen og Demirci-dommen hvilede på⁶⁸, op til fornyet overvejelse, er det kun lovgivningsvejen, der står tilbage for at nå dette resultat.

Forslag til afgørelse

103. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det af Centrale Raad van Beroep (appeldomstol i sager vedrørende social sikring og tjenestemænd, Nederlandene) stillede præjudicielle spørgsmål som følger:

»En tidligere arbejdstager, som er tyrkisk statsborger og ikke herudover er statsborger i en medlemsstat, og som modtager en tillægsydelse i henhold til Toeslagenwet, kan støtte ret direkte på artikel 6, stk. 1, 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, med henblik på at bevare denne ydelse, hvis han flytter til Tyrkiet. Artikel 59 i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles, er ikke til hinder for dette resultat. Det er uden betydning, om personen a) flytter til Tyrkiet af egen fri vilje eller b) som tredjelandstatsborger har status som fastboende udlænding i EU, således at han kan vende tilbage til og på ny tage ophold i værtsmedlemsstaten inden for 12 måneder.«

68 – Hvis Domstolen måtte ønske at genoverveje denne præmis, vil det hensigtsmæssige sted for en sådan ændring af fast retspraksis efter min opfattelse være Store Afdeling.