



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 28 februari 2019¹

Zaak C-677/17

**Çoban
tegen**

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

[verzoek van de Centrale Raad van Beroep (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Associatieovereenkomst EEG-Turkije – Aanvullend protocol – Artikel 59 – Besluit 3/80 – Sociale zekerheid van migrerende werknemers – Artikel 6, lid 1 – Ontheffing van de bepalingen inzake de woonplaats – Aanvullende prestaties die zijn verleend op grond van de nationale wettelijke regeling – Intrekking”

1. Het is de mens eigen om, na een langdurig verblijf in het buitenland wegens werk of een andere verplichting, naar huis te willen terugkeren. Odysseus liet rijkdom en zelfs onsterfelijkheid aan zich voorbijgaan om naar Ithaka te kunnen terugkeren.² Ook de Uniewetgever en de Associatieraad EEG-Turkije hebben, weliswaar voor meer alledaagse situaties, met dit instinct om naar huis te willen terugkeren rekening gehouden door bepalingen vast te stellen waardoor werknemers bepaalde socialezekerheidsuitkeringen kunnen exporteren wanneer zij de lidstaat verlaten op het grondgebied waarvan zich het orgaan bevindt dat deze uitkeringen verschuldigd is.

2. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging 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 gezinsleden³, gelezen in samenhang met artikel 59 van het aanvullend protocol dat op 23 november 1970 te Brussel is ondertekend.⁴ Dat besluit verbiedt onder andere dat bepalingen inzake de woonplaats worden toegepast in het kader van de betaling van bepaalde soorten socialezekerheidsuitkeringen aan Turkse werknemers.

3. De Centrale Raad van Beroep (Nederland; hierna: „verwijzende rechter”) wenst te vernemen hoe dit verbod zich verhoudt tot de regel dat Turkse werknemers „niet gunstiger” mogen worden behandeld dan burgers van de Unie, zoals vastgesteld in artikel 59 van het aanvullend protocol.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 In *boek V van de Odyssee*, 136, zegt Kalypso dat zij Odysseus onsterfelijk had willen maken indien hij had beslist op haar eiland te blijven. In *boek VII van de Odyssee*, 313, biedt Alkinoös (koning der Faiaken) Odysseus rijkdom en de hand van zijn dochter Nausikaa aan als hij blijft.

3 PB 1983, C 110, blz. 60.

4 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 houdende sluiting van het aanvullend protocol alsmede van het financieel protocol welke op 23 november 1970 zijn ondertekend en zijn gehecht aan de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, en betrekking hebbende op de voor de inwerkingtreding ervan te treffen maatregelen (PB 1977, L 361, blz. 60; hierna: „aanvullend protocol”).

Unierecht

Associatieovereenkomst en aanvullend protocol

4. De overeenkomstsluitende partijen hebben de associatieovereenkomst in 1963 ondertekend.⁵ Volgens artikel 2, lid 1, ervan heeft de associatieovereenkomst „ten doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de [overeenkomstsluitende] partijen te bevorderen, met volledige inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de economie van Turkije en de verruiming van de werkgelegenheid en de verbetering der levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren”.

5. Artikel 12 van die overeenkomst is opgenomen in hoofdstuk 3, met als opschrift „Andere bepalingen van economische aard”. Dat artikel bepaalt dat „de overeenkomstsluitende partijen [overeenkomen] zich te laten leiden door de artikelen [45 VWEU], [46 VWEU] en [47 VWEU], teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen”.

6. Titel II van het aanvullend protocol bevat nadere bepalingen tot regeling van het „verkeer van personen en diensten”. Hoofdstuk I ervan heeft betrekking op „werknemers”.

7. Overeenkomstig artikel 39 (onderdeel van dat hoofdstuk I) stelt de Associatieraad „[v]óór het einde van het eerste jaar na de inwerkingtreding van dit protocol, [...] bepalingen vast ter zake van de sociale zekerheid ten behoeve van de werknemers van Turkse nationaliteit die zich binnen de [Unie] verplaatsen, en ten behoeve van hun binnen de [Unie] woonachtige gezinnen”. Door die bepalingen „dient het de werknemers van Turkse nationaliteit mogelijk te worden gemaakt om, [...], de periodes waarin zij verzekerd of werkzaam waren in de verschillende lidstaten, bijeen te tellen wat betreft ouderdoms-, overlijdens- en invaliditeitspensioenen, alsmede de gezondheidszorg voor de werknemer en zijn binnen de [Unie] woonachtig gezin”.⁶ Overeenkomstig artikel 39, lid 4, moeten „[d]e ouderdoms-, overlijdens- en invaliditeitspensioenen die zijn verworven op grond van bepalingen uit hoofde van toepassing van lid 2 [...] naar Turkije kunnen worden uitgevoerd”.

8. Artikel 59, dat in titel IV van het aanvullend protocol („Algemene en slotbepalingen”) is opgenomen, bepaalt dat „[o]p de onder dit protocol vallende gebieden [...] de behandeling van Turkije niet gunstiger [mag] zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap”.

9. Het aanvullend protocol is een volwaardig onderdeel van de associatieovereenkomst.⁷

⁵ 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 (PB 1973, C 113, blz. 1), en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, C 217, blz. 3685; hierna: „associatieovereenkomst”).

⁶ Artikel 39, respectievelijk leden 1 en 2.

⁷ Artikel 62 van het aanvullend protocol.

Besluit 1/80

10. Besluit 1/80 werd door de Associatieraad vastgesteld om het vrij verkeer van werknemers te bevorderen.⁸ In artikel 6 worden de voorwaarden bepaald waaronder Turkse onderdanen die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoren, toegang hebben tot arbeid. Volgens vaste rechtspraak geniet een Turkse werknemer, zolang hij zijn recht om te werken op grond van de associatieovereenkomst en besluit 1/80 uitoefent, het daarmee gepaard gaande recht op verblijf in de betrokken lidstaat.⁹ Wanneer hij de arbeidsmarkt definitief verlaat – bijvoorbeeld omdat hij arbeidsongeschikt wordt – verliest hij dit recht evenwel.¹⁰

Besluit 3/80

11. Besluit 3/80, dat is vastgesteld op grond van artikel 39 van het aanvullend protocol, heeft tot doel socialezekerheidsmaatregelen in te voeren waardoor Turkse onderdanen die in een of meer lidstaten werken of hebben gewerkt, zich kunnen verplaatsen.¹¹ Besluit 3/80 verwijst uitgebreid naar verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.¹²

12. Volgens artikel 2 van besluit 3/80, met als opschrift „Personele werkingsfeer”, is het besluit 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 en op de nagelaten betrekkingen van deze werknemers.

13. Artikel 3, met als opschrift „Gelijkheid van behandeling”, bepaalt in lid 1 dat „[p]ersonen die op het grondgebied van een der lidstaten wonen en op wie de bepalingen van [besluit 3/80] van toepassing zijn, [...] de rechten en verplichtingen [hebben] voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat”.

14. Artikel 4 („Materiële werkingsfeer”) luidt:

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

[...]

b) prestaties bij invaliditeit, met inbegrip van die tot instandhouding of verbetering van de verdien capaciteit;

[...]

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

[...]

8 Besluit 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (hierna: „besluit 1/80”). Het besluit is niet bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, maar is beschikbaar in een nuttige compilatie van relevante teksten, die in 1992 is gepubliceerd in opdracht van de Raad: zie https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf

9 Zie arrest van 20 september 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, punt 29).

10 Zie arrest van 6 juni 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, punt 42).

11 Artikel 39, lid 1, van het aanvullend protocol en de preambule van besluit 3/80.

12 Verordening van de Raad van 14 juni 1971 (PB 1971, L 149, blz. 2).

4. Dit besluit is noch op de sociale en medische bijstand, [...] van toepassing.”

15. Artikel 6 van besluit 3/80, met als opschrift „Ontheffing van de bepalingen inzake de woonplaats [...]”, 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 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.”

Verordening nr. 1408/71

16. Voor de toepassing van verordening nr. 1408/71 wordt volgens artikel 1, onder t), onder „uitkeringen” verstaan „alle uitkeringen [...], met inbegrip van alle bedragen ten laste van de openbare middelen, verhogingen in verband met aanpassing aan het loon- of prijsniveau of aanvullende uitkeringen, zulks behoudens het bepaalde in titel III, alsmede de als afkoopsom uitgekeerde bedragen welke in de plaats kunnen treden van de pensioenen of renten, en de terugstortingen van premies of bijdragen”.¹³ Overeenkomstig artikel 4 ervan behelst de materiële werkingssfeer van de verordening alle wettelijke regelingen betreffende „takken van sociale zekerheid” die verband houden met een van de in artikel 4, lid 1, genoemde risico’s – zoals de „prestaties bij invaliditeit” die worden genoemd in artikel 4, lid 1, onder b) –, maar niet „sociale en medische bijstand” [artikel 4, lid 4)], zonder onderscheid tussen stelsels die al of niet op premie- of bijdragebetaling berusten (artikel 4, lid 2).

17. In artikel 10, lid 1, is bepaald dat „de uitkeringen bij invaliditeit [...], verkregen op grond van een wettelijke regeling van één of meer lidstaten, op generlei wijze [kunnen] 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”. De formulering van deze bepaling heeft duidelijk als voorbeeld gediend voor de eerste alinea van artikel 6, lid 1, van besluit 3/80.

18. Uit hoofde van artikel 4, lid 2 bis, onder a), gelezen in samenhang met artikel 10 bis, lid 1, van verordening nr. 1408/71, die beide zijn ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 1247/92 van de Raad¹⁴, is dit verbod niet van toepassing op bepaalde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties. Voor zover een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in

¹³ [Eerste volzin van de voetnoot niet relevant voor de Nederlandse versie.] Verordening nr. 1408/71 werd in beginsel ingetrokken door verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1). Ten tijde van de feiten was de versie van verordening (EG) nr. 883/2004 zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1372/2013 van de Commissie van 19 december 2013 (PB 2013, L 346, blz. 27) van toepassing. Hoewel verordening nr. 1408/71 voor de meeste doeleinden was ingetrokken, werd zij laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 592/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 2008, L 177, blz. 1).

¹⁴ Verordening van de Raad van 30 april 1992 (PB 1992, L 136, blz. 1). Sinds de toevoeging van artikel 4, lid 2 bis, vallen bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, zoals die toen werden geregeld door artikel 10 bis, binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71. In de zaak Snares (arrest van 4 november 1997, C-20/96, EU:C:1997:518), de eerste zaak met betrekking tot het nieuwe artikel 10 bis, heeft het Hof verduidelijkt dat zodra een uitkering in bijlage II bis bij verordening nr. 1408/71 is vermeld, vaststaat dat die uitkering binnen de werkingssfeer van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 valt *en* dat artikel 10 bis „blijkens zijn bewoordingen [impliceert] dat de prestaties waarop het betrekking heeft, overigens vallen onder artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1247/[92]” *en* dat dergelijke uitkeringen „worden geacht uitsluitend te worden beheerst door de coördinatieregels van artikel 10 bis” (punten 30-32).

bijlage II bis bij verordening nr. 1408/71 is vermeld, kan de ontvangst ervan beperkt zijn tot het grondgebied van de lidstaat die de prestatie verleent. Met andere woorden, bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties zijn *niet* exporteerbaar. Voor Nederland omvat bijlage II bis de Toeslagenwet van 6 november 1986 (hierna: „TW”).¹⁵

19. Aan besluit 3/80 werd *geen* bepaling toegevoegd die gelijkwaardig is aan artikel 10 bis, lid 1, van verordening nr. 1408/71.

Verordening nr. 883/2004

20. Verordening nr. 883/2004 heeft tot doel coördinerende maatregelen te treffen om te waarborgen dat het recht van vrij verkeer van personen daadwerkelijk kan worden uitgeoefend.¹⁶

21. Overeenkomstig artikel 2 behelst de personele werkingssfeer van de verordening „onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen, die in een van de lidstaten wonen, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden”.

22. Artikel 3 omschrijft de materiële werkingssfeer van de verordening als volgt:

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

[...]

c) uitkeringen bij invaliditeit;

[...]

2. Tenzij in bijlage XI¹⁷ anders is bepaald, is [verordening nr. 883/2004] van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, al dan niet op premie- of bijdragebetaling berustend, alsmede op de stelsels betreffende de verplichtingen van een werkgever of een reder.

3. [Verordening nr. 883/2004] is tevens van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70.

[...]”

23. Artikel 7 betreft de opheffing van de regels inzake de woonplaats. Het is een afspiegeling van artikel 10 van verordening nr. 1408/71 en schrijft voor dat „[t]enzij in [verordening nr. 883/2004] anders [is] bepaald, [...] de uitkeringen verschuldigd op grond van de wetgeving van een of meer lidstaten of op grond van deze verordening, niet [kunnen] worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurdverklaard op grond van het feit dat de rechthebbende of de leden van zijn gezin in een andere lidstaat wonen dan die waar zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is”.

¹⁵ De TW is aan die lijst toegevoegd bij verordening (EG) nr. 647/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB 2005, L 117, blz. 1).

¹⁶ Overweging 45.

¹⁷ Die bijlage bevat bijzondere bepalingen voor de toepassing van de wetgeving van de lidstaten.

24. Artikel 70 (het eerste artikel van hoofdstuk 9, met als opschrift „Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”) bevat een uitgebreidere versie van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 en bepaalt het volgende:

„1. 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 artikel 3, lid 1, bedoelde socialezekerheidswetgeving als van de bijstand.

2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder ‚bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties’ verstaan prestaties die:

a) bedoeld zijn:

i) voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de gebeurtenissen in de in artikel 3, 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) opgenomen zijn in bijlage X.

3. Artikel 7 en de andere hoofdstukken van titel III zijn niet van toepassing op de in lid 2 van dit artikel bedoelde prestaties.

4. De in lid 2 bedoelde uitkeringen zullen uitsluitend worden toegekend door de lidstaat waarin de betreffende persoon woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat. Deze prestaties worden verstrekt door, en voor rekening van, het orgaan van de woonplaats.”

25. In afwijking van de algemene regel in artikel 7 kunnen de in bijlage X opgenomen bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties op grond van verordening nr. 883/2004 dus niet worden geëxporteerd, net zoals het geval was krachtens artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71.

26. Overeenkomstig artikel 90, lid 1, van verordening nr. 883/2004 wordt verordening nr. 1408/71 met ingang van de toepassingsdatum van eerstgenoemde verordening ingetrokken, maar „blijft [zij] evenwel van kracht en [worden] de rechtsgevolgen ervan [...] gehandhaafd” voor „c) [...] overeenkomsten die een verwijzing bevatten naar verordening (EEG) nr. 1408/71, zulks zolang genoemde overeenkomsten niet worden gewijzigd als gevolg van deze verordening”.

27. In bijlage X bij verordening nr. 883/2004 worden de verschillende bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties vermeld. Daartoe behoort voor Nederland de TW.

28. In 2012 heeft de Raad besluit 2012/776/EU vastgesteld met de bedoeling besluit 3/80 te actualiseren. Bij dat besluit was een nieuw „ontwerpbesluit van de Associatieraad EU-Turkije met betrekking tot de vaststelling van de bepalingen voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels” gevoegd.¹⁸ Voor zover ik weet, heeft de Associatieraad dat ontwerpbesluit niet goedgekeurd. Aan besluit 3/80 is derhalve nog *geen* bepaling toegevoegd die gelijkwaardig is aan artikel 70 van verordening nr. 883/2004.

Verordening (EU) nr. 1231/2010

29. Verordening nr. 1231/2010 breidt de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 uit tot de onderdanen van derde landen, alsook tot hun gezinsleden en nabestaanden, mits zij legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en zich in een situatie bevinden die niet in alle opzichten geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat ligt.¹⁹

Nederlands recht

TW

30. Op grond van de TW kunnen personen een aanvullende prestatie ontvangen waarmee hun inkomen wordt verhoogd tot (maximaal) het in Nederland geldende minimumloon (hierna: „aanvullende prestatie”). De aanvullende prestatie wordt slechts toegekend indien de betrokkene onder een verzekeringsregeling voor werknemers valt, zoals de arbeidsongeschiktheidsverzekering.²⁰

31. Artikel 4a, dat in de TW is ingevoegd bij de Wet beperking export uitkeringen van 27 mei 1999 (hierna: „Wet-BEU”), bepaalt met ingang van 1 januari 2000 het volgende:

„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.”

Remigratiewet

32. De Remigratiewet voorziet onder andere in de toekenning van een uitkering aan bepaalde categorieën van personen die Nederland willen verlaten en naar hun land van herkomst willen terugkeren. Volgens artikel 8, lid 1, van die wet kunnen personen die zijn geremigreerd, tot uiterlijk één jaar na het tijdstip waarop zij zich in het bestemmingsland hebben gevestigd naar Nederland terugkeren.

¹⁸ Besluit van de Raad van 6 december 2012 betreffende het standpunt met betrekking tot vaststelling van de bepalingen voor de coördinatie van socialezekerheidsstelsels dat namens de Europese Unie zal worden ingenomen in de Associatieraad die is opgericht bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (PB 2012, L 340, blz. 19).

¹⁹ Artikel 1 van de verordening van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot uitbreiding van verordening (EG) nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen (PB 2010, L 344, blz. 1).

²⁰ Artikel 1, lid 1, onder d), TW. De TW zelf is gebaseerd op de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: „WAO”), tegen de achtergrond waarvan het Hof de arresten van 26 mei 2011, Akdas e.a. (C-485/07, EU:C:2011:346; hierna: „arrest Akdas”), en 14 januari 2015, Demirci e.a. (C-171/13, EU:C:2015:8; hierna: „arrest Demirci”), heeft gewezen.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

33. Çoban is geboren op 20 februari 1951 en bezit de Turkse nationaliteit. Hij heeft in de zin van artikel 6 van besluit 1/80 tot de legale arbeidsmarkt van Nederland behoord. Op 11 september 2006 heeft hij zijn werk als internationaal chauffeur wegens ziekte gestaakt. Op 18 december 2006 is hem een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen verleend.

34. Per 8 september 2008 is hem een uitkering toegekend op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, die overeenkomstig de toepasselijke nationale schalen was berekend naar een mate van arbeidsongeschiktheid van 45 % tot 55 %. Om hem van een inkomen te verzekeren dat overeenkwam met het Nederlandse minimumloon, is hem krachtens de TW vanaf januari 2012 ook een aanvullende prestatie van 940,25 EUR bruto per maand toegekend. Ten tijde van de feiten kwam een persoon op grond van artikel 4a TW voor een dergelijke aanvullende prestatie slechts in aanmerking als hij in Nederland woonde.

35. Op 10 februari 2014 heeft Çoban de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: „Uwv”) op de hoogte gesteld van zijn voornemen om zich per 1 april 2014 in Turkije te vestigen. Het Uwv heeft hierop bij besluit van 12 februari 2014 de aanvullende prestatie die hem krachtens de TW werd uitgekeerd, met ingang van de datum van zijn vertrek beëindigd. Tegen dit besluit heeft Çoban geen bezwaar gemaakt, zodat het definitief is geworden.

36. In het kader van zijn terugkeer naar Turkije heeft Çoban bepaalde remigratievoorzieningen aangevraagd, die hij ook heeft gekregen. Op 18 maart 2014 is Çoban naar Turkije verhuisd. Hij beschikte toen nog over de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

37. Op 9 juli 2014 heeft Çoban vanuit Turkije opnieuw een aanvullende prestatie krachtens de TW aangevraagd. Op basis van de verwijzingsbeslissing is niet helemaal duidelijk of die aanvraag een „nieuwe” aanvraag betrof dan wel een aanvraag tot erkenning van zijn verkregen recht op de aanvullende prestatie en herkrijging ervan.²¹ Bij besluit van 1 augustus 2014 heeft het Uwv deze aanvraag afgewezen. Op 20 oktober 2014 heeft het dit afwijzingsbesluit bevestigd op grond dat Çoban geen recht meer had op de aanvullende prestatie aangezien hij niet in Nederland woonde en bijgevolg niet voldeed aan het woonplaatsvereiste van artikel 4a TW.

38. Het beroep van Çoban tegen het besluit van het Uwv is door de rechtbank Amsterdam verworpen.

39. Çoban heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Die zet uiteen dat Çoban Nederland op eigen initiatief heeft verlaten toen het woonplaatsvereiste van artikel 4a TW al was ingevoerd. Toen Çoban de aanvullende prestatie vanuit Turkije aanvroeg en die hem vervolgens werd geweigerd, kon hij nog steeds naar Nederland terugkeren omdat hij in het bezit was van een

²¹ Zie punt 60 e.v. van deze conclusie.

EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.²² Tegen die achtergrond heeft de verwijzende rechter twijfels over de manier waarop de bestaande rechtspraak van het Hof op Çoban moet worden toegepast.²³ Derhalve heeft hij het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„Moet artikel 6, lid 1, 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?”

40. Het Uvw, de Nederlandse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 3 oktober 2018 zijn Çoban, het Uvw, de Nederlandse regering en de Commissie gehoord in hun pleidooien.

Inleidende opmerkingen

41. De aanvullende prestatie krachtens de TW is een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 70 van verordening nr. 883/2004 en is vermeld in bijlage X daarbij. Derhalve kan zij volgens die verordening, in afwijking van de algemene regel van artikel 7 ervan, niet worden geëxporteerd. Verordening nr. 883/2004 handhaaft dus de niet-exporteerbaarheid van de in de TW voorziene prestatie, zoals dat oorspronkelijk bij artikel 10 bis van en bijlage II bis bij verordening nr. 1408/71 was bepaald. Deze regeling is op grond van artikel 1 van verordening nr. 1231/2010 ook van toepassing op onderdanen van derde landen en hun gezinsleden die in de Unie verblijven.²⁴

42. De bijzondere regelingen voor bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties vinden hun oorsprong in het feit dat het Hof in het verleden reeds de mogelijkheid had aanvaard dat uitkeringen die nauw verband houden met de sociale omgeving, worden toegekend onder de voorwaarde dat de gerechtigde in de staat van het bevoegde orgaan woont.²⁵ De conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Snares, waar ik in casu dankbaar gebruik van maak, bevat een gedetailleerde analyse van de redenen voor de wijzigingen en van de veranderingen die zij met zich mee hebben gebracht.²⁶

43. De verwijzingen in besluit 3/80 naar verordening nr. 1408/71 zijn niet geactualiseerd of gewijzigd. Dit geldt met name voor artikel 1, onder a), van besluit 3/80, waarin onder verwijzing naar die verordening een aantal begrippen worden gedefinieerd (waaronder „uitkeringen”). Krachtens artikel 90, lid 1, van verordening nr. 883/2004 dient besluit 3/80 bijgevolg nog steeds te worden uitgelegd op basis van verordening nr. 1408/71.²⁷ Cruciaal is daarnaast dat besluit 3/80 *geen*

22 De verwijzende rechter merkt hier op dat Çoban zijn verblijfsrecht in Nederland op grond van de regeling inzake de associatie EEG-Turkije was verloren toen hij de arbeidsmarkt van die lidstaat definitief verliet, maar dat hij overeenkomstig de Remigratiewet nog altijd binnen een jaar naar Nederland kon terugkeren.

23 Namelijk de arresten Akdas en Demirci.

24 Zie de punten 18, 23, 26 en 27 van deze conclusie.

25 Zie arrest van 27 september 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, punt 16), dat is bevestigd bij arrest van 4 november 1997, Snares (C-20/96, EU:C:1997:518, punten 42 en 43).

26 Zie conclusie in de zaak Snares (C-20/96, EU:C:1997:227, punten 11-20).

27 Zie punt 26 van deze conclusie.

bepalingen bevat – equivalent aan artikel 4, lid 2, onder a), en artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71, zoals bestendigd door artikel 3, lid 3, en artikel 70 van verordening nr. 883/2004 – die uitdrukkelijk verwijzen naar bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties als dusdanig, deze binnen de werkingssfeer van de verordening brengen en dan, in afwijking van de algemene regel, niet exporteerbaar maken. Besluit 3/80 bevat *alleen* de algemene regel dat de prestaties die erin worden vermeld, *kunnen* worden geëxporteerd.

44. Tot slot merk ik op dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat artikel 6, lid 1, van besluit 3/80 rechtstreeks toepasselijk is, zodat de Turkse onderdanen op wie deze bepaling van toepassing is zich er voor de rechterlijke instanties van de lidstaten rechtstreeks op kunnen beroepen, om ervoor te zorgen dat ermee strijdige nationale regels buiten toepassing worden gelaten. Artikel 6, lid 1, verbiedt de lidstaten in duidelijke, precieze en onvoorwaardelijke bewoordingen bepaalde prestaties te verminderen, te wijzigen, te schorsen, in te trekken of verbeurd te verklaren op grond dat de uitkeringsgerechtigde in Turkije of in een andere lidstaat woont.²⁸

Beoordeling

45. Verzet artikel 6, lid 1, eerste alinea, van besluit 3/80, ook als die bepaling wordt gelezen in samenhang met artikel 59 van het aanvullend protocol, zich tegen een nationale wettelijke regeling zoals de TW, op grond waarvan een aanvullende prestatie wordt ingetrokken als de begunstigde op eigen initiatief naar Turkije verhuist, maar over een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen beschikt waarmee hij naar Nederland kan terugkeren en die prestatie kan herkrijgen?

Draagwijdte van het verbod van artikel 6, lid 1, van besluit 3/80

46. Artikel 6, lid 1, van besluit 3/80 beoogt de positie van Turkse werknemers in de lidstaat van ontvangst steeds verder te verstevigen. In dat opzicht vormt het een aanvulling op besluit 1/80, dat vooral is gericht op de geleidelijke integratie van Turkse werknemers op de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst.²⁹

47. Werknemers op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van Turkije zijn, vallen binnen de personele werkingssfeer van besluit 3/80.³⁰ Het Hof heeft in het arrest Akdas reeds geoordeeld dat werknemers van Turkse nationaliteit „die op grond van de wettelijke regeling van een lidstaat het recht op een prestatie bij invaliditeit hebben verworven en die inmiddels in Turkije wonen”, daar ook onder vallen.³¹ Vast staat dat Çoban binnen de personele werkingssfeer van besluit 3/80 en artikel 6, lid 1, van dat besluit valt.

48. Vervolgens moet ik kort de materiële werkingssfeer van dat besluit onder de loep nemen.

49. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de basisuitkering die Çoban ontvangt wegens arbeidsongeschiktheid niet is ingetrokken. Wat wel is ingetrokken, is de aanvullende prestatie die hij voorheen krachtens de TW ontving en die bedoeld was om zijn inkomen op te trekken tot het niveau van het minimumloon in Nederland.

50. Is een aanvullende prestatie krachtens de TW een „uitkering bij invaliditeit” in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit 3/80?

²⁸ Arrest Akdas (punten 67-73).

²⁹ Arrest Demirci (punten 48 en 49).

³⁰ Artikel 2 van besluit 3/80.

³¹ Arrest Akdas (punt 79).

51. De verwijzende rechter is van oordeel dat de aanvullende prestatie inderdaad een uitkering bij invaliditeit is in de zin van voornoemde bepaling. De arresten van het Hof in de zaken Akdas en Demirci tot uitlegging van artikel 6, lid 1, van besluit 3/80 handelden over exact dezelfde aanvullende prestatie.³²

52. Eerlijk gezegd ben ik niet zo zeker dat de aanvullende prestatie krachtens de TW daadwerkelijk onder besluit 3/80 valt.

53. Ten eerste wijs ik erop dat bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 zijn gebracht als gevolg van de bij verordening nr. 1247/92 ingevoerde wijzigingen. Die wijzigingen betroffen artikel 4, lid 2 bis, onder a) (dat de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties uitdrukkelijk binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 brengt en ze beschrijft als „bestemd [...] om, bij wijze van vervangende, aanvullende of bijkomende prestatie, [...] gebeurtenissen te dekken”), en artikel 10 bis (de regel inzake de niet-exporteerbaarheid van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties). In besluit 3/80 zijn echter geen equivalente wijzigingen aangebracht die bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties binnen de werkingssfeer van dat besluit brengen.

54. Ten tweede wordt in artikel 4 van besluit 3/80 vastgesteld welke regelingen onder dat besluit vallen en wordt in artikel 4, lid 1, onder b), verduidelijkt dat prestaties bij invaliditeit ook prestaties „tot instandhouding of verbetering van de verdien capaciteit” omvatten. Dat is nu net wat de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW *niet* doet. Die prestatie heeft niets te maken met de verdien capaciteit, maar verbetert het *inkomensniveau* van de ontvanger.

55. Ten derde is in artikel 4, lid 4, van besluit 3/80 uitdrukkelijk bepaald dat het besluit „[niet] op de sociale [...] bijstand [...] van toepassing [is]”, terwijl het doel van een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie zoals de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW (anders dan de eigenlijke invaliditeitsuitkering) minstens gedeeltelijk van sociale aard is.

56. Men zou kunnen denken dat deze elementen haaks staan op het idee dat een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie überhaupt binnen de werkingssfeer van besluit 3/80 valt. Maar, aangezien het Hof zowel in het arrest Akdas als in het arrest Demirci reeds heeft geoordeeld dat de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW *binnen* de werkingssfeer van besluit 3/80 valt, zal ik er verder van uitgaan dat zij inderdaad een „uitkering bij invaliditeit” is in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit 3/80.³³

57. Is artikel 6, lid 1, van besluit 3/80 van toepassing op een aanvraag om de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW, wanneer zij wordt ingediend na een terugkeer naar Turkije, hetzij als een nieuwe aanvraag hetzij als een aanvraag voor de herkrijging van die aanvullende prestatie?

58. Uit de bewoordingen van artikel 6, lid 1, van besluit 3/80 blijkt duidelijk dat uitkeringen die binnen de materiële werkingssfeer ervan vallen en zijn „*verkregen* op grond van een wettelijke regeling van een of meer lidstaten” (cursivering van mij), „op generlei wijze [mogen] 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.

32 Arresten Akdas (punten 47 en 48) en Demirci (punten 38 en 39). In punt 54 van het arrest Akdas citeert het Hof het standpunt van de verwijzende rechter dat de krachtens de TW uitgekeerde aanvullende prestatie, waarvan de toekenning niet afhangt van een individuele beoordeling van de persoonlijke noden van de aanvrager, moet worden gelijkgesteld met een prestatie bij invaliditeit in de zin van artikel 4, lid 1, onder b), van besluit 3/80 en dus binnen de materiële werkingssfeer van dit besluit valt.

33 In het arrest Akdas (punt 77) merkt het Hof op dat de partijen „erkennen” dat een uitkering zoals de aanvullende prestatie krachtens de TW binnen de werkingssfeer van artikel 4, lid 1, onder b), van besluit 3/80 valt en dat het verbod van artikel 6, lid 1, van dit besluit er bijgevolg op van toepassing is. Waarschijnlijk werd de kwestie hierdoor noch door de advocaat-generaal noch door het Hof nader behandeld in het arrest Demirci.

59. Bovendien voorziet artikel 39, lid 4, van het aanvullend protocol (de rechtsgrondslag voor besluit 3/80)³⁴ uitsluitend in de mogelijkheid dat „invaliditeitspensioenen die zijn *verworven* op grond van [de vastgestelde] bepalingen [...] naar Turkije [...] worden *uitgevoerd*” (cursivering van mij).

60. Hieruit volgt logischerwijs dat een aanvraag om *herkrijging* van een eerder verkregen uitkering binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 1, van besluit 3/80 valt, maar een nieuwe aanvraag om *verkrijging* van een uitkering niet. In welke van die twee categorieën de aanvraag van Çoban van 9 juli 2014 valt, staat ter beoordeling van de nationale rechter, als enige feitenrechter. Hierbij merk ik enkel nog op dat een aanvraag om *herkrijging* noodzakelijkerwijs binnen de werkingssfeer van besluit 3/80 moet vallen, aangezien de *herkrijging* van de uitkering de voor de hand liggende manier is om de onterechte beëindiging ervan te verhelpen.

61. Daarnaast is er echter nog een ander probleem dat moet worden aangepakt. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Çoban de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW daadwerkelijk heeft ontvangen vanaf januari 2012 totdat zij per 1 april 2014 (de datum van terugkeer naar Turkije zoals door Çoban aan het Uvw meegedeeld) werd ingetrokken bij besluit van 12 februari 2014. Çoban heeft tegen dit besluit geen bezwaar gemaakt, zodat het definitief is geworden.

62. De verwijzende rechter is niettemin van oordeel dat, voor zover de onderhavige vordering van Çoban kan worden gezien als een verzoek om zijn aanvullende prestatie overeenkomstig de TW te *herkrijgen*, hij zijn *verkregen recht* op die prestatie opnieuw doet gelden (en, in feite, het Uvw vraagt om op zijn beëindigingsbesluit van 12 februari 2014 terug te komen).³⁵ Ook in dit geval staat het aan de nationale rechter om op grond van het Nederlandse recht te bepalen of het feit dat Çoban geen bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit van het Uvw van 12 februari 2014, een beletsel vormt om dit beroep te beschouwen als een vordering om het verkregen recht op de prestatie opnieuw te doen gelden. Uit de verwijzingsbeslissing lijkt te volgen dat dit volgens het Nederlandse recht *geen* beletsel vormt en dat de vordering van Çoban aldus gegrond zou kunnen zijn.

63. Derhalve is het in artikel 6, lid 1, van besluit 3/80 vastgestelde verbod van toepassing op de omstandigheden van Çobans zaak.

64. Aansluitend behandel ik de overige (belangrijke) vragen waarover het Hof zich zal moeten buigen. Wordt het rechtstreeks toepasselijke recht van Çoban om zich op artikel 6, lid 1, van besluit 3/80 te beroepen, ondermijnd door het feit dat hij in het genot was van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, in combinatie met het feit dat hij op eigen initiatief naar Turkije is teruggekeerd? En heeft de werking van artikel 59 van het aanvullend protocol voorrang op dat recht?

65. Om die vragen te beantwoorden, moeten in de eerste plaats de twee tegenstrijdige arresten van het Hof in de zaken Akdas en Demirci zorgvuldig worden geanalyseerd.

³⁴ Zie artikel 39, lid 1, van het aanvullend protocol en de preambule van besluit 3/80.

³⁵ Die verklaring (in punt 5 van de verwijzingsbeslissing in deze zaak) wordt ook geformuleerd in punt 4.4 van de verwijzingsbeslissing van latere datum van dezelfde rechter in zaak C-257/18, Güler (hangend). De verwijzende rechter benadrukt aldaar dat het feit dat Çoban een verkregen recht op de aanvullende prestatie *heeft*, „terwijl dat in het geval van Güler niet vaststaat”, een van de redenen is om een prejudicieel verzoek bij het Hof in te dienen op grond van artikel 267 VWEU.

Arresten Akdas en Demirci

66. In de zaak Akdas waren alle verzoekers Turkse onderdanen die arbeidsongeschikt waren geworden en die terwijl zij nog in Nederland woonden, zowel een invaliditeitsuitkering (op grond van de WAO) als een aanvullende prestatie overeenkomstig de vóór 2000 geldende versie van de TW hadden aangevraagd en verkregen. Zij keerden naar Turkije terug om dicht bij hun families te zijn, met behoud van beide uitkeringen krachtens artikel 39, lid 4, van het aanvullend protocol. Zodra de gewijzigde versie van de TW op 1 januari 2000 in werking was getreden, hebben de bevoegde nationale autoriteiten de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW echter laten uitdoven.

67. Het Hof heeft de invoeging van een nieuw artikel 10 bis in verordening nr. 1408/71 en het daarin vervatte verbod op export van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties zoals de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW, onderzocht.³⁶ Het Hof is uiteindelijk tot de slotsom gekomen dat de verdere uitkering van die aanvullende prestatie aan de verzoekers *niet* onvereenigbaar was met de vereisten van artikel 59 van het aanvullend protocol.

68. Ten eerste voorziet artikel 39, lid 4, van het aanvullend protocol uitdrukkelijk in de uitvoer van uitkeringen (en artikel 6, lid 1, van besluit 3/80 is duidelijk op die bepaling gebaseerd). Ten tweede vielen verzoekers als Turkse werknemers binnen de werkingssfeer van artikel 2 van besluit 3/80. Ten derde zou de toepassing, in het kader van besluit 3/80, van de regels van verordening nr. 1408/71 op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties neerkomen op een *wijziging* van dat besluit, wat overeenkomstig de artikelen 8 en 22 van de associatieovereenkomst een uitsluitende bevoegdheid van de Associatieraad is. Ten vierde kon de situatie van de verzoekers niet nuttig worden vergeleken met de situatie van onderdanen van de Unie, aangezien laatstbedoelden vrij mogen reizen en verblijven op het grondgebied van de lidstaten en ook het recht behouden om het grondgebied van een lidstaat te verlaten en ernaar terug te keren.³⁷

69. In de zaak Demirci was het Hof daarentegen van oordeel dat Demirci en zijn medeverzoekers zich *niet* konden beroepen op besluit 3/80 om bezwaar te maken tegen het door het Nederlandse recht opgelegde woonplaatsvereiste als voorwaarde om een aanvullende prestatie overeenkomstig de TW te ontvangen.

70. De verzoekers in die zaak bezaten allemaal zowel de Turkse als de Nederlandse nationaliteit. Net als Akdas en zijn medeverzoekers waren ook zij arbeidsongeschikt geworden. Ook aan hen werd de invaliditeitsuitkering op grond van de WAO en de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW in de versie vóór 2000 toegekend. Ook zij keerden naar Turkije terug om dicht bij hun families te zijn, met behoud van beide uitkeringen krachtens artikel 39, lid 4, van het aanvullend protocol. Zodra de gewijzigde versie van de TW op 1 januari 2000 in werking was getreden, hebben de bevoegde nationale autoriteiten eveneens besloten de uitkering van de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW te laten uitdoven. De verzoekers in kwestie hebben die besluiten aangevochten.

71. Bij de uiteenzetting van het verschil met de zaak Akdas heeft het Hof erop gewezen dat Demirci en zijn medeverzoekers „in een heel specifieke positie [...] 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”. Wanneer een Turkse werknemer de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst verwerft, bereikt hij hiermee in beginsel het hoogste niveau van integratie in die lidstaat. Verwerving van die tweede nationaliteit brengt niet alleen de rechtsgevolgen 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

³⁶ Arrest Akdas (punten 84-87).

³⁷ Arrest Akdas (punten 88-95).

verblijf en vrij verkeer. „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.”³⁸

72. Het Hof heeft geoordeeld dat Demirci en zijn medeverzoekers, indien zij de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW bleven ontvangen, een dubbel ongerechtvaardigd verschil in behandeling zouden genieten. Omdat zij de Nederlandse nationaliteit hadden, zouden zij namelijk gunstiger worden behandeld dan Turkse werknemers die alleen de Turkse nationaliteit hadden en die, wanneer zij niet meer tot de legale arbeidsmarkt van Nederland behoorden, er niet langer een verblijfsrecht hadden. Zij zouden 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. Dat was in strijd met artikel 59 van het aanvullend protocol.

Artikel 59 van het aanvullend protocol

73. Binnen de hiërarchie van de wettelijke regeling inzake de associatie EEG-Turkije heeft het aanvullend protocol de status van primair recht (artikel 62 van het aanvullend protocol). Besluiten die de Associatieraad op grond van zijn gedelegeerde bevoegdheden neemt, moeten dus worden uitgelegd op een manier die strookt met de daarin neergelegde regel dat er „geen gunstiger behandeling” plaatsvindt. In een andere zaak heb ik aangevoerd dat artikel 59 van het aanvullend protocol een uiting is van het beginsel dat het lidmaatschap van de Europese Unie de meest vergaande en meest bijzondere relatie is die een staat kan krijgen, en dat elke andere relatie tussen een derde land en de Europese Unie noodzakelijkerwijs dus minder bevoorrecht moet worden.³⁹

74. Artikel 59 van het aanvullend protocol betreft blijkens de formulering ervan de rechten en plichten van de lidstaten en Turkije. Het betreft niet uitdrukkelijk de rechten en plichten van individuele burgers. Dit gezegd zijnde kan artikel 59 zonder enige twijfel dienen als uitleggingsbeginsel op basis waarvan het Hof vergelijkingsmaatstaven kan onderzoeken en de ene mogelijke uitlegging van de tekst van een instrument van lagere orde (zoals besluit 3/80) boven een andere kan verkiezen. De rechtspraak met betrekking tot artikel 59 bevestigt het belang ervan in die rol wanneer twee situaties waarbij burgers van de Unie en Turkse onderdanen zijn betrokken, nuttig kunnen worden vergeleken. Volgens vaste rechtspraak van het Hof verbiedt artikel 59 van het aanvullend protocol, in het kader van het vrije verkeer van werknemers en besluit 1/80, dat Turkse staatsburgers gunstiger worden behandeld dan burgers van de Unie.⁴⁰ In een aantal gevallen heeft het Hof echter geweigerd om de situatie van gezinsleden van Turkse werknemers, die aan artikel 7 van besluit 1/80 rechten ontlenuen, te vergelijken met de situatie van gezinsleden van burgers van de Unie, omdat het van oordeel was dat zij (na onderzoek van hun respectieve rechtsposities) niet nuttig konden worden vergeleken, gelet op de aanzienlijke verschillen.⁴¹

75. Daarom ben ik het volkomen eens met de analyse die advocaat-generaal Wahl heeft gemaakt in de zaak Demirci: „zoals de overwegingen van het Hof in het arrest Akdas duidelijk maken, fungeert artikel 59 van het aanvullend protocol als een ‚vangnetbepaling’, die ervoor moet zorgen dat burgers van de Unie bij de uitlegging van de associatieregeling EEG-Turkije niet ten onrechte minder gunstig

³⁸ Arrest Demirci (punten 53-57).

³⁹ Zie mijn conclusie in de zaak Yön (C-123/17, EU:C:2018:267, punten 89 en 90).

⁴⁰ Zie onder meer arrest van 29 april 2010, Commissie/Nederland (C-92/07, EU:C:2010:228, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁴¹ Zie onder meer arresten van 18 juli 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, punten 58-69, met name punt 68), en 22 december 2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, punt 45). Zie, in dezelfde geest, mijn conclusie in de zaak Pehlivan (C-484/07, EU:C:2010:410, punt 63): er moet worden gekeken naar het totaalbeeld.

worden behandeld dan Turkse staatsburgers. Artikel 59 is echter geen overkoepelende non-discriminatiebepaling die door burgers van de Unie telkens kan worden aangevoerd als op grond van de associatieregeling EEG-Turkije aan Turkse staatsburgers rechten toekomen die burgers van de Unie niet hebben.”⁴²

76. Moet de situatie van Çoban worden gelijkgesteld met die van de verzoekers in de zaak Akdas of de verzoekers in de zaak Demirci?

77. Zoals blijkt uit de nuttige opmerking van de verwijzende rechter⁴³, heeft Çoban zijn verblijfsrecht in Nederland overeenkomstig het associatierecht verloren toen hij de arbeidsmarkt definitief verliet.⁴⁴ Hij is op 11 september 2006 gestopt met werken wegens ziekte. Hij was echter sinds 18 december 2006 in het genot van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen tot hij besloot met ingang van 1 april 2014 naar Turkije te verhuizen. Krachtens de Remigratiewet kon hij zich bedenken en binnen een jaar na vestiging in Turkije naar Nederland terugkeren.

78. In het navolgende bekijk ik alleen de rechten die een dergelijke vergunning krachtens het Unierecht verleent, en de beperkingen ervan. Het is mij onbekend of de vergunning van Çoban hem aanvullende rechten op grond van het Nederlandse recht verleende, maar volgens mij is dat hoe dan ook niet relevant. Wat hier van belang is, is de vraag of zijn positie, op grond van de hem *krachtens het Unierecht* verleende rechten, al dan niet naar behoren kan worden vergeleken met de positie van een Nederlands staatsburger en/of een andere burger van de Unie. Indien die vergelijking kan worden gemaakt, wordt zijn recht om de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW te blijven ontvangen (dat hij anders zou kunnen doen gelden), tenietgedaan door artikel 59 van het aanvullend protocol – net als bij de verzoekers met zowel de Turkse als de Nederlandse nationaliteit in de zaak Demirci.

79. Eerst zal ik kort onderzoeken of het iets uitmaakt of de terugkeer op eigen initiatief plaatsvindt en daarna bekijk ik of de situatie van een persoon die over een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen beschikt, kan worden gelijkgesteld met die van een Nederlands staatsburger en/of een andere burger van de Unie.

80. Besluit 3/80 maakt geen onderscheid tussen de verschillende redenen waarom een werknemer die onderdaan is van Turkije en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, naar Turkije of een andere lidstaat wil verhuizen.⁴⁵ Het heeft tot doel te waarborgen dat een Turkse werknemer, zijn gezinsleden die in de Unie wonen en zijn nabestaanden, ongeacht de daarmee samenhangende omstandigheden, de socialezekerheidsvoorzieningen kunnen blijven genieten waaraan de Turkse werknemer gedurende zijn loopbaan heeft bijgedragen. Behoudens andersluidende bepalingen (en besluit 3/80 bevat geen relevante „andersluidende” of „bijzondere” bepalingen), wordt een Turkse werknemer geacht „de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat [te hebben] onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat” (artikel 3, lid 1).

81. Artikel 6, lid 1, houdt er duidelijk rekening mee dat de personen op wie het besluit van toepassing is (zoals genoemd in artikel 2) die de drie genoemde verkregen uitkeringen ontvangen („uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom of de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen alsmede de renten bij arbeidsongevallen en beroepsziekten”) mogelijk zullen willen of moeten verhuizen. De rechthebbenden van die uitkeringen zijn namelijk personen die mogelijk niet kunnen werken of zonder hulp niet voor zichzelf kunnen zorgen. In artikel 6, lid 1, is daarom duidelijk en uitdrukkelijk bepaald dat die

42 Conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Demirci e.a. (C-171/13, EU:C:2014:2073, punt 43).

43 Zie punt 38 van deze conclusie en de tekst van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

44 Zie punt 9 van deze conclusie.

45 Zie artikel 2 (personele werkingssfeer) gelezen in samenhang met artikel 6 (onthefing van de bepalingen inzake de woonplaats). Artikel 2 is ook van toepassing op de gezinsleden van deze werknemers die op het grondgebied van een van de lidstaten wonen, en op de nabestaanden van deze werknemers.

uitkeringen, die zij – uiteraard – nodig zullen hebben als zij verhuizen, „op generlei wijze [mogen] 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”.

82. Met andere woorden, het is *niet* de bedoeling dat een rechthebbende zijn uitkering verliest wanneer hij elders gaat wonen. Hieruit moet vanzelfsprekend worden geconcludeerd dat besluit 3/80 met een hele reeks mogelijke scenario's rekening houdt en dat de reden voor het vertrek niet relevant is. Laten we ter illustratie één mogelijk (niet onaannemelijk) scenario wat nader bekijken. Stel dat de betrokken werknemer gepensioneerd is en stilaan oud en broos wordt. Helaas is zijn vrouw overleden en heeft hij niemand meer in de lidstaat waar hij woont, die mee voor hem kan zorgen. Hij heeft familie in Turkije, maar ook een dochter die met haar gezin in een naburige lidstaat woont. Hij kan ervoor kiezen om alleen en zonder hulp te blijven wonen waar hij nu woont. Hij kan ervoor kiezen bij zijn dochter en haar gezin te gaan wonen. Hij kan ervoor kiezen naar Turkije terug te keren. Het lijkt mij onnatuurlijk en onbillijk te suggereren dat, mocht hij beslissen naar die andere lidstaat of Turkije te verhuizen (opties 2 en 3), artikel 6 – of zelfs besluit 3/80 in zijn geheel – niet op hem van toepassing zou zijn louter omdat hij die beslissing „op eigen initiatief” neemt. Dit kan onmogelijk het prisma zijn waardoor we artikel 6, lid 1, moeten bekijken.

83. Bijgevolg kom ik tot de slotsom dat het Hof de vrijwillige uitoefening van het recht op vrij verkeer als burger van de Unie weliswaar heeft vermeld om zijn redenering in het arrest Demirci te onderbouwen, maar dat het onmogelijk zijn bedoeling kan zijn geweest om aldus van de „vrijwillige aard van het vertrek” uit de lidstaat die de uitkering heeft toegekend, de bepalende factor te maken die, indien bewezen, de Turkse rechthebbende zijn sociale uitkering en de door artikel 6, lid 1, van besluit 3/80 geboden bescherming ontnemt.

84. Derhalve ga ik nu in op de status en rechten van houders van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen ten opzichte van die van a) Nederlandse staatsburgers en b) onderdanen van andere lidstaten die bijgevolg burgers van de Unie zijn.

85. Richtlijn 2003/109/EG van de Raad heeft tot doel onderdanen van derde landen die gedurende ten minste vijf jaar legaal in de Unie hebben verbleven en een vergunning tot langdurig verblijf hebben, „een aantal uniforme rechten [te verlenen] die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen” (overweging 2).⁴⁶ In overweging 7 wordt verduidelijkt dat om de status van langdurig ingezetene te *verkrijgen*, „onderdanen van derde landen [moeten] aantonen dat zij over voldoende inkomsten en een ziektekostenverzekering beschikken, om te voorkomen dat zij ten laste komen van de lidstaat” en dat de lidstaten „bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van vaste en regelmatige inkomsten, rekening [kunnen] houden met factoren zoals bijdragen aan het pensioenstelsel en het vervullen van de fiscale verplichtingen”. Aan die overweging wordt uitvoering gegeven door artikel 5, lid 1, onder a) en b), dat zelfvoorzienendheid *zonder* een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale zekerheid en een ziektekostenverzekering als voorwaarden stelt om de status van langdurig ingezetene te verwerven.

86. Overeenkomstig artikel 8, lid 1, is de status van langdurig ingezetene permanent, onverminderd artikel 9. De redenen voor intrekking of verlies van die status worden opgesomd in artikel 9. Naast enkele redenen van openbaar belang kan het feit dat de betrokkenen „gedurende een aaneengesloten periode van twaalf maanden niet op het grondgebied van de [Unie] verblijven” een geldige reden zijn [artikel 9, lid 1, onder c)]. In artikel 11 is bepaald dat langdurig ingezetenen dezelfde behandeling

⁴⁶ Richtlijn van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44).

moeten genieten als de onderdanen van de betrokken lidstaat, maar het bevat ook enkele uitzonderingen op dit beginsel. Met name bepaalt artikel 11, lid 4, dat „[d]e lidstaten [...], als het om sociale bijstand en sociale bescherming gaat, de gelijke behandeling [kunnen] beperken tot de belangrijkste prestaties”.⁴⁷

87. Vreemd genoeg lijkt richtlijn 2003/109 geen antwoord te bieden op de vraag wat er gebeurt – dus wat de respectieve rechten zijn van een onderdaan van een derde land en van de lidstaat van ontvangst – indien de betrokkene permanent afhankelijk wordt van de sociale zekerheid en de toekenning van sociale bijstand, of zelfs in armoede vervalt.

88. Het lijkt duidelijk dat Çoban in aanmerking zou zijn gekomen (en waarschijnlijk in aanmerking kwam) voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen op grond van zijn werk als internationaal chauffeur. Hij verkreeg zijn vergunning heel kort (ongeveer drie maanden) nadat hij voor het eerst was gestopt met werken.⁴⁸ Op dat ogenblik waren zijn toekomstperspectieven – niet in de laatste plaats of hij al dan niet zijn werk zou kunnen hervatten – misschien niet geheel duidelijk. Hierbij merk ik op dat hij pas bijna twee jaar later (op 8 september 2008) voor 45 % tot 55 % arbeidsongeschikt werd verklaard en zijn invaliditeitsuitkering toegekend kreeg.⁴⁹

89. Verkeerde Çoban toen het Uwv zijn aanvullende prestatie overeenkomstig de TW introk, in een soortgelijke positie als een Nederlands staatsburger (zoals Demirci en zijn medeverzoekers) of als een staatsburger van een andere lidstaat van de Unie die derhalve, door die nationaliteit, een burger van de Unie is?

90. Het lijkt duidelijk dat ten aanzien van Nederland de positie van Çoban niet nuttig kan worden vergeleken met die van een Nederlands staatsburger. Demirci en zijn medeverzoekers bevonden zich in hun (aangenomen) vaderland. Omdat zij de Nederlandse nationaliteit hadden verworven, hadden zij als „Turkse werknemer [...] het hoogste niveau van integratie in die lidstaat bereikt”.⁵⁰ Zij zijn Nederlanders. Çoban heeft die essentiële stap niet gezet.

91. Subsidiair, moet de positie van Çoban worden vergeleken met die van een burger van de Unie, die eveneens de status van langdurig ingezetene in Nederland bezit, verhuist en daarbij zijn recht op de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW verliest?

92. In beginsel spreekt het bijna vanzelf dat de positie van een onderdaan van een derde land die de status van langdurig ingezetene heeft bereikt, hoe gunstig die ook is in vergelijking met de meer onzekere positie van een onderdaan van een derde land die deze status nog *niet* heeft bereikt⁵¹, nooit zo gunstig kan zijn als de positie van een burger van de Unie.

47 Voor de betekenis van „belangrijkste prestaties”, zie arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punt 91). *De lidstaten mogen de „gelijke behandeling waarvoor de houders van de door richtlijn 2003/109 toegekende status in aanmerking komen, [...] beperken*, behalve voor de door de – landelijke, regionale of lokale – overheidsorganen toegekende prestaties op het gebied van sociale bijstand of sociale bescherming die ertoe bijdragen dat de betrokkene in zijn elementaire behoeften als voeding, huisvesting en gezondheid kan voorzien” (cursivering van mij).

48 Zie punt 33 van deze conclusie.

49 Zie punt 34 van deze conclusie.

50 Arrest Demirci (C-171/13, EU:C:2015:8, punt 54).

51 Het staat buiten kijf dat dit een heel gunstige status is. Advocaat-generaal Szpunar beschrijft dit in de zaak P en S (C-579/13, EU:C:2015:39, punten 29-31) als volgt: „[...] richtlijn 2003/109 [stelt] voor onderdanen van derde landen die legaal en sedert minstens vijf jaar in de Unie verblijven een *bijzondere juridische status vast, die uitsluitend voortvloeit uit het Unierecht*, te weten de status van langdurig ingezetene. De invoering van die status creëert voor vreemdelingen, ten aanzien van het burgerschap, een *alternatieve vorm* van deelname aan het sociale en economische leven van de Unie, die in de rechtsleer wordt omschreven als *„denizenship”, in tegenstelling tot „citizenship”*. Voor kwesties die niet door het Unierecht geharmoniseerd zijn, valt de status van onderdanen van derde landen die in de Unie wonen nog steeds *onder het nationale recht van de lidstaten*” (cursivering van mij).

93. In een lange reeks arresten die teruggaat tot de zaak Grzelczyk, heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat de hoedanigheid van burger van de Unie „de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten [dient] te zijn en [...] degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak [verleent] op een gelijke behandeling rechtens”.⁵² Grzelczyk kon tijdens het laatste jaar van zijn studies het Belgische „bestaansminimum” – een „sociaal voordeel” in de zin van verordening (EEG) nr. 1612/68⁵³ – aanvragen, *niet* krachtens het afgeleide (EEG-)recht, maar wel krachtens de solidariteit die de onderdanen van de lidstaten elkaar verschuldigd zijn. Een Belgische student in dezelfde positie zou met het oog op financiële ondersteuning toegang hebben gehad tot het „bestaansminimum”. Dus Grzelczyk ook.⁵⁴

94. De status van langdurig ingezetene voor onderdanen van derde landen verleent geen dergelijke op het Verdrag gebaseerde rechten om lacunes in het afgeleide Unierecht op te vullen of de uitlegging ervan te nuanceren. Het is derhalve intrinsiek onwaarschijnlijk dat die status echt gelijkwaardig is aan de status van een burger van de Unie.

95. Het lijkt mij dat de positie van Çoban op 1 april 2014 in ten minste twee opzichten redelijkerwijs kan worden beschreven als onzekerder dan die van een burger van de Unie. Het eerste opzicht betreft zijn verdere financiële zekerheid nadat hij permanent arbeidsongeschikt was geworden; het tweede de beperkte duur van zijn recht om zijn status van langdurig ingezetene te behouden indien hij Nederland verliet en naar Turkije verhuisde.

96. Wat het eerste opzicht betreft, blijkt uit de arresten Dano⁵⁵ en Alimanovic⁵⁶ duidelijk dat een lidstaat in bepaalde omstandigheden de toegang tot bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties zelfs voor *burgers van de Unie* die zich legaal op zijn grondgebied bevinden, mag beperken totdat die burgers een duurzaam verblijfsrecht verwerven.⁵⁷ Bij mijn weten bestaat er momenteel geen rechtspraak van het Hof over de vraag of een onderdaan van een derde land die de status van langdurig ingezetene heeft verworven en die later voor zijn levensonderhoud financieel volledig afhankelijk wordt van een combinatie van een sociale uitkering en een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie, ervan mag uitgaan dat hij zijn status en op basis daarvan voornoemde sociale uitkeringen tot het einde van zijn leven zal behouden. Het zou vrijpostig zijn te beweren dat dit vanzelfsprekend het geval zou zijn.⁵⁸

97. Wat het tweede opzicht betreft, blijkt duidelijk uit de bewoordingen van artikel 9, lid 1, onder c), van richtlijn 2003/109 dat onderdanen van een derde land „de status van langdurig ingezetene niet langer [mogen] behouden indien [...] zij gedurende een aaneengesloten periode van twaalf maanden niet op het grondgebied van de [Unie] verblijven”. Na die periode verkeren zij in dezelfde positie als

52 Arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31).

53 Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2). Arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punt 27). De verordening was echter niet op Grzelczyk van toepassing omdat hij niet voldeed aan de voorwaarden om als „werknemer” te worden aangemerkt: zie de punten 15 en 16 van het arrest.

54 Arrest van 20 september 2001 (Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 29). Voor de mate waarin de aan het burgerschap van de Unie verbonden rechten op grond van het Verdrag de bij het afgeleide recht vastgestelde beperkingen kunnen tenietdoen, zie punten 30-36 van het arrest.

55 Arrest van 11 november 2014 (C-333/13, EU:C:2014:2358).

56 Arrest van 15 september 2015 (C-67/14, EU:C:2015:597).

57 Zie arrest van 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punten 68-74). Dano beschikte over een (nationale) verblijfsverklaring met een onbeperkte geldigheidsduur, maar kon zich nog niet beroepen op een verblijfsrecht in het gastland krachtens richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77) (zie respectievelijk de punten 26 en 44 van het arrest).

58 Zie in dit verband de arresten van 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punten 64, 69 en 78), en 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punten 57-59 en 62). De tekst van richtlijn 2003/109 biedt geen antwoord op deze vraag: zie punt 87 van deze conclusie.

alle andere onderdanen van derde landen die de Europese Unie (opnieuw) willen binnenkomen.⁵⁹ In de omstandigheden van deze zaak (Çoban is tussen 45 % en 55 % arbeidsongeschikt) kan een dergelijk persoon hypothetisch gesproken geen gebruik maken van de voorkeursbehandeling voor Turkse onderdanen die (opnieuw) willen toetreden tot de arbeidsmarkt van een lidstaat op grond van de associatieovereenkomst (en zou hij in geen geval rechten van vrij verkeer binnen de Unie hebben die gelijkwaardig zijn aan die van burgers van de Unie).⁶⁰

98. Een burger van de Unie die de status van langdurig ingezetene bezit en die beslist Nederland te verlaten (en derhalve zijn recht op de aanvullende prestatie overeenkomstig de TW verliest), zal daarentegen na verloop van tijd zijn status van langdurig ingezetene wel verliezen – na twee jaar in plaats van twaalf maanden⁶¹ – maar kan natuurlijk Nederland opnieuw binnenkomen wanneer hij dat wil.⁶²

99. In de zaak Demirci heeft het Hof zijn gedetailleerde analyse van de reden waarom die werknemers met de Turkse en Nederlandse nationaliteit – anders dan de verzoekers in de zaak Akdas – zich niet op besluit 3/80 konden beroepen om hun aanvullende prestatie overeenkomstig de TW te behouden, ingeleid met de woorden „verweerders in het hoofdgeding [komen] in *een heel specifieke positie* te verkeren vanwege het feit dat zij als Turkse werknemers de nationaliteit van de ontvangende lidstaat hebben verkregen” (cursivering van mij).⁶³

100. Het is echter duidelijk dat Çoban *niet* in een vergelijkbare „heel specifieke situatie” verkeert. Hij bezit niet zowel de Turkse als de Nederlandse nationaliteit. Hij is geen onderdaan van een andere lidstaat van de Unie. Hij bezit uitsluitend de Turkse nationaliteit. In mijn ogen bewijst de uiteenzetting in punt 84 e.v. dat zijn situatie niet goed kan worden vergeleken met die van een Nederlands staatsburger en/of een burger van de Unie. Derhalve heeft artikel 59 van het aanvullend protocol niet tot gevolg dat hem de rechtstreeks toepasselijke rechten op grond van artikel 6, lid 1, van besluit 3/80 worden ontnomen waarop hij zich anders zou kunnen beroepen.

Naschrift

101. Uit mijn analyse blijkt duidelijk dat de onzekerheid die tot dit geschil heeft geleid, hoofdzakelijk te wijten is aan het feit dat besluit 3/80 een afspiegeling is van de versie van verordening nr. 1408/71 die van kracht was *vóór de wijziging ervan* waarbij de exporteerbaarheid van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties werd afgeschaft.⁶⁴ In het arrest Akdas en daarna ook in het arrest Demirci is het Hof ervan uitgegaan dat bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties onder besluit 3/80 vallen.⁶⁵

102. Hoewel artikel 59 van het aanvullend protocol een waardevol uitleggingshulpmiddel is⁶⁶ en dus in specifieke omstandigheden kan worden gebruikt om te verhinderen dat besluit 3/80 wordt ingeroepen, heeft het niet de werking en strekking om besluit 3/80 aldus te herformuleren dat de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties – die volgens het Hof binnen de werkingsfeer

59 Het is misschien geen toeval dat de Remigratiewet bepaalt dat een Turkse werknemer die naar Turkije is verhuisd, zich kan bedenken en tot uiterlijk één jaar na het tijdstip waarop hij zich in het bestemmingsland heeft gevestigd, naar Nederland kan terugkeren: zie punt 32 van deze conclusie.

60 Zie arrest Demirci (punt 56): „Turkse staatsburgers [hebben], anders dan werknemers uit de lidstaten, niet het recht [...] zich vrij binnen de Unie te verplaatsen, maar [genieten] slechts bepaalde rechten [...] 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)”.

61 Zie artikel 16, lid 4, van de richtlijn burgerrechten.

62 Zie artikel 5, lid 1, van de richtlijn burgerrechten.

63 Arrest Demirci (punt 53).

64 Zie punt 53 van deze conclusie. In het arrest Akdas was het Hof er zich duidelijk van bewust dat besluit 3/80 en de gewijzigde versie van verordening nr. 1408/71 niet overeenkwamen: zie de punten 83-86 van dat arrest.

65 Zie arrest Akdas (punt 77).

66 Zie punt 73 e.v. van deze conclusie.

ervan vallen – worden „uitgesloten”. De bevoegdheid om besluit 3/80 te wijzigen of te opnieuw te formuleren berust bij de Associatieraad.⁶⁷ Indien het uit beleidsoverwegingen wenselijk wordt geacht om het voor Turkse onderdanen onmogelijk te maken hun recht op een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie te behouden wanneer zij de lidstaat van ontvangst verlaten, en tenzij het Hof de premisse herziet waarop de arresten Akdas en Demirci zijn gebaseerd⁶⁸, kan dat resultaat alleen via wetgevende weg worden bereikt.

Conclusie

103. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Centrale Raad van Beroep (Nederland) te beantwoorden als volgt:

„Een voormalige werknemer die naast de Turkse nationaliteit niet de nationaliteit van een lidstaat bezit en aan wie een aanvullende prestatie overeenkomstig de Toeslagenwet is toegekend, kan zich rechtstreeks op artikel 6, lid 1, 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 beroepen om die aanvullende prestatie te behouden indien hij naar Turkije verhuist. Dat is niet in strijd met artikel 59 van het aanvullend protocol dat op 23 november 1970 te Brussel is ondertekend. Het is daarbij niet relevant of die persoon a) op eigen initiatief naar Turkije verhuist, dan wel b) als onderdaan van een derde land de status van langdurig ingezetene heeft verworven zodat hij binnen een periode van twaalf maanden naar de lidstaat van ontvangst kan terugkeren en er opnieuw kan gaan wonen.”

⁶⁷ Arrest Akdas (punt 91).

⁶⁸ Indien het Hof die premisse zou willen herzien, wil ik er met alle respect op wijzen dat de Grote kamer de juiste plaats voor een dergelijke „revirement” van de vaste rechtspraak is.