



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

14 januari 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Associatieovereenkomst EEG-Turkije — Sociale zekerheid van migrerende werknemers — Ontheffing van de bepalingen inzake de woonplaats — Aanvullende prestaties verleend op grond van de nationale wettelijke regeling — Woonplaatsvereiste — Toepassing op voormalige Turkse werknemers — Turkse staatsburgers die de nationaliteit van de ontvangende lidstaat hebben verkregen”

In zaak C-171/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Centrale Raad van Beroep (Nederland) bij beslissing van 2 april 2013, ingekomen bij het Hof op 8 april 2013, in de procedure

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

tegen

M. S. Demirci,

D. Cetin,

A. I. Önder,

R. Keskin,

M. Tüle,

A. Taskin,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits (rapporteur) en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: M. M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 mei 2014,

* Procestaal: Nederlands.

gelet op de opmerkingen van:

- de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv), vertegenwoordigd door I. Eijkhout als gemachtigde,
- M. S. Demirci, vertegenwoordigd door F. Kiliç, advocaat,
- D. Cetin en A. I. Önder, vertegenwoordigd door N. Türkkol, advocaat,
- R. Keskin, vertegenwoordigd door D. Schaap, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. Langer, M. Bulterman en B. Koopman als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. van Beek als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juli 2014,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6 van besluit nr. 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, C 110, blz. 60) juncto artikel 59 van het aanvullend protocol dat op 23 november 1970 te Brussel is ondertekend en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol”). 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 Republiek Turkije enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „associatieovereenkomst”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) en voormalige Turkse werknemers die allen de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen, over het besluit van het Uwv om de toeslag op hun arbeidsongeschiktheidspensioen geleidelijk af te bouwen op grond dat zij Nederland vervolgens hebben verlaten en opnieuw in Turkije zijn gaan wonen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Associatieovereenkomst

- 3 Artikel 12 van de associatieovereenkomst bepaalt:

„De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen [39 EG], [40 EG] en [41 EG], teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen.”

Aanvullend protocol

- 4 Het aanvullend protocol, dat volgens artikel 62 ervan integrerend deel uitmaakt van de associatieovereenkomst, bepaalt in artikel 1 de voorwaarden waaronder, de wijze waarop en het ritme waarin de in artikel 4 van die overeenkomst bedoelde overgangsfase zal verlopen.
- 5 Het aanvullend protocol bevat een titel II („Verkeer van personen en diensten”), waarvan hoofdstuk I betrekking heeft op „[w]erknemers”.
- 6 Artikel 36 van het aanvullend protocol, dat deel uitmaakt van dit hoofdstuk I, bepaalt 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 jaar en het einde van het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van deze overeenkomst, en dat de hiertoe nodige regels door de Associatieraad worden bepaald.
- 7 Artikel 39 van het aanvullend protocol luidt als volgt:

„1. Vóór het einde van het eerste jaar na de inwerkingtreding van dit protocol, stelt de Associatieraad bepalingen vast ter zake van de sociale zekerheid ten behoeve van de werknemers van Turkse nationaliteit die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en ten behoeve van hun binnen de Gemeenschap woonachtige gezinnen.

2. Door deze bepalingen dient het de werknemers van Turkse nationaliteit mogelijk te worden gemaakt om, volgens nader te bepalen regels, de periodes waarin zij verzekerd of werkzaam waren in de verschillende lidstaten, bijeen te tellen voor wat betreft ouderdoms-, overlijdens- en invaliditeitspensioenen, alsmede de gezondheidszorg voor de werknemer en zijn binnen de Gemeenschap woonachtig gezin. Deze bepalingen kunnen voor de lidstaten van de Gemeenschap geen verplichting vormen om de perioden in aanmerking te nemen waarin zij in Turkije verzekerd of werkzaam waren.

3. Bovengenoemde bepalingen dienen het mogelijk te maken, de uitbetaling van de gezinstoelagen te waarborgen wanneer het gezin van de werknemer woonachtig is binnen de Gemeenschap.

4. De ouderdoms-, overlijdens- en invaliditeitspensioenen die zijn verworven op grond van bepalingen uit hoofde van toepassing van lid 2 moeten naar Turkije kunnen worden uitgevoerd.

5. De in dit artikel bedoelde bepalingen doen geen afbreuk aan de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit bestaande bilaterale overeenkomsten tussen Turkije en de lidstaten van de Gemeenschap, voor zover daarbij voor de Turkse onderdanen een gunstiger regeling is vastgesteld.”

- 8 Artikel 59 van het aanvullend protocol bepaalt:

„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].”

Besluit nr. 1/80

- 9 Artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie bepaalt:

„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 lidstaat behoort:

- na één jaar legale arbeid in die lidstaat 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 lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat 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 lidstaat;
- na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.”

10 Artikel 7 van dit besluit luidt als volgt:

„Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen:

- hebben het recht om – onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang – te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert ten minste drie jaar aldaar legaal wonen;
- hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste vijf jaar aldaar legaal wonen.”

Besluit nr. 3/80

11 Besluit nr. 3/80, dat is vastgesteld op basis van artikel 39 van het aanvullend protocol, beoogt de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten te coördineren zodat Turkse werknemers die in een of meer lidstaten van de Gemeenschap werkzaam zijn of zijn geweest, alsook hun gezinsleden en hun nabestaanden in aanmerking komen voor uitkeringen in de traditionele takken van de sociale zekerheid.

12 Artikel 2 („Personele werkingssfeer”) van besluit nr. 3/80 luidt als volgt:

„Dit besluit is van toepassing:

- op werknemers op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen 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.”

13 Artikel 3 („Gelijkheid van behandeling”), lid 1, van besluit nr. 3/80, dat gelijkloidend is aan artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1408/71”), bepaalt:

„Personen die op het grondgebied van een der lidstaten wonen en op wie de bepalingen van dit besluit van toepassing zijn, hebben de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, behoudens bijzondere bepalingen van dit besluit.”

14 Artikel 4 („Materiële werkingsfeer”) van besluit nr. 3/80 bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Dit besluit is van toepassing op alle wettelijke regelingen betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

- a) prestaties bij ziekte en moederschap;
- b) prestaties bij invaliditeit, met inbegrip van die tot instandhouding of verbetering van de verdien capaciteit;
- c) uitkeringen bij ouderdom;
- d) uitkeringen aan nagelaten betrekkingen;
- e) prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- f) uitkeringen bij overlijden;
- g) werkloosheidsuitkeringen;
- h) gezinsbijslagen.

2. Dit besluit is van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, welke al of niet op premie- of bijdragebetaling berusten, [...]”

15 Artikel 6 („Ontheffing van de bepalingen inzake de woonplaats [...]”) van besluit nr. 3/80 bepaalt in lid 1, eerste alinea:

„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 verbeurd verklaard 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.”

16 Titel III („Bijzondere bepalingen met betrekking tot de verschillende soorten prestaties”) van besluit nr. 3/80 bevat op verordening nr. 1408/71 gebaseerde coördinatieregels, die met name prestaties bij invaliditeit, ouderdom en overlijden (pensioenen) betreffen.

Verordening nr. 1408/71

17 Artikel 3 („Gelijkheid van behandeling”) van verordening nr. 1408/71 bepaalt in lid 1:

„Personen die op het grondgebied van een der lidstaten wonen en op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, hebben de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, behoudens bijzondere bepalingen van deze verordening.”

18 Artikel 4, leden 1 en 2, van deze verordening omschrijft de materiële werkingssfeer ervan als volgt:

„1. Deze verordening is van toepassing op alle wettelijke regelingen betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

- a) prestaties bij ziekte en moederschap;
- b) prestaties bij invaliditeit, met inbegrip van die tot instandhouding of verbetering van de verdien capaciteit;
- c) uitkeringen bij ouderdom;
- d) uitkeringen aan nagelaten betrekkingen;
- e) prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- f) uitkeringen bij overlijden;
- g) werkloosheidsuitkeringen;
- h) gezinsbijslagen.

2. Deze verordening is van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, welke al of niet op premie- of bijdragebetaling berusten, [...]”

19 Artikel 1, punt 2, van verordening (EEG) nr. 1247/92 van de Raad van 30 april 1992 tot wijziging van verordening nr. 1408/71 (PB L 136, blz. 1), die op 1 juni 1992 in werking is getreden, heeft aan artikel 4 van die verordening een lid 2 bis toegevoegd, dat luidt als volgt:

„Deze verordening is van toepassing op de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties die vallen onder een andere wetgeving of een ander stelsel dan bedoeld in lid 1 of dan die welke krachtens lid 4 zijn uitgesloten, wanneer deze prestaties bestemd zijn:

- a) ofwel om, bij wijze van vervangende, aanvullende of bijkomende prestatie, de gebeurtenissen te dekken die onder de in lid 1, onder a) tot en met h), bedoelde takken van sociale zekerheid vallen;
- b) ofwel uitsluitend voor de specifieke bescherming van gehandicapten.”

20 Na wijziging bij verordening (EG) nr. 647/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005 (PB L 117, blz. 1) luidt dit artikel 4, lid 2 bis, thans als volgt:

„Dit artikel is van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties waarop wetgeving van toepassing is die, wegens haar personele werkingssfeer, doelstellingen en/of de voorwaarden voor het ingaan van een recht, kenmerken heeft van zowel de in lid 1 bedoelde socialezekerheidswetgeving als van de bijstand.

„Bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties’ zijn prestaties die:

- a) bedoeld zijn:
 - i) voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de gebeurtenissen in de in lid 1 vermelde takken van de sociale zekerheid en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie van de betrokken lidstaat, of
 - ii) om uitsluitend personen met een handicap een bijzondere bescherming te bieden, die nauw aansluit bij hun sociale omstandigheden in de betrokken lidstaat, en
- b) uitsluitend worden gefinancierd door de verplichte belastingen ter dekking van de algemene openbare uitgaven en waarvoor de voorwaarden voor de toekenning en berekening niet afhankelijk zijn van de betaling van enige premie of bijdrage door de betrokkene. Prestaties ter aanvulling van op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties mogen evenwel niet alleen om die reden als op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden beschouwd, en
- c) zijn opgenomen in bijlage II bis.”

21 Artikel 10, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1408/71 bepaalt:

„Tenzij in deze verordening anders is bepaald, kunnen de uitkeringen bij invaliditeit, 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 een of meer lidstaten, op generlei wijze worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard 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.”

22 Artikel 10 bis, lid 1, van verordening nr. 1408/71, zoals ingevoegd bij verordening nr. 1247/92, luidde 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.”

23 Dit artikel 10 bis, lid 1, zoals gewijzigd bij verordening nr. 647/2005, bepaalt thans:

„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.”

Nederlands recht

24 In Nederland regelt de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: „WAO”), die sinds 1966 van kracht is, de verzekering van werknemers tegen arbeidsongeschiktheid.

- 25 De Toeslagenwet van 6 november 1986 (hierna: „TW”), die in werking is getreden op 1 januari 1987, beoogt personen die uit hoofde van een sociale verzekering als die van de WAO (alook onder meer uit hoofde van de werkloosheidsverzekering, de ziekteverzekering en de arbeidsongevallenverzekering) een loondervingsuitkering beneden het minimumloon ontvangen, een aanvullende prestatie te verstrekken waardoor hun vervangend inkomen op ten hoogste het in Nederland geldende minimumloonpeil wordt gebracht (hierna: „aanvullende prestatie”). Op het tijdstip van de feiten van het hoofdgeding bedroeg deze aanvullende prestatie ten hoogste 30 % van dit minimumloon, zodat rechthebbenden van wie de invaliditeitsuitkering lager lag dan 70 % van het minimumloon dit minimumloonpeil niet bereikten. Het Uvw stelt op aanvraag van de betrokkene vast of hij recht heeft op de toeslag krachtens de TW.
- 26 Bij de Wet beperking export uitkeringen van 27 mei 1999 (hierna: „Wet BEU”) is in de TW een nieuw artikel 4a opgenomen, waarvan lid 1 bepaalt dat degene die aan de voorwaarden voor een toeslag op grond van de TW voldoet, daarop geen recht heeft gedurende de periode dat hij niet in Nederland woont. Daarbij wordt gepreciseerd dat de betrokken prestatie slechts kan worden geëxporteerd voor zover de toepassing van de Nederlandse wettelijke regeling wordt verzekerd door een met de woonstaat van de belanghebbende gesloten bilaterale overeenkomst.
- 27 Zoals uit de memorie van toelichting bij de Wet BEU blijkt, had deze wijziging van de TW tot doel over te stappen van het personaliteitsbeginsel op het territorialiteitsbeginsel, om de omstandigheden voor het uitoefenen van controle op uitkeringen aan in het buitenland wonende begunstigden te verbeteren. Tot staving van deze wijziging heeft de Nederlandse wetgever zich in deze context ook beroepen op de aard van de aanvullende prestatie, die bedoeld is ter verzekering van het bestaansminimum in Nederland, en op het feit dat de prestatie met overheidsmiddelen wordt gefinancierd.
- 28 Deze wijziging van de TW is op 1 januari 2000 in werking getreden.
- 29 Niettemin zijn overgangsbepalingen vastgesteld, op grond waarvan aan degene die op de dag vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling recht had op een TW-toeslag en op die dag niet in Nederland woonde:
- „1. gedurende het eerste jaar na inwerkingtreding van deze wet [dat wil zeggen gedurende het jaar 2000] het [gehele] bedrag [werd] uitbetaald waarop recht zou [hebben] bestaan indien betrokkene in Nederland zou [hebben gewoond];
 2. gedurende het tweede jaar na inwerkingtreding van deze wet [dat wil zeggen gedurende het jaar 2001] twee derde van het bedrag [werd] uitbetaald waarop recht zou [hebben] bestaan indien betrokkene in Nederland zou [hebben gewoond];
 3. gedurende het derde jaar na inwerkingtreding van deze wet [dat wil zeggen gedurende het jaar 2002] een derde van het bedrag [werd] uitbetaald waarop recht zou [hebben] bestaan indien betrokkene in Nederland zou [hebben gewoond].”
- 30 Voor de daaropvolgende jaren werd de uitkering geheel ingetrokken voor niet in Nederland wonende personen.
- 31 Verordening nr. 647/2005 heeft de TW, zoals gewijzigd bij de Wet BEU met ingang van 1 januari 2000, toegevoegd aan de lijst van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties die is opgenomen in bijlage II bis bij verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1247/92. Volgens artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 geldt de exportverplichting van artikel 10 ervan niet voor deze bijzondere prestaties.

- 32 Vervolgens is met ingang van 7 december 2006 aan de TW een nieuwe overgangsbepaling toegevoegd ten gunste van personen die niet in Nederland wonen, maar in een andere lidstaat van de Europese Unie, in een land van de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland. Op grond van deze bepaling kregen deze personen, voor zover zij op de dag vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 647/2005 recht hadden op uitkeringen op grond van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1408/71,
- in 2007 het volledige bedrag uitbetaald waarop zij recht zouden hebben gehad indien zij in Nederland hadden gewoond;
 - in 2008 twee derde van het bedrag uitbetaald waarop zij recht zouden hebben gehad indien zij in Nederland hadden gewoond;
 - in 2009 een derde van het bedrag uitbetaald waarop zij recht zouden hebben gehad indien zij in Nederland hadden gewoond.
- 33 Voor deze personen werd de uitkering geheel ingetrokken met ingang van 1 januari 2010.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 34 Verweerders in het hoofdgeding zijn voormalige Turkse werknemers die tot de legale arbeidsmarkt van Nederland in de zin van artikel 6 van besluit nr. 1/80 hebben behoord.
- 35 Nadat zij arbeidsongeschikt waren geworden, hebben zij vóór het jaar 2000 een door de Nederlandse overheid verstrekte WAO-uitkering aangevraagd en gekregen.
- 36 Aangezien deze uitkering lager was dan het minimumloon, werd aan verweerders in het hoofdgeding ingevolge de vóór 1 januari 2000 geldende versie van de TW ook een aanvullende prestatie uitgekeerd, teneinde hun een inkomen te verschaffen dat zo dicht mogelijk bij het minimumloon aansloot.
- 37 Verweerders in het hoofdgeding zijn naar hun gezin in Turkije teruggekeerd, nadat zij, met behoud van de Turkse nationaliteit, de Nederlandse nationaliteit hadden verkregen. Op grond van artikel 39, lid 4, van het aanvullend protocol bleven zij de WAO-uitkering en de aanvullende prestatie ontvangen.
- 38 Overeenkomstig de TW, zoals die per 1 januari 2000 bij de Wet BEU was gewijzigd, hebben de bevoegde Nederlandse autoriteiten op grond van de in punt 29 van het onderhavige arrest vermelde overgangsregeling besloten de tot dan toe aan verweerders in het hoofdgeding uitgekeerde aanvullende prestatie vanaf 1 januari 2001 af te bouwen met een derde per jaar, zodat die prestatie op 1 juli 2003 definitief wegviel.
- 39 Verweerders in het hoofdgeding hebben beroep ingesteld tegen deze besluiten van het Uvw.
- 40 De rechtbank Amsterdam heeft de betrokken besluiten nietig verklaard bij vonnissen van 19 maart en 23 augustus 2004, waarop het Uvw hoger beroep heeft ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep. In het kader van de aldaar aanhangige procedure heeft de verwijzende rechter het Hof prejudiciële vragen gesteld en de behandeling van de zaak in afwachting van het antwoord van het Hof geschorst. Intussen heeft het Uvw ten aanzien van elk van de verweerders in het hoofdgeding nieuwe besluiten vastgesteld, op basis waarvan de aanvullende uitkering vanaf 1 juli 2003 alsnog volledig aan hen is uitbetaald, tot zij geleidelijk werd afgebouwd, naargelang van het geval vanaf mei 2004, juni 2004 of 1 januari 2007. De verwijzende rechter heeft deze nieuwe besluiten van het Uvw betrokken in het hoger beroep van verweerders in het hoofdgeding.

- 41 Op 26 mei 2011 heeft het Hof in zijn arrest Akdas e.a. (C-485/07, EU:C:2011:346) met betrekking tot werknemers die op grond van de TW dezelfde aanvullende prestaties hadden ontvangen als verweerders in het hoofdgeding maar, anders dan deze laatsten, enkel de Turkse nationaliteit hadden, geoordeeld dat artikel 6, lid 1, eerste alinea, van besluit nr. 3/80 aldus moet worden uitgelegd dat het zich in omstandigheden zoals die van het betrokken hoofdgeding verzet tegen een regeling van een lidstaat als artikel 4a TW, die een op grond van de nationale wettelijke regeling toegekende prestatie, zoals de aanvullende prestatie, intrekt voor voormalige migrerende Turkse werknemers die naar Turkije zijn teruggekeerd nadat zij het recht om in de ontvangende lidstaat te verblijven hebben verloren omdat zij er arbeidsongeschikt zijn geworden.
- 42 Partijen in het hoofdgeding hebben voor de verwijzende rechter een standpunt ingenomen over de conclusies die in hun eigen geding aan dat arrest moeten worden verbonden.
- 43 Met name is de vraag gerezen of de oplossing waartoe het Hof in het arrest Akdas e.a. (EU:C:2011:346) is gekomen, ook voor het onderhavige geding kan gelden, nu verweerders in het hoofdgeding niet alleen de Turkse, maar ook de Nederlandse nationaliteit hebben.
- 44 In deze omstandigheden heeft de Centrale Raad van Beroep de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over 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 [die ook de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen] 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?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 45 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of Nederlandse staatsburgers die de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen nadat zij onder de voorwaarden van besluit nr. 1/80 tot de arbeidsmarkt van Nederland zijn toegetreden, zich op grond van het feit dat zij de Turkse nationaliteit hebben behouden nog kunnen beroepen op besluit nr. 3/80 om zich te onttrekken aan de voorwaarde waaraan volgens de nationale wettelijke regeling moet zijn voldaan om aanspraak te kunnen maken op een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd bij verordening nr. 647/2005, namelijk dat de betrokkenen op het grondgebied van deze lidstaat wonen.
- 46 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat volgens artikel 12 van de associatieovereenkomst de overeenkomstsluitende partijen overeenkomen zich te laten leiden door de artikelen 39 tot en met 41 van het EG-Verdrag, teneinde onderling het vrije verkeer van werknemers geleidelijk tot stand te

brenge. Verder bepaalt artikel 36 van het aanvullend protocol 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.

- 47 In die context geven de besluiten nr. 1/80 en nr. 3/80 uitvoering aan de associatieovereenkomst.
- 48 Aangaande besluit nr. 1/80 heeft het Hof geoordeeld dat het vooral is gericht op de geleidelijke integratie van Turkse werknemers in de lidstaat van ontvangst (zie in die zin arrest Abatay e.a., C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 90).
- 49 Te dien einde beoogt artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 de positie van Turkse werknemers in de lidstaat van ontvangst steeds verder te verstevigen (arrest Payir e.a., C-294/06, EU:C:2008:36, punt 37).
- 50 Artikel 3, lid 1, van besluit nr. 3/80 geeft uitvoering aan en concretiseert het in artikel 9 van de associatieovereenkomst neergelegde algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit op het bijzondere gebied van de sociale zekerheid (arrest Akdas e.a., EU:C:2011:346, punt 98).
- 51 Het staat vast dat verweerders in het hoofdgeding de rechten hebben genoten die de associatieregeling EEG-Turkije hun toekent als Turkse werknemers die tot de legale arbeidsmarkt van Nederland hebben behoord. Toen zij blijvend arbeidsongeschikt werden, kwamen zij onder de in de nationale wettelijke regeling gestelde voorwaarden in aanmerking voor de aanvullende prestatie. Voorts hebben zij de Nederlandse nationaliteit verkregen, zonder afstand te doen van de Turkse nationaliteit.
- 52 In dergelijke omstandigheden kunnen verweerders in het hoofdgeding zich niet met een beroep op besluit nr. 3/80 verzetten tegen het woonplaatsvereiste waarvan de nationale wettelijke regeling het ontvangen van de betrokken aanvullende prestatie afhankelijk stelt.
- 53 In de eerste plaats komen verweerders in het hoofdgeding in een heel specifieke positie te verkeren vanwege het feit dat zij als Turkse werknemers de nationaliteit van de ontvangende lidstaat hebben verkregen, in het bijzonder gelet op de doelstellingen van de associatieregeling EEG-Turkije.
- 54 Wat ten eerste het met deze associatieregeling beoogde integratiedoel betreft, moet worden opgemerkt dat de Turkse werknemer die de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst verkrijgt, hiermee in beginsel het hoogste niveau van integratie in die lidstaat bereikt.
- 55 Ten tweede brengt de verwerving van de nationaliteit van deze lidstaat voor de Turkse staatsburger niet alleen de rechtsgevolgen van de regeling teweeg die verband houden met het bezit van deze nationaliteit, maar tegelijk ook die welke verband houden met het burgerschap van de Unie, met name op het gebied van het recht van verblijf en vrij verkeer.
- 56 Voorts moet in herinnering worden geroepen dat Turkse staatsburgers, anders dan werknemers uit de lidstaten, niet het recht hebben zich vrij binnen de Unie te verplaatsen, maar slechts bepaalde rechten genieten in de lidstaat van ontvangst (zie arresten Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, punt 29, en Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punt 66).
- 57 Bijgevolg rechtvaardigt niets dat een Turks staatsburger wiens juridische status noodzakelijkerwijs is gewijzigd op het ogenblik waarop hij de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst heeft verkregen, door deze staat voor de uitkering van een prestatie als die van het hoofdgeding niet volledig als een eigen burger zou worden behandeld.
- 58 In de tweede plaats ligt een dergelijke vaststelling tmeer voor de hand daar een dubbel ongerechtvaardigd verschil in behandeling in het leven zou worden geroepen als burgers van een lidstaat die de nationaliteit daarvan hebben verkregen nadat zij er als Turkse werknemers zijn

onthaald, zonder dat zij afstand hebben gedaan van de Turkse nationaliteit, op grond van besluit nr. 3/80 zouden worden vrijgesteld van het voor de uitkering van de aanvullende prestatie geldende woonplaatsvereiste.

- 59 Ten eerste zouden personen in de situatie van verweerders in het hoofdgeding namelijk gunstiger worden behandeld dan Turkse werknemers die de nationaliteit van de ontvangende lidstaat niet hebben en die, wanneer zij niet meer tot de legale arbeidsmarkt van deze staat behoren, er niet langer een verblijfsrecht hebben. Ten tweede zouden die personen ook worden bevoordeeld ten opzichte van de burgers van de ontvangende lidstaat of van een andere lidstaat voor wie weliswaar een gunstige regeling geldt op het gebied van verblijf en vrij verkeer in de Unie, maar die voor de uitkering van de aanvullende prestatie onderworpen blijven aan de voorwaarde dat zij op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden wonen.
- 60 Bijgevolg kunnen burgers van een lidstaat die, zoals verweerders in het hoofdgeding, 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 nr. 1/80, zonder dat zij afstand hebben gedaan van de Turkse nationaliteit, zich niet met een beroep op besluit nr. 3/80 onttrekken aan het woonplaatsvereiste waarvan de wettelijke regeling van deze staat een uitkering als die van het hoofdgeding afhankelijk stelt.
- 61 In dit opzicht moet het hoofdgeding worden onderscheiden van de zaak die tot het arrest Akdas e.a. (EU:C:2011:346) heeft geleid.
- 62 Dat arrest betreft immers Turkse staatsburgers die tot de legale arbeidsmarkt van Nederland hebben behoord en naar Turkije hebben moeten terugkeren omdat zij blijvend arbeidsongeschikt waren geworden.
- 63 Het Hof heeft in herinnering geroepen dat, gelet op het feit dat een Turks staatsburger die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat heeft behoord in de zin van artikel 6 van besluit nr. 1/80, aan dit besluit geen recht van voortgezet verblijf op het grondgebied van die staat kan ontlenen nadat hij door een arbeidsongeval is getroffen, er niet van kan worden uitgegaan dat de betrokkene die lidstaat geheel uit eigen wil heeft verlaten (zie in die zin arrest Akdas e.a., EU:C:2011:346, punten 93 en 94).
- 64 Het staat namelijk vast dat het verblijfsrecht van de Turkse staatsburger dat hem bij artikel 6 van besluit nr. 1/80 impliciet maar noodzakelijkerwijs wordt verleend ten gevolge van het feit dat hij legale arbeid verricht, vervalt indien hij volledig en blijvend arbeidsongeschikt wordt (arrest Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, punt 40).
- 65 In de omstandigheden van de onderhavige zaak vallen verweerders in het hoofdgeding, wat hun verblijfsrecht betreft, echter niet langer onder artikel 6 van besluit nr. 1/80, aangezien zij de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst hebben verkregen. Zij komen bijgevolg nog steeds in aanmerking voor de aanvullende prestatie, mits zij voldoen aan de voorwaarden van het nationale recht, met name de voorwaarde inzake de woonplaats.
- 66 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de beginselen die voortvloeien uit het arrest Kahveci en Inan (C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180), aangezien de specifieke feitelijke omstandigheden van de zaak die tot dat arrest heeft geleid verschillen van die van het hoofdgeding.
- 67 Zo beoogt het artikel 7 van besluit nr. 1/80, dat de in dat arrest aan de orde zijnde gezinshereniging betreft, de gezinsleden van de migrerende werknemer in staat te stellen zich bij deze werknemer te voegen, om aldus door middel van gezinshereniging de arbeid en het verblijf van de reeds legaal in de lidstaat van ontvangst geïntegreerde Turkse werknemer te bevorderen (Kahveci en Inan, EU:C:2012:180, punt 32). Voorts beoogt die bepaling de duurzame integratie van het gezin van de

Turkse migrerende werknemer in de lidstaat van ontvangst te versterken door een gezinslid dat drie jaar legaal in dat land heeft gewoond, de mogelijkheid te bieden om zelf de arbeidsmarkt te betreden (Kahveci en Inan, EU:C:2012:180, punt 33).

- 68 In het licht van deze doelstelling heeft het Hof in punt 35 van het arrest Kahveci en Inan (EU:C:2012:180) geoordeeld dat het bezit van de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst een Turks staatsburger niet kan verplichten af te zien van de gunstige voorwaarden voor gezinshereniging waarin besluit nr. 1/80 voorziet.
- 69 In de omstandigheden van de onderhavige zaak zijn verweerders in het hoofdgeding niet genoodzaakt van de aanvullende prestatie af te zien, mits zij hun woonplaats op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden behouden, wat zij met name kunnen doen omdat zij de Nederlandse nationaliteit hebben.
- 70 Voorts verzochten de verzoekers in het hoofdgeding in de zaak Kahveci en Inan (EU:C:2012:180) om toepassing van besluit nr. 1/80 ten aanzien van hun Turkse gezinsleden. In de onderhavige zaak beroepen verweerders in het hoofdgeding zich daarentegen persoonlijk en in hun eigen belang op besluit nr. 3/80.
- 71 Gesteld al dat de uit het arrest Kahveci en Inan (EU:C:2012:180) voortvloeiende beginselen, zoals die in punt 68 van het onderhavige arrest zijn uiteengezet, ook op de onderhavige zaak kunnen worden toegepast en verweerders in het hoofdgeding – die de nationaliteit van de ontvangende lidstaat hebben verkregen zonder afstand te doen van de Turkse nationaliteit – dus in aanmerking komen voor de aanvullende prestatie in kwestie, dan nog blijft het woonplaatsvereiste waarvan de nationale wettelijke regeling die prestatie afhankelijk stelt, in hun geval van toepassing.
- 72 Indien personen als verweerders in het hoofdgeding, die als Nederlandse staatsburgers hun verblijfsrecht in Nederland behouden en dus in een situatie verkeren die vergelijkbaar is met die van de burgers van de Unie, die prestatie op grond van voornoemd artikel 6, lid 1, zouden kunnen ontvangen zonder te voldoen aan het vereiste om in die lidstaat te wonen, zouden zij immers gunstiger worden behandeld dan de burgers van de Unie, wat in strijd is met artikel 59 van het aanvullend protocol.
- 73 Gelet op een en ander moet besluit nr. 3/80, mede in het licht van artikel 59 van het aanvullend protocol, aldus worden uitgelegd dat burgers van een lidstaat die als Turkse werknemers tot de legale arbeidsmarkt van deze staat hebben behoord, zich niet op grond van het feit dat zij de Turkse nationaliteit hebben behouden, kunnen beroepen op artikel 6 van besluit nr. 3/80 om zich te verzetten tegen een woonplaatsvereiste waaraan volgens de wettelijke regeling van deze staat moet zijn voldaan om aanspraak te kunnen maken op een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd bij verordening nr. 647/2005.

Kosten

- 74 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Besluit nr. 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 moet, mede in het licht van artikel 59 van het aanvullend protocol dat op 23 november 1970 te Brussel is ondertekend en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972, aldus worden uitgelegd dat burgers van een lidstaat die als Turkse werknemers tot de legale arbeidsmarkt van deze staat hebben behoord, zich niet op grond van het feit dat zij de Turkse nationaliteit hebben behouden, kunnen beroepen op artikel 6 van besluit nr. 3/80 om zich te verzetten tegen een woonplaatsvereiste waaraan volgens de wettelijke regeling van deze staat moet zijn voldaan om aanspraak te kunnen maken op een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 4, lid 2 bis, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 647/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005.

ondertekeningen