

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 14 januari 2015 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Associeringsavtalet EEG–Turkiet – Social trygghet för migrerande arbetstagare – Undantag från kravet på bosättning – Tilläggsförmåner som utgår enligt nationell lagstiftning– Bosättningsvillkor – Tillämpning på före detta turkiska arbetstagare – Turkiska medborgare som förvärvat medborgarskap i värdmedlemsstaten”

I mål C-171/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Centrale Raad van Beroep (Nederländerna) genom beslut av den 2 april 2013, som inkom till domstolen den 8 april 2013, i målet

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

mot

M.S. Demirci,

D. Cetin,

A.I. Önder,

R. Keskin,

M. Tüle,

A. Taskin,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits (referent) och M. Berger,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 maj 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv), genom I. Eijkhout, i egenskap av ombud,
- Demirci, genom F. Kiliç, advocaat,
- D. Cetin och A.I. Önder, genom N. Türkkol, advocaat,

- R. Keskin, genom D. Schaap, advocaat,
- Nederländernas regering, genom M. Bulterman och B. Koopman, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. van Beek, i egenskap av ombud,

och efter att den 10 juli 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6 i associeringsrådets beslut nr 3/80 av den 19 september 1980 om tillämpningen av Europeiska gemenskapens medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar (EGT C 110, 1983, s. 60) (nedan kallat beslut nr 3/80), i förening med artikel 59 i tilläggsprotokollet, som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130) (nedan kallat tilläggsprotokollet). Associeringsrådet har inrättats genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades i Ankara den 12 september 1963 av Republiken Turkiet å ena sidan och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen å andra sidan. Avtalet har för gemenskapens räkning ingåtts, godkänts och bekräftats genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685) (nedan kallat associeringsavtalet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering (Uwv) (styrelsen för den myndighet som är ansvarig för social trygghet för anställda) och tidigare turkiska arbetstagare som förvärvat nederländskt medborgarskap, angående Uwv:s beslut att en tilläggsförmån som utgår utöver den pension för arbetsoförmögna som nämnda tidigare arbetstagare uppbär stegvis ska avskaffas på grund av att de flyttat sin bosättningsort från Nederländerna till Turkiet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Associeringsavtalet

3 I artikel 12 i associeringsavtalet föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna [39 EG, 40 EG och 41 EG] för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig.”

Tilläggsprotokollet

4 Tilläggsprotokollet utgör enligt artikel 62 i protokollet en integrerad del av associeringsavtalet. I artikel 1 i tilläggsprotokollet fastställs villkoren, utformningen och tidsplanen för genomförandet av den övergångsfas som avses i artikel 4 i associeringsavtalet.

5 Avdelning II i tilläggsprotokollet har rubriken ”Rörlighet för personer och tjänster”. Kapitel I i denna avdelning avser ”Arbetskraft”.

6 I artikel 36 i kapitel I i tilläggsprotokollet föreskrivs att fri rörlighet för arbetstagare mellan

gemenskapens medlemsstater och Turkiet ska genomföras stegvis, enligt principerna i artikel 12 i associeringsavtalet, mellan utgången av det tolfte året och utgången av det tjugooandra året efter ikraftträdandet av detta avtal och att associeringsrådet ska fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.

7 Artikel 39 i tilläggsprotokollet har följande lydelse:

”1. Associeringsrådet skall före utgången av det första året efter detta protokolls ikraftträdande utfärda bestämmelser inom området för social trygghet för sådana arbetstagare av turkisk nationalitet som utvandrar från en medlemsstat till en annan eller invandrar från en medlemsstat till en annan, samt för deras familjer som är bosatta inom gemenskapen.

2. Dessa bestämmelser skall göra det möjligt att lägga samman alla perioder då arbetstagare av turkisk nationalitet i någon av medlemsstaterna har varit försäkrade eller anställda med tanke på ålderspensioner, efterlevandepensioner och invaliditetspensioner samt sjukvård för arbetstagaren och hans i gemenskapen bosatta familj, i enlighet med bestämmelser som skall fastställas. Dessa bestämmelser medför inte att gemenskapens medlemsstater är skyldiga att ta hänsyn till de perioder som har uppnåtts i Turkiet.

3. Dessa bestämmelser skall säkerställa att familjebidrag erhålls om arbetstagarens familj är bosatt i gemenskapen.

4. För de ålders-, efterlevande- och invaliditetspensioner som förvärfvas på grundval av bestämmelser som fastställs enligt punkt 2 skall möjligheten bevaras att överföra dessa till Turkiet.

5. De bestämmelser som avses i denna artikel får inte innebära en inskränkning av sådana rättigheter och skyldigheter som följer av bilaterala avtal mellan Turkiet och gemenskapens medlemsstater, i den utsträckning som dessa avtal föreskriver en gynnsammare ordning för turkiska medborgare.”

8 Artikel 59 i tilläggsprotokollet har följande lydelse:

”På de områden som omfattas av förevarande avtal skall Republiken Turkiet inte åtnjuta en mer förmånlig behandling än den som medlemsstaterna medgett varandra enligt [EG-fördraget].”

Associeringsrådets beslut nr 1/80

9 I artikel 6.1 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 7 om familjemedlemmars rätt till anställning har en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat

– rätt att efter ett års reguljär anställning i denna medlemsstat få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare om han har anställning,

– rätt att efter tre års reguljär anställning, med undantag för det företräde som skall ges arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, i denna medlemsstat inom samma yrke anta ett erbjudande om anställning från valfri arbetsgivare som görs under normala förhållanden och som registrerats hos arbetsförmedlingen i denna medlemsstat,

– rätt att efter fyra års reguljär anställning i denna medlemsstat utöva valfri avlönad verksamhet.”

10 I artikel 7 i beslut nr 1/80 föreskrivs följande:

”När en turkisk arbetstagare tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har dennes familjemedlemmar, under förutsättning att de har fått tillstånd att förena sig med honom,

- rätt att efter minst tre års laglig bosättning i den medlemsstaten, och med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, anta erbjudanden om anställning,
- rätt att efter minst fem års laglig bosättning i den medlemsstaten utöva valfri avlönad verksamhet.”

Beslut nr 3/80

11 Beslut 3/80, som har antagits med stöd av artikel 39 i tilläggsprotokollet, är avsett att samordna medlemsstaternas system för social trygghet för att turkiska arbetstagare som är eller som har varit sysselsatta i en eller flera av gemenskapens medlemsstater, liksom dessa arbetstagares familjemedlemmar och efterlevande, ska erhålla förmåner som utges inom de traditionella grenarna av social trygghet.

12 I artikel 2 i beslut 3/80, med rubriken ”Personkrets”, föreskrivs följande:

”Detta beslut ska tillämpas på

- arbetstagare som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i Turkiet,
- deras familjemedlemmar som är bosatta i en medlemsstat,
- deras efterlevande.”

13 Artikel 3.1 i beslut 3/80, som har rubriken ”Likabehandling” och som återger lydelsen i artikel 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71), har följande lydelse:

”Om något annat inte följer av de särskilda bestämmelserna i denna förordning har personer, som är bosatta inom en medlemsstats territorium och för vilka denna förordning gäller, samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

14 Under rubriken ”Sakområden” föreskrivs följande i artikel 4.1 och 4.2 i beslut 3/80:

”1. Detta beslut gäller all lagstiftning om följande grenar av social trygghet

- a) förmåner vid sjukdom och moderskap,
- b) förmåner vid invaliditet, även sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan,
- c) förmåner vid ålderdom,
- d) förmåner till efterlevande,
- e) förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar,

- f) dödsfallsersättningar,
- g) förmåner vid arbetslöshet,
- h) familjeförmåner.

2. Detta beslut gäller alla allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de bygger på avgiftsplikt eller inte ...”

15 Artikel 6 i beslut 3/80 har rubriken ”Undantag från kravet på bosättning ...” och i beslutets artikel 6.1 första stycket anges 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.”

16 Avdelning III i beslut 3/80 har rubriken ”Särskilda bestämmelser för olika slag av förmåner” och innefattar samordningsbestämmelser som utformats i enlighet med förordning nr 1408/71 om bland annat förmåner vid invaliditet, ålderdom och dödsfall (pensioner).

Förordning nr 1408/71

17 Artikel 3 i förordning nr 1408/71 har rubriken ”Likabehandling”. I förordningens artikel 3.1 anges följande:

”Om något annat inte följer av de särskilda bestämmelserna i denna förordning har personer, som är bosatta inom en medlemsstats territorium och för vilka denna förordning gäller, samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

18 I artikel 4.1 och 4.2 i nämnda förordning definieras förordningens sakområden på följande sätt:

”1. Denna förordning gäller all lagstiftning om följande grenar av social trygghet:

- a) Förmåner vid sjukdom och moderskap.
- b) Förmåner vid invaliditet, även sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan.
- c) Förmåner vid ålderdom.
- d) Förmåner till efterlevande.
- e) Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar.
- f) Dödsfallsersättningar.
- g) Förmåner vid arbetslöshet.
- h) Familjeförmåner.

2. Denna förordning gäller alla allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de

bygger på avgiftsplikt eller inte, ... ”

19 I artikel 4 i förordning nr 1408/71 infördes genom artikel 1.2 i rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 om ändring av förordning nr 1408/71 (EGT L 136, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 5, s. 124), vilken trädde i kraft den 1 juni 1992, en punkt 2a, som har följande lydelse:

”Denna förordning gäller också särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som utges enligt en annan lagstiftning eller andra system än de som avses i punkt 1 eller som inte omfattas på grund av punkt 4, när sådana förmåner har till syfte

- a) antingen att täcka de risker som omfattas av de försäkringsgrenar som anges i punkt 1 a[–]h, i stället för eller som tillägg till andra förmåner, eller
- b) att uteslutande ge särskilt skydd för handikappade.”

20 Artikel 4.2a har ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 647/2005 av den 13 april 2005 (EUT L 117, s. 1) och har numera följande lydelse:

”Denna artikel skall tillämpas på särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som utges enligt sådan lagstiftning som genom de personer som omfattas, mål och/eller villkor för berättigande har drag av både den lagstiftning om social trygghet som avses i punkt 1 och av socialt stöd.

Vid tillämpningen av detta kapitel avses med ’särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner’ sådana förmåner

- a) som är avsedda att
 - i) vara tillägg, ersättning eller komplettering för täckande av de risker som omfattas av de socialförsäkringsgrenar som anges i punkt 1 och som garanterar de personer som berörs en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten, eller
 - ii) uteslutande ge särskilt skydd för funktionshindrade, vilket är nära förbundet med personens sociala förhållanden i den berörda medlemsstaten, och
- b) där finansieringen enbart härrör från obligatorisk beskattning avsedd att täcka allmänna offentliga utgifter och villkoren för att tillhandahålla och beräkna förmånerna inte är beroende av någon avgift från förmånstagarens sida; förmåner som utges som tillägg till en avgiftsfinansierad förmån skall emellertid inte anses vara avgiftsfinansierade förmåner endast av detta skäl, och
- c) som förtecknas i bilaga IIa.”

21 I artikel 10.1 första stycket i förordning nr 1408/71 föreskrivs följande:

”Om något annat inte föreskrivs i denna förordning 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.”

22 Artikel 10.1a i förordning nr 1408/71, som infördes genom förordning nr 1247/92, hade följande lydelse:

”Utan hinder av bestämmelserna i artikel 10 och avdelning III skall personer för vilka denna förordning gäller erhålla de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i artikel 4.2a, uteslutande inom den medlemsstats territorium där de är bosatta i enlighet med lagstiftningen i den staten under förutsättning att förmånerna är förtecknade i bilaga II a. Förmånerna skall utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten.”

23 Nämnda artikel 10.1a har ändrats genom förordning nr 647/2005 och har numera följande lydelse:

”Bestämmelserna i artikel 10 och avdelning III gäller inte de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i artikel 4.2a. De personer för vilka denna förordning gäller skall erhålla dessa förmåner uteslutande inom den medlemsstats territorium där de är bosatta i enlighet med lagstiftningen i den staten, under förutsättning att förmånerna är förtecknade i bilaga IIa. Förmånerna skall utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten.”

Nederländsk rätt

24 I Nederländerna är arbetstagarna försäkrade mot arbetsoförmåga enligt lagen om försäkring vid arbetsoförmåga (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, nedan kallad WAO), vilken är i kraft sedan år 1966.

25 Lagen om tilläggsförmåner (Toeslagenwet) av den 6 november 1986 (nedan kallad TW) trädde i kraft den 1 januari 1987 och syftar till att bevilja personer som uppbär en ersättning för inkomstförlust enligt en socialförsäkring, såsom försäkringen enligt WAO (liksom även bland annat arbetslöshetsförsäkringar, sjukförsäkringar och arbetsskadeförsäkringar), som understiger den i Nederländerna gällande minimilönen, en tilläggsförmån som syftar till att den erhållna ersättningen ska nå upp till den minimilön som gäller i Nederländerna (nedan kallad tilläggsförmånen). Vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen uppgick denna tilläggsförmån till högst 30 procent av denna minimilön, vilket innebär att förmånsberättigade som erhöll en invaliditetsersättning som var lägre än 70 procent av nämnda lön hade en inkomst som var lägre än minimilönen. Uwv fastställer på ansökan av den berörda personen om det föreligger en rätt till tilläggsförmån enligt TW.

26 Genom lagen om inskränkningar i rätten att exportera bidrag (Wet beperking export uitkeringen) av den 27 maj 1999 (nedan kallad BEU) infördes i TW en ny artikel 4a, varvid det i artikel 4a.1 föreskrivs att en person som uppfyller villkoren för att beviljas ersättning enligt TW saknar rätt till sådan ersättning för perioder då vederbörande inte är bosatt i Nederländerna. Härvid anges att export av den aktuella förmånen endast är möjlig i den mån det föreligger ett bilateralt avtal med den stat där den berörda personen är bosatt, vilket garanterar en korrekt tillämpning av den nederländska lagstiftningen.

27 Såsom framgår av förarbetena till BEU, syftade denna ändring av TW till att ersätta personalitetsprincipen med territorialitetsprincipen för att bättre kunna följa upp utbetalningar till i utlandet boende förmånsberättigade. Den nederländska lagstiftaren har i detta sammanhang till stöd för denna ändring åberopat dels tilläggsförmånen karaktär, som syftar till att säkerställa existensminimum i Nederländerna, dels det förhållandet att förmånen finansieras med statliga medel.

28 Ovannämnda ändring av TW trädde i kraft den 1 januari 2000.

29 Det infördes emellertid övergångsbestämmelser enligt vilka personer som vid tidpunkten för de nya bestämmelsernas ikraftträdande har rätt till ersättning enligt TW och som vid detta datum inte är bosatta i Nederländerna,

”1. under det första året efter denna lags ikraftträdande [det vill säga under år 2000] erhåller [hela]

det belopp som de hade haft rätt till om de hade varit bosatta i Nederländerna,

2. under det andra året efter denna lags ikraftträdande [det vill säga under år 2001] erhåller två tredjedelar av det belopp som de hade haft rätt till om de hade varit bosatta i Nederländerna,

3. under det tredje året efter denna lags ikraftträdande [det vill säga under år 2002] erhåller en tredjedel av det belopp som de hade haft rätt till om de hade varit bosatta i Nederländerna.”

30 För de därpå följande åren upphörde utbetalningen av förmånen i sin helhet för personer som inte är bosatta i Nederländerna.

31 Genom förordning nr 647/2005 lades TW, i den genom BEU från och med den 1 januari år 2000 ändrade lydelsen, till förteckningen i bilaga IIa till förordning nr 1408/71, i dess lydelse enligt förordning nr 1247/92, över särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner, beträffande vilka exportskyldigheten enligt artikel 10 i denna förordning inte är tillämplig i enlighet med förordningens artikel 10a.

32 Vidare gjordes ett tillägg till TW, vilket trädde i kraft den 7 december 2006, i form av en ny övergångsbestämmelse till förmån för personer som inte är bosatta i Nederländerna utan i en annan medlemsstat i Europeiska unionen, i en stat i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz, enligt vilken sådana personer, i den mån de vid tidpunkten för ikraftträdandet av förordning nr 647/2005 har rätt till förmåner enligt artikel 10.1 i förordning nr 1408/71,

- under år 2007 erhåller hela det belopp som de hade haft rätt till om de hade varit bosatta i Nederländerna,

- under år 2008 erhåller två tredjedelar av det belopp som de hade haft rätt till om de hade varit bosatta i Nederländerna, och

- under år 2009 erhåller en tredjedel av det belopp som de hade haft rätt till om de hade varit bosatta i Nederländerna.

33 För nämnda personer upphörde utbetalningen av förmånen från och med den 1 januari 2010.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

34 Motparterna i det nationella målet är turkiska före detta arbetstagare som har tillhört den reguljära arbetsmarknaden i Nederländerna i den mening som avses i artikel 6 i beslut nr 1/80.

35 Sedan dessa personer hade blivit arbetsoförmögna ansökte de om och erhöll, före år 2000, ersättning enligt WAO som utbetalats av nederländska staten.

36 Med hänsyn till att denna ersättning var lägre än minimilönen erhöll motparterna i det nationella målet, med tillämpning av TW i dess lydelse före den 1 januari år 2000, dessutom en utbetalning av tilläggsförmånen, vilken var avsedd att garantera dem en inkomst som låg så nära minimilönen som möjligt.

37 Motparterna i det nationella målet återvände till sina familjer i Turkiet efter att de förvärvat nederländskt medborgarskap, samtidigt som de behöll sitt turkiska medborgarskap. De fortsatte att erhålla förmånen enligt WAO och tilläggsförmånen med tillämpning av artikel 39.4 i tilläggsprotokollet.

38 Efter den ändring av TW som gjordes genom BEU, vilken trädde i kraft den 1 januari 2000, beslutade de ansvariga nederländska myndigheterna med tillämpning av de ovan i punkt 29 nämnda

övergångsbestämmelserna att successivt avveckla utbetalningen av den tilläggsförmån som dittills hade utbetalats till motparterna genom att minska beloppet med en tredjedel per år från den 1 januari 2001. Utbetalningen av denna förmån upphörde således helt den 1 juli 2003.

39 Motparterna i det nationella målet överklagade dessa beslut av Uwv.

40 Rechtbank Amsterdam ogiltigförklarade nämnda beslut i domar av den 19 mars och den 23 augusti 2004, vilka överklagades av Uwv till Centrale Raad van Beroep. Den domstolen ställde i det målet ett antal tolkningsfrågor till EU-domstolen och beslutade att målet skulle vilandeförklaras i avvaktan på EU-domstolens dom. Under denna period fattade Uwv nya beslut mot var och en av motparterna i det nationella målet. Enligt dessa beslut erhöll nämnda motparter utbetalning av hela tilläggsförmånen från och med den 1 juli 2003 till dess successiva upphörande, det vill säga i respektive fall, från och med maj 2004, juni 2004 och 1 januari 2007. Av processekonomiska skäl övertog den hänskjutande domstolen de överklaganden som motparterna i det nationella målet riktat mot de nya beslut som fattats av Uwv.

41 I dom av den 26 maj 2011 förklarade EU-domstolen i mål Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346), avseende arbetstagare som hade uppburit samma slags tilläggsförmåner enligt TW som motparterna i det nationella målet, men som till skillnad från sistnämnda personer enbart hade turkiskt medborgarskap, att artikel 6.1 första stycket i beslut 3/80 ska tolkas så, att under de omständigheter som var aktuella i målet vid den nationella domstolen utgör denna bestämmelse hinder för en lagstiftning i en medlemsstat, såsom artikel 4a TW, vilken innebär att tidigare migrerande arbetstagare förlorar rätten till en sådan förmån som tilläggsförmånen, vilken beviljats dem enligt nationell lagstiftning, när de har återvänt till Turkiet efter att ha förlorat sin rätt att vistas i värdmedlemsstaten på grund av att de har drabbats av invaliditet i denna stat.

42 Parterna i det nationella målet har vid den hänskjutande domstolen yttrat sig angående de slutsaster som kan dras av denna dom när det gäller det aktuella målet mellan parterna.

43 I synnerhet uppkom frågan huruvida den lösning som valts i domen Akdas m.fl. (EU:C:2011:346) är tillämplig i detta mål med hänsyn till att motparterna i det nationella målet inte endast har turkiskt medborgarskap utan även nederländskt medborgarskap.

44 Centrale Raad van Beroep har mot denna bakgrund beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel 6.1 i beslut nr 3/80, i förening med artikel 59 i tilläggsprotokollet, tolkas så, att den utgör hinder för en sådan bestämmelse i en medlemsstats lagstiftning som artikel 4a [TW], enligt vilken en tilläggsförmån som utgår enligt nationell rätt dras in när mottagaren inte längre är bosatt i staten, även om mottagaren – samtidigt som denne har behållit sitt turkiska medborgarskap – har förvärvat medborgarskap i värdmedlemsstaten?

2) Om domstolen besvarar första frågan så, att de aktuella personerna kan åberopa artikel 6.1 i beslut nr 3/80, men att detta, med hänsyn till verkan av artikel 59 i tilläggsprotokollet, endast är möjligt i begränsad utsträckning, ska då artikel 59 i tilläggsprotokollet tolkas så, att den hindrar att tilläggsförmånen fortsätter att utgå till turkiska medborgare [som även förvärvat nederländskt medborgarskap], efter den tidpunkt då unionsmedborgare inte längre hade rätt till en sådan förmån enligt unionslagstiftningen, även om unionsmedborgare, enligt nationell rätt, bibehöll förmånen under längre tid?”

Prövning av tolkningsfrågorna

45 Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida nederländska medborgare som har förvärvat medborgarskap i Nederländerna efter

att ha fått tillträde till arbetsmarknaden i denna medlemsstat enligt de villkor som anges i beslut nr 1/80, med hänsyn till att de har behållit sitt turkiska medborgarskap kan åberopa bestämmelserna i beslut nr 3/80 för att undgå tillämpning av villkoret enligt nationell lagstiftning att de ska vara bosatta i denna medlemsstat för att erhålla utbetalning av en särskild icke avgiftsfinansierad förmån i den mening som avses i artikel 4.2a i förordning nr 1408/71, i dess lydelse enligt förordning nr 647/2005.

46 Det ska erinras om att enligt artikel 12 i associeringsavtalet ska de avtalsslutande parterna vägledas av artiklarna 39–41 i EG-fördraget för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig. Vidare följer av artikel 36 i tilläggsprotokollet att den fria rörligheten för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet ska genomföras etappvis enligt principerna i artikel 12 i associeringsavtalet.

47 Det är mot denna bakgrund som besluten nr 1/80 och 3/80 genomför bestämmelserna i associeringsfördraget.

48 När det gäller beslut nr 1/80 har domstolen slagit fast att syftet med detta beslut i huvudsak är att turkiska arbetstagare gradvis ska integreras i värdmedlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 90).

49 För att uppnå detta syftar artikel 6.1 i beslut nr 1/80 till att gradvis konsolidera turkiska arbetstagares förhållanden i värdmedlemsstaten (dom Payir m.fl., C-294/06, EU:C:2008:36, punkt 37).

50 När det gäller beslut 3/80 innebär dess artikel 3.1 ett genomförande och en konkretisering av den allmänna principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet som fastställs i artikel 9 i associeringsavtalet på det specifika området för social trygghet (dom Akdas m.fl., EU:C:2011:346, punkt 98).

51 Det är emellertid utrett att motparterna i det nationella målet har åtnjutit de rättigheter som de tillerkänns enligt regelverket för associering EEG-Turkiet i egenskap av turkiska arbetstagare som har tillhört den reguljära nederländska arbetsmarknaden. På grund av att de blivit permanent arbetsoförmögna har nämnda motparter fått rätt till utbetalning av tilläggsförmånen i enlighet med villkoren i nationell lagstiftning. De har även förvärvat nederländskt medborgarskap samtidigt som de behållit sitt turkiska medborgarskap.

52 Under dessa förhållanden kan motparterna i det nationella målet inte stödja sig på beslut nr 3/80 för att undgå det krav på bosättning som utgör en förutsättning enligt nationell lagstiftning för att erhålla den aktuella tilläggsförmånen.

53 Det förhållandet att motparterna i det nationella målet har förvärvat medborgarskap i värdmedlemsstaten i egenskap av turkiska arbetstagare medför nämligen att de hamnar i en särskild situation, särskilt med hänsyn till målen med regelverket för associering EEG-Turkiet.

54 När det gäller det integrationssyfte som eftersträvas med regelverket för associering, framhåller domstolen att förvärv av medborgarskap i värdmedlemsstaten i princip utgör den högsta graden av integration i denna stat.

55 Förvärvet av medborgarskap i denna medlemsstat medför dessutom för en turkisk medborgare rättsverkningar genom den ordning som inte enbart är kopplad till innehavet av detta medborgarskap utan även, och som en följd av detta, till innehavet av unionsmedborgarskap, särskilt vad gäller uppehållsrätt och rätten till fri rörlighet.

56 Det bör erinras om att turkiska arbetstagare, i motsats till medborgare i medlemsstaterna, inte har rätt att röra sig fritt inom gemenskapen utan enbart åtnjuter vissa rättigheter i värdmedlemsstaten (se domar Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, punkt 29, och Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punkt 66).

57 Det finns således ingenting som motiverar att en turkisk medborgare, vars rättsliga ställning nödvändigtvis har ändrats i samband med förvärvet av medborgarskap i värdmedlemsstaten, av denna stat inte enbart ska behandlas såsom en medborgare i denna stat när det gäller utbetalning av en sådan förmån som den som är aktuell i det nationella målet.

58 Detta konstaterande gäller dessutom i än högre grad då det skulle innebära en oberättigad särbehandling i dubbel bemärkelse om medborgare i en medlemsstat som har förvärvat medlemskap i denna stat efter det att de där har mottagits i egenskap av turkiska arbetstagare, samtidigt som de behåller sitt turkiska medborgarskap, undantas från bosättningsvillkoret med stöd av beslut nr 3/80 när det gäller rätt till tilläggsförmånen.

59 Personer som befinner sig i samma situation som motparterna i det nationella målet skulle således behandlas gynnsammare än turkiska arbetstagare som inte har förvärvat medborgarskap i den medlemsstaten och som, med hänsyn till att de inte längre tillhör den reguljära arbetsmarknaden i denna stat, har förlorat rätten att vistas där. Dessa personer skulle även gynnas i förhållande till medborgarna i värdmedlemsstaten eller i en annan medlemsstat, vilka visserligen omfattas av förmånliga bestämmelser om uppehållsrätt och rätt till fri rörlighet inom unionen, men för vilka kravet på bosättning i Konungariket Nederländerna alltså gäller för att de ska kunna åtnjuta tilläggsförmånen.

60 Medborgare i en medlemsstat som i likhet med motparterna i det nationella målet har förvärvat medborgarskap i denna stat efter att i egenskap av turkiska arbetstagare ha fått tillträde till den reguljära arbetsmarknaden i denna stat i den mening som avses i artikel 6 i beslut nr 1/80, samtidigt som de behållit sitt turkiska medborgarskap, kan följaktligen inte åberopa beslut nr 3/80 för att undgå det krav på bosättning som gäller enligt lagstiftningen i denna medlemsstat för att erhålla en förmån såsom den som är aktuell i det nationella målet.

61 Det aktuella målet i den nationella domstolen ska i detta avseende särskiljas från det mål som låg till grund för dom Akdas m.fl. (EU:C:2011:346).

62 Det målet rörde nämligen turkiska medborgare som tillhört den reguljära arbetsmarknaden i Nederländerna och som blivit tvungna att flytta till Turkiet på grund av permanent arbetsoförmåga.

63 Domstolen slog fast att eftersom en turkisk medborgare som tillhört den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat i den mening som avses i artikel 6 i beslut 1/80 inte hade någon rätt enligt det beslutet att fortsätta att vistas i denna medlemsstat efter att ha råkat ut för en arbetsolycka, kunde det, med hänsyn till den omständigheten, inte anses att en sådan medborgare frivilligt lämnade värdmedlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, Akdas m.fl., EU:C:2011:346, punkterna 93 och 94).

64 Det är utrett att en turkisk medborgares rätt att vistas i en medlemsstat, såsom denna rätt indirekt men nödvändigtvis garanteras av artikel 6 i beslut nr 1/80, det vill säga som en följd av utförandet av ett reguljärt arbete, försvinner om personen i fråga blir fullständigt och permanent arbetsoförmögen (dom Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, punkt 40).

65 När det gäller omständigheterna i det aktuella målet, så omfattas de berörda motparterna, såvitt avser rätten att vistas i värdmedlemsstaten, inte längre av bestämmelserna i artikel 6 i beslut nr 1/80, eftersom de förvärvat medborgarskap i denna stat. De behåller därmed rätten till tilläggsförmånen

under förutsättning att de uppfyller kraven enligt nationell rätt, särskilt bosättningskravet.

66 Denna slutsats påverkas inte av de principer som följer av dom Kahveci och Inan (C-7/10 och C-9/10, EU:C:2012:180) med hänsyn till de särskilda faktiska omständigheter som förelåg i det målet, vilka skiljer sig från omständigheterna i ifrågavarande nationella mål.

67 Artikel 7 i beslut nr 1/80, som rör den familjeåterförening som var aktuell i nämnda mål, syftar till att göra det möjligt för familjemedlemmar till den migrerande arbetstagaren att vara tillsammans med honom eller henne, och på så sätt, genom familjeåterförening, främja anställning och underlätta vistelsen för den turkiska arbetstagare som redan är vederbörligen integrerad i värdmedlemsstaten (dom Kahveci och Inan, EU:C:2012:180, punkt 32). Denna bestämmelse avser även att främja en varaktig anpassning i värdmedlemsstaten för den migrerande turkiska arbetstagarens familj, genom att efter tre års laglig bosättning ge den berörde familjemedlemmen tillträde till arbetsmarknaden (dom Kahveci och Inan, EU:C:2012:180, punkt 33).

68 Det var mot bakgrund av detta syfte som domstolen i punkt 35 i dom Kahveci och Inan (EU:C:2012:180) konstaterade att ett medborgarskap i värdmedlemsstaten inte kunde tvinga en turkisk medborgare att avstå från de förmånliga villkor för familjeåterförening som stadgas i beslut nr 1/80.

69 Med hänsyn till omständigheterna i förevarande mål är motparterna i det nationella målet inte tvungna att avstå från utbetalning av tilläggsförmånen, under förutsättning att de fortsätter att vara bosatta i Konungariket Nederländerna, vilket de kan välja att göra, i synnerhet med hänsyn till att de har nederländskt medborgarskap.

70 I målet Kahveci och Inan (EU:C:2012:180) begärde sökandena i den nationella domstolen att bestämmelserna i beslut nr 1/80 skulle tillämpas till förmån för deras familjemedlemmar med turkiskt medborgarskap. I det här aktuella målet är det emellertid för egen del och i eget intresse som motparterna i det nationella målet åberopar bestämmelserna i beslut nr 3/80.

71 Även om det antas att de principer som följer av dom Kahveci och Inan (EU:C:2012:180), vilka domstolen erinrat om ovan i punkt 68, skulle kunna överföras på det aktuella målet och att motparterna i det nationella målet, som förvärvat medborgarskap i värdmedlemsstaten samtidigt som de behållit sitt turkiska medborgarskap, således kan ha rätt till den aktuella tilläggsförmånen, förblir emellertid kravet på bosättning enligt nationell lagstiftning tillämpligt på nämnda motparter som en förutsättning för en sådan utbetalning.

72 Om personer såsom motparterna i det nationella målet, vilka i egenskap av nederländska medborgare fortsätter att ha rätt att vistas i Nederländerna och vilka således befinner sig i en situation som är jämförbar med den som gäller för unionsmedborgare, skulle ha rätt att erhålla denna förmån på grundval av nämnda artikel 6.1 utan att behöva iaktta bosättningskravet i denna medlemsstat, skulle det nämligen innebära en gynnsammare behandling av dessa personer jämfört med vad som gäller för unionsmedborgare. Detta är inte tillåtet enligt artikel 59 i tilläggsprotokollet.

73 Av det ovanstående följer således att bestämmelserna i beslut nr 3/80, i föreningen med artikel 59 i tilläggsprotokollet, ska tolkas så, att medborgare i en medlemsstat, som i egenskap av turkiska arbetstagare har tillhört den reguljära arbetsmarknaden i denna stat, inte på grund av att de har behållit sitt turkiska medborgarskap kan åberopa artikel 6 i beslut nr 3/80 för att undgå det bosättningskrav som gäller enligt lagstiftningen i denna stat för att erhålla en särskild icke avgiftsfinansierad förmån i den mening som avses i artikel 4.2a i förordning nr 1408/71, i dess lydelse enligt förordning nr 647/2005.

Rättegångskostnader

74 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Bestämmelserna i associeringsrådets beslut nr 3/80 av den 19 september 1980 om tillämpningen av Europeiska gemenskapens medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar, i föreningen med artikel 59 i tilläggsprotokollet, som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972, ska tolkas så, att medborgare i en medlemsstat, som i egenskap av turkiska arbetstagare har tillhört den reguljära arbetsmarknaden i denna stat, inte på grund av att de har behållit sitt turkiska medborgarskap kan åberopa artikel 6 i beslut nr 3/80 för att undgå det bosättningskrav som gäller enligt lagstiftningen i denna stat för att erhålla en särskild icke avgiftsfinansierad förmån i den mening som avses i artikel 4.2a i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 647/2005 av den 13 april 2005.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: nederländska.