



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANTHONY MICHAEL COLLINS
föredraget den 12 oktober 2023¹

Mål C-549/22

X

mot

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

(begäran om förhandsavgörande från Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för mål som rör social trygghet och offentliganställda, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Yttre förbindelser – Europa-Medelhavs associeringsavtal EU-Algeriet – Artikel 68.4 – Direkt effekt – Personligt tillämpningsområde – Efterlevande maka till en arbetstagare med algeriskt medborgarskap anställd i en medlemsstat – Export av en efterlevandeförmån till Algeriet – Minskning av förmånen – Diskriminering på grund av medborgarskap – Objektiv motivering för minskning som återspeglar skillnader i levnadskostnader”

I. Inledning

1. Klaganden, X, är bosatt i Algeriet. Eftersom hennes avlidne make arbetade i Nederländerna erhåller hon en efterlevandeförmån från Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Socialförsäkringsmyndigheten, Nederländerna) (nedan kallad SVB). Nederländerna har antagit lagstiftning som minskade storleken av efterlevandeförmånen som betalades till X på den grunden att levnadskostnaderna i Algeriet var lägre än i Nederländerna. X har angripit denna minskning i ett förfarande vid Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för mål som rör social trygghet och offentliganställda, Nederländerna). Den domstolen vill få klarlagt huruvida artikel 68.4 i Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Demokratiska folkrepubliken Algeriet, å andra sidan (nedan kallat associeringsavtalet)² utgör hinder för en sådan minskning.

¹ Originalspråk: engelska.

² EUT L 265, 2005, s. 2. Associeringsavtalet undertecknades den 22 april 2002. Det trädde i kraft den 1 september 2005.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

2. Artikel 68 i associeringsavtalet föreskriver följande:

”1. Om inte annat följer av följande punkter skall arbetstagare med algeriskt medborgarskap, och de av deras familjemedlemmar som bor tillsammans med dem, i fråga om social trygghet åtnjuta en behandling som är fri från diskriminering på grund av medborgarskap i förhållande till medborgarna i de medlemsstater där de är anställda.

Med social trygghet avses de sociala förmåner som avser bidrag vid sjukdom, moderskap, invaliditet och ålderdom samt till efterlevande och vid olycksfall i arbetet, yrkessjukdom, dödsfall och arbetslöshet samt familjebidrag.

Denna bestämmelse skall dock inte medföra att de andra samordningsreglerna enligt den gemenskapslagstiftning som grundas på artikel 42 i EG-fördraget blir tillämpliga, annat än på de villkor som fastställs i artikel 70 i detta avtal.

2. Alla försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder i olika medlemsstater skall för dessa arbetstagare läggas samman vid beräkning av pensioner och livräntor vid ålderdom och invaliditet samt till efterlevande, och av familjebidrag, ersättningar vid sjukdom och moderskap samt hälsovård för arbetstagarna själva och de av deras familjemedlemmar som är bosatta i gemenskapen.

3. Dessa arbetstagare skall erhålla familjebidrag för de familjemedlemmar som är bosatta inom gemenskapen.

4. Dessa arbetstagare skall fritt och till de växelkurser som den eller de utbetalande medlemsstaternas lagstiftning föreskriver till Algeriet kunna överföra alla pensioner och livräntor vid ålderdom, till efterlevande och vid olycksfall i arbetet eller yrkessjukdom samt vid invaliditet till följd av olycksfall i arbetet eller yrkessjukdom, dock med undantag av särskilda ersättningar som inte är av bidragskaraktär.

...”

3. Artikel 70 i associeringsavtalet har följande lydelse:

”1. Före utgången av det första året efter detta avtals ikraftträdande skall associeringsrådet anta bestämmelser som säkerställer tillämpningen av principerna i artikel 68.

2. Associeringsrådet skall besluta om förfarandena för ett administrativt samarbete genom vilket den förvaltning och kontroll säkerställs som är nödvändig för tillämpningen av de bestämmelser som nämns i punkt 1.”

B. Nederländsk rätt

4. Beslutet om hänskjutande anger att följande bestämmelser i nationell rätt har relevans.

5. Artikel 13.1 i Algemene Nabestaandenwet (lagen om allmän efterlevandeförsäkring) (nedan kallad ANW) anger följande:

”Försäkrad enligt bestämmelserna i denna lag är den som

- a. är bosatt,
- b. inte är bosatt, men betalar löneskatt för arbete som utförs i ett anställningsförhållande i Nederländerna eller på kontinentalsockeln.”

6. Artikel 14.1 ANW anger i relevant omfattning följande:

”Rätt till efterlevandeförmån föreligger för den efterlevande som:

- a. har ogift barn under 18 år som inte tillhör någon annans hushåll eller
- b. är arbetsförmögen.”

7. Artikel 17.1 ANW föreskriver följande:

”Efterlevandeförmånens bruttobelopp ska fastställas till ett så stort belopp att efter avdrag för löneskatt och sociala försäkringsavgifter som ska innehållas avseende detta belopp för en person som ännu inte uppnått pensionsålder, med beaktande endast av det allmänna skatteavdrag som avses i artikel 22 i Wet op de loonbelasting 1964 (1964 års lag om löneskatt), efterlevandeförmånens nettobelopp motsvarar 70 procent av nettominimilönen.”

8. Artikel 17.3 ANW föreskriver följande:

”För en efterlevande som bor utanför Nederländerna, i en av de andra medlemsstaterna i Europeiska unionen, i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz, uppgår bruttoförmånen till efterlevande till en procentsats som bestäms genom ministerförordning av det belopp som bestäms med stöd av första, andra eller femte stycket. Procentsatsen bestäms på ett sådant sätt att den speglar förhållandet mellan kostnadsnivån i det land där den efterlevande är bosatt och den i Nederländerna. Procentsatsen ska inte överstiga 100.”

9. I artikel 32 a 1 och 32 a 2 ANW föreskrivs följande:

”1. Den efterlevande har inte rätt till efterlevandeförmåner om han eller hon inte bor i Nederländerna den dag då den försäkrade personen avlider. ...

2. Första stycket gäller inte om den efterlevande ..., den dag då den försäkrade avlider, är bosatt i ett land där det på grundval av en konvention eller ett beslut av en internationell organisation kan finnas rätt till efterlevandeförmån ...”

III. De faktiska omständigheterna i det nationella målet, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

10. Den 1 januari 2000 trädde Wet beperking export uitkeringen (lagen om inskränkningar i rätten att exportera förmåner) i kraft. Den införde territorialitetsprincipen inom olika områden av lagstiftningen om social trygghet. Huvudregeln är att det inte föreligger någon rätt till en förmån eller att rätten till en förmån upphör när mottagaren bor utanför Nederländerna eller upphör att vara bosatt i den medlemsstaten. Undantag görs när en internationell konvention med mottagarens bosättningsland reglerar exporten av förmånen varigenom kontroller möjliggörs för att säkerställa att dessa förmåner utbetalas lagenligt. En sådan konvention föreligger inte mellan Nederländerna och Algeriet.

11. Enligt övergångsbestämmelser kunde en efterlevandeförmån som uppkommit för en mottagare före den 31 december 1999 exporteras även till ett land med vilket Nederländerna inte hade ingått en sådan konvention.

12. Den 1 juli 2012 trädde Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (lag om bosättningsprincipen i fråga om social trygghet) (nedan kallad Wwsz) i kraft. Enligt dess motivering avser Wwsz begränsa exporten, eller betalning utomlands, av sociala trygghetsförmåner utanför Europeiska unionen. I detta syfte ändrade den artikel 17.3 ANW.³ Wwsz avser att säkerställa att förmåner som beräknas med hänvisning till Nederländernas minimilön eller som täcker vissa kostnader ligger på nivån för levnadskostnaden i det land till vilket de exporteras. Mottagare som inte är bosatta i Nederländerna, i en annan medlemsstat, i en stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz erhåller således en förmån som beräknas som en procentandel av den efterlevandeförmån som de skulle erhålla om de bodde i Nederländerna.

13. För mottagare som bor i Nederländerna är efterlevandeförmånen 70 procent av den lagstadgade minimilönen i Nederländerna. För mottagare som är bosatta i Algeriet var förmånen 60 procent av den förmån som tillämpades i Nederländerna från 2013 och 40 procent från 2016.⁴ Dessa procentandelar avser återspegla levnadskostnaden i Algeriet i förhållande till levnadskostnaden i Nederländerna.

14. Klagandens avlidne make hade en anställning i Nederländerna. Enligt ANW var hon berättigad till efterlevandeförmån från den 1 januari 1999. Enligt övergångsbestämmelserna⁵ exporterades denna förmån till hennes bosättningsland Algeriet från den 1 januari 2000. Genom beslut den 19 september 2018 informerade SVB klaganden att hennes efterlevandeförmån med verkan från den 1 januari 2013 skulle minskas för att återspegla levnadskostnaden i Algeriet. I sitt överklagande till den hänskjutande domstolen har X gjort gällande att hon inte kan försörja sig till följd av denna minskning.

15. Enligt den hänskjutande domstolens fasta praxis är minskningen av en förmån på grund av tillämpningen av bosättningslandsprincipen en inskränkning av exporten av denna förmån. SVB har intagit ståndpunkten att artikel 68.4 i associeringsavtalet inte utgör hinder för en sådan inskränkning då den inte uttrycker en tydlig och exakt definierad skyldighet att tillåta export av

³ Punkt 8 i förevarande förslag till avgörande beaktar denna ändring.

⁴ Artikel 1 i Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 (2012 års förordning om principen om bosättningslandet i fråga om social trygghet) och bilagan till denna förordning.

⁵ Se punkt 11 i förevarande förslag till avgörande.

förmåner. Artikel 68.4 i associeringsavtalet har därför inte direkt effekt. Denna ståndpunkt överensstämmer med artikel 70 i associeringsavtalet som föreskriver att artikel 68 däri endast anger de allmänna principerna för associeringsrådets genomförande, vilket det inte har gjort.

16. Den hänskjutande domstolen konstaterar att tolkningen av artikel 68.4 i associeringsavtalet har betydelse för export av förmåner till Algeriet och för exporten av förmåner till andra länder med vilka Europeiska unionen har ingått avtal som innehåller en liknande bestämmelse.⁶ Nämnda domstol konstaterar även att Nederländernas lagstiftning som anpassar efterlevandeförmånens storlek till levnadskostnaden i det land där mottagaren är bosatt kan vara oförenlig med sådana bestämmelser. Den vilandeförklarade därför målet och hänsköt följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

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

Om så är fallet:

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

Om så är fallet:

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

17. SVB, den nederländska regeringen och Europeiska kommissionen har gett in skriftliga yttranden och besvarat domstolens skriftliga och muntliga frågor vid förhandlingen den 28 juni 2023.

IV. Bedömning

A. Parternas yttranden

18. SVB har hävdat att artikel 68.4 i associeringsavtalet har som syfte att säkerställa att valutarestriktioner inte hindrar ”arbetstagarnas” överföring av pensioner och livräntor. På grund av den uttryckliga hänvisningen till ”arbetstagare” ingår medlemmar i arbetstagarens familj såsom änka eller änklings inte i denna bestämmelses personkrets.

19. Enligt SVB har inte artikel 68.4 i associeringsavtalet direkt effekt då den inte föreskriver en tydlig och exakt definierad skyldighet för de institutioner som är ansvariga för tillhandahållandet av pensioner eller livräntor att överföra förmånens fulla belopp till den efterlevande maken till en arbetstagare som är bosatt i Algeriet. Det framgår av artikel 70 i associeringsavtalet att ytterligare

⁶ Se artikel 65.4 i Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan och Republiken Tunisien, å andra sidan (EGT L 97, 1998, s. 2), artikel 65.4 i Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan och Konungariket Marocko, å andra sidan (EGT L 70, 2000, s. 2) och artikel 64.1 andra strecksatsen i Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Staten Israel, å andra sidan (EGT L 147, 2000, s. 3).

åtgärder för genomförande krävs för att tillämpa artikel 68.4. Även om den senare bestämmelsen hade direkt effekt utgör varken dess lydelse eller sammanhang hinder för en anpassning av en efterlevandes förmån för att återspegla den lägre levnadskostnaden i Algeriet i jämförelse med Nederländerna. Den nederländska regeringen har samma uppfattning.⁷

20. Till stöd för sin uppfattning att artikel 68.4 i associeringsavtalet inte har direkt effekt hänvisar SVB och den nederländska regeringen till artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen⁸ med rubriken ”Upphävande av krav på bosättning”. Den anger att ”om annat inte föreskrivs i denna förordning, skall kontantförmåner enligt en eller flera medlemsstaters lagstiftning eller enligt denna förordning inte minskas, ändras, hållas inne, dras in eller förverkas med anledning av att mottagaren eller dennes familjemedlemmar är bosatta i en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen är belägen”.⁹ SVB har hävdade att denna bestämmelse liknar bestämmelsen om bortseende från krav på bosättning i artikel 6.1 första stycket i beslut nr 3/80 av associeringsrådet av den 19 september 1980 om tillämpning av EG-medlemsstaternas sociala trygghetssystem på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar (nedan kallat beslut nr 3/80).¹⁰ SVB och den nederländska regeringen har påstått att artikel 68.4 i associeringsavtalet inte kan likställas med en bestämmelse om upphävande av krav på bosättning, eftersom ordvalet är ett annat och otydligare.

21. Vid förhandlingen hävdade SVB och den nederländska regeringen att artikel 68.1 i associeringsavtalet inte är tillämplig på en förmånstagare som är bosatt i Algeriet, eftersom både lydelsen av denna bestämmelse och domstolens praxis visar att bestämmelsen uteslutande är tillämplig i ett inom Europeiska unionen internt sammanhang. Artikel 17.3 ANW innebär i vart fall inte diskriminering på grund av nationalitet, vare sig direkt eller indirekt, då levnadskostnaderna för bosatta i Nederländerna och Algeriet inte är jämförbara. Det är därför befogat att behandla de två personkategorierna olika.

22. Kommissionen har gjort gällande att den personkrets som omfattas av artikel 68.4 i associeringsavtalet innefattar en arbetstagares efterlevande make som är bosatt i Algeriet och som önskar exportera sin efterlevandeförmån till detta land. Denna tolkning är i linje med målet och sammanhanget för associeringsavtalet. Medan artikel 68.4 i associeringsavtalet är tillräckligt klar och exakt för att ha direkt effekt drar kommissionen slutsatsen av orden ”till de växelkurser som den eller de utbetalande medlemsstaternas lagstiftning föreskriver” att denna bestämmelse inte utgör hinder för överföring av en efterlevandeförmån med ett reducerat belopp för att återspegla den lägre levnadskostnaden i Algeriet. Vid förhandlingen klarlade kommissionen att den anser att ANW kan verka till nackdel för fler algeriska medborgare än nederländska medborgare men att sådan skillnad i behandlingen är objektivt motiverad och därför inte är förbjuden enligt associeringsavtalet.

⁷ Den nederländska regeringen har inte tagit ställning till den första frågan.

⁸ EUT L 166, 2004, s. 1.

⁹ Artikel 70 i förordning nr 883/2004 anger att artikel 7 däri inte ska tillämpas på särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som anges i bilaga X till denna förordning. Såvitt gäller Nederländerna är de angivna förmånerna de som betalas enligt Wet werk en arbeidsondersteuning jonghandicapt en van 24 april 1997 (Wet Wajong) (lagen om arbets- och anställningsstöd för unga personer med funktionsnedsättning av den 24 april 1997) och enligt Toeslagenwet van 6 november 1986 (TW) (lagen om tilläggsförmåner av den 6 november 1986).

¹⁰ EGT C 110, 1983, s. 60. Artikel 6.1 i detta beslut anger följande: ”Om något annat inte föreskrivs i detta beslut får kontantförmåner vid invaliditet, ålderdom eller till efterlevande, pensioner vid olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar samt förmåner vid dödsfall vilka förvärvats enligt en eller flera medlemsstaters lagstiftning inte minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att mottagaren är bosatt inom en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen finns. Föregående stycke skall även gälla förmåner som utges som engångsbelopp när en efterlevande make, som hade rätt till efterlevandepension, gifter om sig.”

B. Bedömning

23. Genom de tre frågorna ber den hänskjutande domstolen EU-domstolen att tolka artikel 68.4 i associeringsavtalet. Den första frågan rör vilken personkrets som omfattas av denna bestämmelses tillämpningsområde, i synnerhet huruvida den är tillämplig på en arbetstagares efterlevande make som är bosatt i Algeriet. Den andra frågan söker fastställa huruvida denna bestämmelse har direkt effekt och den tredje frågan huruvida den utgör hinder för en reducering av en efterlevandeförmån för att återspegla levnadskostnaden i Algeriet.

24. Innan dessa frågor behandlas föreligger först två generella frågeställningar. Den första rör inverkan av rådets beslut av den 21 oktober 2010 om Europeiska unionens ståndpunkt i det associeringsråd som inrättats genom Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Demokratiska folkrepubliken Algeriet, å andra sidan, vad gäller antagandet av bestämmelser om samordning av de sociala trygghetssystemen (nedan kallat rådets beslut 2010/699).¹¹ Den andra rör SVB:s påstående att målet för artikel 68.4 i associeringsavtalet är begränsat till avskaffandet av valutarestriktioner.

1. Inverkan av rådets beslut 2010/699

25. Artikel 94 i associeringsavtalet ger associeringsrådet, som ska bestå av medlemmar av Europeiska unionens råd och ledamöter av kommissionen, å ena sidan, och medlemmar av Algeriets regering, å andra sidan, befogenhet att fatta beslut för att nå målen för detta avtal. Associeringsrådet fattar sina beslut och avger sina rekommendationer genom samförstånd.¹²

26. Enligt artikel 68.1 tredje stycket i associeringsavtalet ska denna bestämmelse inte medföra att de andra samordningsreglerna enligt den unionslagstiftning som grundas på artikel 42 EG¹³ blir tillämpliga, annat än på de villkor som fastställs i artikel 70 i detta avtal, det vill säga genom genomförande av bestämmelser som antas av associeringsrådet.

27. Rådets beslut 2010/699 antogs den 21 oktober 2010. Det ger uttryck för den ståndpunkt som Europeiska unionen förväntas inta i associeringsrådet för genomförande av artiklarna 68–71 i associeringsavtalet.¹⁴ Utkastet till genomförandebeslut definierar centrala termer såsom "arbetstagare", "familjemedlem", "förmåner" och "förmåner som får exporteras". Artikel 4.1 i utkastet till genomförandebeslut, som genomför artikel 68.4 i associeringsavtalet, har rubriken "Undantag från krav på bosättning" och anger följande:

"Förmåner som får exporteras enligt artikel 1.1 i och som personer enligt artikel 2 a och 2 c har rätt till får inte minskas, ändras, hållas inne, dras in eller förverkas på grund av att förmånstagaren i) i fråga om förmåner enligt en medlemsstats lagstiftning är bosatt inom algeriskt territorium, eller ii) i fråga om förmåner enligt Algeriets lagstiftning är bosatt inom en medlemsstats territorium."

¹¹ EUT L 306, 2010, s. 14.

¹² Artikel 10.1 i beslut nr 1/2007 av associeringsrådet EU–Algeriet av den 24 april 2007 om antagande av associeringsrådets arbetsordning (EUT L 111, 2007, s. 74).

¹³ Förordning nr 883/2004, som samordnar medlemsstaternas sociala trygghetssystem för att garantera att rätten till fri rörlighet för personer kan utövas effektivt, antogs på grundval av artikel 42 EG, nu artikel 48 FEUF.

¹⁴ Se associeringsrådets utkast till beslut som är fogat till rådets beslut 2010/699 (nedan kallat utkastet till genomförandebeslut).

28. Vilken inverkan, om någon, har dessa bestämmelser i utkastet till genomförandebeslut på tolkningen av artikel 68.4 i associeringsavtalet?

29. Rådets beslut 2010/699 antogs på grundval av artikel 79.2 b FEUF jämförd med artikel 218.9 däri, som avser antagande av beslut att fastställa de ståndpunkter som Europeiska unionen kan anta i ett organ som inrättats enligt ett avtal med tredjeländer. I artikel 288 fjärde stycket FEUF föreskrivs att "[e]tt beslut är till alla delar bindande". Domstolen har förklarat att sådana beslut binder medlemsstaterna när de förhandlar villkoren för ett slutligt genomförandebeslut.¹⁵

30. Artikel 1 i rådets beslut 2010/699 anger att den ståndpunkt som Europeiska unionen ska inta i associeringsrådet om tillämpningen av artikel 70 i avtalet ska grundas på det bilagda utkastet till genomförandebeslut. Orden "ska grundas på" antyder att Europeiska unionens ståndpunkt kan avvika från utkastet till genomförandebeslut i vissa avseenden. Eftersom rådets beslut 2010/699 antogs för mer än ett årtionde senare är ett sådant antagande rimligt.

31. Artikel 11 i utkastet till genomförandebeslut föreskriver att inga rättigheter ska förvärvas enligt detta beslut för en period före den dag då beslutet träder i kraft. Som nämnts i punkt 25 i förevarande förslag till avgörande har inte utkastet till genomförandebeslut bindande verkan förrän det antas av den behöriga lagstiftaren, det vill säga associeringsrådet.¹⁶

32. Mot denna bakgrund anser jag att man inte kan anta att artikel 68.4 i associeringsavtalet har samma innebörd som artikel 4.1 i utkastet till genomförandebeslut, eftersom detta antagande skulle kringgå lagstiftningsförfarandet och på förhand avgöra dess utgång.¹⁷ Utkastet till genomförandebeslut kan som mest bidra vid tolkningen av artikel 68.4 i associeringsavtalet men det kan inte åsidosätta dess ordalydelse.¹⁸ Detta konstaterande gäller i lika mån förslaget till rådets beslut om gemenskapens ståndpunkt i det associeringsråd som inrättats genom Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan, och Demokratiska folkrepubliken Algeriet å andra sidan, vad avser antagandet av bestämmelser om samordning av de sociala trygghetssystemen, som omnämns i beslutet om hänskjutande.¹⁹

2. Målet för artikel 68.4 i associeringsavtalet

33. SVB har påstått att målet för denna bestämmelse är begränsat till avskaffandet av valutarestriktioner i samband med överföring av pensioner och livräntor.

34. Artikel 68.4 i associeringsavtalet anger inte uttryckligt detta mål. Frågan uppkommer huruvida SVB:s tolkning får stöd av en kontextuell analys. Artikel 1.2 i associeringsavtalet anger att målen för avtalet bland annat är att utveckla handeln och säkerställa förbättrade och balanserade ekonomiska och sociala förbindelser mellan parterna. Avdelning VI i detta avtal har rubriken "Socialt och kulturellt samarbete". Kapitel 1 däri behandlar arbetstagares rättigheter.

¹⁵ Se, analogt, dom av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland (C-620/16, EU:C:2019:256, punkt 78).

¹⁶ Se också ingressen till och artikel 13 i utkastet till genomförandebeslut.

¹⁷ Se, analogt, dom av den 26 maj 2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346, punkt 91).

¹⁸ Se punkt 39 i förevarande förslag till avgörande.

¹⁹ KOM(2007) 790 slutlig av den 12 december 2007 (nedan kallat förslaget till rådets beslut om samordning av de sociala systemen i Algeriet och Europeiska unionen).

Dess bestämmelser avser och syftar till att åstadkomma framsteg inom området för rörlighet för arbetstagare och lika behandling och social integrering av algeriska och EU-medborgare som lagligen bor på deras värdstaters territorium.²⁰

35. Artikel 67.1 föreskriver att den behandling som en medlemsstat ger de arbetstagare med algeriskt medborgarskap som är anställda på dess territorium skall vara fri från diskriminering på grund av medborgarskap i förhållande till de egna medborgarna när det gäller arbetsvillkor, lön och uppsägning. Artikel 67.3 föreskriver en motsvarande skyldighet för Algeriet.

36. Genom artikel 68.1 i associeringsavtalet ska arbetstagare med algeriskt medborgarskap, och de av deras familjemedlemmar som bor tillsammans med dem, i fråga om social trygghet åtnjuta en behandling som är fri från diskriminering på grund av medborgarskap i förhållande till medborgarna i de medlemsstater där de är anställda. Social trygghet innefattar specifikt efterlevandeförmåner. Artikel 68.1 i associeringsavtalet uttalar att den gäller om inte annat följer av efterföljande punkter i artikel 68.

37. Artikel 68.2 i associeringsavtalet föreskriver att alla försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder i olika medlemsstater som fullgjorts av arbetstagare ska för dessa arbetstagare läggas samman vid beräkning av pensioner och livräntor, inbegripet ”efterlevandeförmåner”. Artikel 68.4 i associeringsavtalet hänvisar till fri överföring av pensioner och livräntor till Algeriet ”till efterlevande”. Artikel 68.5 föreskriver motsvarande skyldighet för Algeriet avseende medborgare i medlemsstaterna.

38. Artiklarna 67 och 68 i kapitel 1 i avdelning VI i associeringsavtalet inriktar sig följaktligen på rörligheten för arbetstagare och deras lika behandling i jämförelse med medborgare i medlemsstaterna, vilket bekräftas av förslaget till rådets beslut om samordning av sociala trygghetssystem i Algeriet och Europeiska unionen och utkastet till genomförandebeslut.²¹ Kapitel 1 i avdelning IV i associeringsavtalet behandlar löpande betalningar och kapitalrörelser. Man kunde förvänta sig att detta kapitel skulle innehålla bestämmelser om avskaffande av valutarestriktioner.

39. Undantaget för särskilda förmåner som inte är av bidragskaraktär i artikel 68.4 i associeringsavtalet skulle dessutom vara ologiskt om denna bestämmelses enda syfte var begränsat till avskaffande av valutarestriktioner. Dessa förmåner undantogs från tillämpning av bestämmelser om bortseende från kravet på bosättning i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare

²⁰ Associeringsavtalet föregicks av samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Demokratiska folkrepubliken Algeriet (EGT L 263, 1978, s. 2) som trädde i kraft den 1 november 1978. Detta avtal innehöll liknande bestämmelser om arbetsförhållanden: nämligen artiklarna 38 och 39 i avdelning III, med rubriken ”Samarbete i fråga om arbetskraft”. Artikel 39.4, som motsvarar artikel 68.4 i associeringsavtalet, föreskriver följande: ”Dessa arbetstagare skall fritt och till de växelkurser som den eller de utbetalande medlemsstaternas lagstiftning föreskriver till Algeriet kunna överföra alla pensioner och livräntor vid ålderdom, till efterlevande och vid olycksfall i arbetet eller yrkessjukdom samt vid invaliditet till följd av olycksfall i arbetet eller yrkessjukdom.” Den enda sakliga skillnaden mellan de två bestämmelserna är uteslutandet av särskilda icke-avgiftsbelagda förmåner från tillämpningsområdet för artikel 68.4 i associeringsavtalet.

²¹ Se avsnittet i motiveringen till detta förslag med rubriken ”Konsekvensbedömning”: ”Syftet med [artiklarna 67–71] som rör social trygghet är att ge arbetstagare från associerade länder rätt till vissa socialförsäkringsförmåner enligt den eller de medlemsstaters lagstiftning som de omfattas eller har omfattats av.”

eller deras familjer flyttar inom gemenskapen²² och från förordning nr 883/2004.²³ Detta förhållande ger ytterligare stöd för uppfattningen att artikel 68.4 i associeringsavtalet behandlar alla frågor som har samband med överförbarheten av pensioner och livräntor mot bakgrund av mottagarens bosättningsort och inte begränsas till avskaffande av valutarestriktioner. I detta sammanhang är det också av betydelse att varken förslaget till rådets beslut om samordning av de sociala skyddssystemen i Algeriet och Europeiska unionen eller utkastet till genomförandebeslut uttryckligt hänvisar till avskaffande av valutarestriktioner.

40. Mot denna bakgrund är det osannolikt att syftet med artikel 68.4 i associeringsavtalet är begränsat till avskaffande av valutarestriktioner avseende pensioner och livräntor som överförs till Algeriet.

3. Den första frågan: ingår en efterlevande till en arbetstagarare i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 68.4 i associeringsavtalet?

41. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida termen ”arbetstagarare” i artikel 68.4 i associeringsavtalet innefattar en arbetstagarares efterlevande maka såsom klaganden.

42. Som framgår av beslutet om hänskjutande anser parterna i det nationella målet att förmånen i fråga omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 68 i associeringsavtalet. De anser också att den inte är en särskild förmån av bidragskaraktär vid tillämpningen av artikel 68.4 i detta avtal.

43. Efterlevandes förmåner och pensioner har två huvudändamål. För det första skyddar de änklings- och änkor mot risken för fattigdom genom att kompensera för snabb nedgång i den disponibla inkomsten till låga absoluta nivåer. Detta är det huvudsakliga syftet med efterlevandeförmånen i fråga. För det andra bidrar de till att försäkra sig mot en minskning av den disponibla inkomsten i förhållande till den situation som rådde före en makes frånfälle på samma sätt som ålderspensioner bidrar till att undvika en snabb nedgång i inkomst vid pensionering. Dessa konsumtionsutjämnande mål syftar således till att bevara förmånstagarnas levnadsstandard.

44. Ställning som efterlevande och efterlevandeförmåner uppkommer till sin natur vid en arbetstagarares frånfälle och tillfaller en efterlevande. I den omfattning som artikel 68.4 i associeringsavtalet avser den fria överförbarheten av pensioner och livräntor avseende ställning som efterlevande skulle denna bestämmelse förlora sin ändamålsenliga verkan om arbetstagarares efterlevande som har rätt till efterlevandeförmåner vore undantagna från dess personliga tillämpningsområde. Det skulle också vara ologiskt om, efter att ha kunnat räkna samman försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder för beräkning av pensioner och livräntor avseende efterlevandeförmåner enligt artikel 68.2 i associeringsavtalet, endast arbetstagararen hade rätten att överföra dessa förmåner till Algeriet.²⁴

²² EGT L 149, 1971, s. 2; se artikel 4.2a, artikel 10a.1 i och bilaga IIa till denna förordning efter ändring genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 647/2005 av den 13 april 2005 (EUT L 117, 2005, s. 1). Förordning nr 1408/71 var tillämplig på medborgare i tredjeland genom rådets förordning (EG) nr 859/2003 av den 14 maj 2003 om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 och förordning (EEG) nr 574/72 till att gälla de medborgare i tredjeland som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser (EUT L 124, 2003, s. 1).

²³ Se artiklarna 7 och 70 i och bilaga X till denna förordning som är tillämplig på medborgare i tredjeland genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (EUT L 344, 2010, s. 1).

²⁴ Se, analogt, dom av den 5 april 1995, Krid (C-103/94, EU:C:1995:97, punkt 40).

45. Möjligheten att överföra pensioner eller livräntor avseende ålderdom eller invaliditet till Algeriet är särskilt betydelsefull för pensionerade arbetstagare med algeriskt medborgarskap eller deras efterlevande makar. Denna fria överförbarhet motiverar sannolikt arbetstagare med algeriskt medborgarskap att söka anställning i en medlemsstat. Detsamma gäller den efterlevande maken till en sådan arbetstagare som förväntar sig att han eller hon kan överföra en efterlevandeförmån till Algeriet. En tolkning att den efterlevande maken till en arbetstagare ingår i den personkrets som omfattas av artikel 68.4 i associeringsavtalet underlättar således arbetstagares rörlighet.

46. Medan artikel 68.4 i associeringsavtalet inte uttryckligt föreskriver krav som avser mottagarens bosättningsland råder inte någon tvekan om att möjligheten att överföra pensioner eller livräntor ”till Algeriet” inbegriper förhållandena för en efterlevande till en arbetstagare med algeriskt medborgarskap som är berättigad till efterlevandeförmån i en medlemsstat och flyttar för att bosätta sig i Algeriet. Det finns inte någon annan rimlig förklaring för användningen av dessa ord.

47. SVB:s påstående att artikel 68.4 i associeringsavtalet föreskriver ett krav att den efterlevande ska vara bosatt i en medlemsstat då artikel 68.1 däri hänvisar till arbetstagare med algeriskt medborgarskap och ”deras familjemedlemmar som bor tillsammans med dem” är inte övertygande då det skulle beröva orden ”fritt kunna överföra till Algeriet” i artikel 68.4 deras vanliga betydelse och frånta denna bestämmelse dess ändamålsenliga verkan.

48. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen tolkar artikel 68.4 i associeringsavtalet på det sättet att den efterlevande maken till en algerisk arbetstagare som är bosatt i Algeriet ingår i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

4. Den andra frågan: har artikel 68.4 i associeringsavtalet direkt effekt?

49. Enligt fast rättspraxis har en bestämmelse i ett avtal mellan Europeiska unionen och ett tredjeland direkt effekt när den innebär en klar och precis skyldighet vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av utfärdandet av ytterligare rättsakter. Detta kräver en prövning av bestämmelsens ordalydelse och avtalets föremål och art, inbegripet dess syfte.²⁵

50. Punkterna 34–40 i förevarande förslag till avgörande förklarar att artikel 68.4 i associeringsavtalet ålägger medlemsstaterna en skyldighet att tillåta fri överföring av pensioner och livräntor avseende ställning som efterlevande. Punkterna 41–48 i förevarande förslag till avgörande visar att den enda rimliga tolkningen av denna bestämmelse är att den efterlevande maken till en arbetstagare med algeriskt medborgarskap som bor i Algeriet omfattas av dess personliga tillämpningsområde. Enligt ordalydelsen i artikel 68.4 i associeringsavtalet ska en sådan person fritt och till de växelkurser som den eller de utbetalande medlemsstaternas lagstiftning föreskriver till Algeriet kunna överföra alla pensioner och livräntor med avseende på ställningen som efterlevande.

²⁵ Se, till exempel, dom av den 5 april 1995, Krid (C-103/94, EU:C:1995:97, punkterna 21–24 och där angiven rättspraxis) och dom av den 16 juni 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

51. Orden ”skall fritt och till de växelkurser som den eller de utbetalande medlemsstaternas lagstiftning föreskriver” ska ges deras vanliga betydelse. Möjligheten att göra något fritt betyder att det kan göras utan begränsning eller kontroll. Medlemsstaterna får därför inte ställa hinder i vägen för en mottagare som vill överföra en pension eller livränta eller föreskriva materiella begränsningar för honom eller henne i detta avseende.

52. Det är emellertid också klart att orden ”till de växelkurser som den eller de utbetalande medlemsstaternas lagstiftning föreskriver” avser den fria överförbarheten av pensioner och livräntor som de behandlar. De ger medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning genom att de genom lagstiftning kan anpassa nivån för pensioner eller livräntor som kan överföras till Algeriet.²⁶

53. Enligt SVB kan inte artikel 68.4 i associeringsavtalet ha direkt effekt då den inte ålägger medlemsstaternas behöriga myndigheter några skyldigheter. Artikel 67.1 anger att ”den behandling som en medlemsstat ger de arbetstagare med algeriskt medborgarskap ... skall vara fri från diskriminering på grund av medborgarskap i förhållande till de egna medborgarna”. Det framgår klart av det materiella tillämpningsområdet för artikel 68.4 i associeringsavtalet att i likhet med artikel 67.1 däri ska medlemsstaterna genomföra den och säkerställa att deras behöriga myndigheter efterlever den.²⁷ Jag anser därför att SVB:s påstående under denna rubrik inte är övertygande.

54. SVB och den nederländska regeringen har hävdat att då bestämmelserna om upphävande av krav på bosättning i artikel 7 i förordning nr 883/2004 och artikel 6.1 i beslut nr 3/80 är tydligare och mer exakta än i artikel 68.4 i associeringsavtalet kan inte den senare bestämmelsen ha direkt effekt. Jag är inte heller övertygad av detta påstående. Förhållandet att andra bestämmelser har utformats annorlunda kan inte ha någon inverkan på huruvida artikel 68.4 i associeringsavtalet föreskriver en klar och exakt skyldighet.

55. Enligt fast rättspraxis utgör förhållandet att artikel 70 i associeringsavtalet föreskriver att associeringsrådet efter avtalets ikraftträdande ska anta bestämmelser om genomförande av de principer som fastställs i artikel 68 inget hinder för direkt effekt av artikel 68.4.²⁸ SVB:s påståenden i detta avseende är således inte övertygande.

56. Jag föreslår därför domstolen att mot bakgrund av ordalydelsen i artikel 68.4 i associeringsavtalet, tolkad utifrån det sammanhang avtalet ingicks i, ge denna bestämmelse direkt effekt på det sättet att personer som den är tillämplig på har rätt att åberopa den direkt vid domstolarna i medlemsstaterna.

²⁶ Det kan vara värt att framhålla att den nederländska språkversionen av dessa ord använder ordet ”*koers*”, som nästan utan undantag används för att beteckna en omräkningskurs såsom i ”*wisselkoers*” (växelkurs) eller marknadsvärdet för aktier och värdepapper som handlas på en fondbörs. Andra språkversioner följer den engelska språkversionen närmare genom att använda motsvarande ord för ”rate” i betydelsen belopp, tariff eller pris.

²⁷ Skälen i associeringsavtalet innehåller ett åtagande att medlemsstaterna önskar uppnå målen med associeringen till fullo genom att genomföra de relevanta bestämmelserna i avtalet.

²⁸ Se, analogt, dom av den 31 januari 1991, Kziber (C-18/90, EU:C:1991:36, punkt 19), dom av den 5 april 1995, Krid (C-103/94, EU:C:1995:97, punkterna 21–24 och där angiven rättspraxis) och dom av den 13 juni 2006, Echouikh (C-336/05, EU:C:2006:394, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

5. Den tredje frågan: utgör artikel 68.4 i associeringsavtalet hinder för en minskning av en efterlevandeförmån för att återspegla förhållandet att levnadskostnaderna i Algeriet är lägre än i Nederländerna?

57. Den tredje frågan inriktar sig på orden ”till de växelkurser som den eller de utbetalande medlemsstaternas lagstiftning föreskriver” i artikel 68.4 i associeringsavtalet. Dessa ord visar att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning att anpassa nivån för pensioner och livräntor vid överföring av dem till Algeriet.²⁹

58. Artikel 68.4 i associeringsavtalet fastställer principen att pensioner och livräntor fritt kan överföras till Algeriet. Som konstateras i punkt 51 i förevarande förslag till avgörande betyder möjligheten att göra något fritt att medlemsstaterna inte får ställa hinder i vägen för en mottagare som önskar överföra en pension eller livränta eller föreskriva materiella begränsningar i detta avseende.

59. Om det vore möjligt för en medlemsstat att minska en pension eller livränta till ett nominellt värde vid dess överföring skulle artikel 68.4 i associeringsavtalet förlora sitt syfte och ändamålsenliga verkan³⁰ och uppnåendet av associeringsavtalets mål att gradvis underlätta arbetstagares rörlighet skulle äventyras.³¹ Den fria överförbarheten av pensioner och livräntor bidrar sannolikt också till att förbättra levnadsstandarden i Algeriet. Detta är en relevant synpunkt, eftersom det andra skälet i associeringsavtalet anger att Europeiska unionen och medlemsstaterna önskar upprätta förbindelser grundade på bland annat solidaritet och gemensam utveckling.

60. Det är ändå viktigt att bekräfta att föremålet för och syftet med associeringsavtalet är långt mer begränsade än enligt artiklarna 45–48 FEUF, som gäller fri rörlighet för arbetstagare i Europeiska unionen. Även om bestämmelserna i ett avtal liknar dem som anges i unionsfördragen motiverar inte detta enligt fast rättspraxis tillämpning av den rättspraxis som avser ett internt sammanhang inom Europeiska unionen på bestämmelserna i detta avtal.³² Det mål som anges i artikel 48 FEUF kommer till konkret uttryck inom Europeiska unionen i bland annat artikel 7 i förordning nr 883/2004,³³ som inte är tillämplig i förevarande sammanhang³⁴ och uttryckligt undantas i artikel 68.1 tredje stycket i associeringsavtalet. Det är också av betydelse att associeringsrådet inte har antagit genomförandebestämmelser som innefattar en bestämmelse om upphävande av krav på bosättning som liknar den i artikel 6.1 första stycket i beslut nr 3/80. Följden blir att de slutsatser som domstolen dragit i sin praxis som avser

²⁹ Se punkt 52 i förevarande förslag till avgörande. Jag delar den hänskjutande domstolens praxis som nämns i punkt 15 i detta förslag till avgörande enligt vilken en minskning av pensionen eller livräntan är en inskränkning av deras export.

³⁰ Se, analogt, dom av den 31 januari 1991, Kziber (C-18/90, EU:C:1991:36, punkt 18) och dom av den 8 maj 2003, Deutscher Handballbund (C-438/00, EU:C:2003:255, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

³¹ Se punkt 45 i förevarande förslag till avgörande. Jag är inte övertygad av den nederländska regeringens påstående att föremålet för och syftet med associeringsavtalet i detta sammanhang är att avskaffa administrativa hinder.

³² Se, till exempel, dom av den 9 februari 1982, Polydor och RSO Records (270/80, EU:C:1982:43, punkterna 14 och 15) och dom av den 12 november 2009, Grimme (C-351/08, EU:C:2009:697, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

³³ Dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkterna 51 och 52 och där angiven rättspraxis).

³⁴ Till skillnad från den situation som rädde exempelvis under omständigheterna för domen av den 21 mars 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, punkterna 28 och 29).

tolkningen av dessa bestämmelser³⁵ inte är tillämpliga i förevarande mål och att det är ordalydelsen i artikel 68.4 i associeringsavtalet och sammanhanget i vilket den förekommer som ska tas i beaktande.

61. Artikel 68.4 i associeringsavtalet ska tolkas mot bakgrund av artikel 68.1 däri enligt vilken arbetstagare med algeriskt medborgarskap i fråga om social trygghet ska åtnjuta en behandling som är fri från diskriminering på grund av medborgarskap i förhållande till medborgarna i de medlemsstater där de är anställda. Vid förhandlingen gavs berörda parter tillfälle att behandla frågan huruvida den aktuella nationella rätten föranleder indirekt diskriminering på grund av nationalitet i strid med artikel 68.1 i associeringsavtalet. Enligt fast rättspraxis kräver principen om lika behandling på grund av nationalitet att jämförbara situationer inte ska behandlas olika och att olika situationer inte ska behandlas på samma sätt såvida inte sådan behandling är motiverad.³⁶

62. Enligt artikel 17.3 ANW anpassas det belopp, som mottas genom efterlevandeförmån, med tillämpning av en procentuell minskning om en efterlevande flyttar till Algeriet. Denna anpassning påverkar dem som är bosatta i Algeriet oavsett om de har algeriskt eller nederländskt medborgarskap eller båda. Sett från denna utgångspunkt föreligger ingen skillnad i behandling.

63. Med beaktande av att målet för den nationella lagstiftningen är att säkerställa att efterlevande erhåller en grundinkomst som täckning för deras levnadskostnader och att jämförbarheten av situationer ska prövas bland annat med hänsyn till föremålet för de regler som medför skillnaden i behandling³⁷ kan det göras gällande, som SVB och den nederländska regeringen hävdade vid förhandlingen, att mottagare som bor i Algeriet inte är i en jämförbar situation med dem som lever i Nederländerna och att därför varken direkt eller indirekt diskriminering föreligger.

64. Som kommissionen emellertid har anfört utgör en minskning i absoluta finansiella termer en skillnad i behandling mellan dem som fortsätter att bo i Nederländerna och dem som lever i eller flyttar till Algeriet. Fastän den nationella lagstiftningen inte gör någon skillnad på grund av medborgarskap riskerar den i praktiken att i huvudsak att påverka Algeriska medborgare, eftersom efterlevande till arbetstagare med algeriskt medborgarskap som har rätt till efterlevandeförmånen i fråga mer sannolikt är bosatta i Algeriet än nederländska medborgare. Detta föranleder indirekt diskriminering på grund av medborgarskap såvida inte bestämmelsen motiveras av ändamål som är oberoende av de berörda arbetstagarnas medborgarskap och står i proportion till ett legitimt mål.³⁸

65. Hur det än förhåller sig därmed är jag inte övertygad om att artikel 68.1 i associeringsavtalet är tillämplig på överföring av pensioner och livräntor till mottagare som är bosatta i Algeriet och att den därför förbjuder direkt eller indirekt diskriminering på grund av medborgarskap i detta sammanhang. För det första avser artikel 68.1 i associeringsavtalet lika behandling av

³⁵ Se dom av den 2 mars 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, EU:C:1999:107, punkt 61), dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-361/13, EU:C:2015:601, punkt 32) och dom av den 16 juni 2022, kommissionen/Österrike (Indexering av familjeförmåner) (C-328/20, EU:C:2022:468, punkterna 43, 46, 47 och 50 och där angiven rättspraxis). Dessa domar bekräftar att artikel 67 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att den innebär ett strikt krav på att de familjeförmåner som en medlemsstat utbetalar till arbetstagare vars familjemedlemmar är bosatta i denna medlemsstat ska vara likvärdiga med de förmåner som betalas till arbetstagare vars familjemedlemmar är bosatta i en annan medlemsstat. Skillnaderna i köpkraft kan inte motivera förmåner med ett annat belopp till personer som ingår i den första av dessa kategorier.

³⁶ Se, till exempel och analogt, dom av den 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

³⁷ Se, analogt, dom av den 18 november 2010, Kleist (C-356/09, EU:C:2010:703, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

³⁸ Se, analogt, dom av den 14 februari 1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, punkterna 26–29 och 39 och där angiven rättspraxis) och dom av den 23 maj 1996, O'Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, punkterna 18–23 och där angiven rättspraxis).

arbetstagare med algeriskt medborgarskap som är anställda på medlemsstaterna territorium och de medlemmar i deras familjer som bor tillsammans med dem. Enligt dess ordalydelse och domstolens praxis³⁹ förbjuder denna bestämmelse diskriminering på grund av medborgarskap inom medlemsstaterna. För det andra är denna bestämmelse uttryckligt villkorad av de stycken som följer, vilka inbegriper artikel 68.4 i associeringsavtalet. Det är därför en rimlig tolkning att artikel 68.4 i associeringsavtalet avser rätten till likabehandling i artikel 68.1 däri. För det tredje är det personliga tillämpningsområdet i artikel 68.4 i associeringsavtalet begränsat till arbetstagare med algeriskt medborgarskap och deras efterlevande makar. Den nämner inte medborgare i medlemsstaterna. Den beviljar faktiskt de förstnämnda ett privilegium som medlemsstaterna inte är skyldiga att bevilja sina egna medborgare.

66. För att bevara den fråga som ställts i punkterna 57–60 i förevarande förslag till avgörande, det vill säga hur rätten för en arbetstagare med algeriskt medborgarskap att fritt överföra en pension eller livränta till Algeriet kan vara förenlig med medlemsstaternas rätt att bestämma växelkurserna för dessa pensioner och livräntor, anser jag att det är nödvändigt att bedöma huruvida artikel 17.3 ANW är objektivt motiverad och att fastställa huruvida den slår mot själva kärnan i rätten till fri överföring som artikel 68.4 i associeringsavtalet beviljar arbetstagare med algeriskt medborgarskap och deras efterlevande som är bosatta i Algeriet, genom att göra utövandet av denna rättighet omöjligt eller orimligt svårt.⁴⁰

67. Som framgår av beslutet om hänskjutande är alla i Nederländerna bosatta personer försäkrade vid tillämpning ANW. En efterlevandeförmån tillkommer den efterlevande till en försäkrad person om den efterlevande är bosatt i Nederländerna på dagen för den försäkrade personens frånfälle. Den efterlevande ska vara under pensionsålder och: i) ha ett ogift barn under 18 år som inte hör till en annan persons hushåll eller ii) vara arbetsoförmögen. Den nederländska regeringen förklarade vid förhandlingen att förmånens storlek inte beror av bidrag från en arbetstagare. Förmånens storlek anpassas för att återspegla förändringar i mottagarens inkomst, vilket också bekräftades vid förhandlingen. Det högsta beloppet är 70 procent av nettominimilönen per månad i Nederländerna. Förmånen anpassas för att beakta ändringar i minimilönen som i sin tur uppdateras regelbundet för att bland annat återspegla inflationsnivån i Nederländerna, det vill säga ökningarna i priset för varor och tjänster.⁴¹

68. Det framgår av det föregående att efterlevandeförmånens mål är att säkerställa att en efterlevande som ännu inte har rätt till ålderspension och svarar för ett barn eller är mindre lämpad för arbete på grund av arbetsoförmåga erhåller en grundinkomst som svarar mot levnadskostnaden. Enligt den nationella lagstiftningen anpassas efterlevandeförmånen, om en efterlevande flyttar till Algeriet, för att återspegla den lägre levnadskostnaden i detta land.⁴² En mottagare som är bosatt i Algeriet och en mottagare i Nederländerna erhåller således en jämförbar inkomst när det gäller köpkraft i deras respektive land. I enlighet med den nationella lagstiftningens mål erhåller de en inkomst som är avsedd att se till att de kan uppfylla sina grundbehov.

³⁹ Se, analogt, den rättspraxis som anges i fotnot 28 i förevarande förslag till avgörande, dom av den 20 mars 2001, Fahmi och Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado (C-33/99, EU:C:2001:176, punkterna 56–58 och där angiven rättspraxis) och beslut av den 17 april 2007, El Youssfi (C-276/06, EU:C:2007:215, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

⁴⁰ Se, analogt, dom av den 27 september 2001, Gloszczuk (C-63/99, EU:C:2001:488, punkt 56).

⁴¹ Enligt information som är tillgänglig på SVB:s webbplats var den förmånens högsta nettobelopp ungefär 1 000 euro per månad under de första sex månaderna 2023.

⁴² Det finns inget i beslutet om hänskjutande som tyder på att minskningen i fråga inte korrekt återspeglar skillnaden i levnadskostnaderna mellan Nederländerna och Algeriet. Kostnadsindex varierar beroende på den källa som valts. Enligt Worlddata kom nyligen Nederländerna på 23:e plats med ett kostnadsindex (i jämförelse med Amerikas förenta stater) på 90,0 medan Algeriet kom på 87:e plats med ett kostnadsindex på 28,8.

69. En minskning med 60 procent av en pension eller livränta vid dess överföring till ett tredjeland medför i princip en substantiell begränsning för mottagaren. Under förevarande omständigheter förefaller det emellertid, med förbehåll för den nationella domstolens kontroll, att mottagarens rätt och förväntan enligt ANW är att erhålla en grundinkomst som återspeglar levnadskostnaden i hans eller hennes bosättningsland. Det är därför varken oskäligt eller oväntat att förmånen i fråga kan anpassas för att återspegla den lägre levnadskostnaden i ett visst tredjeland. Enligt min uppfattning är denna avvägning ett objektiva kriterium som kan motivera inskränkningen i fråga som dessutom inte är förbjuden enligt artikel 68.1 i associeringsavtalet eller någon annan bestämmelse däri och som under de särskilda omständigheterna i fråga inte slår mot själva kärnan i rätten till fri överföring som artikel 68.4 i associeringsavtalet beviljar arbetstagare med algeriskt medborgarskap eller deras efterlevande.

70. Jag föreslår därför domstolen att med beaktande av att föremålet för och syftet med associeringsavtalet är mer begränsade än enligt artiklarna 45–48 FEUF utgör inte artikel 68.4 i associeringsavtalet hinder för anpassning av en efterlevandeförmån som syftar till att ge mottagarna en grundinkomst som motsvarar levnadskostnaden, förutsatt att anpassningen korrekt återspeglar skillnaderna i levnadskostnader. Denna lösning innebär en rimlig balans mellan rätten att fritt överföra pensioner och livräntor till Algeriet och medlemsstaternas skönsmässiga bedömning att bestämma de belopp som tillämpas.

C. Förslag till avgörande

71. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för mål som rör social trygghet och offentliganställda, Nederländerna) på följande sätt:

Artikel 68.4 i Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Demokratiska folkrepubliken Algeriet, å andra sidan, ska tolkas så:

1. att dess personliga tillämpningsområde omfattar en i Algeriet bosatt efterlevande till en arbetstagare med algeriskt medborgarskap,
2. att den har direkt effekt så att personer på vilka denna bestämmelse är tillämplig har rätt att direkt åberopa den vid medlemsstaternas domstolar, och
3. att den inte utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken en efterlevandes förmån, vars nivå bestäms med hänvisning till levnadskostnaden i en medlemsstat och vars syfte är att ge mottagaren en grundinkomst, anpassas för att återspegla den lägre levnadskostnaden i Algeriet.