

ECLI:NL:CRVB:2014:845

Instantie Centrale Raad van Beroep

Datum uitspraak 21-03-2014

Datum publicatie 21-03-2014

Zaaknummer 13-5274 ANW

Rechtsgebieden Bestuursrecht
Socialezekerheidsrecht

Bijzondere kenmerken Hoger beroep

Inhoudsindicatie

De verlaging op grond van de Wet woonlandbeginsel van de Nederlandse nabestaandenuitkering voor Turkse weduwen die in Turkije wonen is in strijd met de tussen Turkije en de EU geldende regels.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

13/5274 ANW, 13/5275 ANW, 13/5276 ANW, 13/5277 ANW, 13/5278 ANW, 13/5279 ANW,
13/5280 ANW

Datum uitspraak: 21 maart 2014

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van

22 augustus 2013, 13/1950 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

de Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (appellant)

[betrokkene 1], [betrokkene 2], [betrokkene 3], [betrokkene 4], [betrokkene 5], [betrokkene 6] en
[betrokkene 7], allen woonachtig in Turkije (betrokkenen)

PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. E.J. Daalder, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Namens betrokkenen zijn verweerschriften ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgehad op 17 januari 2014. Namens appellant zijn verschenen mr. A.C. Rop, mr. R.J.M. van den Tweel, mr. M.M.W. van der Ent-Eltink en

J.Y. van den Berg. Betrokkenen zijn respectievelijk vertegenwoordigd door mr. E. Köse, mr. T. Harmankaya, mr. P. Celikkal, mr. A. Durmus, mr. C.A.J. de Roy van Zuydewijn (voor twee betrokkenen) en mr. N. Türkkol, allen advocaat.

OVERWEGINGEN

1.1. Op 1 juli 2012 is in werking getreden de Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Wwsz). Met deze wet is in de Algemene nabestaandenwet (ANW) onder meer artikel 17 gewijzigd, in het bijzonder het derde lid. Hierdoor wordt aan rechthebbenden die niet in Nederland, een lidstaat van de Europese Unie (EU), een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), dan wel Zwitserland wonen, een uitkering verstrekt ter hoogte van een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het (kort samengevat) in Nederland geldende bedrag aan nabestaandenuitkering. Voor Turkije is dit percentage voor 2013 vastgesteld op 60%. Dit percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar de nabestaande woonachtig is en dat van Nederland, waarbij dat percentage nooit hoger dan 100% kan zijn. Voor de rechthebbenden die al voor 1 juli 2012 een ANW-uitkering ontvingen, is de ingangsdatum van de wijziging van artikel 17 van de ANW bepaald op 1 januari 2013.

1.2. Betrokkenen wonen in Turkije en ontvingen allen (ruimschoots) voor 1 juli 2012 een nabestaandenuitkering op grond van de ANW. De gedingen betreffen de besluiten van appellant per 1 januari 2013 aan betrokkenen een ANW-uitkering toe te kennen met toepassing van het woonlandbeginsel.

2. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank, voor zover van belang, de beroepen in essentie gegrond verklaard omdat het (toepassen van het) woonlandbeginsel strijdig is met het zogeheten associatierecht van de EU met Turkije.

3.1. In hoger beroep heeft appellant in grote lijnen gesteld dat er geen sprake is van strijd met het associatierecht, in het bijzonder niet met artikel 6 van Besluit 3/80 van de Associatieraad van 19 september 1980, betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden, PB 1983, C110, bl. 60 (Besluit 3/80). De ANW biedt een bodemvoorziening op het sociale minimum voor nabestaanden, als andere vormen van inkomen ontbreken of onvoldoende zijn. Nu het bestaansminimum in Turkije lager is dan in Nederland, hebben betrokkenen in wezen jarenlang te veel ontvangen. Met de invoering van het woonlandbeginsel is dit voor de toekomst rechtgezet. Dit beginsel is niet in strijd met de tekst, noch met de doelstelling van artikel 6 van Besluit 3/80. Er is geen sprake van een vermindering van een verkregen uitkering vanwege het wonen in Turkije. De uitkering, die voorziet in een sociaal minimum, wordt volledig uitbetaald. Het woonland als zodanig is niet relevant, alleen het kostenniveau in dat land is dat. Daarnaast heeft de rechtbank ten onrechte artikel 6 van Besluit 3/80 uitgelegd met inachtneming van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU over artikel 7 van Verordening (EG) nr. 883/2004 (Vo 883/2004), voorheen artikel 10 van Verordening (EG) nr. 1408/71 (Vo 1408/71). Deze rechtspraak moet worden gezien in de context waarbinnen die tot stand is gekomen, namelijk het vrij verkeer van werknemers binnen de EU. Turkse werknemers hebben geen recht op vrij verkeer, zodat de uitleg van de bepalingen uit het associatierecht beperkter dient te zijn.

3.2. Ter zitting heeft appellant zijn standpunt nader toegelicht. Daarbij is opgemerkt dat Besluit 3/80 zijn grondslag vindt in artikel 39 van het op 23 november 1970 ondertekende Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst (Aanvullend Protocol). In artikel 39 van het Aanvullend Protocol is neergelegd dat de Associatieraad bepalingen vaststelt ter zake van de sociale zekerheid ten behoeve van Turkse werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en hun binnen de Gemeenschap woonachtige gezinnen. Nu de overleden echtgenoten van betrokkenen uitsluitend in Nederland hebben gewerkt en verzekerd zijn geweest, kunnen betrokkenen naar het oordeel van appellant geen rechten ontlenen aan Besluit 3/80.

4. De Raad oordeelt als volgt.

4.1. Voorop moet worden gesteld dat het de wetgever vrijstaat op grond van - wellicht begrijpelijke - nieuwe en gewijzigde inzichten ervoor te kiezen wetten zodanig te wijzigen dat het toe te kennen bedrag van uitkeringen die zijn bedoeld om te voorzien in een minimumbestaansniveau, wordt gerelateerd aan de kosten van levensonderhoud in het land waar de betrokkene woont. Bij de vormgeving van dergelijke wetgeving zal echter rekening gehouden moeten worden met de verplichtingen die voortvloeien uit verdragen en andere internationale instrumenten.

4.2.1. De Associatieraad is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op

12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Turkse Republiek enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963, PB 1964, blz. 3685 (Associatieovereenkomst). In artikel 22, eerste lid, van de Associatieovereenkomst is bepaald dat de Associatieraad voor de verwezenlijking van de in de overeenkomst vermelde doelstellingen en in de overeenkomst bedoelde gevallen bevoegd is tot het nemen van besluiten. In artikel 12 van de overeenkomst is neergelegd dat partijen zich laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen. Artikel 36 van het Aanvullend Protocol bepaalt voorts dat het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije geleidelijk tot stand wordt gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen, tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van genoemde overeenkomst en dat de hiertoe nodige regels door de Associatieraad worden bepaald.

4.2.2. Appellant gaat er ten onrechte van uit dat Besluit 3/80 uitsluitend is gegrond op artikel 39 van het Aanvullend Protocol en dat dit besluit in de situatie van betrokkenen niet toepasbaar is. Door appellant wordt miskend dat Besluit 3/80 berust op de in artikel 22 van de Associatieovereenkomst neergelegde bevoegdheid besluiten te nemen ter verwezenlijking van de in deze overeenkomst vermelde doelstellingen en dat de doelstelling waaraan Besluit 3/80 uitvoering geeft, is te vinden in artikel 22 van de Associatieovereenkomst en artikel 36 van het Aanvullend Protocol, namelijk de (geleidelijke) realisatie van het vrij verkeer van werknemers.

4.2.3. Dit standpunt vindt steun in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. In diverse arresten, laatstelijk in het arrest Akdas e.a. van 26 mei 2011, C-485/07, is het Hof ook in die gevallen waarin de betrokkene slechts in één lidstaat van de Unie werkzaam was geweest, uitgegaan van de toepasselijkheid van Besluit 3/80. In die arresten is steeds gewezen op de artikelen 12 en 22 van de Associatieovereenkomst. In enkele arresten, waaronder het arrest Akdas, is voorts gewezen op artikel 36 van het Aanvullend Protocol. Uit het arrest Kocak en Örs, 14 maart 2000, C-102/98 en C-211/98, punt 33, blijkt dat het Hof zich daarbij heeft gerealiseerd dat de betrokkenen slechts in één lidstaat werkzaam waren geweest.

4.2.4. Uit het onder 4.2.1 tot en met 4.2.3 overwogene vloeit voort dat betrokkenen een beroep op artikel 6 van Besluit 3/80 toekomt.

4.3. Getoetst dient dus te worden of toepassing van Besluit 3/80 in deze concrete zaken mogelijk is en zo ja, tot welk resultaat dat leidt.

4.3.1. In artikel 2 van Besluit 3/80 is de personele werkingssfeer geregeld. Dit artikel luidt:

“Dit besluit is van toepassing:

- op werknemers op wie de wetgeving van een of meer Lid-staten van toepassing is of geweest is, en die onderdaan van Turkije zijn,

- op de gezinsleden van deze werknemers die op het grondgebied van een van de Lidstaten wonen,
- op de nagelaten betrekkingen van deze werknemers.”

Tussen partijen is niet in geding, en ook de Raad gaat hiervan uit, dat elk van betrokkenen weduwe is van een Turkse werknemer die in Nederland gewerkt heeft en verzekerd is geweest. Hiermee voldoen betrokkenen aan het bepaalde bij het derde streepje van artikel 2 en vallen zij dus onder de personele werkingssfeer van Besluit 3/80.

4.3.2. De materiële werkingssfeer is geregeld in artikel 4 van Besluit 3/80. In lid 1, aanhef en onder d, van dit artikel is bepaald dat het besluit van toepassing is op alle wettelijke regelingen betreffende uitkeringen aan nagelaten betrekkingen. De ANW is een dergelijke regeling, zodat Besluit 3/80 van toepassing is.

4.4. Nu Besluit 3/80 dus ingeroepen kan worden in deze zaken, is de vraag of de rechtbank terecht de beroepen gegrond heeft verklaard.

4.4.1. Artikel 6, eerste lid, eerste alinea, van Besluit 3/80 luidt als volgt:

“Tenzij in dit besluit anders is bepaald, kunnen de uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom of de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen alsmede de renten bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, verkregen op grond van een wettelijke regeling van een of meer lidstaten, op generlei wijze worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurdverklaard op grond van het feit dat de rechthebbende in Turkije woont of op het grondgebied van een andere lidstaat dan die, op het grondgebied waarvan zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is.”

4.4.2. De nabestaandenuitkeringen die aan betrokkenen zijn toegekend met toepassing van de ANW zoals die gold voor de inwerkingtreding van de Wwsz op 1 juli 2012, moeten worden aangemerkt als ‘uitkeringen verkregen op grond van een wettelijke regeling van een of meer lidstaten’ zoals in dit artikel bedoeld. Artikel 6 van Besluit 3/80 verbiedt dat door - aangepaste - nationale wetgeving deze uitkeringen op grond van het wonen in Turkije op een lager bedrag worden vastgesteld. Toepassing van de Wwsz leidt er voor betrokkenen toe dat zij feitelijk minder uitkering ontvangen dan voorheen. De stelling van appellant dat deze vermindering niet voortvloeit uit het wonen in Turkije, maar rechtstreeks uit het kostenniveau aldaar, kan de Raad niet overtuigen. Immers, dit kostenniveau is onlosmakelijk verbonden met het wonen in Turkije. In artikel 17, derde lid, van de ANW wordt ook gesproken over ‘het kostenniveau van het land waar de nabestaande woonachtig is’. Het bepalende criterium is derhalve het wonen in een ander land dan Nederland, een andere lidstaat van de EU, een andere staat die partij is bij de EER, dan wel Zwitserland. Het gaat dus om de vraag in welk land iemand woont en welk percentage van het brutobedrag dat in Nederland in beginsel toegekend zou worden, bij dat land hoort.

4.4.3. Voor zover appellant stelt dat betrokkenen geen recht hadden op een bepaald bedrag aan nabestaandenuitkering, maar dat zij recht hebben op het bedrag ter grootte van het bestaansminimum in het land waar zij wonen, moet geconcludeerd worden dat die stelling geen steun vindt in de ANW. In de ANW wordt niet gesproken over de toekenning van een uitkering naar het bestaansminimum, laat staan het bestaansminimum van het land waar men woont. In het eerste lid van artikel 17 van de ANW, zoals die bepaling voor 1 juli 2012 luidde en ook thans nog luidt, staat dat de bruto nabestaandenuitkering op een zodanig bedrag wordt vastgesteld, dat het na inhouding van de van toepassing zijnde belastingen en premies uitkomt op 70% van het nettominimumloon. Er is aan betrokkenen derhalve een bedrag toegekend ter hoogte van 70% van het (Nederlandse) nettominimumloon. Op grond van het derde lid van artikel 17 van de ANW zoals dat sedert 1 juli 2012 luidt, wordt door de toepassing van het woonlandbeginsel slechts een percentage van dat bedrag uitbetaald. Dit kan niet anders worden gezien dan als een vermindering van het toegekende bedrag.

4.4.4. Het onder 4.4.2 en 4.4.3 overwogene leidt tot het oordeel dat de vermindering van de nabestaandenuitkering van betrokkenen in strijd is met artikel 6 van Besluit 3/80. Op de stelling van appellant dat dit artikel niet mag worden uitgelegd met inachtneming van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU met betrekking tot artikel 7 van Vo 883/2004, voorheen artikel 10 van Vo 1408/71, behoeft derhalve niet meer te worden ingegaan. Daarbij zij ten overvloede nog opgemerkt dat artikel 11 van het Europees Verdrag inzake Sociale Zekerheid vrijwel gelijklopend is aan artikel 6 van Besluit 3/80. Ook in dit artikel is, kort gezegd, opgenomen dat (specifieke) verkregen uitkeringen niet mogen worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurdverklaard op grond van het feit dat iemand niet woont in het land dat de uitkering verstrekt.

4.5. Uit 4.1 tot en met 4.4.4 volgt dat het hoger beroep vergeefs is ingesteld en dat de aangevallen uitspraak bevestigd dient te worden.

5. Met toepassing van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht wordt appellant veroordeeld tot vergoeding van proceskosten in hoger beroep. Deze worden begroot op € 974,- per betrokkene voor verleende rechtsbijstand.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- veroordeelt appellant tot vergoeding van € 974,- aan proceskosten aan elke betrokkene afzonderlijk;
- bepaalt dat van appellant een griffierecht van € 478,- wordt geheven.

Deze uitspraak is gedaan door M.M. van der Kade als voorzitter en T.L. de Vries en

E.E.V. Lenos als leden, in tegenwoordigheid van M.P. Ketting als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 21 maart 2014.

(getekend) M.M. van der Kade

(getekend) M.P. Ketting

IvR