

Europese rechtspraak in kort bestek

Coördinatie: Johan Meeusen (Universiteit Antwerpen)

Hof van Justitie – 14 januari 2015

Europees recht – Sociale zekerheid migrerende werknemers – Associatieovereenkomst EEG-Turkije – Besluit 3/80 – Toepassing op Turks/Nederlandse onderdanen – Export van socialezekerheidsuitkering naar Turkije

In deze zaak heeft het Hof van Justitie zich andermaal moeten buigen over de toepassing van het recht dat voortvloeit uit de Associatie EEG-Turkije en meer bepaald over art. 6 van Besluit 3/80 van 19 september 1980. Dit besluit regelt de socialezekerheidsrechten van Turkse werknemers die onderworpen zijn of geweest zijn aan de socialezekerheidswetgeving van één van de lidstaten, en van hun gezinsleden en nabestaanden (art. 2). Het voorziet voor deze werknemers in een beperkte coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten en van Turkije. Wat de coördinatie van de stelsels van de lidstaten betreft, is ondertussen wel de Europese socialezekerheidscoördinatie van Verordening 883/2004 (vroeger Verordening 1408/71) van toepassing gemaakt op derdelanders die legaal in een lidstaat wonen. Daardoor is het voor de betrokken Turkse onderdanen niet meer nodig om hiervoor een beroep te doen op Besluit 3/80. Dat laatste is dan enkel nog van belang voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten met die van Turkije, onder meer wat het recht op export van uitkeringen naar Turkije betreft.

Eerder had het Hof van Justitie de rechtstreekse werking van de exportbepaling van art. 6 van dit besluit bevestigd (HvJ 26 mei 2011, zaak C-485/07, *Akdas*). Op grond van deze bepaling mogen in beginsel socialezekerheidsuitkeringen niet worden verminderd, geweigerd of ingetrokken indien de rechthebbenden in een andere lidstaat of Turkije wonen. Dit arrest was wel verrassend, omdat het in deze zaak ging om een uitkering op grond van de Nederlandse Toeslagenwet, namelijk een aanvullende prestatie die een lage arbeidsongeschiktheidsuitkering moest aanvullen om de betrokkene een inkomen te verschaffen dat aansloot bij het minimumloon. Wat Unieburgers betreft, werden de uitkeringen op grond van de Toeslagenwet opgenomen in een lijst toegevoegd aan Verordening 1408/71 (meer bepaald in Bijlage IIbis), waarvan de uitkeringen zijn uitgezonderd van de exportverplichting binnen de Unie zelf. Deze uitzondering werd later ook overgenomen in de thans geldende Verordening 883/2004. Het gaat om de zogenaamde bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen die, omdat zij bedoeld zijn om de betrokkene een inkomen te

verschaffen dat overeenkomt met de minimum levensstandaard in een bepaalde lidstaat, enkel moeten worden gegarandeerd door het woonland en dus niet (meer) moeten worden betaald indien de betrokkene in een andere lidstaat woont of gaat wonen.

Ondanks het feit dat deze uitkering niet exporteerbaar is voor Unieburgers die gebruik maken van het vrij verkeer binnen de Unie, had het Hof in het arrest-*Akdas* toch beslist dat op grond van art. 6 Besluit 3/80 deze uitkering voor Turkse werknemers en hun nabestaanden onverkort moet worden geëxporteerd naar Turkije. De uitzondering op de export van uitkeringen die voor Unieburgers werd ingevoerd in 1992, werd immers niet opgenomen in Besluit 3/80. Voor het Hof zou het niet toepassen van deze exportverplichting op de uitkeringen krachtens de Toeslagenwet ingaan tegen de letter van dit besluit dat op dit punt door de Associatierraad nooit werd aangepast. Het Hof was bovendien in het arrest-*Akdas* van oordeel dat het feit dat op dit punt Turkse werknemers die naar Turkije zijn teruggekeerd gunstiger worden behandeld dan Unieburgers die naar een andere lidstaat of zelfs naar Turkije verhuizen, geen schending is van het beginsel verwoord in art. 59 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst op grond waarvan «de behandeling van Turkije niet gunstiger [mag] zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het [EG-Verdrag]». Het belangrijkste argument van het Hof was dat Turkse staatsburgers die in een lidstaat arbeidsongeschikt zijn geworden en voorgoed de arbeidsmarkt hebben verlaten, aan het associatierecht geen recht van voortgezet verblijf op het grondgebied van een lidstaat kunnen ontlenen. De betrokken Turkse onderdanen kunnen voor het Hof dan ook niet zonder meer vergeleken worden met Unieburgers die binnen Unie in een andere lidstaat wonen of gaan wonen, omdat zij in de context van het vrij verkeer van personen hun verblijfsrecht niet kunnen verliezen in de lidstaat waar zij arbeidsongeschikt zijn geworden en bovendien vrij naar een andere lidstaat kunnen verhuizen (zie punten 92-96 van het arrest-*Akdas*).

De vraag die in de zaak-*Demirci* centraal stond is of het recht op export van uitkeringen dat gewaarborgd wordt in art. 6 van Besluit 3/80, nog kan worden ingeroepen door Turkse staatsburgers die ondertussen ook de nationaliteit van een lidstaat hebben verkregen, meer bepaald van Nederland. In het arrest inzake *Kahveci en Inan* (arrest van 29 maart 2012, gevoegde zaken C-7/10 en C-9/10) had het Hof aangegeven dat het verwerven van de nationaliteit van een lidstaat, met behoud van de Turkse nationaliteit, niet automatisch betekent dat de betrokkenen

geen beroep meer kunnen doen op het associatierecht, meer bepaald op art. 7 van Besluit 1/80 dat het recht op gezinshereniging garandeert. Maar geldt deze redenering ook voor de export van socialezekerheidsuitkeringen en in het bijzonder de uitkeringen op grond van de Toeslagenwet naar Turkije?

In het arrest-*Demirci* oordeelt het Hof dat Turkse onderdanen die de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen zonder afstand te doen van de Turkse nationaliteit, zich niet kunnen beroepen op Besluit 3/80. Zo wijst het Hof erop dat de betrokkenen het Unieburgerschap hebben verworven, waardoor zij ook een beroep kunnen doen op het recht van verblijf en vrij verkeer binnen de Unie. Het toestaan dat deze personen ook nog een beroep zouden kunnen doen op de exportbepaling van Besluit 3/80 zou volgens het Hof leiden tot een dubbel ongerechtvaardigd verschil in behandeling. Ten eerste zouden zij gunstiger worden behandeld dan werknemers die enkel over de Turkse nationaliteit beschikken, omdat deze laatsten hun verblijfsrecht riskeren te verliezen indien zij niet meer tot de legale arbeidsmarkt van het gastland behoren. En ten tweede zouden deze personen ook worden bevoordeeld ten aanzien van Unieburgers die krachtens het Unierecht, meer bepaald Verordening 1408/71 en thans Verordening 883/2004, geen aanspraak kunnen maken op de export van betrokken uitkering. Deze Turks-Nederlandse staatsburgers zouden dus van twee ruiven kunnen eten.

Het Hof beslist ook uitdrukkelijk dat hiermee niet wordt afgedaan aan de beginselen die voortvloeien uit het arrest inzake *Kahveci en Inan*. Het Hof beklemtoont onder meer dat het in deze zaken ging om de uitoefening van het recht op gezinshereniging door Turkse familieleden die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikken en die de bepaling van art. 7 Besluit 1/80 in het persoonlijk en eigen belang hadden ingeroepen.

In de zaak-*Demirci* probeert het Hof de gevolgen van zijn redenering in het arrest-*Akdas* over het recht op export van bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen af te zwakken door de betrokken bepaling uit Besluit 3/80 niet meer toe te passen op Turks-Nederlandse werknemers. We kunnen ons evenwel vragen stellen bij het uitgangspunt van het eerdere arrest-*Akdas* zelf. Uit dit arrest blijkt dat het cruciale punt voor de rechtvaardiging van de meer gunstige behandeling van Turkse werknemers in vergelijking met Unieburgers inzake de export van uitkeringen, niet alleen de tekst van art. 6 van Besluit 3/80 is, maar vooral het feit dat het globale statuut van Turkse werknemers in het associatierecht niet gelijklopend is met dat van migrerende Unieburgers onder het Unierecht. Unieburgers beschikken over het recht op vrij verkeer binnen de Unie en hebben het recht om te verblijven in de lidstaat waarin de betrokken uitkering is toegekend en kunnen dus vrij beslissen om in deze lidstaat te blijven wonen of zelfs ernaar terug te keren. Maar klopt dit nog wel? Op de eerste plaats betreffen de rechten van de Unieburgers waarnaar het Hof

verwijst de rechten die deze burgers kunnen uitoefenen bij hun verplaatsing binnen de Unie en niet bij een eventuele verhuis naar Turkije. In de verhouding met Turkije bevinden de Unieburgers zich niet in een globaal gunstiger positie dan Turkse werknemers, wel integendeel. Zij kunnen immers geen beroep doen op Besluit 3/80 voor de export van uitkeringen naar Turkije, omdat dit besluit enkel van toepassing is op Turkse werknemers en hun gezinsleden (zie uitdrukkelijk art. 2 van dit besluit).

Ook de stelling dat de rechten inzake verblijf van Turkse staatsburgers die arbeidsongeschikt zijn geworden en definitief de arbeidsmarkt hebben verlaten, beperkter zijn dan die van Unieburgers, moet worden genuanceerd. Op grond van art. 7, derde lid Richtlijn 2004/38 behouden Uniewerknemers in beginsel wel het statuut van werknemer indien zij *tijdelijk* arbeidsongeschikt zijn geworden, waardoor hun verblijfsrecht gegarandeerd is. Bij definitieve arbeidsongeschiktheid kan de betrokken Unieburger evenwel geen beroep meer doen op het statuut van «werknemer». In dat geval riskeert hij evenwel zijn verblijfsrecht te verliezen, in het bijzonder indien hij nog niet vijf jaar legaal in de betrokken lidstaat heeft verbleven. In dat geval is zijn verblijfsrecht als economisch niet-actieve Unieburger krachtens art. 7, eerste lid, b) Richtlijn 2004/38, onderworpen aan de voorwaarde niet ten laste te komen van het socialebijstandstelsel van het gastland. Nu heeft het Hof van Justitie in de arresten-*Brey* en -*Dano* geoordeeld dat de bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen van Verordening 883/2004 socialebijstandsuitkeringen zijn in de zin van Richtlijn 2004/38 (arresten van respectievelijk 19 september 2013, zaak C-140/12, *Brey*, punt 63 en 11 november 2011, zaak C-333/13 *Dano*, punt 61, in deze rubriek besproken door H. Verschuere, RW 2015-16, 357). In het arrest-*Dano* was het Hof bovendien van oordeel dat indien de betrokken Unieburger gedurende de eerste vijf jaar van zijn verblijf niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om niet ten laste te komen van het socialebijstandstelsel van het gastland, deze Unieburger geen recht op verblijf meer heeft op grond van Richtlijn 2004/38. Hieruit blijkt dat het helemaal niet zeker is dat een Unieburger die definitief arbeidsongeschikt is geworden en aldus definitief de arbeidsmarkt heeft verlaten, in de gastlidstaat nog over een verblijfsrecht beschikt, in het bijzonder wanneer deze persoon een beroep doet op een bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkering.

Het onderscheid op dit vlak tussen Unieburgers en derdelanders is dus aan het vervagen, ten nadele overigens van Unieburgers. Het is dan ook erg betwistbaar dat dit een voldoende motivering is om Turkse werknemers meer rechten toe te kennen inzake de export van de bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende sociale uitkeringen zowel binnen de Unie als naar Turkije. De rechtspraak in de zaak-*Akdas* blijft dan ook problematisch door geen rekening te hebben gehouden met de veranderde regeling voor de export

van deze uitkeringen binnen de Unie. Het Hof had dit kunnen motiveren door te verwijzen naar de aard van deze uitkeringen en door een beroep te doen op art. 59 van het Aanvullend Protocol. In andere zaken had het Hof immers reeds aangegeven dat het afstemmen van de rechten van Turkse werknemers op die van Unieburgers, zelfs wanneer deze een beperking van hun rechten zou inhouden, op zich niet strijdig is met de *standstill*-verplichting die uit het associatierecht volgt (zie o.m. HvJ 29 april 2010, zaak C-92/07, Commissie t/ Nederland, punt 62).

Het arrest-*Demirci* dreigt bovendien ook nog andere negatieve gevolgen te hebben voor de betrokken Turks/Nederlandse staatsburgers. Doordat zij nu geen beroep meer kunnen doen op art. 6 van Besluit 3/80, betekent dit ook dat de lidstaten de export van andere socialezekerheidsuitkeringen naar Turkije voor deze categorie van personen kunnen beperken, ook die socialezekerheidsuitkeringen waarvoor wel een exportverplichting binnen de Unie geldt krachtens Verordening 883/2004. We denken hierbij aan de beperkingen op de export van uitkeringen (of van het bedrag ervan) naar derde landen die onder meer Nederland heeft ingevoerd en die betrekking hebben op klassieke socialezekerheidsuitkeringen.

Het zou dan ook coherenter zijn geweest om aan de exportverplichting van art. 6 Besluit 3/80 dezelfde toepassing te geven als aan de exportverplichting in Verordening 1408/71 en Verordening 883/2004. Zo'n benadering is overigens terug te vinden in het Besluit van de Raad van 6 december 2012 over het voorstel van de Europese Commissie om Besluit 3/80 te vervangen door een nieuw besluit van de Associatieraad (*Pb.L.* 13 december 2012, afl. 340, 19). Dit Besluit van de Raad stelt het standpunt vast op grond waarvan de Unie nu met Turkije onderhandelt over zo'n nieuw besluit van de Associatieraad. Het besluit zou ook van toepassing zijn op Unieburgers. Wat de export van uitkeringen betreft, wordt in art. 1, i) uitdrukkelijk gedefinieerd wat «exporteerbare prestaties» zijn, namelijk ouderdomspensioenen, nabestaandenpensioenen, prestaties in verband met arbeidsongevallen en beroepsziekten en invaliditeitspensioenen. De bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen zoals vermeld in Bijlage I van het voorgestelde besluit, zouden niet exporteerbaar zijn. Het zou gaan om dezelfde uitkeringen als die opgenomen in Bijlage X bij Verordening 883/2004. Ondertussen is het wel wachten op het resultaat van de onderhandelingen in de associatieraad EU-Turkije.

(Eerste kamer – Zaak C-171/13 – Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV)/ M.S. Demirci e.a.)

(Elektronische vindplaats: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CJ0171&rid=2>)

Herwig Verschueren

Hof van Justitie – 18 december 2014

Europees Recht – Unieburgerschap – Richtlijn 2004/38/EG – Recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden – Inreisrecht – Derdelander die familielid is van een burger van de Unie en in bezit is van een door een lidstaat afgegeven verblijfskaart – Nationale wettelijke regeling die voor binnenkomst op het nationale grondgebied vereist dat eerst een inreisvergunning wordt verkregen – Art. 35 van Richtlijn 2004/38/EG – Art. 1 van protocol nr. 20 betreffende de toepassing van bepaalde aspecten van art. 26 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op het Verenigd Koninkrijk en Ierland

De heer McCarthy is gehuwd met mevrouw McCarthy Rodriguez, met wie hij een kind heeft. Het gezin woont sinds 2010 in Marbella (Spanje) en reist regelmatig naar het Verenigd Koninkrijk, waar zij een huis bezitten. De heer McCarthy heeft zowel de Britse als de Ierse nationaliteit. Mevrouw McCarthy Rodriguez is Colombiaans staatsburger, maar is in het bezit van een door de Spaanse Staat afgegeven verblijfskaart overeenkomstig art. 10 van 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 (...).

Op grond van het Britse recht dient mevrouw McCarthy iedere keer dat ze naar het Verenigd Koninkrijk reist een «EER-familievergunning» aan te vragen. Deze vergunning is zes maanden geldig en kan enkel worden verlengd als mevrouw McCarthy daartoe in persoon een aanvraag indient bij de Britse diplomatieke missie in Madrid. Volgens de Britse *Secretary of State* is de Britse regeling nodig omdat er een «stelselmatig probleem» van rechtsmisbruik en fraude door derdelanders bestaat. De in art. 10 van Richtlijn 2004/38 bedoelde verblijfskaarten kunnen namelijk worden vervalst. Daarom is het gerechtvaardigd dat de Britse regeling bijkomend het bezit van een «EER-familievergunning» vereist om het Verenigd Koninkrijk binnen te komen.

De verwijzende rechter vraagt het Hof van Justitie of het de Britse regeling is toegestaan die vergunning te eisen op grond van art. 35 van Richtlijn 2004/38, dan wel op grond van art. 1 van Protocol nr. 20 betreffende de toepassing van bepaalde aspecten van art. 26 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

In de eerste plaats verduidelijkt het Hof dat Richtlijn 2004/38 van toepassing is in deze zaak. Ten eerste merkt het Hof op dat mevrouw McCarthy een begunstigde is in de zin van deze richtlijn. Mevrouw McCarthy is immers de echtgenote van een Unieburger die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij