



Datum van inontvangstneming : 24/05/2018

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:

H. [REDACTED] te [REDACTED], Turkije ([REDACTED])

de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

Datum: 11 april 2018

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie order nr. <u>1077165</u>	
Luxemburg	13. 04. 2018 De Griffier, voor deze
Fax/E-mail: <u>/</u>	<u>Maria Manuela Ferreira</u> Maria Manuela Ferreira
Neergelegd op: <u>13/04/2018</u> Hoofdadministrateur	

CURIA GREFFE Luxembourg
Entée 13. 04. 2018

16/3331 WIA

PROCESVERLOOP

Namens [REDACTED] heeft mr. N. Türkkol, advocaat, hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 8 april 2016, 16/819 (aangevallen uitspraak).

Het Uvw heeft een verweerschrift ingediend.

Naar aanleiding van vragen van de Raad hebben [REDACTED], het Uvw en de Immigratie- en Naturalisatiedienst stukken ingezonden.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 22 februari 2018. Namens [REDACTED] is mr. Türkkol verschenen. Het Uvw heeft zich laten vertegenwoordigen door A. Anandbahadoer en mr. drs. J. Hut.

In verband met het voornemen om in deze zaak 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 concept-vraagstelling gezonden.

Het Uvw heeft daarop gereageerd.

OVERWEGINGEN

1. Feiten en omstandigheden

1.1. [REDACTED] is geboren op 1 oktober 1960 en heeft de Turkse nationaliteit. Hij is omstreeks 1978 vanuit Turkije naar Nederland gekomen en heeft gedurende zijn verblijf in Nederland naast de Turkse ook de Nederlandse nationaliteit verworven. [REDACTED] heeft in Nederland tot 2004 legaal in diverse functies in loondienst gewerkt. Aansluitend heeft hij een uitkering op grond van de Werkloosheidswet ontvangen. Vanaf 25 december 2007 ontvangt [REDACTED] een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA). Deze uitkering wordt berekend naar een mate van arbeidsongeschiktheid van 40,1%. Vanaf 11 oktober 2008 heeft [REDACTED] bij zijn WIA-uitkering een toeslag ontvangen ingevolge de Toeslagenwet (TW).

1.2. [REDACTED] heeft van 8 november 2008 tot 16 december 2015 bij het Uvw ingeschreven gestaan als werkzoekende. Tot en met oktober 2014 heeft het Uvw inspanningen verricht om [REDACTED] weer te laten terugkeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Vanaf die laatste datum is hij in verband met medische beperkingen niet meer bemiddelbaar geacht. Theoretisch werd hij echter nog steeds in staat geacht tot het verrichten van arbeid. Volgens de gegevens van het Uvw heeft [REDACTED] in ieder geval tot en met januari 2011 ook daadwerkelijk naar werk gezocht.

1.3. Bij brief van 15 juli 2015 heeft [REDACTED] het Uvw om toestemming verzocht om met behoud van zijn WIA-uitkering en zijn toeslag naar Turkije te mogen verhuizen.

1.4. Op 27 juli 2015 heeft [REDACTED] afstand gedaan van de Nederlandse nationaliteit. Zonder deze afstand behoorde hij niet tot de doelgroep van de Remigratiewet en kon hij geen aanspraak maken op voorzieningen krachtens de Remigratiewet. Sinds 27 juli 2015 bezit [REDACTED] nog uitsluitend de Turkse nationaliteit.

1.5. Op 1 september 2015 is [REDACTED] met behoud van zijn WIA-uitkering en met remigratievoorzieningen krachtens de Remigratiewet naar Turkije verhuisd.

1.6. Bij besluit van 16 oktober 2015 is de toeslag van [REDACTED] met ingang van 1 september 2015 beëindigd. Op grond van artikel 4a van de TW heeft een uitkeringsgerechtigde die een inkomen heeft beneden het sociaal minimum geen recht op toeslag gedurende de periode dat hij niet in Nederland woont. Het bezwaar van [REDACTED] tegen dit besluit is bij besluit van 17 december 2015 (bestreden besluit) ongegrond verklaard.

1.7. De rechtbank heeft het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. De rechtbank heeft het beroep op het arrest van het Hof van 26 mei 2011, [REDACTED] s.c.s., C-485/07, verworpen. Daartoe is overwogen dat [REDACTED] slechts gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, waardoor hij ten tijde in geding de arbeidsmarkt niet voorgoed had verlaten en op grond van het associatierecht nog een verblijfsrecht in Nederland had. De rechtbank is van oordeel dat [REDACTED] hierdoor in een andere positie verkeert dan de Turkse onderdanen op wie het arrest [REDACTED] s.c.s. betrekking heeft.

2. Rechtskader

2.1. Het associatierecht

2.1.1. 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.”

2.1.2. 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].”

2.1.3. Artikel 6, eerste lid, eerste alinea van Besluit 3/80 van de Associatieraad EG/Turkije (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.”

2.1.4. Artikel 6, eerste en tweede lid, van Besluit 1/80 van de Associatieraad EG/Turkije (Besluit 1/80) luidt als volgt:

“1. 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.

2. Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekte worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid."

2.2. Nationaal recht

2.2.1. Artikel 4a van de TW luidde ten tijde van belang als volgt:

"1. Geen recht op toeslag heeft de persoon, bedoeld in artikel 2, gedurende de periode dat hij niet in Nederland woont.

2. De persoon, bedoeld in artikel 2, die op grond van het eerste lid geen recht heeft op toeslag, heeft vanaf de dag dat hij in Nederland woont recht op toeslag, indien hij aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 2, eerste, tweede of derde lid, voldoet."

2.2.2. Artikel 2, eerste lid, van de Remigratiewet luidde ten tijde van belang als volgt:

"1. Deze wet is van toepassing op:

a. een meerderjarige vreemdeling als bedoeld in artikel 1, onder e, van de Rijkswet op het Nederlanderschap, die behoort tot een minderheidsgroep, en

b. een meerderjarige Nederlander, die niet tevens een andere nationaliteit bezit, die behoort tot een minderheidsgroep en die verklaart bereid te zijn al hetgeen te doen wat in redelijkheid mogelijk is, om de nationaliteit van het bestemmingsland met bekwame spoed te verkrijgen."

2.2.3. Artikel 1, onder e, van de Rijkswet op het Nederlanderschap luidde ten tijde van belang als volgt:

"e. vreemdeling: hij die de Nederlandse nationaliteit niet bezit;"

3. Standpunten van partijen

3.1. Het Uvv

3.1.1. Het Uvv betwijfelt of [REDACTED] nog aanspraken kan ontlenen aan Besluit 3/80. Het Uvv benadrukt dat [REDACTED] vanaf het moment dat hij de Nederlandse nationaliteit bezat, de hoogste mate van integratie in Nederland had bereikt. In de visie van het Uvv was het associatierecht niet meer op [REDACTED] van toepassing vanaf het moment dat hij Unieburger werd. Voor zover het associatierecht weer op [REDACTED] van toepassing is geworden nadat hij vrijwillig afstand heeft gedaan van de Nederlandse nationaliteit, zijn de aanspraken die hij aan het associatierecht kon ontlenen voordat hij de Nederlandse nationaliteit verwierf, niet herleefd.

3.1.2. Voor zover de aanspraken van [REDACTED] op grond van het associatierecht wel zijn herleefd, is zijn verblijfsrecht in Nederland niet als gevolg van zijn arbeidsongeschiktheid verloren gegaan. [REDACTED] is gedeeltelijk arbeidsongeschikt en tot kort voor zijn vertrek naar Turkije zijn er daadwerkelijk inspanningen verricht om hem naar werk te begeleiden. [REDACTED] heeft de

Nederlandse arbeidsmarkt dus niet voorgoed verlaten. Het arrest [REDACTED] s.c.s. is daarom in de situatie van [REDACTED] niet van toepassing.

3.2. [REDACTED]

Volgens [REDACTED] is niet relevant dat hij eerder de Nederlandse nationaliteit heeft gehad en dat hij gedeeltelijk arbeidsongeschikt is en tot kort voor zijn vertrek nog actief werd begeleid in het kader van re-integratie op de arbeidsmarkt. [REDACTED] had op het moment dat hij toeslag aanvraag nog slechts de Turkse nationaliteit. Hij kon niet op gelijke wijze als een Unieburger vrij reizen en verblijven binnen de Europese Unie. Daarom moeten zijn aanspraken worden beoordeeld aan de hand van het arrest [REDACTED] s.c.s.

4. De omvang van het geding.

4.1. De vraag is of [REDACTED], die

- Nederland geheel vrijwillig heeft verlaten;
- er daarbij voor heeft gekozen om aanspraak te maken op remigratievoorzieningen, waarvoor echter vereist was dat hij afstand deed van de Nederlandse nationaliteit;
- om die reden vlak vóór zijn remigratie afstand heeft gedaan van de Nederlandse nationaliteit en
- gedeeltelijk (40,1 %) arbeidsongeschikt is,

recht heeft op een toeslag op grond van artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80.

4.2. In het geding van [REDACTED] tegen het Uwv heeft de Raad op 1 december 2017 prejudiciële vragen aan het Hof gesteld (ECLI:NL:CRVB:2017:4338). Die zaak betrof ook de export van toeslag op grond van de TW naar Turkije onder toepassing van artikel 6 van Besluit 3/80. De zaak is bij het Hof aanhangig onder nummer C-677/17. In die zaak heeft de Raad de volgende vraag aan het Hof voorgelegd:

“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, op grond waarvan een toegekende aanvullende prestatie wordt ingetrokken als de begunstigde naar Turkije verhuist, ook indien deze begunstigde het grondgebied van de lidstaat op eigen initiatief heeft verlaten? Is daarbij van belang dat de betrokkene op het moment van vertrek niet langer een verblijfsrecht heeft op grond van het associatierecht, maar wel beschikt over een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen? Is daarbij van belang dat de betrokkene op grond van nationale regelgeving binnen één jaar na vertrek de mogelijkheid heeft om terug te keren om zo de toeslag te herkrijgen, en dat die mogelijkheid verder bestaat zo lang als hij beschikt over de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen?”

De Raad verwijst voor een meer algemene beschouwing over de juridische context van deze problematiek naar de verwijzingsbeschikking in de zaak [REDACTED].

4.3. Er is een aanmerkelijke kans dat de Raad met het antwoord van het Hof op de vraag in de zaak [REDACTED] nog niet over voldoende gegevens zal beschikken om in de onderhavige zaak tot beslechting van het geschil te komen. Belangrijkste overeenkomst tussen beide zaken is dat

■ en ■ Nederland beiden vrijwillig hebben verlaten. Mocht het Hof in de zaak ■ tot het oordeel komen dat er reeds vanwege het vrijwillige karakter van dit vertrek uit Nederland geen aanspraak bestaat op export van de toeslag, dan kan daarmee ook het onderhavige geschil worden beslecht.

4.4. Mocht het Hof echter een meer genuanceerde benadering kiezen, dan springen verschillende relevante verschillen tussen de zaak ■ en de onderhavige zaak in het oog:
- ■ is nooit Unieburger geweest. ■ heeft zijn Unieburgerschap vlak voor zijn vertrek naar Turkije vrijwillig opgegeven.

- ■ had op het moment van zijn aanvraag om heropening van de toeslag de Nederlandse legale arbeidsmarkt in de zin van artikel 6 van Besluit 1/80 definitief verlaten. Ten aanzien van ■ kan dit niet zonder meer worden gesteld.

Deze aspecten kunnen relevant zijn bij de beoordeling van de aanspraak van ■ op verkrijging van de toeslag in Turkije. De Raad ziet daarom aanleiding om in deze zaak nadere vragen aan het Hof te stellen. Ter toelichting wordt – naast de toelichting die reeds is gegeven in de verwijzingsbeschikking in zaak C-677/17 – het volgende opgemerkt.

5. Belang afstand van de Nederlandse nationaliteit

5.1. In de eerste plaats rijst de vraag of ten aanzien van een Turkse werknemer als ■, die de nationaliteit van een lidstaat heeft verworven en deze vervolgens weer vrijwillig heeft opgegeven, eerder verworven aanspraken op grond van het associatierecht herleven.

5.2. In het arrest van het Hof van 14 januari 2015, ■ c.s., C-171/13 heeft het Hof overwogen dat de Turkse werknemer die de nationaliteit van de ontvangende lidstaat heeft verkregen, in een heel specifieke positie komt te verkeren, in het bijzonder gelet op de doelstellingen van het associatierecht EEG-Turkije. Deze werknemer heeft in beginsel het hoogste niveau van integratie in die lidstaat bereikt en het Unieburgerschap verworven (ro. 51 tot en met 53). Niets rechtvaardigt volgens het Hof dat een dergelijke Turkse staatsburger door de lidstaat van ontvangst voor de uitkering van een prestatie als de toeslag niet volledig als een eigen burger zou worden behandeld (ro. 57). Aldus zouden dergelijke Turkse staatsburgers immers zowel ten opzichte van Turkse werknemers die de nationaliteit van de Lid-Staat van ontvangst niet hebben verworven, als ten opzichte van Unieburgers zonder de Turkse nationaliteit, worden bevoordeeld (ro. 59). Burgers van een lidstaat die de nationaliteit van deze staat hebben verkregen nadat zij als Turkse werknemers tot de legale arbeidsmarkt ervan zijn toegetreden in de zin van artikel 6 van Besluit 1/80, zonder dat zij afstand hebben gedaan van de Turkse nationaliteit, kunnen zich niet met een beroep op Besluit 3/80 onttrekken aan het woonplaatsvereiste waarvan de toeslag afhankelijk is (ro. 60).

5.3. Ten aanzien van ■ zijn de integratiedoelstellingen van het associatierecht volledig verwezenlijkt, aangezien ■ op enig moment het Unieburgerschap heeft verworven. Uit het arrest ■ kan worden afgeleid dat ■ voor wat betreft zijn uitkeringssituatie tot vlak voor het moment van vertrek uit Nederland slechts in zijn hoedanigheid van Unieburger diende te worden beschouwd. Hij was vergelijkbaar met welke Unieburger dan ook en het feit dat hij tevens over de Turkse nationaliteit beschikte, was niet van belang. Hij kon volledig gebruikmaken van het vrije verkeer van Unieburgers. Dat ■ inmiddels geen recht meer heeft op vrij verkeer binnen de Unie, is een rechtstreeks gevolg van de keuze die ■ in alle vrijheid gemaakt heeft, om zich in Turkije te vestigen met remigratievoorzieningen op grond van de Remigratiewet. ■ had als Nederlander zonder meer in Nederland kunnen blijven.

Hij had er ook voor kunnen kiezen om met zijn WIA-uitkering, maar zonder remigratievoorzieningen, te remigreren. Dan had hij de Nederlandse nationaliteit en dus zijn Unieburgerschap kunnen behouden, en onbelemmerd gebruik kunnen maken van het vrije verkeer van Unieburgers. Dan had hij zich echter niet kunnen onttrekken aan het woonplaatsvereiste in de TW.

5.4. De vraag is dan, of in een situatie van vrijwillige afstand van het Unieburgerschap de op sommige punten ruimere aanspraken op grond van het associatierecht herleven. Betoogd kan worden dat er in dat geval sprake zou zijn van een door artikel 59 van het Aanvullend Protocol verboden gunstiger behandeling van Turkije dan van de lidstaten. Turkse werknemers die het Unieburgerschap hebben verworven, zouden dan immers, uitsluitend omdat zij de Turkse nationaliteit niet hebben opgegeven, kunnen kiezen tussen de voordelen van het Unieburgerschap en de voordelen van het associatierecht. Een dergelijke keuze hebben Unieburgers zonder de Turkse nationaliteit niet. De Raad ziet hier een analogie met punt 59 van het arrest [REDACTED]

5.5. Het bovenstaande leidt in de eerste plaats tot de vraag of een persoon die vrijwillig afstand heeft gedaan van de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst en daarmee van het Unieburgerschap, een beroep kan doen op artikel 6 van Besluit 3/80 om zich aan een woonplaatsvoorwaarde in nationale wetgeving te onttrekken die wel kan worden tegengeworpen aan Unieburgers.

6. Belang vrijwillig vertrek en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid

6.1. Zoals vermeld heeft [REDACTED] zijn Nederlandse nationaliteit en daarmee zijn onbeperkte verblijfsrecht in Nederland en zijn recht van vrij verkeer binnen de Europese Unie vrijwillig opgegeven en Nederland vrijwillig verlaten.

6.2. Voor zover de aanspraken van [REDACTED] op grond van Besluit 1/80 na zijn afstand van de Nederlandse nationaliteit zijn herleefd, kan worden beargumenteerd dat hij ten tijde van zijn vertrek nog een verblijfsrecht had op grond van artikel 6 van Besluit 1/80. Niet zonder meer kan worden gesteld dat [REDACTED] op dat moment de Nederlandse arbeidsmarkt al definitief had verlaten. Tot tien maanden voor zijn vertrek heeft het Uvw zich immers actief ingespannen om [REDACTED] naar werk te begeleiden. Op het moment van vertrek werd hij nog in staat geacht tot het verrichten van arbeid.

6.3. Daarmee rijst de vraag of artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 met inachtneming van artikel 59 van het Aanvullend Protocol aldus moet worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat zoals artikel 4a van de TW, op grond waarvan een toegekende aanvullende prestatie wordt ingetrokken als de begunstigde naar Turkije verhuist, ook indien deze begunstigde het grondgebied van de lidstaat op eigen initiatief heeft verlaten nadat hij de nationaliteit van een lidstaat vrijwillig heeft opgegeven en terwijl niet is gebleken dat hij niet meer tot de legale arbeidsmarkt van die lidstaat behoort.

16/3331 WIA

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. Kan een Turkse onderdaan die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat is toegetreten, de nationaliteit van die lidstaat heeft verworven zonder afstand te doen van zijn Turkse nationaliteit, en vervolgens vrijwillig afstand heeft gedaan van de nationaliteit van die lidstaat van ontvangst en daarmee van het Unieburgerschap, een beroep doen op artikel 6 van Besluit 3/80 om zich te onttrekken aan een woonplaatsvoorwaarde in nationale socialezekerheidswetgeving die wel kan worden tegengeworpen aan Unieburgers?

2. 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, op grond waarvan een toegekende aanvullende prestatie wordt ingetrokken als de begunstigde naar Turkije verhuist, ook indien deze begunstigde het grondgebied van de lidstaat op eigen initiatief heeft verlaten nadat hij de nationaliteit van een lidstaat vrijwillig heeft opgegeven, terwijl niet is gebleken dat hij niet meer tot de legale arbeidsmarkt van die lidstaat behoort?

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

Dit verzoek is gedaan door M.A.H. van Dalen-van Bakkum als voorzitter en T.L. de Vries en E.E.V. Lenos als leden, in tegenwoordigheid van H. Achtot als griffier.

(getekend) M.A.H. van Dalen-van Bakkum

(getekend) H. Achtot

