



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
A.M. COLLINS  
fremsat den 12. oktober 2023<sup>1</sup>

**Sag C-549/22**

**X**

**mod**

**Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank**

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

»Præjudiciel forelæggelse – forbindelser udadtil – Euro-Middelhavsassocieringsaftalen mellem EU og Algeriet – artikel 68, stk. 4 – direkte virkning – personelt anvendelsesområde – efterladt ægtefælle til en arbejdstager med algerisk statsborgerskab, der var beskæftiget i en medlemsstat – eksport af en efterladteydelse til Algeriet – nedsættelse af ydelse – forskelsbehandling på grundlag af nationalitet – objektiv begrundelse for nedsættelse, som afspejler forskelle i leveomkostninger«

## I. Indledning

1. Appellanten, X, er bosiddende i Algeriet. Eftersom hendes afdøde ægtefælle arbejdede i Nederlandene, modtager hun en efterladteydelse fra Sociale verzekeringsbank (den sociale sikringsinstitution, Nederlandene) (herefter »SVB«). Nederlandene vedtog en lovgivning, som nedsatte størrelsen på den efterladteydelse, der blev udbetalt til X, fordi leveomkostningerne i Algeriet var lavere end i den pågældende medlemsstat. X anlagde sag til prøvelse af denne nedsættelse ved Centrale Raad van Beroep (appeldomstol i sager vedrørende social sikring og tjenestemænd, Nederlandene). Den pågældende domstol ønsker at få oplyst, om artikel 68, stk. 4, i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet på den anden side (herefter »associeringsaftalen«)<sup>2</sup> er til hinder for en sådan nedsættelse.

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> – EUT 2005, L 265, s. 2. Associeringsaftalen blev undertegnet den 22.4.2002. Den trådte i kraft den 1.9.2005.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

2. Associeringsaftalens artikel 68 bestemmer følgende:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i de følgende stykker anvendes der på arbejdstagere med algerisk statsborgerskab og medlemmer af deres familie, der bor hos dem, en social sikringsordning, der udelukker enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet i forhold til statsborgere i de medlemsstater, hvor de er beskæftiget.

Begrebet social sikring omfatter alle grene af social sikring, som vedrører sygdoms-, barsels-, invaliditets- og aldersydelse samt ydelser til efterlevende, ydelser som følge af arbejdsulykker og erhvervssygdom, ydelser som følge af død, arbejdsløshedsydelse og familieydelse.

Denne bestemmelse må ikke bevirke, at de andre regler vedrørende koordination, der er omhandlet i fællesskabsforskrifterne baseret på EF-traktatens artikel 42, bringes i anvendelse på andre betingelser end dem, der er fastsat i artikel 70 i denne aftale.

2. For disse arbejdstagere sker der ved beregningen af de pensioner, alders-, invalide- og efterladtepensioner, familieydelse, sygdoms- og barselsydelse samt den sundhedspleje, der tilkommer dem og deres familie, som er bosat inden for Fællesskabet, en sammenlægning af de forsikrings-, beskæftigelses- og bopælsperioder, som de har fuldført i de forskellige medlemsstater.

3. Disse arbejdstagere oppebærer familieydelse for de medlemmer af deres familie, som er bosat inden for Fællesskabet.

4. Disse arbejdstagere har ret til fri overførsel til Algeriet af pensioner og alders- og efterladtepensioner og ydelser for arbejdsulykker eller erhvervssygdom samt invaliditet som følge af arbejdsulykker eller erhvervssygdom, med undtagelse af særlige ikkebidragsbetingede ydelser, til de kurser, som anvendes i medfør af den eller de pågældende debitormedlemsstaters lovgivning.

[...]«

3. Af associeringsaftalens artikel 70 fremgår følgende:

»1. Inden udgangen af det første år efter denne aftales ikrafttræden vedtager associeringsrådet bestemmelser, som kan sikre anvendelsen af principperne i artikel 68.

2. Associeringsrådet fastlægger de nærmere bestemmelser for et administrativt samarbejde til sikring af de forvaltnings- og kontrolmæssige garantier, som er nødvendige for anvendelsen af bestemmelserne i stk. 1.«

### B. Nederlandske ret

4. Forelæggelsesafgørelsen udpeger følgende bestemmelser i national ret som værende relevante.

5. Artikel 13, stk. 1, i Algemene Nabestaandenwet (den almindelige lov om ydelser til efterladte, herefter »ANW«) bestemmer følgende:

»En person skal anses for at være forsikret i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov, hvis vedkommende:

a) er bosiddende

b) ikke er bosiddende, men er lønskattepligtig for arbejde udført inden for rammerne af et ansættelsesforhold i Nederlandene eller på kontinentalsoklen.«

6. ANW's artikel 14, stk. 1, bestemmer, i det omfang det er relevant:

»Den efterlevende ægtefælle har ret til efterladteydelse, hvis vedkommende:

a) har et ugift barn under 18 år, som ikke er medlem af en anden persons husstand, eller

b) er uarbejdsdygtig.«

7. ANW's artikel 17, stk. 1, fastsætter følgende:

»Bruttoefterladteydelsen skal fastsættes til et beløb, der, efter fradrag af den indkomstskat og det bidrag til nationale sociale sikringsordninger, der skal indeholdes i dette beløb for en person, som endnu ikke har nået pensionsalderen, alene under hensyntagen til det almindelige skattefradrag som omhandlet i artikel 22 i Wet op de loonbelasting 1964 [(lov af 1964 om beskatning af lønindkomst)], udgør 70% af nettomindestelønnen.«

8. ANW's artikel 17, stk. 3, har følgende ordlyd:

»For en efterladt slægtning, der er bosiddende uden for Nederlandene, i en af de øvrige medlemsstater i Den Europæiske Union, i en anden stat, der er part i EØS-aftalen, eller i Schweiz, skal bruttoefterladteydelsen udgøre en procentdel, som fastsættes ved ministeriel bekendtgørelse, af det beløb, der beregnes i henhold til stk. 1, 2 eller 5. Procentdelen skal fastsættes på en sådan måde, at den afspejler forholdet mellem omkostningsniveauet i den efterlattes bopælsland og i Nederlandene. Denne procentdel må ikke overstige 100.«

9. ANW's artikel 32a, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

»1. Den efterladte slægtning har ikke ret til efterladteydelse, hvis han eller hun ikke bor i Nederlandene den dag, hvor den forsikrede afgår ved døden.

[...]

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis den efterladte slægtning [...] på den forsikredes dødsdag er bosat i et land, hvor der i henhold til en traktat eller en afgørelse truffet af en international organisation kan bestå en ret til efterladteydelser [...].«

### III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

10. Den 1. januar 2000 trådte Wet beperking export uitkeringen (lov om begrænsning af eksporten af sociale sikringsydelse) i kraft. Loven indførte territorialprincippet inden for forskellige områder af lovgivningen om social sikring. Hovedreglen er, at modtageren ikke har ret til en ydelse, eller at en eksisterende ret til en ydelse ophører, når vedkommende er bosat uden for Nederlandene eller ophører med at være bosiddende i den pågældende medlemsstat. Der gælder en undtagelse i de tilfælde, hvor en international traktat, som modtagerens bopælsland er part i, regulerer eksporten af ydelsen og derved gør det muligt at foretage kontroller med henblik på at sikre, at disse ydelser udbetales i henhold til lovgivningen. Nederlandene og Algeriet har ikke indgået en sådan traktat.

11. I henhold til overgangsordningen kunne en efterladteydelse, der var tilkendt en modtager inden den 31. december 1999, dog eksporteres, selv til et land, som Nederlandene ikke havde indgået en sådan traktat med.

12. Den 1. juli 2012 trådte Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (lov om bopælslandsprincippet inden for den sociale sikring, herefter »WWSZ«) i kraft. Det fremgår af forarbejderne, at WWSZ har til formål at begrænse eksporten eller udbetalingen af sociale sikringsydelse til lande uden for EU. Loven ændrede således ANW's artikel 17, stk. 3, med henblik herpå<sup>3</sup>. WWSZ sigter mod at sikre, at de ydelser, der beregnes på grundlag af den nederlandske mindsteløn, eller som dækker visse omkostninger, svarer til leveomkostningerne i det land, hvortil de eksporteres. Modtagere, som ikke er bosat i Nederlandene, i en anden medlemsstat, i en stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, eller i Schweiz, får således udbetalt en ydelse, der beregnes som en procentdel af den efterladteydelse, de ville have modtaget, hvis de var bosat i Nederlandene.

13. For modtagere, der er bosiddende i Nederlandene, kan efterladteydelsen højst udgøre 70% af den lovbestemte nederlandske månedlige mindsteløn. For modtagere, der er bosiddende i Algeriet, udgjorde ydelsen 60% af det niveau, der var gældende i Nederlandene fra 2013, og 40% af det niveau, der var gældende fra 2016<sup>4</sup>. Disse procentsatser har til formål at afspejle leveomkostningerne i Algeriet sammenlignet med leveomkostningerne i Nederlandene.

14. Appellantens afdøde ægtemand var ansat i Nederlandene. I henhold til ANW havde appellen ret til en efterladteydelse fra den 1. januar 1999. Denne ydelse blev fra den 1. januar 2000 eksporteret til Algeriet, som er hendes bopælsland, i overensstemmelse med overgangsordningen<sup>5</sup>. SVB meddelte ved afgørelse af 19. september 2018 appellen, at hendes efterladteydelse ville blive nedsat med virkning fra den 1. januar 2013 for at afspejle leveomkostningerne i Algeriet. X har i sin appel for den forelæggende ret gjort gældende, at hun ikke er i stand til at forsørge sig selv som følge af denne nedsættelse.

15. I henhold til den forelæggende rets faste praksis er nedsættelsen af en ydelse som følge af anvendelsen af bopælslandsprincippet en begrænsning af eksporten af denne ydelse. SVB har gjort gældende, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, ikke er til hinder for en sådan begrænsning, da den ikke indeholder en klar og tydeligt defineret forpligtelse til at tillade eksporten af ydelser.

<sup>3</sup> – Der tages hensyn til denne ændring i punkt 8 i nærværende forslag til afgørelse.

<sup>4</sup> – Artikel 1 i Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 (forordningen af 2012 om bopælslandsprincippet inden for den sociale sikring) og bilaget til denne forordning.

<sup>5</sup> – Jf. punkt 11 i nærværende forslag til afgørelse.

Associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, har således ingen direkte virkning. Dette synspunkt er i overensstemmelse med associeringsaftalens artikel 70, hvoraf det fremgår, at aftalens artikel 68 blot fastsætter generelle principper, som associeringsrådet skal gennemføre, hvilket det ikke har gjort.

16. Den forelæggende ret har anført, at fortolkningen af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, er relevant for eksporten af ydelser til Algeriet og for eksporten af ydelser til andre lande, med hvilke Unionen har indgået aftaler, der indeholder en lignende klausul<sup>6</sup>. Den forelæggende ret har endvidere gjort gældende, at den nederlandske lov, der tilpasser niveauet af efterladteydelsen til leveomkostningerne i det land, hvor modtageren er bosat, kan være uforenelig med sådanne bestemmelser. Retten har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

I bekræftende fald[:]

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

I bekræftende fald[:]

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

17. SVB, den nederlandske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og besvaret de skriftlige og mundtlige spørgsmål, som Domstolen stillede i retsmødet den 28. juni 2023.

#### IV. Bedømmelse

##### A. Parternes bemærkninger

18. SVB har gjort gældende, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, har til formål at sikre, at valutarestriktioner ikke hindrer »arbejdstageres« overførsel af pensioner og livrenter. Medlemmer af en arbejdstagers familie såsom en enkemand eller en enke er som følge af den udtrykkelige henvisning til »arbejdstagere« ikke omfattet af bestemmelsens personelle anvendelsesområde.

<sup>6</sup> – Jf. artikel 65, stk. 4, i Euro-Middelhavsaf-talen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Tunesiske Republik på den anden side (EFT 1998, L 97, s. 2), artikel 65, stk. 4, i Euro-Middelhavsaf-talen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EFT 2000, L 70, s. 2) og artikel 64, stk. 1, andet led, i Euro-Middelhavsaf-talen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Staten Israel på den anden side (EFT 2000, L 147, s. 3).

19. SVB har endvidere gjort gældende, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, ikke har direkte virkning, da bestemmelsen ikke pålægger de institutioner, der skal udbetale pensioner eller livrenter, en klar og tydeligt defineret forpligtelse til at overføre hele ydelsen til den efterladte ægtefælle til en arbejdstager, der er bosat i Algeriet. Det fremgår af associeringsaftalens artikel 70, at der er behov for yderligere gennemførelsesforanstaltninger for at give artikel 68, stk. 4, virkning. Selv om sidstnævnte bestemmelse havde direkte virkning, vil hverken dens ordlyd eller kontekst være til hinder for en tilpasning af satsen for en efterladteydelse med henblik på at afspejle de lavere leveomkostninger i Algeriet sammenlignet med Nederlandene. Den nederlandske regering deler denne opfattelse<sup>7</sup>.

20. SVB og den nederlandske regering har til støtte for deres synspunkt om, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, er uden direkte virkning, henvist til artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger<sup>8</sup>, som har overskriften »Ophævelse af bopælsbestemmelser«. Bestemmelsen lyder som følger: »Medmindre andet er fastsat i denne forordning, 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«<sup>9</sup>. SVB har gjort gældende, at bestemmelsen svarer til bestemmelsen om ophævelse af bopæl i artikel 6, stk. 1, første afsnit, 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 (herefter »afgørelse nr. 3/80«)<sup>10</sup>. SVB og den nederlandske regering har gjort gældende, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, ikke kan sidestilles med en bestemmelse om ophævelse af bopæl, da den er formuleret på en anderledes og mere tvetydig måde.

21. SVB og den nederlandske regering har i retsmødet gjort gældende, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 1, ikke finder anvendelse på en modtager, der er bosiddende i Algeriet, eftersom det fremgår af såvel ordlyden af denne bestemmelse som af Domstolens praksis, at denne bestemmelse udelukkende finder anvendelse i en EU-intern sammenhæng. ANW's artikel 17, stk. 3, er under alle omstændigheder ikke et udtryk for hverken direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, da leveomkostningerne for personer, der er bosiddende i Nederlandene, og personer, der er bosiddende i Algeriet, ikke er sammenlignelige. Disse to personkategorier bør derfor behandles forskelligt.

22. Kommissionen har gjort gældende, at det personelle anvendelsesområde for associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, omfatter den efterladte ægtefælle efter en arbejdstager, der er bosat i Algeriet, og som ønsker at eksportere sine efterladteydelse til dette land. Denne

<sup>7</sup> – Den nederlandske regering har ikke taget stilling til det første spørgsmål.

<sup>8</sup> – EUT 2004, L 166, s. 1.

<sup>9</sup> – Artikel 70 i forordning nr. 883/2004 fastsætter, at forordningens artikel 7 ikke finder anvendelse på de særlige ikkebidragspligtige kontantydelse, der fremgår af bilag X til forordningen. For Nederlandenes vedkommende er de opregnede ydelser de ydelser, der skal udbetales i henhold til Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapt en van 24 april 1997 (herefter »Wet Wajong«) (lov af 24.4.1997 om hjælp til arbejde og beskæftigelse for handicappede unge) og Toeslagenwet van 6 november 1986 (herefter »TW«) (lov af 6.11.1986 om supplerende ydelser).

<sup>10</sup> – EFT 1983, C 110, s. 60. Afgørelsens artikel 6, stk. 1, fastsætter følgende: »Kontantydelse ved invaliditet eller alderdom eller til efterladte samt erstatning i anledning af arbejdsulykker eller erhvervs sygdomme, 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. Bestemmelserne i første afsnit gælder ligeledes for ydelser i form af kapitalbeløb, der i tilfælde af indgåelse af nyt ægteskab ydes en efterlevende ægtefælle, der var berettiget til efterladteydelse eller rente som efterladt.«

fortolkning er i overensstemmelse med associeringsaftalens formål og kontekst. Selv om associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, er tilstrækkelig klar og præcis til at have direkte virkning, har Kommissionen af ordene »efter de satser, der anvendes i henhold til lovgivningen i den eller de debitor-medlemsstater« udledt, at bestemmelsen ikke er til hinder for overførslen af en efterladteydelse til en nedsat sats for at afspejle de lavere leveomkostninger i Algeriet. Kommissionen har i retsmødet præciseret, at den er af den opfattelse, at ANW kan være en ulempe for flere algeriske statsborgere end nederlandske statsborgere, men at en sådan forskelsbehandling er objektivt begrundet og derfor ikke er forbudt i henhold til associeringsaftalen.

## **B. Bedømmelse**

23. Den forelæggende ret har med de tre præjudicielle spørgsmål anmodet Domstolen om at fortolke associeringsaftalens artikel 68, stk. 4. Det første spørgsmål omhandler den pågældende bestemmelses personelle anvendelsesområde, navnlig om den finder anvendelse på den efterladte ægtefælle efter en arbejdstager, der er bosat i Algeriet. Med det andet spørgsmål ønskes det oplyst, om denne bestemmelse har direkte virkning, og med det tredje spørgsmål ønskes det oplyst, om bestemmelsen er til hinder for, at en efterladteydelse nedsættes under hensyntagen til leveomkostningerne i Algeriet.

24. Inden disse spørgsmål behandles, er der to generelle problemstillinger, som skal vurderes. Den første vedrører indvirkningen af Rådets afgørelse af 21. oktober 2010 om den holdning, som Unionen skal indtage i det associeringsråd, der er oprettet ved [associeringsaftalen], for så vidt angår vedtagelsen af bestemmelser om koordinering af de sociale sikringsordninger (herefter »Rådets afgørelse 2010/699«)<sup>11</sup>. Den anden problemstilling vedrører SVB's argument om, at formålet med associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, er begrænset til afskaffelse af valutarestriktioner.

### *1. Indvirkningen af Rådets afgørelse 2010/699*

25. Associeringsaftalens artikel 94 tillægger associeringsrådet, der består af medlemmer af Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen på den ene side og medlemmer af den algeriske regering på den anden side, beføjelsen til at træffe afgørelser med henblik på at nå de i aftalen fastsatte mål. Associeringsrådet vedtager sine afgørelser og henstillinger efter fælles overenskomst<sup>12</sup>.

26. Det fremgår af associeringsaftalens artikel 68, stk. 1, tredje afsnit, at bestemmelserne i denne artikel ikke må bevirke, at andre regler vedrørende koordination, der er fastsat i EU-retten i henhold til artikel 42 EF<sup>13</sup>, finder anvendelse, undtagen på de betingelser, der fremgår af associeringsaftalens artikel 70, dvs. i form af gennemførelsesbestemmelser, der er vedtaget af associeringsrådet.

<sup>11</sup> – EUT 2010, L 306, s. 14.

<sup>12</sup> – Artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/2007 truffet af Associeringsrådet EU-Algeriet den 24.4.2007 om fastlæggelse associeringsrådets forretningsorden (EUT 2007, L 111, s.74).

<sup>13</sup> – Forordning nr. 883/2004, som koordinerer medlemsstaternes sociale sikringsordninger med henblik på at sikre en effektiv udøvelse af den frie bevægelighed for personer, blev vedtaget på grundlag af artikel 42 EF, nu artikel 48 TEUF.

27. Rådets afgørelse 2010/699 blev vedtaget den 21. oktober 2010. Den fastsætter den holdning, som Unionen skal indtage i associeringsrådet med henblik på gennemførelsen af associeringsaftalens artikel 68-71<sup>14</sup>. I udkastet til gennemførelsesafgørelse defineres centrale udtryk såsom »arbejdstager«, »familiemedlem«, »ydelse« og »ydelse, der kan eksporteres«. I artikel 4, stk. 1, i udkastet til gennemførelsesafgørelse, der gennemfører associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, anføres følgende under overskriften »Ophævelse af bopælsbestemmelser«:

»De ydelser, der kan eksporteres i den i artikel 1, stk. 1, litra i), omhandlede forstand, som de i artikel 2, litra a) og c), nævnte personer har ret til, kan ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges som følge af, at den berettigede er bosat i) for så vidt angår en ydelse omfattet af en medlemsstats lovgivning, på Algeriets område, eller ii) for så vidt angår en ydelse omfattet af den algeriske lovgivning, på en medlemsstats område.«

28. Hvilken betydning har disse bestemmelser i udkastet til gennemførelsesafgørelse i givet fald for fortolkningen af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4?

29. Rådets afgørelse 2010/699 blev vedtaget på grundlag af artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF, som fastsætter, at afgørelser skal vedtages med henblik på at fastlægge de holdninger, som EU kan vedtage i et organ, der er oprettet i henhold til en aftale med tredjelande. Artikel 288, stk. 4, TEUF bestemmer, at »en afgørelse er bindende i alle enkeltheder«. Domstolen har fastslået, at sådanne afgørelser er bindende for medlemsstaterne, når de forhandler om betingelserne for en endelig gennemførelsesafgørelse<sup>15</sup>.

30. Det fremgår af artikel 1 i Rådets afgørelse 2010/699, at den holdning, som EU skal indtage i associeringsrådet med hensyn til gennemførelsen af associeringsaftalens artikel 70, skal baseres på det vedlagte udkast til gennemførelsesafgørelse. Ordene »baseres på« angiver, at EU's holdning i visse henseender kan afvige fra udkastet til gennemførelsesafgørelse. Når det tages i betragtning, at Rådets afgørelse 2010/699 blev vedtaget for mere end ti år siden, er et sådan scenario ikke utænkeligt.

31. Artikel 11 i udkastet til gennemførelsesafgørelse fastsætter, at afgørelsen ikke giver ret til ydelser for noget tidsrum, der ligger forud for datoen for gennemførelsesafgørelsens ikrafttræden. Som anført i punkt 25 i nærværende forslag til afgørelse, har udkastet til gennemførelsesafgørelse ikke bindende virkning, før den kompetente lovgiver, dvs. associeringsrådet, vedtager det<sup>16</sup>.

32. I lyset af det ovenstående mener jeg ikke, at man kan antage, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, har samme betydning som artikel 4, stk. 1, i udkastet til gennemførelsesafgørelse, eftersom en sådan antagelse ville omgå lovgivningsprocessen og foregribe dens resultat<sup>17</sup>. Udkastet til gennemførelsesafgørelse kan højst vejlede om fortolkningen af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, men den kan ikke tilsidesætte den ordlyd, som er indeholdt i bestemmelsen<sup>18</sup>. Denne holdning gælder tilsvarende for forslaget til Rådets afgørelse om den holdning, som Fællesskabet skal indtage i det associeringsråd, der er oprettet i henhold til Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene

<sup>14</sup> – Jf. udkastet til associeringsrådets afgørelse, der er vedlagt som bilag til Rådets afgørelse 2010/699 (herefter »udkastet til gennemførelsesafgørelse«).

<sup>15</sup> – Jf. analogt dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland (C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 78).

<sup>16</sup> – Jf. også præambelen til og artikel 13 i udkastet til gennemførelsesafgørelse.

<sup>17</sup> – Jf. analogt dom af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346, præmis 91).

<sup>18</sup> – Jf. punkt 39 i nærværende forslag til afgørelse.



side og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet på den anden side, vedrørende vedtagelse af bestemmelser om koordinering af de sociale sikringsordninger, hvortil der henvises i forelæggelsesafgørelsen<sup>19</sup>.

## 2. Formålet med associeringsaftalens artikel 68, stk. 4

33. SVB har gjort gældende, at formålet med denne bestemmelse er begrænset til at ophæve valutarestriktioner i forbindelse med overførslen af pensioner og livrenter.

34. Dette fremgår ikke udtrykkeligt af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4. Spørgsmålet er, om SVB's fortolkning kan finde støtte i en kontekstuel analyse. Det fremgår af associeringsaftalens artikel 1, stk. 2, at denne bl.a. har til formål at udvide samhandelen og sikre et opsving i afbalancerede økonomiske og sociale forbindelser mellem parterne. Aftalens afsnit VI har overskriften »Samarbejde på det sociale og kulturelle område«. Kapitel 1 omhandler arbejdstagernes rettigheder. Bestemmelserne i dette kapitel vedrører og sigter mod at opnå fremskridt med hensyn til arbejdskraftens bevægelighed, ligebehandling og social integration af algeriske statsborgere og unionsborgere, der opholder sig lovligt på deres værtslandes territorier<sup>20</sup>.

35. Det fremgår af artikel 67, stk. 1, at hver medlemsstat indrømmer arbejdstagere med algerisk statsborgerskab, der er beskæftiget på dens område, en ordning, som for så vidt angår arbejdsvilkår, aflønning og afskedigelse udelukker enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet i forhold til dens egne statsborgere. Artikel 67, stk. 3, pålægger Algeriet en tilsvarende forpligtelse.

36. I henhold til associeringsaftalens artikel 68, stk. 1, skal arbejdstagere med algerisk statsborgerskab og medlemmer af deres familie, der bor hos dem, være omfattet af en social sikringsordning, som udelukker enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet i forhold til statsborgere i de medlemsstater, hvor de er beskæftiget. Social sikring omfatter specifikt ydelser til efterladte. Associeringsaftalens artikel 68, stk. 1, præciserer, at aftalen finder anvendelse med forbehold af de efterfølgende stykker i artikel 68.

37. Associeringsaftalens artikel 68, stk. 2, fastsætter, at forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder, der er fuldført af arbejdstagere i de forskellige medlemsstater, skal lægges sammen med henblik på pensioner og ydelser, herunder »efterladteydelser«. Associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, henviser til den frie overførsel af pensioner og ydelser til Algeriet i relation til »efterladtepensioner«. Artikel 68, stk. 5, pålægger Algeriet tilsvarende forpligtelser over for medlemsstaternes statsborgere.

38. Det følger heraf, at artikel 67 og 68 i associeringsaftalens afsnit VI, kapitel 1, fokuserer på arbejdstageres bevægelighed og ligebehandling sammenlignet med medlemsstaternes statsborgere, hvilket bekræftes af forslaget til Rådets afgørelse om koordinering af de sociale

<sup>19</sup> – KOM(2007) 790 endelig af 12.12.2007 (herefter »forslag til Rådets afgørelse om koordinering af de sociale sikringsordninger i Algeriet og EU«).

<sup>20</sup> – Forud for associeringsaftalen blev samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet indgået (EFT 1978, L 263, s. 2), og den trådte i kraft den 1.11.1978. Denne aftale indeholdt lignende bestemmelser om arbejdsmarkedsforhold, navnlig artikel 38 og 39 i afsnit III, som har overskriften »Samarbejde på arbejdskraftområdet«. Artikel 39, stk. 4, der svarer til associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, bestemte: »Disse arbejdstagere har ret til fri overførsel til Algeriet af pensioner, aldersrenter, efterladtepensioner, erstatning for arbejdsulykker, erhvervs sygdomme eller invaliditet som følge af arbejdsulykker eller erhvervs sygdom til de kurser, som anvendes i medfør af den eller de pågældende debitor-medlemsstaters lovgivning.« Den eneste materielle forskel mellem de to artikler er udelukkelsen af særlige ikkebidragspligtige ydelser fra anvendelsesområdet for associeringsaftalens artikel 68, stk. 4.

sikringsordninger i Algeriet og EU og udkastet til gennemførelsesafgørelse<sup>21</sup>. Associeringsaftalens afsnit IV, kapitel 1, omhandler løbende betalinger og kapitalbevægelser. Man kunne måske forvente, at det pågældende afsnit indeholdt bestemmelser om ophævelse af valutarestriktioner.

39. Udelukkelsen af særlige ikkebidragspligtige ydelser i associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, ville endvidere være ulogisk, hvis det eneste formål med denne bestemmelse var at ophæve valutarestriktionerne. Disse ydelser blev udelukket fra anvendelsesområdet for bestemmelserne om ophævelse af bopæl 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<sup>22</sup>, og ved forordning nr. 883/2004<sup>23</sup>. Dette understøtter yderligere den holdning, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, behandler alle spørgsmål vedrørende muligheden for at overføre pensioner og livrenter under hensyntagen til modtagerens bopælssted, og at bestemmelsen ikke er begrænset til afskaffelse af valutarestriktioner. Det er i den forbindelse tillige relevant, at hverken forslaget til Rådets afgørelse om koordinering af de sociale sikringsordninger i Algeriet og EU eller udkastet til gennemførelsesafgørelse udtrykkeligt henviser til afskaffelsen af valutarestriktioner.

40. Set i lyset af det ovenstående er det usandsynligt, at formålet med associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, er begrænset til afskaffelsen af valutarestriktioner med hensyn til pensioner eller livrenter, der overføres til Algeriet.

*3. Det første spørgsmål: Er en arbejdstagers efterladte omfattet af det personelle anvendelsesområde for associeringsaftalens artikel 68, stk. 4?*

41. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om begrebet »arbejdstagere« i associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, omfatter en arbejdstagers efterladte ægtefælle, som f.eks. appellantten.

42. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er parterne i hovedsagen af den opfattelse, at den omhandlede ydelse er omfattet af det materielle anvendelsesområde for associeringsaftalens artikel 68. De mener endvidere ikke, at der er tale om en særlig ikkebidragspligtig ydelse i henhold til aftalens artikel 68, stk. 4.

43. Efterladteydelser og pensioner har to hovedformål. For det første beskytter de enker eller enkemænd mod risikoen for fattigdom ved at kompensere for den kraftige nedgang i den disponible indkomst til lave absolutte niveauer. Dette er hovedformålet med den omtvistede efterladteydelse. For det andet bidrager de til at sikre mod en nedgang i den disponible indkomst set i forhold til situationen inden ægtefællens død, på samme måde som alderspensioner bidrager til at undgå en kraftig nedgang i indkomsten i forbindelse med pension. Disse forbrugsudjævnende mål sigter således mod at opretholde modtagernes levestandard.

<sup>21</sup> – Jf. afsnittet i begrundelsen for det pågældende forslag med overskriften »Konsekvensanalyse«: »Målet med [artikel 67-71] vedrørende social sikring er, at en arbejdstager fra det pågældende associerede land skal kunne modtage visse sociale sikringsydelser i henhold til lovgivningen i den eller de medlemsstater, som den pågældende arbejdstager er eller har været omfattet af.«

<sup>22</sup> – EFT 1971, L 149, s. 2, jf. artikel 4, stk. 2a, og artikel 10a, stk. 1, i og bilag IIa til den pågældende forordning efter ændring ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2005 af 13. april 2005 (EUT 2005, L 117, s. 1). Forordning nr. 1408/71 fandt anvendelse på tredjelandsstatsborgere i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 859/2003 af 14. maj 2003 om udvidelse af bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71 og forordning (EØF) nr. 574/72 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af denne bestemmelse udelukkende på grund af deres nationalitet (EUT 2003, L 124, s. 1).

<sup>23</sup> – Jf. artikel 7 og 70 i og bilag X til den pågældende forordning, som finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1231/2010 af 24. november 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).

44. Efterladtepensioner og -ydelser opstår i sagens natur ved en arbejdstagers død og tilfalder en efterladt. For så vidt som associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, henviser til muligheden for frit at overføre pensioner og livrenter med hensyn til efterladtepensioner, ville bestemmelsen miste sin effektive virkning, hvis efterladte efter arbejdstagere, der har ret til efterladteydelser, udelukkes fra bestemmelsens personelle anvendelsesområde. Det ville ligeledes være ulogisk, hvis det, efter at have kunnet sammenlægge forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder med henblik på pensioner og livrenter for så vidt angår ydelser til efterladte i henhold til associeringsaftalens artikel 68, stk. 2, kun var arbejdstageren, der havde ret til at overføre disse ydelser til Algeriet<sup>24</sup>.

45. Muligheden for at overføre pensioner eller livrenter ved alderdom eller invaliditet til Algeriet er særlig relevant for pensionerede arbejdstagere med algerisk statsborgerskab eller deres efterladte ægtefæller. Denne mulighed for fri overførsel vil sandsynligvis tilskynde arbejdstagere med algerisk statsborgerskab til at tage beskæftigelse i en medlemsstat. Det samme gør sig gældende for en sådan arbejdstagers efterladte ægtefælle, som har en forventning om, at han eller hun kan overføre en efterladteydelse til Algeriet. En fortolkning, hvorefter en arbejdstagers efterladte ægtefælle er omfattet af det personelle anvendelsesområde for associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, fremmer således arbejdskraftens bevægelighed.

46. Associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, fastsætter ikke udtrykkeligt krav til modtagerens bopælsland, og der er ingen tvivl om, at muligheden for at overføre pensioner eller livrenter »til Algeriet« omfatter situationen, hvor en efterladt efter en arbejdstager med algerisk statsborgerskab, der har ret til en efterladteydelse i en medlemsstat, flytter for at bo i Algeriet. Der er ingen anden plausibel forklaring på anvendelsen af denne ordlyd i den pågældende bestemmelse.

47. Slutteligt skal det nævnes, at SVB's bemærkning om, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, stiller krav om, at den efterladte skal være bosiddende i en medlemsstat, fordi aftalens artikel 68, stk. 1, henviser til arbejdstagere med algerisk statsborgerskab, som er beskæftiget i en medlemsstat, og »medlemmer af deres familie, der bor hos dem«, ikke er overbevisende, eftersom det ville fratage ordene »fri overførsel til Algeriet« i artikel 68, stk. 4, deres almindelige betydning og denne bestemmelse dens effektive virkning.

48. I lyset af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen fortolker associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, således, at en algerisk arbejdstagers efterladte ægtefælle, der er bosat i Algeriet, er omfattet af denne bestemmelses personelle anvendelsesområde.

#### *4. Det andet spørgsmål: Har associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, direkte virkning?*

49. Det fremgår af fast praksis, at en bestemmelse i en aftale mellem EU og et tredjeland har direkte virkning, når den indeholder en klar og præcis forpligtelse, hvis gennemførelse eller virkninger ikke er betinget af vedtagelsen af yderligere retsakter. Dette kræver en undersøgelse af bestemmelsens ordlyd samt aftalens genstand og karakter, herunder dens formål<sup>25</sup>.

50. I punkt 34-40 i nærværende forslag til afgørelse redegøres der for, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at tillade fri overførsel af pensioner og livrenter for så vidt angår efterladtepensioner. Det fremgår af punkt 41-48 i dette forslag til

<sup>24</sup> – Jf. analogt dom af 5.4.1995, Krid (C-103/94, EU:C:1995:97, præmis 40).

<sup>25</sup> – Jf. f.eks. dom af 5.4.1995, Krid (C-103/94, EU:C:1995:97, præmis 24-21 og den deri nævnte retspraksis), og af 16.6.1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

afgørelse, at den eneste plausible fortolkning af denne bestemmelse er, at den efterladte ægtefælle til en arbejdstager med algerisk statsborgerskab, der er bosat i Algeriet, er omfattet af bestemmelsens personelle anvendelsesområde. Ifølge ordlyden af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, skal en sådan borger derfor frit kunne overføre pensioner og efterladtepensioner til Algeriet til de kurser, som anvendes i medfør af den eller de pågældende debitor-medlemsstaters lovgivning.

51. Udtrykket »ret til fri overførsel [...] til de kurser, som anvendes i medfør af den eller de pågældende debitor-medlemsstaters lovgivning« skal tillægges sin almindelige betydning. Muligheden for at gøre noget frit betyder, at det kan ske uden begrænsninger eller kontrol. Medlemsstaterne må derfor hverken lægge hindringer i vejen for den måde, hvorpå en modtager ønsker at overføre en pension eller livrente, eller pålægge ham eller hende materielle begrænsninger i denne sammenhæng.

52. Det er dog også tydeligt, at udtrykket »til de kurser, der anvendes i medfør af den eller de pågældende debitor-medlemsstaters lovgivning« omhandler den frie mulighed for at overføre de pensioner og livrenter, som det regulerer. Det giver medlemsstaterne en vis skønsbeføjelse, idet de kan lovgive med henblik på at tilpasse niveauet for den pension eller livrente, der kan overføres til Algeriet<sup>26</sup>.

53. SVB har gjort gældende, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, ikke kan have direkte virkning, da den ikke pålægger medlemsstaternes kompetente myndigheder nogen forpligtelser. Det fremgår af artikel 67, stk. 1, at »[h]ver medlemsstat indrømmer arbejdstagere med algerisk statsborgerskab [...] en ordning, som [...] udelukker enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet i forhold til dens egne statsborgere«. Det fremgår tydeligt af det materielle anvendelsesområde for associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, at medlemsstaterne i lighed med artikel 67, stk. 1, skal gennemføre denne bestemmelse og sikre, at deres kompetente myndigheder overholder den<sup>27</sup>. Jeg mener derfor ikke, at SVB's argumentation under denne overskrift er overbevisende.

54. SVB og den nederlandske regering har gjort gældende, at eftersom bestemmelserne om ophævelse af bopæl i artikel 7 i forordning nr. 883/2004 og artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 er mere klare og præcise end dem i associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, kan sidstnævnte bestemmelse ikke have direkte virkning. Jeg er heller ikke overbevist af dette argument. Den omstændighed, at andre bestemmelser er affattet anderledes, kan ikke have betydning for, om associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, pålægger en klar og præcis forpligtelse.

55. Ifølge fast praksis udelukker den omstændighed, at associeringsaftalens artikel 70 fastsætter, at associeringsrådet efter aftalens ikrafttræden vedtager bestemmelser til gennemførelse af principperne i artikel 68, ikke den direkte virkning af artikel 68, stk. 4<sup>28</sup>. SVB's argumenter i relation hertil er således heller ikke overbevisende.

<sup>26</sup> – Det kan først og fremmest være nyttigt at påpege, at den nederlandske version af dette udtryk anvender ordet »koers«, som næsten altid bruges til at henvise til en omregningskurs såsom ved »valutakurser«, eller markedsværdien af aktier og værdipapirer, der handles på børser. Andre sprogversioner følger den engelske version mere omhyggeligt ved at anvende det tilsvarende ord for »rate«, hvormed menes beløbet, taksten eller prisen.

<sup>27</sup> – Betragtningerne til associeringsaftalen indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til fuldt ud at nå målene for associeringen mellem dem ved at gennemføre de relevante bestemmelser i aftalen.

<sup>28</sup> – Jf. analogt dom af 31.1.1991, Kziber (C-18/90, EU:C:1991:36, præmis 19), og af 5.4.1995, Krid (C-103/94, EU:C:1995:97, præmis 21-24 og den deri nævnte retspraksis), samt kendelse af 13.6.2006, Echouikh (C-336/05, EU:C:2006:394, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

56. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den i lyset af ordlyden af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, og ud fra den sammenhæng, hvori aftalen blev indgået, fastslår, at denne bestemmelse har direkte virkning, således at de personer, som den finder anvendelse på, kan påberåbe sig den direkte ved medlemsstaternes domstole.

*5. Det tredje spørgsmål: Er associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, til hinder for, at en efterladteydelse nedsættes for at afspejle den omstændighed, at leveomkostningerne i Algeriet er lavere end i Nederlandene?*

57. Der sættes med det tredje spørgsmål fokus på udtrykket »til de kurser, som anvendes i medfør af den eller de pågældende debitor-medlemsstaters lovgivning« i associeringsaftalens artikel 68, stk. 4. Denne sætning indikerer, at medlemsstaterne indrømmes et skøn med hensyn til at tilpasse niveauet for pensioner og livrenter, når de overføres til Algeriet<sup>29</sup>.

58. Associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, fastsætter princippet om, at pensioner og livrenter frit kan overføres til Algeriet. Som anført i punkt 51 i nærværende forslag til afgørelse indebærer muligheden for frit at gøre noget, at medlemsstaterne hverken må lægge hindringer i vejen for en modtager, som ønsker at overføre en pension eller livrente, eller pålægge materielle forpligtelser i denne henseende.

59. Hvis det var muligt for en medlemsstat at nedsætte en pension eller livrente til et nominelt beløb i forbindelse med overførslen, ville associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, blive frataget sit formål og sin gavnlige virkning<sup>30</sup>, og opfyldelsen af associeringsaftalens formål om gradvist at fremme arbejdskraftens bevægelighed vil blive bragt i fare<sup>31</sup>. Muligheden for frit at overføre pensioner og livrenter vil sandsynligvis også bidrage til at forbedre levestandarden i Algeriet. Dette er en relevant betragtning, eftersom det fremgår af anden betragtning til associeringsaftalen, at Unionen og dens medlemsstater ønsker at etablere forbindelser, der bl.a. er baseret på solidaritet og fælles udvikling.

60. Det er ikke desto mindre vigtigt at anerkende, at associeringsaftalens formål er langt mere begrænset end formålet med artikel 45 TEUF – 48 TEUF, som regulerer arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU. Det følger af fast praksis, at selv når bestemmelserne i en aftale svarer til dem, der er udtrykt i EU-traktaterne, berettiger det ikke til at anvende den retspraksis, der gælder inden for EU, på bestemmelserne i den pågældende aftale<sup>32</sup>. Det formål, der er fastsat i artikel 48 TEUF, kommer inden for EU konkret til udtryk, navnlig i artikel 7 i forordning nr. 883/2004<sup>33</sup>, som ikke finder anvendelse i den foreliggende sammenhæng<sup>34</sup>, og som associeringsaftalens artikel 68, stk. 1, tredje afsnit, udtrykkeligt udelukker. Det er ligeledes relevant, at associeringsrådet ikke har vedtaget gennemførelsesforanstaltninger, som omfatter en bestemmelse om ophævelse af bopæl svarende til bestemmelsen i artikel 6, stk. 1, første afsnit, i afgørelse nr. 3/80. Følgelig finder de konklusioner, som Domstolen har draget i sin praksis

<sup>29</sup> – Jf. punkt 52 i nærværende forslag til afgørelse. Jeg er enig i den forelæggende rets praksis, der er nævnt i punkt 15 i dette forslag til afgørelse, hvoraf det fremgår, at nedsættelsen af pensionen eller livrenten udgør en begrænsning for eksporten heraf.

<sup>30</sup> – Jf. analogt dom af 31.1.1991, Kziber (C-18/90, EU:C:1991:36, præmis 18), og af 8.5.2003, Deutscher Handballbund (C-438/00, EU:C:2003:255, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>31</sup> – Jf. punkt 45 i nærværende forslag til afgørelse. Jeg er ikke blevet overbevist af den nederlandske regerings påstand om, at formålet med associeringsaftalen i denne sammenhæng er at fjerne administrative hindringer.

<sup>32</sup> – Jf. f.eks. dom af 9.2.1982, Polydor Limited og RSO Records Inc. (C-270/80, EU:C:1982:43, præmis 14 og 15), og af 12.11.2009, Grimme (C-351/08, EU:C:2009:697, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>33</sup> – Dom af 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 51 og 52 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>34</sup> – I modsætning til den situation, der f.eks. forelå i dom af 21.3.2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, præmis 28 og 29).

vedrørende fortolkningen af disse bestemmelser<sup>35</sup>, ikke anvendelse i den foreliggende sag, og det er ordlyden af associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, og den sammenhæng, hvori den indgår, der skal tages i betragtning.

61. Associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, skal fortolkes i lyset af aftalens artikel 68, stk. 1, hvoraf det fremgår, at arbejdstagere med algerisk statsborgerskab og medlemmer af deres familie, der bor hos dem, er omfattet af en social sikringsordning, som udelukker enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet i forhold til statsborgere i de medlemsstater, hvor de er beskæftiget. I retsmødet blev de interesserede parter opfordret til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt relevant national ret giver anledning til indirekte forskelsbehandling begrundet af nationalitet i strid med associeringsaftalens artikel 68, stk. 1. Ifølge fast praksis kræver princippet om ligebehandling på grundlag af nationalitet, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er begrundet<sup>36</sup>.

62. Det fremgår af ANW's artikel 17, stk. 3, at, hvis en efterladt flytter til Algeriet, justeres det beløb, der modtages i efterladteydelse, med en procentvis reduktion. Denne justering påvirker de personer, der bor i Algeriet, uanset om de har algerisk eller nederlandsk statsborgerskab eller begge dele. Ud fra dette perspektiv er der ikke tale om forskellig behandling.

63. Henset til, at formålet med den nationale lovgivning er at sikre, at de efterladte modtager en basisindtægt, der kan dække deres leveomkostninger, og at situationernes sammenlignelighed bl.a. skal vurderes på baggrund af formålet med de bestemmelser, der fastsætter forskellen i behandlingen<sup>37</sup>, kan der argumenteres for, som SVB og den nederlandske regering har gjort gældende i retsmødet, at modtagere, der er bosiddende i Algeriet, ikke befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med modtagere, der er bosiddende i Nederlandene, og at der således ikke foreligger nogen direkte eller indirekte forskelsbehandling.

64. Som Kommissionen har anført, udgør nedsættelsen af ydelsen i relation til rede penge dog en forskellig behandling af dem, der fortsat bor i Nederlandene, og dem, der bor i eller flytter til Algeriet. Selv om den nationale lovgivning ikke sonderer på grundlag af nationalitet, vil det i praksis sandsynligvis primært påvirke algeriske statsborgere, eftersom de efterladte efter arbejdstagere med algerisk statsborgerskab, som har ret til den omhandlede efterladteydelse, er mere tilbøjelige til at bo i Algeriet end nederlandske statsborgere. Dette resulterer i indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, medmindre foranstaltningen er begrundet i formål, som er uafhængige af de pågældende arbejdstageres nationalitet, og den står i rimeligt forhold til et legitimt mål<sup>38</sup>.

65. Jeg er dog til trods herfor ikke overbevist om, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 1, finder anvendelse på overførslen af pensioner og livrenter til modtagere, der bor i Algeriet, og at bestemmelsen derfor i denne forbindelse forbyder enhver direkte eller indirekte

<sup>35</sup> – Jf. dom af 2.3.1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, EU:C:1999:107, præmis 61), af 16.9.2015, Kommissionen mod Slovakiet (C-361/13, EU:C:2015:601, præmis 32), og af 16.6.2022, Kommissionen mod Østrig (Kompensation for familieydelser) (C-328/20, EU:C:2022:468, præmis 43, 46, 47 og 50 og den deri nævnte retspraksis). Disse domme bekræfter, at artikel 67 i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at den kræver en streng ækvivalens mellem størrelsen af de familieydelser, som en medlemsstat udbetaler til arbejdstagere, hvis familiemedlemmer er bosiddende i denne medlemsstat, og de familieydelser, der tildeles arbejdstagere, hvis familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat. Forskellene i købekraften kan ikke begrunde, at der udbetales et andet beløb i ydelser til personer, der henhører under den første af disse kategorier.

<sup>36</sup> – Jf. f.eks. analogt dom af 14.12.2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>37</sup> – Jf. analogt dom af 18.11.2010, Kleist (C-356/09, EU:C:2010:703, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>38</sup> – Jf. analogt dom af 14.2.1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, præmis 26-29 og 39 og den deri nævnte retspraksis), og af 23.5.1996, O'Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, præmis 18-23 og den deri nævnte retspraksis).

forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. For det første vedrører associeringsaftalens artikel 68, stk. 1, ligebehandling af arbejdstagere med algerisk statsborgerskab, som er beskæftiget på medlemsstaternes territorier, og deres familiemedlemmer, der bor hos dem. Ifølge dens ordlyd og Domstolens praksis<sup>39</sup> forbyder denne bestemmelse forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i medlemsstaterne. For det andet er denne bestemmelse udtrykkeligt underlagt de efterfølgende stykker, herunder associeringsaftalens artikel 68, stk. 4. Det er derfor rimeligt at fortolke associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, som værende kvalificerende for retten til ligebehandling i aftalens artikel 68, stk. 1. For det tredje er det personelle anvendelsesområde for associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, begrænset til arbejdstagere med algerisk statsborgerskab og deres efterladte ægtefæller. Bestemmelsen nævner ikke medlemsstaternes statsborgere. Den indrømmer de førstnævnte et privilegium, som medlemsstaterne ikke er forpligtet til at indrømme deres egne statsborgere.

66. For at kunne besvare det spørgsmål, der er stillet i punkt 57-60 i dette forslag til afgørelse, navnlig hvordan retten for en arbejdstager med algerisk statsborgerskab til frit at overføre en pension eller livrente til Algeriet kan forenes med medlemsstaternes ret til at fastsætte kursen for disse pensioner og livrenter i forbindelse med overførslen heraf, er det min opfattelse, at det er nødvendigt at vurdere, om ANW's artikel 17, stk. 3, er objektivt begrundet, og at fastslå, om bestemmelsen gør indgreb i selve kernen af retten til fri bevægelighed, som associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, indrømmer arbejdstagere med algerisk statsborgerskab og deres efterladte, der er bosiddende i Algeriet, ved at gøre udøvelsen af denne ret umulig eller uforholdsmæssig vanskelig<sup>40</sup>.

67. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er alle personer, der er bosiddende i Nederlandene, forsikret i henhold til ANW. En efterladteydelse tilfalder den forsikredes efterladte, såfremt den pågældende er bosiddende i Nederlandene på dagen for den forsikredes død. Den efterladte skal være under pensionsalderen og i) have et ugift barn under 18 år, som ikke tilhører en anden persons husstand, eller ii) være uarbejdsdygtig. Den nederlandske regering har i retsmødet forklaret, at ydelsens størrelse ikke afhænger af værdien af en arbejdstagers eventuelle bidrag. Som det ligeledes blev bekræftet i retsmødet, justeres ydelsesniveauet for at afspejle ændringer i modtagerens indkomst. Det maksimale beløb udgør 70% af den månedlige nettomindsteløn i Nederlandene. Ydelsen justeres for at tage hensyn til ændringer i mindstelønnen, som til gengæld opdateres regelmæssigt for bl.a. at afspejle inflationen i Nederlandene, navnlig stigninger i prisen på varer og tjenesteydelser<sup>41</sup>.

68. På baggrund af det ovenstående er det tydeligt, at formålet med efterladteydelsen er at sikre, at en efterladt, der endnu ikke er berettiget til alderspension og har ansvaret for et barn eller har en nedsat erhvervsevne på grund af et handicap, modtager en basisindkomst, der svarer til leveomkostningerne. I henhold til national lovgivning justeres efterladteydelsen, hvis en efterladt flytter til Algeriet, for at tage hensyn til de lavere leveomkostninger i dette land<sup>42</sup>. En modtager, der bor i Algeriet, og en modtager, der bor i Nederlandene, oppebærer således et sammenligneligt

<sup>39</sup> – Jf. analogt den retspraksis, der er nævnt i fodnote 28 i nærværende forslag til afgørelse, dom af 20.3.2001, Fahmi og Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado (C-33/99, EU:C:2001:176, præmis 56-58 og den deri nævnte retspraksis), og kendelse af 17.4.2007, El Youssfi (C-276/06, EU:C:2007:215, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>40</sup> – Jf. analogt dom af 27.9.2001, Gloszczuk (C-63/99, EU:C:2001:488, præmis 56).

<sup>41</sup> – Ifølge oplysninger på SVB's hjemmeside var det maksimale nettobeløb for denne ydelse i de første seks måneder af 2023 ca. 1 000 EUR pr. måned.

<sup>42</sup> – Det fremgår ikke af forelæggelsesafgørelsen, at den pågældende nedsættelse ikke korrekt afspejler forskellen i leveomkostningerne mellem Nederlandene og Algeriet. Omkostningsindekserne varierer afhængigt af, hvilken kilde der konsulteres. Ifølge Worlddata lå Nederlandene for nylig på 23.-pladsen med et omkostningsindeks (sammenlignet med USA) på 90,0, mens Algeriet lå på 87.-pladsen med et omkostningsindeks på 28,8.

indtægtsniveau med hensyn til købekraft i deres respektive lande. I overensstemmelse med formålet med den nationale lovgivning modtager de hver især en indkomst, der skal sikre, at de er i stand til at opfylde deres grundlæggende behov.

69. En nedsættelse på 60% af en pension eller livrente, når pensionen eller renten overføres til et tredjeland, pålægger principielt en modtager en materiel forpligtelse. Under omstændighederne i den foreliggende sag har modtageren dog med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse i henhold til ANW tilsyneladende ret til og kan forvente at modtage en basisindkomst, der afspejler leveomkostningerne i vedkommendes bopælsland. Det er derfor hverken urimeligt eller uventet, at den pågældende ydelse kan justeres for at afspejle de lavere leveomkostninger i et givet tredjeland. Efter min opfattelse udgør denne betragtning et objektivi kriterium, som kan begrunde den omhandlede begrænsning, der i øvrigt ikke er forbudt i henhold til associeringsaftalens artikel 68, stk. 1, eller de øvrige bestemmelser i aftalen, og som under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag ikke gør et indgreb i selve kernen af retten til fri overførsel, som associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, indrømmer arbejdstagere med algerisk statsborgerskab eller deres efterladte.

70. Det er derfor min anbefaling, at Domstolen fastslår, at associeringsaftalens artikel 68, stk. 4, under hensyntagen til, at associeringsaftalens formål er mere begrænset end de formål, der er fastsat i artikel 45 TEUF – 48 TEUF, ikke er til hinder for justeringen af en efterladteydelse, som sigter mod at give modtagerne en basisindkomst, der er i overensstemmelse med leveomkostningerne, forudsat at justeringen nøjagtigt afspejler forskelle i leveomkostninger. Dette resultat giver en passende balance mellem retten til fri overførsel af pensioner og livrenter til Algeriet og medlemsstaternes skønsbeføjelse til at fastsætte kurserne for denne overførsel.

### *C. Forslag til afgørelse*

71. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Centrale Raad van Beroep (appeldomstol i sager vedrørende social sikring og tjenestemænd, Nederlandene) forelagte spørgsmål således:

»Artikel 68, stk. 4, i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet på den anden side skal fortolkes således:

- 1) Bestemmelsens personelle anvendelsesområde omfatter en efterladt, der bor i Algeriet, til en arbejdstager med algerisk statsborgerskab.
- 2) Bestemmelsen har direkte virkning, således at de personer, som denne bestemmelse finder anvendelse på, kan påberåbe sig bestemmelsen direkte ved medlemsstaternes domstole.
- 3) Bestemmelsen er ikke til hinder for en national lovgivning, hvorefter en efterladteydelse, hvis niveau fastsættes på grundlag af leveomkostningerne i en medlemsstat, og som har til formål at give modtagerne en basisindkomst, justeres for at afspejle de lavere leveomkostninger i Algeriet.«