



Datum van
inontvangstneming

:

20/05/2013

04/2441 TW-P, 08/3509 TW-P
04/2463 TW-P, 08/3553 TW-P
04/2515 TW-P, 09/1809 TW-P
04/2588 TW-P, 08/3527 TW-P
04/6068 TW-P, 08/5161 TW-P
04/6102 TW-P, 08/3557 TW-P

COE
Luxembourg
Entrée 03 AVR. 2013

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Partijen:

de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv),

en

M.S. Demirci, D. Cetin, R. Keskin, A.I. Önder, M. Tüle en A. Taskin, allen wonende te Turkije (betrokkenen)

Datum verzoek: 2 april 2013

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>83.1.555</u>	
Luxemburg,	09-04-2013
Fax / E-mail:	De Griffier, voor deze
Neergelegd op: <u>08.04.13</u>	<u>Maria Manuela Ferreira</u> Hoofdadministrateur

04/2441 TW-P e.v.

PROCESVERLOOP

Het Uvw heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 19 maart 2004, 03/5114 e.a., en 23 augustus 2004, 03/5480 e.a., waarbij de beroepen van betrokkenen gegrond zijn verklaard en de bestreden besluiten zijn vernietigd.

Bij verzoek van 1 november 2007, LJN BB7475, heeft de Raad in soortgelijke geschillen prejudiciële vragen voorgelegd aan - thans - het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) in de zaken Akdas e.a.

In de zaken van betrokkenen is het antwoord op die vragen afgewacht.

Bij arrest van 26 mei 2011, C-485/07, heeft het Hof de door de Raad gestelde prejudiciële vragen beantwoord.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 17 juni 2011. Het Uvw heeft zich laten vertegenwoordigen door I. Eijkhout LL.B, mr. M.C.F.M. Mollee en A. Anandbahadoer. Namens Demirci (04/2441 TW) is verschenen M. Sevim, voorheen als attaché verbonden aan het consulaat-generaal van de republiek Turkije te Rotterdam. Namens Cetin (04/2463 TW) en Önder (04/2588 TW) is verschenen mr. N. Türkkol, advocaat. Namens Keskin (04/2515 TW) is verschenen mr. D. Schaap, advocaat. Voorts heeft het onderzoek ter zitting plaatsgevonden op 24 juni 2011. Het Uvw heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Mollee en Anandbahadoer. Betrokkenen Tüle (04/6068 TW) en Taskin (04/6102 TW) zijn niet verschenen.

Na de behandeling van de gedingen ter zitting heeft de Raad besloten het onderzoek te heropenen.

Het onderzoek ter nadere zitting heeft plaatsgevonden op 9 september 2011. Het Uvw heeft zich laten vertegenwoordigen door Eijkhout LL.B, mr. Mollee en Anandbahadoer. Namens Demirci is verschenen Sevim. Namens Cetin en Önder is verschenen mr. Türkkol. Namens Keskin is verschenen mr. Schaap. Tüle en Taskin zijn niet verschenen.

Na de behandeling van de gedingen ter zitting heeft de Raad besloten het onderzoek te heropenen. Partijen is daarvan mededeling gedaan bij brief van 15 september 2011. Aan betrokkenen zijn bij brief van 3 februari 2012 vragen voorgelegd, welke door elk der betrokkenen - met uitzondering van Keskin - zijn beantwoord.

Het onderzoek ter nadere zitting heeft plaatsgevonden op 12 oktober 2012. Het Uvw heeft zich laten vertegenwoordigen door Eijkhout LL.B en Anandbahadoer. Namens Cetin en Önder is verschenen mr. Türkkol. Namens Keskin is verschenen mr. Schaap. Demirci, Tüle en Taskin zijn niet verschenen.

De Raad heeft het onderzoek heropend. In verband met het voornemen om in deze zaken aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) een verzoek om een prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU te doen, is aan partijen een conceptvraagstelling gezonden.

Het Uvw heeft daarop gereageerd.

04/2441 TW-P e.v.

OVERWEGINGEN

De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.1. Voor een uitgebreide weergave van de feiten en de procedures wordt verwezen naar het verzoek van 1 november 2007 in de zaken Akdas e.a., en naar het arrest van 26 mei 2011. Volstaan wordt met het volgende.

1.2. Betrokkenen hebben de Turkse nationaliteit en zij hebben in Nederland gedurende enige tijd werkzaamheden verricht. Nadat zij arbeidsongeschikt waren geworden, is aan hen een uitkering ingevolge de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) toegekend. Aangezien deze uitkering lager was dan het minimumloon, werd aan hen een toeslag ingevolge de Toeslagenwet (TW) toegekend, teneinde betrokkenen een inkomen te verschaffen dat zo dicht mogelijk bij het minimumloon aansloot. Zij zijn, met behoud van deze uitkeringen overeenkomstig artikel 39, vierde lid, van het Aanvullend Protocol, vóór 2000 naar Turkije teruggekeerd. Betrokkenen hebben voor hun terugkeer naar Turkije op enig moment naast de Turkse nationaliteit eveneens de Nederlandse nationaliteit verkregen.

1.3. Bij Wet van 27 mei 1999, Stb. 250, de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU), is met ingang van 1 januari 2000 in de TW artikel 4a opgenomen. In het eerste lid van dit artikel is - kort gezegd - bepaald dat geen recht op toeslag heeft degene die niet in Nederland woont. In de Wet BEU was in artikel XI een overgangsregeling opgenomen, volgens welke de bestaande toeslag vanaf 1 januari 2000 geleidelijk werd afgebouwd.

1.4. Op grond van de Wet BEU heeft het Uvw de toeslag van betrokkenen vanaf 1 januari 2001 afgebouwd met een derde per jaar en deze per 1 januari 2003 geheel beëindigd. Na een vernietiging van deze besluiten door de Raad heeft het Uvw aan betrokkenen alsnog vanaf 1 januari 2001 een volledige toeslag toegekend. Bij deze besluiten is de toeslag met ingang van 1 juli 2003 definitief ingetrokken.

1.5. Betrokkenen hebben tegen deze beëindiging beroep ingesteld. Na gegrondverklaring van de beroepen van betrokkenen en vernietiging van de bestreden besluiten door de rechtbank heeft het Uvw hoger beroep ingesteld. In het kader van de behandeling van dit hoger beroep heeft de Raad vragen aan het Hof voorgelegd. Daarbij was onder andere van belang dat in 1992 in Verordening (EEG) nr. 1408/71 (Vo 1408/71) een nieuwe regeling voor bijzondere, non-contributieve prestaties van gemengde aard is ingevoerd. Sindsdien is sprake van een aparte categorie bijzondere, non-contributieve uitkeringen ten aanzien waarvan niet alle waarborgen van Vo 1408/71 van toepassing zijn, met name niet de exportverplichting. Op verzoek van Nederland is de TW, als 'bijzondere uitkering' in de zin van artikel 4, tweede lid, bis, van de Verordening geplaatst op Bijlage IIbis bij Vo 1408/71 (zie de wijzigingsverordening 647/2005 van 13 april 2005, welke in werking is getreden de dag volgend op de publicatie op 4 mei 2005 in Pb EU L 117). Dit betekent dat de toeslag op grond van de TW vanaf dat moment niet meer exportabel hoeft te zijn. Op grond van het nationale (overgangs)recht zal de export van eerder toegekende toeslagen binnen de EU met ingang van 1 januari 2008 met een derde deel per jaar worden afgebouwd.

1.6. Naar aanleiding van hetgeen in het verzoek aan het Hof in de zaken Akdas e.a. is overwogen over ILO-Verdrag 118 heeft het Uvw ten aanzien van elk der betrokkenen een nieuw besluit genomen. Daarbij is vanaf 1 juli 2003 aan betrokkenen een volledige toeslag

04/2441 TW-P e.v.

toegekend en is de toeslag vanaf een datum gelegen in mei of juni 2004 dan wel - indien de aan betrokkene toekomstige arbeidsongeschiktheidsuitkering haar grond vond in een bedrijfsongeval of een beroepsziekte - vanaf 1 januari 2007 jaarlijks met een derde verminderd. Vanaf een datum gelegen in mei of juni 2006 dan wel 1 januari 2009 is de toeslag geheel beëindigd.

1.7. De Raad heeft deze nadere besluiten in de hoger-beroepsprocedures betrokken, aangezien met deze besluiten niet geheel aan de bezwaren van betrokkenen is tegemoetgekomen. Nu de besluiten tot beëindiging van de toeslag per 1 juli 2003 zijn ingetrokken, staan met name deze laatste besluiten in de voorliggende procedures ter beoordeling.

1.8. Bij zijn arrest van 26 mei 2011 heeft het Hof de door de Raad gestelde prejudiciële vragen in de zaken Akdas e.a. beantwoord, welke beantwoording ook in de thans voorliggende zaken van belang is.

1.9. Het arrest Akdas e.a. heeft betrekking op onderdanen met alleen de Turkse nationaliteit. De thans voorliggende zaken verschillen daarvan in zoverre, dat betrokkenen in de periode in geding zowel de Turkse als de Nederlandse nationaliteit hadden. Partijen verschillen erover van mening welke betekenis voor de voorliggende zaken aan het arrest Akdas e.a. moet worden gehecht.

1.10. Het Uvw heeft aangevoerd dat ten gevolge van de dubbele nationaliteit van betrokkenen hun situatie voor de toepassing van artikel 59 van het Aanvullend Protocol (Aanvullend Protocol) bij de Overeenkomst van 12 september 1963 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, Trb. 1963/184 (Associatieovereenkomst), anders dan de situatie van Akdas e.a., die enkel de Turkse nationaliteit hadden, wel nuttig kan worden vergeleken met de situatie van onderdanen van de Unie. Betrokkenen kunnen immers op grond van hun Nederlandse nationaliteit vrij reizen en verblijven en kunnen naar Nederland terugkeren en het recht op toeslag herkrijgen. Het Uvw heeft hieraan toegevoegd dat indien betrokkenen de Nederlandse nationaliteit zouden opgeven en de Turkse nationaliteit zouden behouden, het recht op toeslag herleeft en mag worden geëxporteerd.

1.11. Betrokkenen hebben zich op het standpunt gesteld dat het hebben van een dubbele nationaliteit niet zonder meer betekent dat rechten die zijn verkregen op grond van het associatierecht, verloren zijn gegaan. In het licht van het arrest van het Hof van 29 maart 2012, Kahveci en Inan, C7/10 en C9/10, LJV BW3608, hebben zij betoogd dat betrokkenen niet slechter af mogen zijn door het eveneens beschikken over de Nederlandse nationaliteit.

1.12. Partijen verschillen er voorts over van mening met ingang van welke datum de toeslag van betrokkenen kan worden beëindigd in geval van toepasselijkheid van artikel 59 van het Aanvullende Protocol.

Rechtskader

2.1. Voor een uitgebreide weergave van de relevante regelgeving wordt verwezen naar het arrest Akdas e.a. Hier wordt volstaan met het volgende.

04/2441 TW-P e.v.

Het associatierecht

2.2. Artikel 9 van de Associatieovereenkomst luidt als volgt:

“De overeenkomstsluitende partijen erkennen dat binnen de werkingssfeer van de overeenkomst en onverminderd de bijzondere bepalingen die krachtens artikel 8 zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden, overeenkomstig het in artikel [12 EG] vermelde beginsel.”

2.3. Artikel 59 van het Aanvullend Protocol luidt als volgt:

“Op de onder dit protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het [EG-Verdrag].”

2.4. Artikel 6, eerste lid, eerste alinea van Besluit 3/80 van de Associatieraad van 19 september 1980, betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen van de Lid-Staten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden, PB 1983, C110, bl. 60 (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.”

2.5. Artikel 6, eerste lid, van Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije van 19 september 1980 (Besluit 1/80) luidt als volgt:

“Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behoort:

- na één jaar legale arbeid in die Lid-Staat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;
- na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die Lid-Staat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die Lid-Staat;
- na vier jaar legale arbeid, in die Lid-Staat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.”

Verordening (EEG) nr. 1408/71

2.6. Artikel 10, eerste lid, eerste alinea, van Verordening (EEG) nr. 1408/71 (Vo 1408/71) bepaalt:

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

2.7. Artikel 10 bis, eerste lid, van Vo 1408/71 luidde tot de inwerkingtreding van Verordening nr. 647/2005 als volgt:

“Niettegenstaande de bepalingen van artikel 10 en van titel III ontvangen de personen waarop deze verordening van toepassing is, de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties als bedoeld in artikel 4, lid 2 bis, uitsluitend op het grondgebied van de lidstaat waar zij wonen en krachtens de wetgeving van die lidstaat, voor zover deze prestaties zijn vermeld in bijlage II bis. De prestaties worden door en voor rekening van het orgaan van de woonplaats verleend.”

Sinds de inwerkingtreding van Verordening nr. 647/2005 luidt deze bepaling:

“De bepalingen van artikel 10 en van titel III zijn niet van toepassing op de in artikel 4, lid 2 bis, bedoelde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties. De personen waarop deze verordening van toepassing is, ontvangen deze prestaties uitsluitend op het grondgebied van de lidstaat waar zij wonen en krachtens de wetgeving van die lidstaat, voor zover deze prestaties zijn vermeld in bijlage II bis. De prestaties worden door en voor rekening van het orgaan van de woonplaats verleend.”

De eerste vraag

3.1. In het arrest Akdas e.a. heeft het Hof vastgesteld dat artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 rechtstreeks toepasselijk is. Dat betekent dat Turkse onderdanen zich rechtstreeks op deze bepaling kunnen beroepen om ervoor te zorgen dat daarmee strijdige nationaalrechtelijke regels buiten toepassing worden gelaten. Turkse onderdanen kunnen zich derhalve met succes op dit artikel beroepen om te eisen dat de toeslag ook in Turkije nog wordt uitgekeerd. Aan deze vaststelling doet volgens het Hof niet af de omstandigheid dat Vo 1408/71 wat betreft sociale uitkeringen zoals de aanvullende prestatie thans in een ander stelsel voorziet dan Besluit 3/80, op grond van welk stelsel de toeslag van onderdanen van de Unie is ingetrokken omdat zij niet in Nederland wonen.

3.2. Het Hof heeft voorts vastgesteld dat een situatie waarin voormalige migrerende Turkse werknemers die naar Turkije zijn teruggekeerd en die op grond van artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 een sociale uitkering zoals de aanvullende prestatie blijven ontvangen, terwijl deze is ingetrokken in het geval van onderdanen van de Unie die niet meer in de lidstaat wonen waar deze werd toegekend, niet onverenigbaar wordt geacht te zijn met de vereisten van artikel 59 van het Aanvullend Protocol. In de eerste plaats is daartoe overwogen dat artikel 39, vierde lid, van het Aanvullend Protocol uitdrukkelijk voorziet in de uitvoer naar Turkije van onder meer de invaliditeitspensioenen die werknemers van Turkse nationaliteit op grond van de regelgeving van een of meer lidstaten hebben verworven. In de tweede plaats is overwogen dat artikel 2, eerste streepje, van Besluit 3/80 de personele werkingssfeer van dit besluit bepaalt, zonder nadere precisering. Zou het thans op grond van Vo 1408/71 geldende stelsel inzake bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden toegepast in het kader van Besluit 3/80, dan zou dit bovendien neerkomen op een wijziging van dit besluit, wat een uitsluitende bevoegdheid is van de Associatieraad. Ten laatste heeft het Hof vastgesteld dat betrokkenen naar Turkije zijn teruggekeerd nadat zij in Nederland arbeidsongeschikt waren geworden. Onder verwijzing naar zijn vaste rechtspraak (onder andere het arrest van 6 juni 1995, Bozkurt, C-434/93) heeft het Hof overwogen dat een Turks staatsburger die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat heeft behoord in de zin van artikel 6 van Besluit 1/80, aan dit besluit geen recht van voortgezet verblijf op het grondgebied van

die staat ontleent, nadat hij door een arbeidsongeval blijvend arbeidsongeschikt is geworden en dus voorgoed de arbeidsmarkt heeft verlaten. In die omstandigheden kan niet met succes worden betoogd dat betrokkenen het grondgebied van Nederland op eigen initiatief en zonder gegronde redenen hebben verlaten en dat een dergelijk gedrag leidde tot het verlies van de krachtens de associatie EEG-Turkije verworven rechten. Bijgevolg komt het Hof tot het oordeel dat de situatie van betrokkenen, voor zover zij naar Turkije zijn teruggekeerd nadat zij het recht om in Nederland te verblijven hadden verloren omdat zij er arbeidsongeschikt waren geworden, voor de toepassing van artikel 59 van het Aanvullend Protocol niet nuttig kan worden vergeleken met de situatie van onderdanen van de Unie. Laatstbedoelden mogen immers vrij reizen en verblijven op het grondgebied van de lidstaten en behouden zo het recht om te blijven wonen in de lidstaat waarin de betrokken prestatie is toegekend, zodat onderdanen van de Unie enerzijds mogen beslissen het grondgebied van die staat te verlaten waardoor zij deze uitkering verliezen en anderzijds steeds naar de betrokken lidstaat mogen terugkeren.

3.3. De onder 3.2 omschreven overwegingen van het Hof roepen de vraag op wat de relatie tussen die overwegingen is. Indien het in de eerste en in de tweede plaats overwogene op zich moet worden beschouwd, dan zou in de voorliggende zaken geen ruimte bestaan om betrokkenen een beroep op het hun bij artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 gegeven recht te ontzeggen. Dit lijkt evenwel niet voor de hand te liggen, nu het Hof daaraan zijn 'ten laatste' gegeven overwegingen heeft toegevoegd. Deze zouden immers geen doel meer dienen indien reeds het ten eerste dan wel het ten tweede overwogene tot beantwoording van de voorgelegde vraag zou leiden.

3.4. Daar komt bij dat de Raad in andere arresten, bijvoorbeeld de arresten van 19 februari 2009, Soysal en Savatli, C-228/06, en van 29 april 2010, Commissie/Nederland, C-92/07, een aanwijzing ziet dat artikel 59 van het Aanvullende Protocol kan leiden tot een inbreuk op een uit het associatierecht voortvloeiend recht, zoals - in genoemde arresten - de standstillbepalingen, neergelegd in artikel 41 van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van Besluit 1/80. Voorts kan nog worden gewezen op de arresten van 18 juli 2007, Derin, C-325/05, en van 21 januari 2010, Bekleyen, C-462/08, waarin het Hof onderzoekt of een kind van een Turkse werknemer zich in een gunstiger positie bevindt dan een kind van een onderdaan van een lidstaat. Indien een inbreuk op het uit artikel 7 van Besluit 1/80 voortvloeiende verblijfsrecht op grond van artikel 59 van het Aanvullende Protocol niet mogelijk zou zijn, was dit onderzoek niet nodig geweest.

3.5. Indien in de voorliggende gevallen toepassing van artikel 59 van het Aanvullende Protocol kan leiden tot een inbreuk op het uit artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 voortvloeiende recht op export van de toeslag, rijst vervolgens de vraag of de positie van betrokkenen in relevante mate afwijkt van die van de betrokkenen in het arrest Akdas e.a. Daarbij zijn de overwegingen onder 92 tot en met 95 van dat arrest van belang. Het Hof overweegt daarin dat Akdas e.a. nadat zij arbeidsongeschikt waren geworden, niet langer tot de arbeidsmarkt behoorden en derhalve geen recht op voortgezet verblijf hadden. In die omstandigheden kan niet met succes worden betoogd dat de belanghebbenden het grondgebied van de ontvangende lidstaat op eigen initiatief en zonder gegronde reden hebben verlaten en dat een dergelijk gedrag leidde tot het verlies van de krachtens de associatie EEG-Turkije verworven rechten. Aldus kan hun situatie niet nuttig worden vergeleken met die van onderdanen van de Unie, aangezien laatstbedoelde vrij mogen reizen en verblijven op het

grondgebied van de lidstaten. Onderdanen van een lid staat hebben aldus de vrijheid, niet alleen om een lidstaat te verlaten, maar ook om daarheen terug te keren.

3.6. Ook hier is van belang dat betrokkenen een verblijfsrecht in Nederland behielden doordat zij de Nederlandse nationaliteit hadden. Zij waren niet verplicht het land te verlaten en hebben steeds de mogelijkheid gehad desgewenst daarheen terug te keren en hun toeslag te herkrijgen. Betrokkenen bevinden zich dus in een wezenlijk andere positie dan Akdas e.a. Wat het verblijfsrecht betreft is hun positie vergelijkbaar met - zo niet gelijk aan - die van onderdanen van de Unie. Dit lijkt de conclusie te rechtvaardigen dat artikel 59 van het Aanvullende Protocol in het geval van betrokkenen in de weg staat aan een beroep op artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80.

3.7. Tot slot is bij de Raad de vraag gerezen hoe al het hiervoor overwogene zich dit verhoudt tot het onder 1.12 genoemde arrest Kaveci en Inan. Essentie van dit arrest is dat de doelstelling van Besluit 1/80 is de integratie van de Turkse werknemer en zijn gezinsleden te bevorderen, dat het aannemen van de nationaliteit van de ontvangende staat daarin een belangrijke stap kan zijn en dat deze stap zou worden ontmoedigd als de Turkse werknemer door het aannemen van die tweede nationaliteit rechten op grond van het associatierecht zou verliezen. Gelet op dit arrest zou kunnen worden gezegd dat betrokkenen, indien zij thans geen beroep meer zouden kunnen doen op artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80, door het aannemen van de Nederlandse nationaliteit in de tijd dat zij in Nederland woonden, - achteraf bezien - het recht hebben verloren met behoud van de toeslag in Turkije te wonen. Daar kan tegenover worden gesteld dat de terugkeer naar Turkije niets te maken heeft met en zelfs haaks staat op de doelstelling van integratie in het land van verblijf. Het doel van de integratie blijft dus juist nagestreefd. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat men het recht op terugkeer naar Turkije met behoud van de toeslag kan herkrijgen door de Nederlandse nationaliteit weer op te geven. Dat lijkt niet bezwaarlijk, nu van enige integratie bij een definitieve terugkeer geen sprake is. Anderzijds kan worden gezegd dat het verlies van het recht om met behoud van de toeslag naar Turkije terug te keren nadat de arbeidsdeelname is beëindigd, Turkse werknemers ervan zou kunnen weerhouden om de Nederlandse nationaliteit aan te nemen.

3.8. Het onder 3.3 tot en met 3.7 overwogene leidt tot het verzoek aan het Hof de hierna geformuleerde eerste vraag te beantwoorden.

De tweede vraag

4.1. Indien het Hof van oordeel is dat betrokkenen zich kunnen beroepen op artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80, maar dat dit beroep wordt beperkt door de werking van artikel 59 van het Aanvullend Protocol, rijst de vraag met ingang van welke datum de toeslag van betrokkenen kan worden beëindigd.

4.2. Het Uvw heeft zich op het standpunt gesteld dat de toeslag in dit geval kan worden ingetrokken met ingang van 4 mei 2005 (bedoeld zal zijn 5 mei 2005), de datum van inwerkingtreding van wijzigingsverordening 647/2005. Onderdanen van de Unie kunnen immers vanaf die datum aan het recht van de Unie geen aanspraak meer ontlenen op toeslag indien zij niet in Nederland wonen. Daarbij zou dan de binnen het nationale recht inmiddels gebruikelijke afbouw plaatsvinden, in die zin dat de toeslag vanaf 5 mei 2006 met steeds een

derde zou worden verminderd. Hieraan doet volgens het Uvw niet af dat onderdanen van de Unie die ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening hun woonplaats in een andere lidstaat van de Unie hadden en die op dat moment al recht hadden op een toeslag, op grond van het nationale recht de toeslag aanvankelijk geheel hebben behouden en dat deze (eerst) per 1 januari 2008 met steeds een derde is afgebouwd. Dit is naar het oordeel van het Uvw niet van belang, nu het hier gaat om het associatierecht in combinatie met het recht van de Unie en het nationale recht daarbij geen rol speelt. Het Uvw heeft in dit verband gewezen op het arrest van het Hof van 21 december 2011, Ziolkowski, C-424/10.

4.3. De gemachtigden van betrokkenen hebben zich op het standpunt gesteld dat betrokkenen gelijk dienen te worden behandeld aan onderdanen van de Unie.

4.4. In artikel 59 van het Aanvullend Protocol is bepaald dat de behandeling van Turkije niet gunstiger mag zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens - ten tijde hier van belang - het EG-Verdrag. Het geschil tussen partijen spitst zich toe op de betekenis van de woorden 'krachtens het EG-Verdrag'. Wordt hier slechts bedoeld op het primaire en secundaire recht van de Unie, zoals in de stellingname van het Uvw besloten ligt, of wordt hieronder tevens begrepen de wijze waarop het recht van de Unie zijn neerslag heeft gevonden in het nationale recht, zoals betrokkenen in feite betogen?

4.5. Naar uit de onder 3.4 genoemde arresten van het Hof blijkt, moet bij de beoordeling of toepassing van een bepaling uit het associatierecht in strijd komt met artikel 59 van het Aanvullend Protocol, worden gezien of toepassing van die bepaling tot gevolg heeft dat Turkse onderdanen in een gunstiger positie komen te verkeren dan een burger van een lidstaat. De Raad ziet voornamelijk niet in op grond waarvan bij die beoordeling slechts acht kan worden geslagen op de uit het recht van de Unie voortvloeiende aanspraken. In de periode van 5 mei 2006 tot 1 januari 2008 kan niet worden gezegd dat betrokkenen zich bij toepassing van het associatierecht in een gunstiger positie zullen bevinden dan onderdanen van de Unie die naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd. Beide groepen behouden de volledige toeslag. Er bestaat in die periode dan ook geen aanleiding artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 met toepassing van artikel 59 van het Aanvullend Protocol buiten toepassing te laten. Voor de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 geldt dat betrokkenen in zoverre gunstiger zouden worden behandeld dat zij bij toepassing van artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 de volledige toeslag zouden behouden, terwijl onderdanen van de Unie in eenzelfde situatie slechts een deel van de toeslag ontvingen. In deze periode zou artikel 59 van het Aanvullend Protocol ertoe moeten leiden dat aan betrokkenen eenzelfde gedeelte van de toeslag tot uitbetaling komt. Vanaf 1 januari 2010 zou toepassing van dit artikel ertoe moeten leiden dat de toeslag van betrokkenen wordt beëindigd.

4.6. De verwijzing van het Uvw naar het arrest Ziolkowski leidt, naar de Raad voorkomt, niet tot een ander oordeel. In het arrest Ziolkowski is het ontstaan van een duurzaam verblijfsrecht aan de orde, waarbij het van belang is dat de daarbij van belang zijnde begrippen binnen de rechtsorde van de Unie uniform worden uitgelegd. Aan een verblijf dat slechts op grond van het nationale recht legaal was, kan daarom volgens het Hof geen betekenis worden gehecht. De voorliggende zaken kunnen daarmee niet worden vergeleken. Het gaat hier om een overgangsregeling bij de beëindiging van de export van een uitkering. Een uniforme europeesrechtelijke uitleg - voor zover al mogelijk - is hierbij niet van belang.

04/2441 TW-P e.v.

4.7. Nu over dit alles evenwel onvoldoende helderheid bestaat, is er aanleiding het Hof te verzoeken de hierna geformuleerde tweede vraag te beantwoorden.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep :

- verzoekt het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Moet artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 met inachtneming van artikel 59 van het Aanvullend Protocol aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat zoals artikel 4a van de TW, die de op grond van de nationale wetgeving toegekende aanvullende prestatie intrekt als de begunstigden van deze prestatie niet meer op het grondgebied van deze staat wonen, ook indien deze begunstigden, onder behoud van de Turkse nationaliteit, de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst hebben verkregen?

2. Indien het Hof bij de beantwoording van de eerste vraag tot het oordeel komt dat betrokkenen zich kunnen beroepen op artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80, maar dat dit beroep wordt beperkt door de werking van artikel 59 van het Aanvullend Protocol: moet artikel 59 van het Aanvullend Protocol aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen voortzetting van de aanvullende prestatie van Turkse onderdanen als betrokkenen met ingang van het moment waarop onderdanen van de Unie op grond van het recht van de Unie daarop geen aanspraak meer kunnen maken, ook indien onderdanen van de Unie bedoelde prestatie op grond van het nationale recht gedurende langere tijd behielden?

- houdt de verdere behandeling van de gedingen aan totdat het Hof uitspraak zal hebben gedaan.

Dit verzoek is gedaan door M.M. van der Kade als voorzitter, T.L. de Vries en E.E.V. Lenos als leden, met I.J. Penning als griffier.

(getekend) M.M. van der Kade

(getekend) I.J. Penning

TM
7