



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
ANTHONY'EGO MICHAELA COLLINSA  
przedstawiona w dniu 12 października 2023 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-549/22**

**X**

**przeciwko**

**Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Stosunki zewnętrzne – Układ eurośródziemnomorski o stowarzyszeniu UE–Algieria – Artykuł 68 ust. 4 – Skutek bezpośredni – Zakres podmiotowy – Pozostały przy życiu współmałżonek pracownika narodowości algierskiej zatrudnionego w państwie członkowskim – Eksport renty rodzinnej do Algierii – Obniżenie wysokości renty – Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową – Obiektywne uzasadnienie obniżenia, które odzwierciedla różnice w kosztach utrzymania

### **I. Wprowadzenie**

1. Wnosząca odwołanie, X, zamieszkuje w Algierii. Z racji faktu, że jej zmarły mąż pracował w Niderlandach, otrzymuje ona od Sociale verzekeringsbank (zakładu ubezpieczeń społecznych, Niderlandy) (zwanego dalej „SVB”) rentę rodzinną. Niderlandy przyjęły uregulowanie obniżające kwotę renty rodzinnej wypłacanej X z tej przyczyny, że koszty utrzymania w Algierii są niższe aniżeli koszty utrzymania w tym państwie członkowskim. X zakwestionowała to obniżenie w postępowaniu przed Centrale Raad van Beroep (sądem apelacyjnym w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej, Niderlandy). Sąd ten zmierza do ustalenia, czy art. 68 ust. 4 Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Algierską Republiką Ludowo-Demokratyczną, z drugiej strony (zwanego dalej „układem o stowarzyszeniu”)<sup>2</sup> stoi na przeszkodzie takiemu obniżeniu.

<sup>1</sup> Język oryginału: angielski.

<sup>2</sup> Dz.U. 2005, L 265, s. 2. Układ o stowarzyszeniu został podpisany w dniu 22 kwietnia 2002 r. Wszedł on w życie w dniu 1 września 2005 r.

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

2. Artykuł 68 układu o stowarzyszeniu stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem postanowień następujących ustępów pracownicy narodowości algierskiej oraz członkowie ich rodzin, którzy z nimi zamieszkują, korzystają, w zakresie zabezpieczenia społecznego, z traktowania wolnego od jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do obywateli państw członkowskich, w których są zatrudnieni.

Termin »zabezpieczenie społeczne« obejmuje obszary zabezpieczenia społecznego dotyczące świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa, inwalidztwa, świadczeń emerytalnych, zasiłków dla pozostałych przy życiu członków rodzin, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zasiłków pogrzebowych, zasiłków dla bezrobotnych i dodatków rodzinnych.

Jednakże postanowienia te nie mogą prowadzić do stosowania innych zasad koordynacji, przewidzianych w postanowieniach wspólnotowych opartych na artykule 42 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w inny sposób niż na warunkach określonych w artykule 70 niniejszego układu.

2. Wszystkie okresy ubezpieczenia, zatrudnienia lub stałego miejsca zamieszkania, spełnione przez takich pracowników w różnych państwach członkowskich, dodaje się do celów świadczeń rentowych i emerytalnych przysługujących ze względu na wiek, inwalidztwo, do celów rent rodzinnych oraz świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa oraz opieki medycznej dla pracowników i członków ich rodzin zamieszkujących na stałe we Wspólnocie.

3. Pracownicy ci otrzymują zasiłki rodzinne dla członków ich rodzin zamieszkałych we Wspólnocie.

4. Pracownicy ci mają prawo swobodnego przekazywania do Algierii, według stawek stosowanych na mocy ustawodawstwa państwa lub państw członkowskich będących dłużnikami, wszelkich świadczeń rentowych i emerytalnych przysługujących ze względu na wiek, status członka rodziny pozostałego przy życiu, wypadek przy pracy lub chorobę zawodową, lub ze względu na inwalidztwo będące skutkiem wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, z wyjątkiem specjalnych świadczeń o charakterze nieskładkowym.

[...]”.

3. Zgodnie z art. 70 układu o stowarzyszeniu:

„1. Przed końcem pierwszego roku po wejściu w życie niniejszego układu Rada Stowarzyszenia przyjmuje postanowienia w celu wykonania zasad określonych w artykule 68.

2. Rada Stowarzyszenia przyjmuje szczegółowe zasady współpracy administracyjnej, zapewniające niezbędne gwarancje zarządzania i kontroli w celu stosowania postanowień określonych w ustępie 1”.

## **B. Prawo niderlandzkie**

4. W postanowieniu odsyłającym jako istotne wskazano poniższe przepisy prawa krajowego.

5. Artykuł 13 ust. 1 Algemene Nabestaandenwet (ustawy ogólnej o ubezpieczeniu pozostałych przy życiu członków rodziny; zwanej dalej „ANW”) stanowi:

„Za ubezpieczonego w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy uważa się:

- a) rezydenta;
- b) osobę niebędącą rezydentem, która podlega obowiązkowi podatkowemu w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy w Niderlandach lub na szelfie kontynentalnym”.

6. Artykuł 14 ust. 1 ANW stanowi, w zakresie istotnym dla sprawy:

„Uprawnionym do renty rodzinnej jest pozostały przy życiu członek rodziny, który:

- a) ma niepozostające w związku małżeńskim dziecko poniżej 18. roku życia, które nie jest członkiem gospodarstwa domowego innej osoby; lub
- b) jest niezdolny do pracy”.

7. Artykuł 17 ust. 1 ANW brzmi:

„Kwotę brutto renty rodzinnej ustala się w taki sposób, aby, po odliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne, które mają zostać potrącone od tej kwoty w przypadku osoby, która nie osiągnęła jeszcze wieku emerytalnego, z uwzględnieniem wyłącznie ogólnej ulgi podatkowej, o której mowa w art. 22 Wet op de loonbelasting 1964 (ustawy z 1964 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych), kwota netto renty rodzinnej wynosiła 70 % wynagrodzenia minimalnego netto”.

8. Zgodnie z art. 17 ust. 3 ANW:

„W przypadku pozostałego przy życiu członka rodziny, który nie zamieszkuje w Niderlandach, innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, innym państwie będącym stroną porozumienia EOG ani w Szwajcarii, kwota brutto renty rodzinnej stanowi określany w drodze rozporządzenia ministerialnego procent kwoty ustalonej zgodnie z ust. 1, 2 lub 5. Tę wartość procentową określa się w taki sposób, aby odzwierciedlić relację między poziomem kosztów w państwie, w którym zamieszkuje osoba pozostała przy życiu, oraz poziomem kosztów w Niderlandach. Wartość ta nie może przekraczać 100 %”.

9. Artykuł 32a ANW stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Pozostały przy życiu członek rodziny nie jest uprawniony do renty rodzinnej, jeżeli nie zamieszkuje on w Niderlandach w dniu śmierci ubezpieczonego. [...]

2. Przepisów ust. 1 nie stosuje się, jeżeli pozostały przy życiu członek rodziny [...], w dniu śmierci ubezpieczonego, zamieszkuje w państwie, w którym może istnieć, na podstawie umowy międzynarodowej lub decyzji organizacji międzynarodowej, uprawnienie do renty rodzinnej [...].”

### III. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

10. W dniu 1 stycznia 2000 r. weszła w życie Wet beperking export uitkeringen (ustawa o ograniczeniu eksportowania świadczeń z zabezpieczenia społecznego). Wprowadziła ona zasadę terytorialności w różnych dziedzinach prawa ubezpieczeń społecznych. Podstawową zasadą jest to, że prawo do świadczenia nie istnieje, zaś istniejące prawo do świadczenia wygasa, gdy beneficjent świadczenia zamieszkuje poza Niderlandami lub przestaje zamieszkiwać w tym państwie. Wyjątkiem jest sytuacja, w której umowa międzynarodowa zawarta z państwem miejsca zamieszkania beneficjenta świadczenia reguluje eksport świadczenia, umożliwiając tym samym przeprowadzanie kontroli w celu zapewnienia, że owe świadczenia są wypłacane zgodnie z prawem. Taka umowa międzynarodowa nie łączy Niderlandów i Algierii.

11. Zgodnie z ustaleniami przejściowymi renta rodzinna, która przysługiwała beneficjentowi świadczenia przed dniem 31 grudnia 1999 r., mogła być eksportowana także do państwa, z którym Niderlandy nie zawarły takiej umowy międzynarodowej.

12. W dniu 1 lipca 2012 r. weszła w życie Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (ustawa o zasadzie przyjmującej za punkt odniesienia w dziedzinie ubezpieczeń społecznych państwo miejsca zamieszkania beneficjenta świadczenia) (zwana dalej „Wwsz”). Z uzasadnienia towarzyszącego Wwsz wynika, że zmierza ona do ograniczenia eksportu lub wypłaty za granicą świadczeń z zabezpieczenia społecznego poza terytorium Unii Europejskiej. W tym właśnie celu wspomnianą ustawą znowelizowano art. 17 ust. 3 ANW<sup>3</sup>. Wwsz zmierza do zapewnienia, aby świadczenia obliczane w oparciu o wynagrodzenie minimalne w Niderlandach lub świadczenia przeznaczone na pokrycie określonych kosztów były zestrojone z kosztami utrzymania w państwie, do którego są eksportowane. Beneficjentom świadczeń, którzy nie zamieszkują w Niderlandach, innym państwie członkowskim, państwie będącym członkiem Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub w Szwajcarii, wypłacane jest zatem świadczenie w wysokości stanowiącej pewien procent kwoty renty rodzinnej, którą otrzymywaliby oni, gdyby zamieszkiwali w Niderlandach.

13. W przypadku beneficjentów świadczeń, którzy zamieszkują w Niderlandach, maksymalny wymiar renty rodzinnej wynosi 70 % ustawowego miesięcznego wynagrodzenia minimalnego w Niderlandach. Od 2013 r. beneficjenci świadczeń mieszkający w Algierii otrzymywali świadczenie na poziomie 60 % kwoty obowiązującej w Niderlandach, a od 2016 r. – na poziomie 40 % tej kwoty<sup>4</sup>. Te wartości procentowe mają w założeniu odzwierciedlać relację kosztów utrzymania w Algierii do kosztów utrzymania w Niderlandach.

14. Zmarły małżonek wnoszącej odwołanie był zatrudniony w Niderlandach. Począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r. wnosząca odwołanie była, na podstawie ANW, uprawniona do renty rodzinnej. Zgodnie z ustaleniami przejściowymi<sup>5</sup> owa renta zaczęła być, od dnia 1 stycznia 2000 r.,

<sup>3</sup> Brzmienie pkt 8 niniejszej opinii uwzględnia tę nowelizację.

<sup>4</sup> Artykuł 1 Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 (rozporządzenia z 2012 r. o zasadzie przyjmującej za punkt odniesienia w dziedzinie ubezpieczeń społecznych państwo miejsca zamieszkania beneficjenta świadczenia) i załącznik do tego rozporządzenia.

<sup>5</sup> Zobacz pkt 11 niniejszej opinii.

eksportowana do Algierii, czyli państwa jej miejsca zamieszkania. Decyzją z dnia 19 września 2018 r. SVB poinformował wnoszącą odwołanie, że, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2013 r., jej renta rodzinna została obniżona, tak aby odzwierciedlić koszty utrzymania w Algierii. W odwołaniu wniesionym do sądu odsyłającego X podnosi, że wskutek tego obniżenia nie jest już w stanie utrzymać się samodzielnie.

15. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądu odsyłającego obniżenie świadczenia będące skutkiem zastosowania zasady przyjmującej za punkt odniesienia państwo miejsca zamieszkania stanowi ograniczenie eksportu tego świadczenia. SVB twierdzi, że art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nie stoi na przeszkodzie takiemu ograniczeniu, ponieważ nie zawiera wyraźnego i szczegółowo określonego zobowiązania do umożliwienia eksportu świadczeń. Artykuł 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nie ma zatem skutku bezpośredniego. To stanowisko jest spójne z art. 70 układu o stowarzyszeniu, który przewiduje, że w jego art. 68 określono jedynie zasady ogólne, które mają zostać wdrożone przez Radę Stowarzyszenia, co tymczasem nie nastąpiło.

16. Sąd odsyłający zauważa, że wykładnia art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu ma znaczenie dla eksportu świadczeń do Algierii oraz eksportu świadczeń do innych państw, z którymi Unia Europejska zawarła umowy zawierające podobną klauzulę<sup>6</sup>. Sąd ten wskazał także, że uregulowanie niderlandzkie, które dostosowuje wysokość renty rodzinnej do kosztów utrzymania w państwie miejsca zamieszkania beneficjenta świadczenia, może być niezgodne z takimi klauzulami. W związku z tym zawiesił on postępowanie i zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie do mieszkającego w Algierii, pozostałego przy życiu członka rodziny zmarłego pracownika, który chce eksportować przysługującą mu rentę rodzinną do Algierii?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej:

2) Czy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, w świetle jego brzmienia, celu oraz charakteru, należy interpretować w ten sposób, że ma on skutek bezpośredni, a zatem, że osoby, do których to postanowienie się stosuje, mogą powołać się na nie bezpośrednio przed sądami krajowymi państw członkowskich, aby spowodować odstąpienie od stosowania norm prawa krajowego, które są z nim sprzeczne?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej:

3) Czy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie zastosowaniu zasady przyjmującej za punkt odniesienia miejsce zamieszkania beneficjenta świadczenia, o której mowa w art. 17 ust. 3 [ANW] i która skutkuje ograniczeniem możliwości eksportowania renty rodzinnej do Algierii?”

17. SVB, rząd niderlandzki i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie i udzieliły odpowiedzi na pytania pisemne i ustne Trybunału podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 28 czerwca 2023 r.

<sup>6</sup> Zobacz: art. 65 ust. 4 Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Tunezyjską, z drugiej strony (Dz.U. 1998, L 97, s. 2); art. 65 ust. 4 Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony (Dz.U. 2000, L 70, s. 2); art. 64 ust. 1 tiret drugie Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Państwem Izrael, z drugiej strony (Dz.U. 2000, L 147, s. 3).

## IV. Analiza

### A. Uwagi stron

18. SVB podnosi, że art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu ma na celu zapewnienie, aby ograniczenia walutowe nie utrudniały przekazywania świadczeń rentowych i emerytalnych przez „pracowników”. Ze względu na wyraźne odniesienie do „pracowników” członkowie rodziny pracownika, tacy jak wdowa lub wdowiec, nie są objęci zakresem podmiotowym tego postanowienia.

19. Według SVB art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nie ma skutku bezpośredniego, ponieważ nie nakłada na instytucje odpowiedzialne za wypłatę świadczeń rentowych i emerytalnych wyraźnego i szczególnie określonego zobowiązania do przekazania pełnej kwoty świadczenia pozostałemu przy życiu współmałżonkowi pracownika, mającemu miejsce zamieszkania w Algierii. Zgodnie z art. 70 układu o stowarzyszeniu nadanie skuteczności art. 68 ust. 4 wymaga przyjęcia dodatkowych środków wykonawczych. Nawet gdyby to drugie postanowienie miało skutek bezpośredni, to ani z jego treści, ani z kontekstu nie wynika, aby wykluczone było dostosowanie stawki renty rodzinnej w celu odzwierciedlenia faktu, że koszty utrzymania w Algierii są niższe niż w Niderlandach. Rząd niderlandzki podziela ten punkt widzenia<sup>7</sup>.

20. Na poparcie tezy, że art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nie ma skutku bezpośredniego, SVB i rząd niderlandzki powołują się na art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>8</sup>, który jest zatytułowany „Uchylenie zasad dotyczących miejsca zamieszkania”. Przewiduje on, że „[o] ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, świadczenia pieniężne należne na podstawie ustawodawstwa jednego lub kilku państw członkowskich lub na podstawie niniejszego rozporządzenia, nie podlegają jakimkolwiek obniżkom, zmianom, zawieszaniu, wstrzymywaniu lub konfiskacie z powodu tego, że beneficjent lub członkowie jego rodziny mieszkają w innym państwie członkowskim niż to, w którym znajduje się instytucja odpowiedzialna za ich wypłacanie”<sup>9</sup>. SVB podnosi, że przepis ten jest podobny do uchylenia klauzul zamieszkania, którego dokonano w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy decyzji nr 3/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. o stosowaniu systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Wspólnot Europejskich do pracowników tureckich i członków ich rodzin (zwanej dalej „decyzją nr 3/80”)<sup>10</sup>. SVB i rząd niderlandzki twierdzą, że art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nie można zrównać z uchyleniem klauzul zamieszkania, ponieważ postanowienie to jest zredagowane w inny i bardziej dwuznaczny sposób.

<sup>7</sup> Rząd niderlandzki nie zajmuje stanowiska w przedmiocie pytania pierwszego.

<sup>8</sup> Dz.U. 2004, L 166, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 72.

<sup>9</sup> W art. 70 rozporządzenia nr 883/2004 wskazano, że jego art. 7 nie ma zastosowania do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych wymienionych w załączniku X do tego rozporządzenia. W przypadku Niderlandów wymienionymi świadczeniami są te wypłacane na podstawie Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten van 24 april 1997 (Wet Wajong) (ustawy o wspieraniu pracy i zatrudnienia młodych osób niepełnosprawnych z dnia 24 kwietnia 1997 r.) oraz na podstawie Toeslagenwet van 6 november 1986 (TW) ustawy z dnia 6 listopada 1986 r. o świadczeniach uzupełniających.

<sup>10</sup> Dz.U. 1983, C 110, s. 60. Artykuł 6 ust. 1 tej decyzji ma następujące brzmienie: „O ile niniejsza decyzja nie stanowi inaczej, świadczenia pieniężne przyznawane z tytułu inwalidztwa, wieku lub renty dla członków rodziny pozostałych przy życiu, jak również renty wypłacane z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, do których zainteresowany jest uprawniony na podstawie przepisów jednego lub więcej państw członkowskich, nie mogą być zmniejszane, zmieniane, zawieszane, znoszone ani podlegać przepadkowi z tego powodu, że uprawniony zamieszkuje na terytorium Turcji lub innego państwa członkowskiego aniżeli państwo, na którego terytorium siedzibę ma podmiot zobowiązany do wypłaty świadczenia. Akapit pierwszy stosuje się również do świadczeń zryczałtowanych, przyznawanych w razie ponownego zawarcia małżeństwa przez współmałżonka pozostałego przy życiu, któremu przysługiwała renta rodzinna”.

21. Na rozprawie SVB i rząd niderlandzki podniosły, że art. 68 ust. 1 układu o stowarzyszeniu nie ma zastosowania do beneficjenta świadczeń zamieszkałego w Algierii, ponieważ zarówno z treści tego postanowienia, jak i z orzecznictwa Trybunału wynika, iż stosuje się je wyłącznie w kontekście wewnątrzunijnym. W każdym wypadku art. 17 ust. 3 ANW nie wprowadza, czy to bezpośredniej, czy też pośredniej, dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ponieważ koszty utrzymania ponoszone przez osoby zamieszkałe w Niderlandach i te ponoszone przez osoby zamieszkałe w Algierii są nieporównywalne. W związku z tym odpowiednie jest odmienne traktowanie tych dwóch kategorii osób.

22. Komisja podnosi, że zakresem podmiotowym art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu objęty jest owdowiały współmałżonek pracownika, który mieszka w Algierii i zamierza eksportować swoją rentę rodzinną do tego państwa. Ta wykładnia jest zgodna z celem i kontekstem układu o stowarzyszeniu. Choć art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu jest na tyle wyraźny i szczegółowy, że wywiera skutek bezpośredni, to Komisja wywodzi ze sformułowania „według stawek stosowanych na mocy ustawodawstwa państwa lub państw członkowskich będących dłużnikami”, iż owo postanowienie nie stoi na przeszkodzie przekazaniu renty rodzinnej według obniżonej stawki, która ma odzwierciedlać niższe koszty utrzymania w Algierii. Na rozprawie Komisja wyjaśniła, że uważa, iż ANW może stawiać w mniej korzystnej sytuacji większą liczbę obywateli algierskich niż niderlandzkich, natomiast każda taka różnica w traktowaniu jest obiektywnie uzasadniona, a tym samym nie jest zakazana przez układ o stowarzyszeniu.

## **B. Ocena**

23. W trzech pytaniach prejudycjalnych sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu. Przedmiotem pytania pierwszego jest zakres podmiotowy tego postanowienia, w szczególności zaś kwestia, czy ma ono zastosowanie do pozostałego przy życiu i zamieszkującego w Algierii współmałżonka pracownika; pytanie drugie zmierza do ustalenia, czy owo postanowienie ma skutek bezpośredni, natomiast pytanie trzecie dotyczy tego, czy rzeczone postanowienie stoi na przeszkodzie zmniejszeniu renty rodzinnej w celu odzwierciedlenia kosztów utrzymania w Algierii.

24. Przed przystąpieniem do analizy tych pytań należy rozważyć dwa zagadnienia ogólne. Pierwsze z nich dotyczy wpływu decyzji Rady z dnia 21 października 2010 r. w sprawie stanowiska, jakie ma zająć Unia Europejska w Radzie Stowarzyszenia utworzonej na mocy [układu o stowarzyszeniu] w odniesieniu do przyjęcia przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (zwanej dalej „decyzją Rady 2010/699”)<sup>11</sup>. Z kolei drugie zagadnienie odnosi się do sformułowanego przez SVB twierdzenia, że jedynym celem art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu jest zniesienie ograniczeń walutowych.

### *1. W przedmiocie wpływu decyzji Rady 2010/699*

25. Artykuł 94 układu o stowarzyszeniu przyznaje Radzie Stowarzyszenia, w skład której wchodzi, z jednej strony, członkowie Rady Unii Europejskiej i członkowie Komisji oraz, z drugiej strony, członkowie rządu Algierii, prawo do podejmowania decyzji w celu osiągnięcia celów tego układu. Rada Stowarzyszenia przyjmuje swoje decyzje i zalecenia w drodze porozumienia<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Dz.U. 2010, L 306, s. 14.

<sup>12</sup> Artykuł 10 ust. 1 decyzji nr 1/2007 Rady Stowarzyszenia UE-Algieria z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady Stowarzyszenia (Dz.U. 2007, L 111, s. 74).

26. Zgodnie z art. 68 ust. 1 akapit trzeci układu o stowarzyszeniu postanowienia tego artykułu nie mogą prowadzić do stosowania innych zasad koordynacji przewidzianych w uregulowaniach Unii opartych na art. 42 WE<sup>13</sup>, w inny sposób niż na warunkach określonych w art. 70 owego układu, to jest w drodze przepisów wykonawczych przyjmowanych przez Radę Stowarzyszenia.

27. W dniu 21 października 2010 r. przyjęto decyzję Rady 2010/699. Przedstawiono w niej stanowisko, jakie Unia Europejska zamierza zająć w Radzie Stowarzyszenia w związku z wykonaniem art. 68–71 układu o stowarzyszeniu<sup>14</sup>. W projekcie decyzji wykonawczej zdefiniowano kluczowe terminy takie jak „pracownik”, „członek rodziny”, „świadczenia” i „świadczenia podlegające przeniesieniu”. Artykuł 4 ust. 1 projektu decyzji wykonawczej, który wdraża art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, jest zatytułowany „Uchylenie klauzul zamieszkania” i stanowi:

„Świadczenia podlegające przeniesieniu w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. i), do których uprawnione są osoby, o których mowa w art. 2 lit. a) i c), nie podlegają redukcji, zmianie, zawieszeniu, cofnięciu ani konfiskacie z racji tego, że beneficjent zamieszkuje: (i) do celów świadczeń podlegających ustawodawstwu państwa członkowskiego – na terytorium Algierii; lub (ii) do celów świadczeń podlegających ustawodawstwu Algierii – na terytorium państwa członkowskiego”.

28. Czy te przepisy projektu decyzji wykonawczej wpływają na wykładnię art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, a jeżeli tak, to w jaki sposób?

29. Decyzja Rady 2010/699 została przyjęta na podstawie art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE w związku z jego art. 218 ust. 9, który upoważnia do przyjmowania decyzji ustalających stanowiska, które mogą być zajmowane przez Unię Europejską w ramach organu utworzonego na podstawie umowy zawartej z państwami trzecimi. Zgodnie z art. 288 akapit czwarty TFUE „decyzja wiąże w całości”. Trybunał orzekł, że takie decyzje wiążą państwa członkowskie przy negocjowaniu warunków ostatecznej decyzji wykonawczej<sup>15</sup>.

30. Artykuł 1 decyzji Rady 2010/699 przewiduje, że stanowisko, jakie Unia Europejska zajmie w Radzie Stowarzyszenia w odniesieniu do wykonania art. 70 układu o stowarzyszeniu, opiera się na załączonym projekcie decyzji wykonawczej. Sformułowanie „opiera się” wskazuje, że stanowisko Unii Europejskiej może pod pewnymi względami odbiegać od projektu decyzji wykonawczej. Nie jest to wykluczone – wszak od przyjęcia decyzji Rady 2010/699 minęła dobrze ponad dekada.

31. Zgodnie z art. 11 projektu decyzji wykonawczej na podstawie tej decyzji nie nabywa się żadnych praw w odniesieniu do okresu poprzedzającego datę jej wejścia w życie. Jak zauważono w pkt 25 niniejszej opinii, projekt decyzji wykonawczej nie ma mocy wiążącej aż do chwili przyjęcia owej decyzji przez właściwego prawodawcę, czyli Radę Stowarzyszenia<sup>16</sup>.

32. W świetle powyższego uważam, że nie można przyjąć, iż art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu ma takie samo znaczenie jak art. 4 ust. 1 projektu decyzji wykonawczej, ponieważ takie założenie byłoby równoznaczne z pominięciem procesu legislacyjnego i przesądzeniem o jego wyniku<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Rozporządzenie nr 883/2004, które koordynuje systemy zabezpieczenia społecznego państw członkowskich w celu zagwarantowania skutecznego wykonywania prawa do swobodnego przepływu osób, zostało przyjęte na podstawie art. 42 WE (obecnie: art. 48 TFUE).

<sup>14</sup> Zobacz projekt decyzji Rady Stowarzyszenia, załączony do decyzji Rady 2010/699 (zwany dalej „projektem decyzji wykonawczej”).

<sup>15</sup> Zobacz analogicznie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 78.

<sup>16</sup> Zobacz także: preambuła do projektu decyzji wykonawczej; art. 13 projektu decyzji wykonawczej.

<sup>17</sup> Zobacz analogicznie wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346, pkt 91.



Projekt decyzji wykonawczej może co najwyżej służyć pomocą w procesie wykładni art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, natomiast nie może mieć pierwszeństwa przed użytymi w nim sformułowaniami<sup>18</sup>. Ta sama uwaga odnosi się również do wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma przyjąć Wspólnota w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej Układem eurośródziemnomorskim ustanawiającym stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Algierską Republiką Ludowo-Demokratyczną z drugiej strony, w celu przyjęcia przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, o którym jest mowa w postanowieniu odsyłającym<sup>19</sup>.

## 2. W przedmiocie celu przyświecającego art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu

33. SVB podnosi, że jedynym celem tego postanowienia jest zniesienie ograniczeń walutowych w związku z przekazywaniem świadczeń rentowych i emerytalnych.

34. Cel ten nie został wyrażony wprost w art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu. Powstaje pytanie, czy interpretacja, za którą opowiada się SVB, znajduje potwierdzenie w analizie kontekstowej. Artykuł 1 ust. 2 układu o stowarzyszeniu stanowi, że celem owego układu jest między innymi wspieranie handlu i rozwijanie harmonijnych stosunków gospodarczych i społecznych między umawiającymi się stronami. Tytuł VI tego układu jest zatytułowany „Współpraca społeczna i kulturalna”. Jego rozdział 1 poświęcono prawom pracowników. Postanowienia tego rozdziału dotyczą rozwoju w dziedzinie przepływu pracowników, równego traktowania i integracji społecznej obywateli algierskich i obywateli Unii, którzy legalnie zamieszkują na terytorium państw przyjmujących, i mają na celu poczynienie postępów w tej dziedzinie<sup>20</sup>.

35. Artykuł 67 ust. 1 stanowi, że w odniesieniu do warunków pracy, wynagradzania i zwalniania z pracy każde państwo członkowskie zapewnia pracownikom narodowości algierskiej, zatrudnionym na jego terytorium, traktowanie wolne od jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do swoich własnych obywateli. W art. 67 ust. 3 takie samo zobowiązanie nałożono na Algierię.

36. Zgodnie z art. 68 ust. 1 układu o stowarzyszeniu pracownicy narodowości algierskiej oraz członkowie ich rodzin, którzy z nimi zamieszkują, korzystają, w zakresie zabezpieczenia społecznego, z traktowania wolnego od jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do obywateli państw członkowskich, w których są zatrudnieni. Do zakresu zabezpieczenia społecznego wchodzi w szczególności renta rodzinna. Artykuł 68 ust. 1 układu o stowarzyszeniu obowiązuje z zastrzeżeniem postanowień kolejnych ustępów art. 68.

37. Artykuł 68 ust. 2 układu o stowarzyszeniu stanowi, że okresy ubezpieczenia, zatrudnienia lub stałego miejsca zamieszkania, spełnione przez pracowników w różnych państwach członkowskich, dodaje się do celów świadczeń rentowych i emerytalnych, w tym do celów rent rodzinnych.

<sup>18</sup> Zobacz pkt 39 niniejszej opinii.

<sup>19</sup> COM(2007) 790 wersja ostateczna z dnia 12 grudnia 2007 r. (zwanego dalej „wnioskiem dotyczącym decyzji Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego Algierii i Unii Europejskiej”).

<sup>20</sup> Poprzedniczką układu o stowarzyszeniu była umowa o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Algierską Republiką Ludowo-Demokratyczną, która weszła w życie w dniu 1 listopada 1978 r. (Dz.U. 1978, L 263, s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 13, s. 41). Ta umowa zawiera podobne postanowienia dotyczące stosunków pracy, mianowicie art. 38 i 39, które znajdują się w tytule III, zatytułowanym „Współpraca w dziedzinie zatrudnienia”. Artykuł 39 ust. 4, który odpowiada art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, stanowił: „Pracownicy mają prawo swobodnego przekazywania do Algierii po kursie stosowanym z mocy prawa zadłużonego państwa lub państw członkowskich, wszelkich należności emerytalno-rentowych przysługujących ze względu na wiek, śmierć, wypadek przy pracy lub chorobę zawodową, lub kalectwo wynikające z wypadku przy pracy lub choroby zawodowej”. Jedyna istotna różnica między tymi dwoma postanowieniami sprowadza się do wyłączenia z zakresu art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu specjalnych świadczeń o charakterze nieskładkowym.

W art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu jest mowa o swobodnym przekazywaniu do Algierii świadczeń rentowych i emerytalnych przysługujących ze względu na „status członka rodziny pozostałego przy życiu”. W art. 68 ust. 5 takie same zobowiązania nałożono na Algierię w odniesieniu do obywateli państw członkowskich.

38. Z powyższego wynika, że art. 67 i 68, znajdujące się w tytule VI rozdział 1 układu o stowarzyszeniu, odnoszą się do przepływu pracowników i ich równego traktowania w porównaniu z obywatelami państw członkowskich, co znajduje potwierdzenie we wniosku dotyczącym decyzji Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego Algierii i Unii Europejskiej oraz w projekcie decyzji wykonawczej<sup>21</sup>. Przedmiotem tytułu IV rozdział 1 układu o stowarzyszeniu są płatności bieżące i przepływ kapitału. Można by oczekiwać, że w tym rozdziale będą się znajdować wszelkie postanowienia zobowiązujące do zniesienia ograniczeń walutowych.

39. Ponadto wyłączenie z zakresu art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu specjalnych świadczeń o charakterze nieskładkowym byłoby nielogiczne, gdyby jedynym celem tego postanowienia miało być zniesienie ograniczeń walutowych. Do owych świadczeń nie ma zastosowania ani uchylenie klauzul zamieszkania przewidziane w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie<sup>22</sup>, ani rozporządzenie nr 883/2004<sup>23</sup>. Fakt ten dodatkowo potwierdza słuszność stanowiska, że art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu reguluje wszystkie kwestie związane z możliwością przekazywania świadczeń rentowych i emerytalnych przez odniesienie do miejsca zamieszkania beneficjenta świadczenia oraz że jego przedmiotem nie jest wyłącznie zniesienie ograniczeń walutowych. W tym kontekście istotne jest również, że ani we wniosku dotyczącym decyzji Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego Algierii i Unii Europejskiej, ani w projekcie decyzji wykonawczej nie ma wyraźnej mowy o zniesieniu ograniczeń walutowych.

40. W świetle powyższego nie do przyjęcia jest twierdzenie, że art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu ma na celu wyłącznie zniesienie ograniczeń walutowych w odniesieniu do świadczeń emerytalnych lub rentowych przekazywanych do Algierii.

*3. W przedmiocie pytania pierwszego: czy członek rodziny pozostały przy życiu po śmierci pracownika jest objęty zakresem podmiotowym art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu?*

41. Sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy pojęcie „pracownicy”, którym posłużono się w art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, obejmuje owdowiałego współmałżonka pracownika, takiego jak wnosząca odwołanie.

<sup>21</sup> Zobacz sekcja „Ocena skutków”, która stanowi część uzasadnienia tego wniosku: „Celem [art. 67–71] dotyczących zabezpieczenia społecznego jest zapewnienie pracownikowi z kraju stowarzyszonego niektórych świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego zagwarantowanych na mocy ustawodawstwa państwa członkowskiego (państw członkowskich), którym podlega on lub podlegał”.

<sup>22</sup> Dz.U. 1971, L 149, s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 35; zob.: art. 4 ust. 2a, art. 10a ust. 1 tego rozporządzenia; załącznik IIa do tego rozporządzenia, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem (WE) nr 647/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r. (Dz.U. 2005, L 117, s. 1). Rozporządzenie nr 1408/71 miało zastosowanie do obywateli państw trzecich na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 859/2003 z dnia 14 maja 2003 r. rozszerzającego przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo (Dz.U. 2003, L 124, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 4, s. 317).

<sup>23</sup> Zobacz: art. 7, 70 tego rozporządzenia; załącznik X do tego rozporządzenia, które ma zastosowanie do obywateli państw trzecich na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (Dz.U. 2010, L 344, s. 1).

42. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, strony w postępowaniu głównym są zdania, że analizowane świadczenie wchodzi w zakres przedmiotowy art. 68 układu o stowarzyszeniu. Uważają one również, że nie jest ono specjalnym świadczeniem o charakterze nieskładkowym w rozumieniu art. 68 ust. 4 tego układu.

43. Renty i świadczenia rodzinne mają dwa główne cele. Po pierwsze, chronią one wdowy lub wdowców przed ryzykiem popadnięcia w ubóstwo, ponieważ kompensują gwałtowne spadki dochodu rozporządzalnego do niskich poziomów bezwzględnych. Taki właśnie jest główny cel rozpatrywanej renty rodzinnej. Po drugie, przyczyniają się one do zapewnienia ochrony przed spadkiem dochodu rozporządzalnego w stosunku do sytuacji panującej przed śmiercią współmałżonka, w taki sam sposób, w jaki świadczenia emerytalne pomagają uniknąć gwałtownego spadku dochodu w momencie przejścia na emeryturę. Te cele w zakresie wyrównywania w czasie poziomu konsumpcji służą zatem utrzymaniu dotychczasowego standardu życia beneficjentów świadczeń.

44. Z samej swej natury tak status członka rodziny pozostałego przy życiu, jak i uprawnienie do renty rodzinnej powstają z chwilą śmierci pracownika oraz przysługują członkowi rodziny pozostałemu przy życiu. W zakresie, w jakim w art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu jest mowa o swobodnym przekazywaniu świadczeń rentowych i emerytalnych ze względu na status członka rodziny pozostałego przy życiu, postanowienie to byłoby pozbawione skuteczności (effet utile), gdyby członkowie rodziny pozostali przy życiu po śmierci pracownika, którzy są uprawnieni do renty rodzinnej, byli wyłączeni z jego zakresu podmiotowego. Ponadto, skoro pracownik miał możliwość dodania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia lub stałego miejsca zamieszkania na potrzeby świadczeń rentowych i emerytalnych przysługujących ze względu na renty rodzinne zgodnie z art. 68 ust. 2 układu o stowarzyszeniu, byłoby nielogiczne, gdyby prawo do przekazania tych świadczeń do Algierii przysługiwało jedynie pracownikowi<sup>24</sup>.

45. Możliwość przekazania do Algierii świadczeń rentowych i emerytalnych przysługujących ze względu na wiek lub inwalidztwo ma szczególne znaczenie dla emerytowanych pracowników narodowości algierskiej lub ich owdowiałych współmałżonków. Ta możliwość swobodnego ich przekazywania najpewniej zachęca pracowników narodowości algierskiej do podejmowania zatrudnienia w państwie członkowskim. To samo tyczy się owdowiałego współmałżonka takiego pracownika, który oczekuje, że będzie mógł przekazać rentę rodzinną do Algierii. Wykładnia, zgodnie z którą współmałżonek pozostały przy życiu po śmierci pracownika jest objęty zakresem podmiotowym art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, sprzyja zatem przepływowi pracowników.

46. Choć art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nie nakłada w sposób wyraźny wymogów odnoszących się do państwa miejsca zamieszkania beneficjenta świadczenia, nie ulega wątpliwości, że możliwość przekazania świadczeń rentowych i emerytalnych „do Algierii” dotyczy także przypadku członka rodziny pozostałego przy życiu po śmierci pracownika narodowości algierskiej, który jest uprawniony do renty rodzinnej w państwie członkowskim i przemieszcza się do Algierii w celu zamieszkania w tym państwie. Brak jest alternatywnego i przekonującego wyjaśnienia uzasadniającego fakt użycia tych słów w owym postanowieniu.

47. Wreszcie twierdzenie SVB, jakoby art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nakładał na członka rodziny pozostałego przy życiu obowiązek zamieszkiwania w państwie członkowskim, ponieważ jego art. 68 ust. 1 odnosi się do pracowników narodowości algierskiej zatrudnionych w państwie członkowskim i do „członk[ów] ich rodzin, którzy z nimi zamieszkują”, jest nieprzekonujące z tej

<sup>24</sup> Zobacz analogicznie wyrok z dnia 5 kwietnia 1995 r., Krid, C-103/94, EU:C:1995:97, pkt 40.

przyczyny, iż odbierałoby wyrażeniu „swobodnego przekazywania do Algierii”, którym posłużono się w art. 68 ust. 4, jego zwykłe znaczenie, a także pozbawiało to postanowienie skuteczności (effet utile).

48. W świetle powyższego proponuję Trybunałowi, by dokonał wykładni art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu w ten sposób, że pozostały przy życiu i zamieszkujący w Algierii współmałżonek pracownika algierskiego jest objęty zakresem podmiotowym tego postanowienia.

*4. W przedmiocie pytania drugiego: czy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu ma skutek bezpośredni?*

49. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postanowienie umowy między Unią Europejską a państwem trzecim ma skutek bezpośredni, jeżeli zawiera wyraźne i szczegółowo określone zobowiązanie, które nie jest, w odniesieniu do jego wykonania lub skutków, uzależnione od przyjęcia jakiegokolwiek późniejszego aktu. Aby ustalić, czy te kryteria są spełnione, należy zbadać treść postanowienia oraz przedmiot i charakter umowy, w tym jej cel<sup>25</sup>.

50. W pkt 34–40 niniejszej opinii wyjaśniono, że art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie do umożliwienia swobodnego przekazywania świadczeń rentowych i emerytalnych przysługujących ze względu na status członka rodziny pozostałego przy życiu. W pkt 41–48 niniejszej opinii wykazano, że jedyną możliwą do przyjęcia wykładnią tego postanowienia jest ta, w myśl której jego zakresem podmiotowym objęty jest zamieszkały w Algierii owdowiały współmałżonek pracownika narodowości algierskiej. Zgodnie z brzmieniem art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu taka osoba musi zatem mieć możliwość swobodnego przekazywania do Algierii, według stawek stosowanych na mocy ustawodawstwa państwa lub państw członkowskich będących dłużnikami, wszelkich świadczeń rentowych i emerytalnych przysługujących ze względu na status członka rodziny pozostałego przy życiu.

51. Sformułowaniu „mają prawo swobodnego przekazywania [...] według stawek stosowanych na mocy ustawodawstwa państwa lub państw członkowskich będących dłużnikami” należy nadać jego zwykłe znaczenie. Możliwość czynienia czegoś swobodnie oznacza możliwość czynienia tego bez ograniczeń lub kontroli. W związku z tym państwa członkowskie nie mogą stawiać przeszkód beneficjentowi świadczeń, który zamierza przekazać świadczenie rentowe lub emerytalne, ani też nakładać na niego w tym kontekście istotnych ograniczeń.

52. Jest jednak również jasne, że sformułowanie „według stawek stosowanych na mocy ustawodawstwa państwa lub państw członkowskich będących dłużnikami” ogranicza swobodne przekazywanie świadczeń rentowych i emerytalnych, do którego się odnosi. Pozostawia ono państwom członkowskim pewien zakres uznania, ponieważ zezwala im na uchwalanie przepisów służących dostosowaniu poziomu świadczeń rentowych lub emerytalnych, które mogą być przekazywane do Algierii<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 5 kwietnia 1995 r., Krid, C-103/94, EU:C:1995:97, pkt 21–24 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 czerwca 1998 r., Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>26</sup> Warto przede wszystkim zauważyć, że w wersji niderlandzkiej posłużono się słowem „koers”, które jest niemal zawsze wykorzystywane w odniesieniu do kursu wymiany, tak jak w przypadku terminu „wisselkoers” (kurs walutowy), lub do wartości rynkowej akcji i papierów wartościowych będących przedmiotem obrotu na giełdzie papierów wartościowych. Pozostałe wersje językowe są bardziej zbliżone do wersji angielskiej, gdyż posługują się odpowiednikami słowa „rate”, w rozumieniu kwoty, taryfy lub ceny.

53. SVB uważa, że art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nie może mieć skutku bezpośredniego, ponieważ nie nakłada on żadnych zobowiązań na właściwe organy państw członkowskich. Artykuł 67 ust. 1 stanowi, że „[k]ażde państwo członkowskie zapewnia pracownikom narodowości algierskiej [...] traktowanie wolne od jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do swoich własnych obywateli”. Z zakresu podmiotowego art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu wynika jasno, że – podobnie jak ma to miejsce w przypadku jego art. 67 ust. 1 – państwa członkowskie muszą wdrożyć to postanowienie i zapewnić jego przestrzeganie przez swoje właściwe organy krajowe<sup>27</sup>. Argumenty przytoczone w tym względzie przez SVB uważam zatem za nieprzekonujące.

54. SVB i rząd niderlandzki podnoszą, że skoro uchYLENIA klauzul zamieszkania w art. 7 rozporządzenia nr 883/2004 i w art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80 dokonano normami, które są bardziej wyraźne i szczegółowe aniżeli normy zawarte w art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, to owo postanowienie układu o stowarzyszeniu nie może mieć skutku bezpośredniego. Ten argument również mnie nie przekonuje. Okoliczność, że inne klauzule zostały zredagowane w odmienny sposób, nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcie, czy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nakłada wyraźne i szczegółowe zobowiązanie.

55. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem okoliczność, że art. 70 układu o stowarzyszeniu przewiduje, iż po wejściu w życie układu Rada Stowarzyszenia przyjmuje postanowienia w celu wykonania zasad określonych w art. 68, nie stanowi przeszkody dla bezpośredniej skuteczności art. 68 ust. 4<sup>28</sup>. W związku z tym argumenty przytoczone w tym względzie przez SVB również nie są przekonujące.

56. Proponuję zatem Trybunałowi, aby orzekł, że art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, w świetle brzmienia tego postanowienia, w związku z kontekstem, w jakim układ ten został zawarty, ma skutek bezpośredni, w związku z czym osoby, do których owo postanowienie się stosuje, mogą się na nie powołać bezpośrednio przed sądami państw członkowskich.

*5. W przedmiocie pytania trzeciego: czy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu stoi na przeszkodzie obniżeniu renty rodzinnej, które odzwierciedla fakt, że koszty utrzymania w Algierii są niższe niż w Niderlandach?*

57. Pytanie trzecie skłania do skupienia uwagi na wyrażeniu „według stawek stosowanych na mocy ustawodawstwa państwa lub państw członkowskich będących dłużnikami”, którym posłużono się w art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu. Wynika z niego, że państwa członkowskie dysponują zakresem uznania przy dostosowywaniu poziomu świadczeń rentowych i emerytalnych, które są przekazywane do Algierii<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Motywy układu o stowarzyszeniu zawierają zobowiązanie, z którego wynika, że państwa członkowskie zamierzają w pełni osiągnąć cele stowarzyszenia poprzez wdrożenie odpowiednich postanowień układu.

<sup>28</sup> Zobacz analogicznie: wyroki: z dnia 31 stycznia 1991 r., Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36, pkt 19; z dnia 5 kwietnia 1995 r., Krid, C-103/94, EU:C:1995:97, pkt 21–24 i przytoczone tam orzecznictwo; postanowienie z dnia 13 czerwca 2006 r., Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>29</sup> Zobacz pkt 52 niniejszej opinii. Zgadzam się z przytoczonym w pkt 15 niniejszej opinii orzecnictwem sądu odsyłającego, z którego wynika, że obniżenie kwoty świadczenia rentowego lub emerytalnego stanowi ograniczenie jego eksportu.

58. Artykuł 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu ustanawia zasadę przewidującą swobodne przekazywanie świadczeń rentowych i emerytalnych do Algierii. Jak wskazano w pkt 51 niniejszej opinii, możliwość czynienia czegoś swobodnie oznacza, że państwa członkowskie nie mogą stawiać przeszkód beneficjentowi świadczeń, który zamierza przekazać świadczenie rentowe lub emerytalne, ani też nakładać w tym względzie istotnych ograniczeń.

59. Gdyby państwo członkowskie mogło obniżyć do symbolicznej kwotę przekazywanego świadczenia rentowego lub emerytalnego, art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu byłby bezprzedmiotowy i pozbawiony skuteczności (*effet utile*)<sup>30</sup>, zaś osiągnięcie celu układu o stowarzyszeniu, jakim jest stopniowe ułatwienie przepływu pracowników, byłoby zagrożone<sup>31</sup>. Możliwość swobodnego przekazywania świadczeń rentowych i emerytalnych może się również przyczyniać do poprawy poziomu życia w Algierii. Jest to istotny aspekt, ponieważ w motywie drugim układu o stowarzyszeniu wskazano, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie pragną nawiązać stosunki oparte w szczególności na solidarności i wzajemnym rozwoju.

60. Niemniej jednak należy przyznać, że przedmiot i cel układu o stowarzyszeniu są znacznie bardziej ograniczone aniżeli przedmiot i cel art. 45–48 TFUE, które to postanowienia regulują swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nawet wówczas, gdy postanowienia umowy zawierają wyrażenia podobne do tych, które zostały użyte w traktatach Unii, nie uzasadnia to przełożenia na postanowienia takiej umowy wykładni przyjętej w kontekście wewnątrzunijnym<sup>32</sup>. Cel określony w art. 48 TFUE znajduje w obrębie Unii konkretny wyraz między innymi w art. 7 rozporządzenia nr 883/2004<sup>33</sup>, które nie ma zastosowania w analizowanych okolicznościach<sup>34</sup> i które jest w sposób wyraźny wyłączone przez art. 68 ust. 1 akapit trzeci układu o stowarzyszeniu. Istotne znaczenie ma również fakt, że Rada Stowarzyszenia nie przyjęła aktów wykonawczych przewidujących uchylenie klauzul zamieszkania podobne do tego, którego dokonano w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy decyzji nr 3/80. W związku z tym wnioski sformułowane przez Trybunał w orzecznictwie dotyczącym wykładni tych postanowień<sup>35</sup> nie mają zastosowania w niniejszej sprawie, zaś pod uwagę należy wziąć brzmienie art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu oraz kontekst, w jaki wpisuje się to postanowienie.

61. Przy dokonywaniu wykładni art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu pod uwagę należy wziąć jego art. 68 ust. 1, zgodnie z którym pracownicy narodowości algierskiej korzystają, w zakresie zabezpieczenia społecznego, z traktowania wolnego od jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do obywateli państw członkowskich, w których są zatrudnieni. Na rozprawie zainteresowane strony zostały poproszone o odniesienie się do kwestii, czy mające zastosowanie uregulowanie krajowe prowadzi do sprzecznej z art. 68 ust. 1

<sup>30</sup> Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 31 stycznia 1991 r., *Kziber*, C-18/90, EU:C:1991:36, pkt 18; z dnia 8 maja 2003 r., *Deutscher Handballbund*, C-438/00, EU:C:2003:255, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>31</sup> Zobacz pkt 45 niniejszej opinii. Nie przekonuje mnie argument rządu niderlandzkiego, jakoby w tym kontekście przedmiotem i celem układu o stowarzyszeniu miało być zniesienie barier administracyjnych.

<sup>32</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 lutego 1982 r., *Polydor i RSO Records*, 270/80, EU:C:1982:43, pkt 14, 15; z dnia 12 listopada 2009 r., *Grimme*, C-351/08, EU:C:2009:697, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>33</sup> Wyrok z dnia 19 września 2013 r., *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 51, 52 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>34</sup> Inaczej niż miało to miejsce na przykład w sytuacji analizowanej w wyroku z dnia 21 marca 2018 r., *Klein Schiphorst*, C-551/16, EU:C:2018:200, pkt 28, 29.

<sup>35</sup> Zobacz wyroki: z dnia 2 marca 1999 r., *Eddline El-Yassini*, C-416/96, EU:C:1999:107, pkt 61; z dnia 16 września 2015 r., *Komisja/Słowacja*, C-361/13, EU:C:2015:601, pkt 32; z dnia 16 czerwca 2022 r., *Komisja/Austria (Indeksacja świadczeń rodzinnych)*, C-328/20, EU:C:2022:468, pkt 43, 46, 47, 50 i przytoczone tam orzecznictwo. W tych wyrokach potwierdzono, że art. 67 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, iż wymaga on ścisłej równoważności kwot świadczeń rodzinnych wypłacanych przez państwo członkowskie pracownikom, których członkowie rodziny zamieszkują w tym państwie członkowskim, i pracownikom, których członkowie rodziny zamieszkują w innym państwie członkowskim. Różnice w sile nabywczej nie mogą uzasadniać wypłacania na rzecz tej pierwszej kategorii osób świadczeń w innej kwocie.

układu o stowarzyszeniu dyskryminacji pośredniej ze względu na przynależność państwową. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż zasada równego traktowania ze względu na przynależność państwową wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmiennie nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest uzasadnione<sup>36</sup>.

62. Artykuł 17 ust. 3 ANW przewiduje, że w przypadku gdy pozostały przy życiu członek rodziny przeprowadza się do Algierii, kwota otrzymywana z tytułu renty rodzinnej jest dostosowywana w ten sposób, iż zostaje obniżona o określoną wartość procentową. To dostosowanie dotyczy osób, które zamieszkują w Algierii, niezależnie od tego, czy posiadają obywatelstwo algierskie, niderlandzkie czy też oba te obywatelstwa. Z tej perspektywy nie występuje różnica w traktowaniu.

63. Mając na uwadze, że celem uregulowania krajowego jest zapewnienie, aby członkowie rodziny pozostali przy życiu otrzymywali dochód na pewnym podstawowym poziomie, który umożliwi im pokrycie kosztów utrzymania, oraz że porównywalność sytuacji należy badać w szczególności w kontekście celu przepisów ustanawiających różnice w traktowaniu<sup>37</sup>, można argumentować, jak na rozprawie czyniły to SVB i rząd niderlandzki, iż beneficjenci świadczeń zamieszkujący w Algierii nie znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją beneficjentów świadczeń zamieszkujących w Niderlandach, z czego wynika, że nie dochodzi ani do dyskryminacji bezpośredniej, ani pośredniej.

64. Jak jednak zauważyła Komisja, obniżenie wysokości świadczenia, gdy wyrazić je w bezwzględnej wartości pieniądza, stanowi różnicę w traktowaniu między osobami, które w dalszym ciągu zamieszkują w Niderlandach, a osobami, które zamieszkują w Algierii lub przeprowadzają się do tego państwa. Choć uregulowanie krajowe nie wprowadza żadnego rozróżnienia ze względu na przynależność państwową, to w praktyce jest prawdopodobne, że będzie ono wywierało wpływ przede wszystkim na obywateli algierskich, ponieważ prawdopodobieństwo zamieszkiwania w Algierii jest większe w przypadku osób pozostałych przy życiu po śmierci pracowników narodowości algierskiej, które są uprawnione do rozpatrywanej renty rodzinnej, niż w przypadku obywateli niderlandzkich. Prowadzi to do dyskryminacji pośredniej ze względu na przynależność państwową, chyba że środek jest uzasadniony względami niezależnymi od przynależności państwowej zainteresowanych pracowników i jest proporcjonalny do zgodnego z prawem celu<sup>38</sup>.

65. Niemniej jednak nie jestem przekonany, że art. 68 ust. 1 układu o stowarzyszeniu ma zastosowanie do przekazywania świadczeń rentowych i emerytalnych beneficjentom świadczeń zamieszkałym w Algierii oraz że tym samym zakazuje on w tym kontekście bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Po pierwsze, art. 68 ust. 1 układu o stowarzyszeniu dotyczy równego traktowania pracowników narodowości algierskiej zatrudnionych na terytorium państw członkowskich oraz członków ich rodzin, którzy z nimi zamieszkują. Z brzmienia tego postanowienia oraz z orzecznictwa Trybunału<sup>39</sup> wynika, że zakazuje ono dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w państwach członkowskich. Po drugie, owo postanowienie zostało obwarowane wyraźnym warunkiem,

<sup>36</sup> Zobacz na przykład analogicznie wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>37</sup> Zobacz analogicznie wyrok z dnia 18 listopada 2010 r., *Kleist*, C-356/09, EU:C:2010:703, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>38</sup> Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 14 lutego 1995 r., *Schumacker*, C-279/93, EU:C:1995:31, pkt 26–29, 39 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 maja 1996 r., *O'Flynn*, C-237/94, EU:C:1996:206, pkt 18–23 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>39</sup> Zobacz analogicznie: orzecznictwo przytoczone w przypisie 28 do niniejszej opinii; wyrok z dnia 20 marca 2001 r., *Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado*, C-33/99, EU:C:2001:176, pkt 56–58 i przytoczone tam orzecznictwo; postanowienie z dnia 17 kwietnia 2007 r., *El Youssfi*, C-276/06, EU:C:2007:215, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo.

zgodnie z którym obowiązuje ono z zastrzeżeniem kolejnych ustępów, w tym art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu. Racjonalna jest zatem wykładnia art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu jako normy dookreślającej prawo do równego traktowania wyrażone w jego art. 68 ust. 1. Po trzecie, zakres podmiotowy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu ogranicza się do pracowników narodowości algierskiej i ich współmałżonków pozostałych przy życiu po ich śmierci. W tym postanowieniu nie ma mowy o obywatelach państw członkowskich. W rzeczywistości nadaje ono tej pierwszej grupie przywilej, którego państwa członkowskie nie mają obowiązku przyznawać swoim własnym obywatelom.

66. Aby rozstrzygnąć kwestię zasygnalizowaną w pkt 57–60 niniejszej opinii, która dotyczy tego, jak można pogodzić ze sobą przysługujące pracownikowi narodowości algierskiej prawo do swobodnego przekazania świadczenia rentowego lub emerytalnego do Algierii z prawem państw członkowskich do określenia stawki tych świadczeń rentowych i emerytalnych w przypadku ich przekazywania, uważam, że należy ocenić, czy art. 17 ust. 3 ANW jest obiektywnie uzasadniony, oraz ustalić, czy wpływa on na samą istotę prawa do swobodnego przekazywania świadczeń, które art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu przyznaje pracownikom narodowości algierskiej i pozostałym przy życiu po ich śmierci członkom ich rodzin, którzy zamieszkują w Algierii, sprawiając, iż korzystanie z tego prawa staje się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione<sup>40</sup>.

67. Z postanowienia odsyłającego wynika, że wszystkie osoby mające miejsce zamieszkania w Niderlandach są ubezpieczone w rozumieniu ANW. Renta rodzinna przysługuje pozostałemu przy życiu członkowi rodziny ubezpieczonego, jeżeli ów pozostały przy życiu członek rodziny ma miejsce zamieszkania w Niderlandach w dniu śmierci ubezpieczonego. Pozostały przy życiu członek rodziny nie może być w wieku emerytalnym i musi: (i) mieć niepozostające w związku małżeńskim dziecko poniżej 18. roku życia, które nie jest członkiem gospodarstwa domowego innej osoby; lub (ii) być niezdolny do pracy. Na rozprawie rząd niderlandzki wyjaśnił, że wysokość świadczenia nie zależy od wartości żadnych odprowadzonych przez pracownika składek. Ponadto na rozprawie potwierdzono, że kwota świadczenia jest korygowana w celu uwzględnienia zmian wysokości dochodu uzyskiwanego przez beneficjenta świadczenia. Jego maksymalna kwota wynosi 70 % miesięcznego wynagrodzenia minimalnego netto w Niderlandach. Świadczenie jest dostosowywane w taki sposób, aby uwzględnić zmiany wynagrodzenia minimalnego, które jest z kolei regularnie waloryzowane z myślą o odzwierciedleniu między innymi stopy inflacji w Niderlandach, czyli – innymi słowy – wzrostu cen towarów i usług<sup>41</sup>.

68. Z powyższego wynika niezbicie, że celem renty rodzinnej jest zapewnienie, aby pozostały przy życiu członek rodziny, który nie jest jeszcze uprawniony do świadczenia emerytalnego i który ma na utrzymaniu dziecko lub ma mniejsze możliwości wykonywania pracy z powodu niezdolności do pracy, otrzymywał dochód podstawowy zestrojony z kosztami utrzymania. Przepisy krajowe przewidują, że w przypadku, gdy pozostały przy życiu członek rodziny przenosi się do Algierii, renta rodzinna jest dostosowywana w celu odzwierciedlenia niższych kosztów utrzymania w tym kraju<sup>42</sup>. Oznacza to, że zarówno beneficjent świadczenia zamieszkały w Algierii, jak i beneficjent świadczenia zamieszkały w Niderlandach otrzymuje dochód na porównywalnym poziomie, jeśli

<sup>40</sup> Zobacz analogicznie wyrok z dnia 27 września 2001 r., Głoszczuk, C-63/99, EU:C:2001:488, pkt 56.

<sup>41</sup> Z informacji udostępionych na stronie internetowej SVB wynika, że w pierwszych sześciu miesiącach 2023 r. maksymalna kwota netto tego świadczenia wynosiła około 1000 EUR miesięcznie.

<sup>42</sup> W postanowieniu odsyłającym brak jest elementów, z których wynikałoby, że omawiane obniżenie nie odzwierciedla w sposób właściwy różnicy kosztów utrzymania między Niderlandami a Algierią. Wskaźniki kosztów różnią się od siebie w zależności od źródła informacji. Według danych z serwisu Worlddata Niderlandy znajdowały się ostatnio na 23. pozycji, ze wskaźnikiem kosztów (w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki) na poziomie 90,0, podczas gdy Algieria znajdowała się na 87. pozycji, ze wskaźnikiem kosztów na poziomie 28,8.



wziąć pod uwagę siłę nabywczą w każdym z tych państw. Zgodnie z celem uregulowania krajowego każdy z nich otrzymuje dochód w wysokości mającej w założeniu zapewnić mu możliwość zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb.

69. Co do zasady obniżenie świadczenia rentowego lub emerytalnego o 60 % w przypadku jego przekazania do państwa trzeciego jest równoznaczne z nałożeniem na jego beneficjenta istotnego ograniczenia. Niemniej jednak w rozpatrywanych okolicznościach wydaje się, co musi zostać zweryfikowane przez sąd krajowy, że zgodnie z ANW beneficjent świadczenia jest uprawniony do i może oczekiwać otrzymania dochodu na podstawowym poziomie, odzwierciedlającym koszty utrzymania w państwie, w którym ma miejsce zamieszkania. W związku z tym nie jest ani nieracjonalne, ani nieoczekiwane, że rozpatrywane świadczenie może zostać dostosowane w celu odzwierciedlenia niższych kosztów utrzymania w danym państwie trzecim. Moim zdaniem ten czynnik stanowi kryterium obiektywne, mogące uzasadnić rozpatrywane ograniczenie, które nie jest ponadto zakazane na podstawie art. 68 ust. 1 układu o stowarzyszeniu ani na podstawie jakiegokolwiek innego jego postanowienia i które, w konkretnych okolicznościach niniejszej sprawy, nie wpływa na samą istotę prawa do swobodnego przekazywania świadczeń, przyznanego pracownikom narodowości algierskiej i pozostałym przy życiu po ich śmierci członkom ich rodzin w art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu.

70. Proponuję zatem Trybunałowi, aby orzekł, że, skoro przedmiot i cel układu o stowarzyszeniu są bardziej ograniczone aniżeli przedmiot i cel art. 45–48 TFUE, art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nie stoi na przeszkodzie dostosowaniu renty rodzinnej, które ma na celu zapewnienie beneficjentom świadczenia dochodu podstawowego zestrojonego z kosztami utrzymania, pod warunkiem, iż takie dostosowanie odzwierciedla w sposób właściwy różnice w kosztach utrzymania. To rozwiązanie pozwala ustanowić odpowiednią równowagę między prawem do swobodnego przekazywania świadczeń rentowych i emerytalnych do Algierii a zakresem uznania przysługującym państwom członkowskim przy określaniu stawek mających zastosowanie w przypadku takiego ich przekazywania.

### **C. Wnioski**

71. W świetle powyższego proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej, Niderlandy) odpowiedział następująco:

Artykuł 68 ust. 4 Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Algierską Republiką Ludowo-Demokratyczną, z drugiej strony, należy interpretować w ten sposób, że:

- 1) jego zakresem podmiotowym objęty jest zamieszkały w Algierii członek rodziny pozostały przy życiu po śmierci pracownika narodowości algierskiej; oraz
- 2) ma on skutek bezpośredni, w związku z czym osoby, do których to postanowienie się stosuje, mogą się na nie powołać bezpośrednio przed sądami państw członkowskich; oraz
- 3) nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym renta rodzinna, której wysokość jest określana w oparciu o koszty utrzymania w danym państwie członkowskim i której celem jest zapewnienie beneficjentom świadczenia dochodu na podstawowym poziomie, jest dostosowywana w celu odzwierciedlenia niższych kosztów utrzymania w Algierii.