

# Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

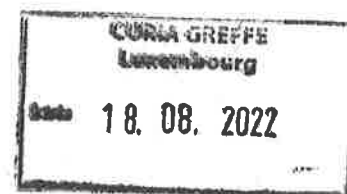
Verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats], Algerije (appellante)

de Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Svb)

Datum verzoek: 15 augustus 2022



20/2399 ANW-P

## PROCESVERLOOP

Appellante heeft hoger beroep ingesteld.

De Svb heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is ter zitting van 22 juli 2021 ter behandeling aan de orde gesteld. Partijen zijn niet verschenen.

De Raad heeft het onderzoek heropend.

De Svb heeft vragen van de Raad beantwoord.

Het onderzoek ter nadere zitting heeft plaatsgevonden op 24 februari 2022. Appellante is niet verschenen. De Svb heeft zich laten vertegenwoordigen door W. van den Berg en mr. drs. M.M.W. van der Ent-Eltink.

In verband met het voornemen om in deze zaak aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) te verzoeken om een prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU te geven is aan partijen een concept-vraagstelling verzonden.

## OVERWEGINGEN

### *Inleiding en achtergrond*

1.1. Op 1 januari 2000 is in Nederland de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) in werking getreden. Hiermee is in de verschillende socialeverzekeringswetten het territorialiteitsbeginsel geïntroduceerd. Hoofddregel is dat geen recht op uitkering ontstaat, dan wel het recht op een uitkering eindigt, als betrokkene buiten Nederland woont of gaat wonen. Een uitzondering op deze hoofddregel geldt als export van de uitkering naar het woonland van de betrokkene bij verdrag is geregeld. Blijkens de memorie van toelichting heeft de Wet BEU tot doel de handhaafbaarheid van uitkeringen buiten Nederland te verbeteren. Het middel hiertoe is om met landen waar Nederlandse uitkeringen worden betaald, bij verdrag afspraken te maken over controles, en daardoor de rechtmatigheid van de uitkeringen te bevorderen. Een dergelijk verdrag is met vele landen afgesloten. Met Algerije echter niet.

1.2. Op grond van het overgangsrecht is export van uitkering voor personen die een nabestaandenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (ANW) ontvingen vóór 31 december 1999 nog wel mogelijk, ook naar een land waarmee geen exportverdrag is gesloten.

1.3. Op 1 juli 2012 is de Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Wwsz) in werking getreden. Blijkens de memorie van toelichting streeft de regering naar beperking van de export van uitkeringen naar landen buiten de Europese Unie (EU). Zolang export naar die landen nog plaatsvindt, moet worden voorkomen dat Nederlandse uitkeringen die zijn gerelateerd aan het Nederlands minimumloon of die dienen ter dekking van bepaalde kosten, en die buiten Nederland worden verstrekt, naar lokale maatstaven bezien uit de pas lopen.

Volgens de regering moet geen verdere financiële ondersteuning worden geboden dan, de plaatselijke omstandigheden in aanmerking genomen, noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

1.4. Met de inwerkingtreding van de Wwsz is in de ANW onder meer artikel 17, derde lid, gewijzigd. Aan rechthebbenden die niet in Nederland, een lidstaat van de EU, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), dan wel Zwitserland (verder: lidstaat) wonen, wordt een uitkering verstrekt ter hoogte van een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het (kort samengevat) in Nederland geldende bedrag aan nabestaandenuitkering, zijnde 70% van het wettelijk minimumloon.

1.5. Voor Algerije is dit percentage voor 2013 vastgesteld op 60 en vanaf 2016 op 40. Dit percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar de nabestaande woonachtig is en dat van Nederland. Het percentage kan echter nooit hoger zijn dan 100. Voor de rechthebbenden die al voor 1 juli 2012 een ANW-uitkering ontvingen, is de ingangsdatum van de wijziging van artikel 17 van de ANW bepaald op 1 januari 2013.

1.6. Appellante heeft sinds 1 januari 1999 recht op een nabestaandenuitkering op grond van de ANW. Op grond van het overgangsrecht wordt deze uitkering sinds 1 januari 2000 nog naar Algerije geëxporteerd. Vanaf 1 januari 2013 wordt echter het woonlandbeginsel toegepast. Dit heeft ertoe geleid dat de nabestaandenuitkering van appellante aanmerkelijk is verlaagd.

1.7. Volgens vaste rechtspraak van de Raad moet de verlaging van een uitkering op grond van het woonlandbeginsel worden gezien als een beperking van de export van die uitkering. Tussen partijen is in geschil de vraag of artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst met Algerije<sup>1</sup> (Associatieovereenkomst) in de weg staat aan die beperking van de export van de nabestaandenuitkering van appellante.

1.8. De Raad merkt hierbij op dat de uitleg van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst niet alleen van belang is voor het (geringe) aantal uitkeringen dat door Nederland onbeperkt naar Algerije zou moeten worden geëxporteerd, maar ook voor de export van uitkeringen naar andere landen waarmee de EU een Associatieovereenkomst heeft gesloten en waarin een vergelijkbare bepaling is opgenomen<sup>2</sup>. Het beleid van de Nederlandse regering om export van uitkeringen buiten de EU afhankelijk te stellen van afspraken over de handhaving van de rechtmatigheid daarvan, en om het bedrag van bepaalde uitkeringen af te stemmen op de levensstandaard in het betreffende woonland, wordt mogelijk door dergelijke bepalingen doorkruist. De SvB heeft met name gewezen op het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, waarin onder meer het woonlandbeginsel gefaseerd is ingevoerd.

---

<sup>1</sup> Europees-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Democratische Volksrepubliek Algerije, anderzijds Publicatieblad Nr. L 265 van 10/10/2005 blz. 0002 - 0228.

<sup>2</sup> Zie de Associatieovereenkomsten met Marokko, Tunesië, Israël, Jordanië, Egypte en Libanon.

### *Feiten en omstandigheden van dit geval voor zover relevant*

2.1. Appellante woont in Algerije. Haar echtgenoot heeft in Nederland gewerkt en was ten tijde van zijn overlijden verzekerd voor de ANW. Appellante had als nabestaande van haar verzekerde echtgenoot vanaf 1 januari 1999 recht op een nabestaandenuitkering op grond van de ANW. De Svb heeft die nabestaandenuitkering per 1 november 2012 beëindigd omdat appellante niet meer aan de voorwaarden zou voldoen. Na een procedure over die beslissing en een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 10 november 2016 heeft de Svb bij besluit van 19 september 2018 met terugwerkende kracht de nabestaandenuitkering van appellante laten herleven met ingang van 1 november 2012.

2.2. Bij besluit van eveneens 19 september 2018 heeft de Svb aan appellante meegedeeld dat de nabestaandenuitkering vanaf 1 januari 2013 wordt verlaagd omdat vanaf die datum de uitkering wordt betaald volgens het kostenniveau van het land waar iemand woont. Voor Algerije is vastgesteld dat vanaf 1 januari 2013 60% en vanaf 1 januari 2016 40% van het maximale bedrag aan nabestaandenuitkering wordt uitbetaald.

2.3. Bij besluit van 4 december 2018 (bestreden besluit) is het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

2.4. De rechtbank heeft het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

### *Standpunten van partijen*

#### Appellante

3.1. Appellante heeft aangevoerd dat zij door de verlaging van haar uitkering niet meer in haar onderhoud kan voorzien.

#### Svb

3.2. De Svb stelt zich op het standpunt dat artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst niet in de weg staat aan de toepassing van het woonlandbeginsel op de nabestaandenuitkering van appellante. Kort samengevat heeft de Svb dit standpunt als volgt toegelicht. Volgens de Svb is artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst geen rechtstreeks werkende bepaling die een verplichting tot export behelst. De Svb wijst erop dat uit artikel 70 van de Associatieovereenkomst volgt dat artikel 68 een kader bevat voor een besluit dat de Associatieraad moet nemen, maar nog niet tot stand is gekomen. Uit de bewoordingen van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst blijkt volgens de Svb geen duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting om uitkeringen te exporteren. De bepaling bevat geen expliciete verplichting voor organen en de gebruikte terminologie van de bepaling is volgens de Svb gericht op het wegnemen van valutarestricties. Aard en doel van de overeenkomst leiden niet tot een andere conclusie. Het Hof heeft zich over de mogelijke rechtstreekse werking en betekenis van de bepaling niet expliciet uitgesproken. Wel heeft volgens de Svb het Hof de rechtstreekse werking van een soortgelijke bepaling in de Associatieovereenkomst met Marokko impliciet verworpen in het arrest Kziber.<sup>3</sup> Ten slotte is volgens de Svb niet duidelijk wat de personele werkingsfeer is van het vierde lid van

---

<sup>3</sup> HvJEU 31 januari 1991, C-18/90, ECLI:EU:C:1991:36.

artikel 68 van de Associatieovereenkomst. De Svb betwijfelt of nabestaanden die zelf geen werknemer zijn (geweest) zich op de bepaling kunnen beroepen, zelfs als die in Algerije wonen.

### ***Rechtskader***

#### ***Unierecht***

##### **4.1. De Associatieovereenkomst**

###### ***4.1.1. Artikel 68 luidt als volgt:***

1. Behoudens het bepaalde in de volgende leden geldt voor werknemers van Algerijnse nationaliteit en de met hen samenwonende gezinsleden op het gebied van de sociale zekerheid een regeling die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en de eigen onderdanen van de lidstaten waar zij werkzaam zijn.

Het begrip sociale zekerheid dekt alle takken van sociale zekerheid die betrekking hebben op uitkeringen bij ziekte en zwangerschap, pensioenen bij invaliditeit, ouderdomspensioenen, pensioenen voor nabestaanden, uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, uitkeringen bij overlijden, werkloosheidsuitkeringen en kinderbijslag.

Deze bepaling kan echter niet tot gevolg hebben dat de andere coördinatieregelingen waarin de op artikel 42 van het EG-verdrag gebaseerde communautaire regelgeving voorziet, worden toegepast in andere dan de in artikel 70 van deze overeenkomst vervatte voorwaarden.

2. Voor deze werknemers worden de tijdvakken van verzekering, van arbeid of van woonplaats die zij in de verschillende lidstaten vervuld hebben samengeteld met betrekking tot ouderdoms-, invaliditeits- en overlevingspensioenen en -renten, kinderbijslag, uitkeringen bij ziekte en zwangerschap, alsmede gezondheidszorg voor de werknemer en zijn binnen de Gemeenschap woonachtige gezin.

3. Deze werknemers komen in aanmerking voor gezinsbijslagen voor de leden van hun gezin die binnen de Gemeenschap woonachtig zijn.

4. Deze werknemers mogen ouderdoms- en overlevingspensioenen en -renten, pensioenen en renten wegens arbeidsongevallen of beroepsziekten en invaliditeitspensioenen en -renten ingevolge arbeidsongevallen of beroepsziekten vrij overmaken naar Algerije, tegen de koers die geldt krachtens de wetgeving van de lidstaat of de lidstaten die de desbetreffende bedragen moeten betalen, met uitzondering van bijzondere uitkeringen waarvoor geen bijdrage is betaald.

5. Algerije past een soortgelijke regeling als vermeld in de leden 1, 3 en 4 toe op de op zijn grondgebied werkzame werknemers die onderdaan zijn van een lidstaat en hun gezinsleden.

20/2399 ANW-P

4.1.2. *Artikel 70 luidt als volgt:*

1. Voor het einde van het eerste jaar na de inwerkingtreding van deze overeenkomst stelt de Associatieraad de nodige bepalingen vast teneinde de toepassing van de in artikel 68 vervatte beginselen te verzekeren.
2. De Associatieraad stelt de regels vast voor een administratieve samenwerking die de nodige waarborgen inzake beheer en controle biedt voor de toepassing van het bepaalde in lid 1.

4.2. Voorstel voor een Besluit van de Associatieraad die als Bijlage is gevoegd bij het Voorstel voor een Besluit van de Raad in COM (2007) 790 definitief van 12 december 2007 ter uitvoering van artikel 70 van de Associatieovereenkomst

4.2.1. *Artikel 2, onder a, luidt als volgt:*

Dit besluit is van toepassing op:

- a) werknemers die Algerijns onderdaan zijn en legaal werken of legaal hebben gewerkt op het grondgebied van een lidstaat en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, en hun nabestaanden;

4.2.2. *Artikel 4 luidt als volgt:*

Prestaties in de zin van artikel 1, onder h), kunnen niet worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende

- i) wat een prestatie op grond van de Algerijnse wetgeving betreft, op het grondgebied van een lidstaat verblijft of woont; of
- ii) wat een prestatie op grond van wetgeving van een lidstaat betreft, op het grondgebied van Algerije woont.

***Nationaal recht***

4.3. De Algemene nabestaandenwet (ANW)

4.3.1. *Artikel 14, eerste lid, van de ANW – voor zover hier relevant – luidt als volgt:*

1. Recht op nabestaandenuitkering heeft de nabestaande die:
  - a. een ongehuwd kind heeft, dat jonger is dan 18 jaar en niet tot het huishouden van een ander behoort; of
  - b. arbeidsongeschikt is.

4.3.2. *Artikel 17, eerste en derde lid, van de ANW luiden als volgt:*

1. De bruto-nabestaandenuitkering wordt op een zodanig bedrag vastgesteld, dat nadat de over dat bedrag in te houden loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen voor een persoon die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, rekening houdend met uitsluitend de algemene heffingskorting, bedoeld in artikel 22 van de Wet op de loonbelasting 1964, is afgetrokken, de netto-nabestaandenuitkering gelijk is aan 70% van het netto-minimumloon.

3. De bruto-nabestaandenuitkering bedraagt voor een nabestaande die woont buiten Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de EER en Zwitserland, een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het op grond van het eerste, tweede of vijfde lid vastgestelde bedrag. Het percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar de nabestaande woonachtig is en dat van Nederland. Het percentage bedraagt maximaal 100.

#### 4.4. De Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2021

##### 4.4.1. *Artikel 1 luidt als volgt:*

Het percentage, bedoeld in de artikelen 12, tweede lid, van de Algemene Kinderbijslagwet, 17, derde lid, 18, vierde lid, 29, derde lid, 29a, zesde lid, en 67, negende lid, van de Algemene nabestaandenwet, 2, elfde en twaalfde lid, van de Wet op het kindgebonden budget en 62, tweede lid, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, voor een woonland anders dan:

- a. Nederland,
  - b. een van de andere lidstaten van de Europese Unie,
  - c. een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en
  - d. Zwitserland;
- bedraagt het in de bijlage bij deze regeling opgenomen percentage.

##### 4.4.2. *Bijlage*

De in artikel 1 van de Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 bedoelde woonlandfactor is voor Algerije vanaf 1 januari 2013 60% en vanaf 1 januari 2016 40%.

#### **De werkingssfeer van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst**

##### *De personele werkingssfeer van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst*

5.1. Appellante woont in Algerije en ontvangt een nabestaandenuitkering uit Nederland. Zij ontvangt deze uitkering omdat zij nabestaande is van haar overleden echtgenoot, die in Nederland werkzaam en verzekerd is geweest. De uitkering wordt op grond van het nationale recht geëxporteerd. Appellante zelf is geen werknemer in de zin van de overeenkomst. De vraag is of appellante in haar situatie onder de werkingssfeer van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst valt.

5.1.1. In artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst is bepaald dat werknemers overlevingspensioenen vrij naar Algerije mogen overmaken. Anders dan het eerste en het derde lid van artikel 68 wordt in het vierde lid alleen gesproken over werknemers en niet ook over al dan niet met hen samenwonende gezinsleden binnen de EU. Ook wordt niet gesproken over nabestaanden. Niet geheel helder is of met deze bepaling is bedoeld dat alleen de werknemers, waaronder ook pensioengerechtigden, hun in de lidstaten verworven pensioenen en renten vrij mogen overmaken of dat deze bepaling ook betrekking heeft op het overlevingspensioen waarop nabestaanden recht hebben in verband met het overlijden van die werknemers.

5.1.2. Indien ook uitkeringsgerechtigden die nabestaanden zijn onder deze bepaling vallen, kan de vraag worden gesteld of alleen bedoeld is dat uitkeringsgerechtigden die in Nederland wonen de uitkeringsbedragen vrij mogen overmaken naar Algerije, of dat ook uitkeringsgerechtigden die in Algerije wonen een beroep op deze bepaling kunnen doen. De Raad meent dat voor dit laatste pleit dat in artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst een uitzondering voor het vrij overmaken wordt gemaakt voor bijzondere uitkeringen waarvoor geen premie is betaald. Deze uitzondering lijkt op artikel 70, derde lid, van Verordening (EG) 883/2004 (Vo 883/2004), waarin is bepaald dat artikel 7 van die verordening, waarin de export van uitkeringen is geregeld, niet van toepassing is op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties. Dergelijke prestaties worden op grond van artikel 70, vierde lid, van Vo. 883/2004 uitsluitend toegekend door de lidstaat waar de betrokkene woont, overeenkomstig de wetgeving van die lidstaat. De uitzondering van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst, is alleen nuttig als de hoofdregel wél van toepassing is op uitkeringsgerechtigden die buiten de lidstaat wonen die de uitkering verschuldigd is.

5.1.3. Voor een verduidelijking van de bedoeling van die bepaling kan ook aansluiting worden gezocht bij het Voorstel voor een Besluit van de Associatieraad (besluit), behorend bij COM (2007) 790 definitief van 12 december 2007, ter uitvoering van artikel 70 van de Associatieovereenkomst. Volgens artikel 2 van dat besluit is het besluit van toepassing op werknemers die Algerijns onderdaan zijn (...), en hun nabestaanden. Op grond van artikel 4 van dit besluit kan een nabestaandenuitkering niet worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende in Algerije woont. Dit besluit is echter nog niet vastgesteld.

5.1.4. Voor een ruime uitleg van de personele werkingssfeer van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst pleit ook dat het in strijd met het doel en geest van die overeenkomst kan worden geacht als passende bescherming wordt onthouden aan de achtergebleven gezinsleden en nagelaten betrekkingen van Algerijnse werknemers die onder de wettelijke regeling van een lidstaat vallen of ten tijde van hun werkzaamheden vielen.

5.1.5. Als appellante in haar situatie onder de werkingssfeer van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst valt, moeten de volgende vragen worden beantwoord.

Heeft artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst rechtstreekse werking?

5.2. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet een bepaling van een door de EU met derde staten gesloten overeenkomst worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn, wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst voor welke uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is.

5.2.1. Met betrekking tot de Associatieovereenkomst geldt het volgende. Hoofdregel lijkt te zijn dat voor de uitvoering en werking van artikel 68 van de Associatieovereenkomst nadere handelingen zijn vereist. Op grond van artikel 70, eerste lid, stelt de Associatieraad de nodige bepalingen vast om de toepassing van de in artikel 68 verwoorde beginselen te verzekeren. Verder stelt de Associatieraad ingevolge artikel 70, tweede lid, de regels vast voor een administratieve samenwerking die de nodige waarborgen inzake beheer en controle biedt voor de toepassing van het bepaalde in artikel 70, eerste lid. Artikel 68 bevat dus een aantal



algemene beginselen. De precieze materiële inhoud van deze beginselen wordt geregeld in een besluit van de Associatieraad op grond van artikel 70, eerste lid. Vervolgens zijn voor de daadwerkelijke verwezenlijking regels nodig voor samenwerking tussen de betrokken staten, gericht op beheer en controle. Deze regels worden opgenomen in een besluit op grond van artikel 70, tweede lid. Aldus beschouwd, lijkt artikel 70 van de Associatieovereenkomst zich te verzetten tegen rechtstreekse werking van artikel 68.

5.2.2. Dat voor de uitvoering van artikel 68 nadere inhoudelijke en administratieve regels moeten worden gesteld, impliceert echter nog niet dat geen enkel onderdeel van deze bepaling rechtstreekse werking kan hebben. Het Hof heeft aan het verbod van discriminatie in de sociale zekerheid in de vroegere Samenwerkingsovereenkomsten tussen de EER en Marokko respectievelijk Algerije, alsmede aan de vergelijkbare bepalingen in de Euro-mediterrane Associatieovereenkomst met Marokko, rechtstreekse werking toegekend, hoewel ook die bepalingen voorzagen in nader te nemen besluiten. De Raad verwijst korthedshalve naar de arresten en beschikkingen van het Hof in de zaken Kziber<sup>4</sup>, Krid<sup>5</sup>, Echouikh<sup>6</sup> en El Youssfi<sup>7</sup>. Het Hof heeft daarbij van belang geacht dat het doel van de Samenwerkingsovereenkomst, namelijk de bevordering van een algemene samenwerking tussen de partijen bij de overeenkomst, bevestigt dat het in het eerste lid neergelegde non-discriminatiebeginsel de rechtspositie van particulieren rechtstreeks kan beheersen.

5.2.3. Uit de rechtspraak van het Hof kan verder worden afgeleid dat een bepaling als artikel 68, tweede lid, van de Associatieovereenkomst, die betrekking heeft op de samentelling van tijdvakken van verzekering, van arbeid of van woonplaats, zich niet leent voor rechtstreekse werking. Volgens het Hof zijn in verband met mogelijke problemen van technische aard nadere coördinatiemaatregelen nodig om de in een dergelijke bepaling vervatte verplichting in de praktijk te kunnen toepassen. De Raad verwijst naar de arresten Taflan-Met<sup>8</sup> en Sürül<sup>9</sup>.

5.2.4. Over de vraag of artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst met Algerije rechtstreekse werking heeft, heeft het Hof zich volgens de Raad nog niet expliciet uitgelaten. Ook de mogelijke rechtstreekse werking van soortgelijke bepalingen in de vroegere Samenwerkingsovereenkomsten met Algerije of Marokko of vergelijkbare bepalingen in Associatieovereenkomsten met andere landen, is volgens de Raad nog niet uitdrukkelijk aan de orde geweest in de rechtspraak van het Hof. Wel kan mogelijk in punt 21 van het arrest Krid een aanwijzing worden gelezen dat de leden 2, 3 en 4 van artikel 68 van de Associatieovereenkomst wat hun uitvoering of gevolgen betreft wél afhankelijk zijn van enige latere handeling.

5.2.5. Wat de bewoordingen van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst betreft, heeft de Svb er terecht op gewezen dat deze primair duiden op het wegnemen van valutaresticties en dat (enige) twijfel mogelijk is over de vraag of de bepaling mede een verplichting voor bestuursorganen omvat tot export van uitkeringen naar personen die in Algerije wonen en zo ja, of de bepaling in de weg staat aan toepassing van het woonlandbeginsel. Voor zover de Svb zich op het standpunt stelt dat de bepaling te

---

<sup>4</sup> Zie voetnoot 3

<sup>5</sup> HvJEU 5 april 1995, C-103/94, ECLI:EU:C:1995:97.

<sup>6</sup> HvJEU 13 juni 2006, C-336/05, ECLI:EU:C:2006:394.

<sup>7</sup> HvJEU 17 april 2007, C-276/06, ECLI:EU:C:2007:215.

<sup>8</sup> HvJEU, 10 september 1996, C-277/94, ECLI:EU:C:1996:315.

<sup>9</sup> HvJEU, 4 mei 1999, C-262/96, ECLI:EU:C:1999:228.

onduidelijk is geformuleerd om zich te lenen voor rechtstreekse werking, kan de Raad de SvB hierin niet zonder meer volgen. Naar het oordeel van de Raad sluit het feit dat een bepaling van een Associatieovereenkomst een nadere uitleg van het Hof behoeft, niet uit dat die bepaling, eenmaal nader uitgelegd, een voldoende duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst om zich te lenen voor rechtstreekse werking. Het feit dat de Raad enige twijfel heeft over de betekenis van deze bepaling (zie onder 5.3), sluit op zichzelf rechtstreekse werking daarvan dan ook niet uit.

5.2.6. Wat het doel en aard van de Associatieovereenkomst betreft, blijkt uit artikel 1 dat deze overeenkomst onder meer tot doel heeft het bevorderen van de samenwerking tussen de partijen bij die overeenkomst op economisch, sociaal, cultureel en financieel gebied. Nog meer dan bij de Samenwerkingsovereenkomsten het geval is, scheppen de Associatieovereenkomsten nauwere betrekkingen tussen de EU en het betrokken derde land.<sup>10</sup> Doel en aard van de Associatieovereenkomst verzetten zich volgens de Raad dan ook niet tegen rechtstreekse werking van het vierde lid van artikel 68 van de Associatieovereenkomst.

5.2.7. Voor zover artikel 68, vierde lid, mede een verplichting bevat voor bestuursorganen tot export van uitkeringen naar personen die in Algerije wonen, kan niet zonder meer worden gesteld dat voor de uitvoering van een dergelijke verplichting geen verdere handeling vereist is. Artikel 70, tweede lid, bepaalt dat regels worden vastgesteld voor een administratieve samenwerking die de nodige waarborgen biedt inzake beheer en controle. Zonder dergelijke waarborgen kan de rechtmatigheid van de te exporteren uitkeringen niet of in duidelijk mindere mate worden gewaarborgd. Om die reden zou kunnen worden aangenomen dat de burger zich niet rechtstreeks kan beroepen op artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst.

5.2.8. Hier staat tegenover dat het Hof in het arrest Akdas<sup>11</sup> heeft geoordeeld dat een justitiabele zich tegenover de rechter rechtstreeks kan beroepen op de exportbepaling van artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 van de Associatieraad EEG/Turkije<sup>12</sup>, zonder dat daarvoor bijkomende uitvoeringsmaatregelen vereist zijn. Argumentatie van de Nederlandse regering, onder andere over problematische handhaving, leidde niet tot een ander oordeel (zie punt 60 e.v. van het arrest). Dit arrest betreft echter geen beginselmatige bepaling, maar een bepaling die in duidelijke, precieze en onvoorwaardelijke termen verbiedt de in dat artikel vermelde prestaties te verminderen, te wijzigen, te schorsen, in te trekken of verbodt te verklaren op grond dat de uitkeringsgerechtigde in Turkije of een andere lidstaat woont. Bovendien heeft het arrest Akdas betrekking op een andere juridische context dan de situatie die in dit geval aan de orde is. Blijkens het arrest El-Yassini<sup>13</sup>, dat betrekking heeft op de Overeenkomst EEG-Marokko, bestaan wezenlijke verschillen niet alleen in bewoordingen, maar ook in voorwerp en doel, tussen de regels betreffende de associatie EEG-Turkije en de Overeenkomst EEG-Marokko. Hieruit volgt dat de rechtspraak van het Hof op het gebied van de regels betreffende de associatie EEG-Turkije niet analoog kan worden toegepast op de Overeenkomst EEG-Marokko. Mogelijk geldt dit ook voor de Associatieovereenkomst met Algerije. Het arrest El-Yassini ging overigens over de weigering tot verlenging van het

<sup>10</sup> Conclusie A-G inzake Sürül 17 december 1998, ECLI:EU:C:1998:55.

<sup>11</sup> HvJEU 26 mei 2011, C-485/07, ECLI:EU:C:2011:346.

<sup>12</sup> Besluit van de Associatieraad van 19 september 1980, betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen van de Lid-Staten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden.

<sup>13</sup> HvJEU 2 maart 1999, C-416/96, ECLI:EU:C:1999:107, punt 61.

verblijfsrecht van een Marokkaanse werknemer en niet over export van uitkeringen. Verder gaat het in het arrest Akdas niet om de uitleg van een bepaling in de Associatieovereenkomst met Turkije, maar om de uitleg van een bepaling in Besluit 3/80, dat op basis van artikel 39 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst is vastgesteld en dat, zo oordeelde het Hof in het arrest Taflan-Met, in werking is getreden. De Raad is daarom onzeker of de in het arrest Akdas uitgezette lijn ook van toepassing is op artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst.

5.2.9. Gelet op 5.2.1 tot en met 5.2.8 zal de Raad de vraag aan het Hof voorleggen of Algerijnse werknemers of hun nabestaanden voor de rechter een rechtstreeks beroep kunnen doen op artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst met Algerije.

De draagwijdte van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst

5.3. Artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst voorziet naar de letter in het vrij mogen overmaken van bepaalde uitkeringen naar Algerije tegen een reguliere koers. Hoewel deze formulering niet geheel duidelijk is, bestaat bij de Raad geen wezenlijke twijfel dat deze bepaling mede een verplichting bevat tot export van uitkeringen naar personen die in Algerije wonen. Zonder een dergelijke verplichting is de opheffing van valutaresticties weinig zinvol. Bovendien is de uitzondering voor uitkeringen waarvoor geen premie is betaald niet goed verklaarbaar als de bepaling enkel voorziet in de opheffing van valutaresticties. Maar daarmee staat nog niet vast dat deze bepaling ook in de weg staat aan een verlaging van de uitkering op grond van het woonlandbeginsel.

5.3.1. Ook op dit punt kan het besluit, genoemd in 5.1.3, van belang zijn. In artikel 4 daarvan is bepaald dat bepaalde uitkeringen niet kunnen worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende op het grondgebied van Algerije woont. Ten aanzien van een vergelijkbare bepaling in Besluit 3/80 heeft het Hof in het arrest Akdas overwogen dat deze regel een verbod inhoudt van elke beperking op het exporteren van de rechten die de betrokken Turkse onderdanen krachtens de regeling van een lidstaat hebben verworven en dat deze bepaling het beginsel vastlegt dat geen bepalingen inzake de woonplaats mogen worden vastgesteld.

5.3.2. Zoals bekend is het besluit genoemd in 5.3.1 (nog) niet vastgesteld. Mogelijk geeft het echter aanwijzingen voor de uitleg van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst. Dan zou een overeenkomstige uitleg als in het arrest Akdas voor de hand liggen.

6. De hiervoor weergegeven overwegingen geven de Raad aanleiding vragen voor te leggen aan het Hof met betrekking tot de uitleg van artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst.

20/2399 ANW-P

## BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- verzoekt het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU uitspraak te doen over de volgende vragen:

1. Moet artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst zo uitgelegd worden dat het van toepassing is op een in Algerije woonachtige nabestaande van een overleden werknemer die haar nabestaandenuitkering wil exporteren naar Algerije?

Zo ja,

2. Moet artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard ervan zo uitgelegd worden dat het rechtstreeks toepasselijk is, zodat personen op wie deze bepaling van toepassing is het recht hebben om zich er voor de rechterlijke instanties van de lidstaten rechtstreeks op te beroepen, om ervoor te zorgen dat hiermee strijdige nationaalrechtelijke regels buiten toepassing worden gelaten?

Zo ja,

3. Moet artikel 68, vierde lid, van de Associatieovereenkomst zo worden uitgelegd dat het in de weg staat aan toepassing van het woonlandbeginsel, als bedoeld in artikel 17, derde lid, van de ANW, welke leidt tot een beperking van de export van de nabestaandenuitkering naar Algerije?

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

Dit verzoek is gedaan door M.A.H. van Dalen-van Bekkum als voorzitter en T.L. de Vries en K. Sanders als leden, in tegenwoordigheid van D. Al-Zubaidi als griffier.



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

(getekend) D. Al-Zubaidi

*Bijlage nationale wetgeving*

Artikel 13, eerste lid, van de ANW luidt als volgt:

1. Verzekerd overeenkomstig de bepalingen van deze wet is degene, die
  - a. ingezetene is;
  - b. geen ingezetene is, doch ter zake van in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen.

3.2.4. Op grond van die wet zijn de artikelen 32a en 32b in de ANW opgenomen. Een verdrag als hierboven bedoeld is met Algerije niet afgesloten. Op grond van artikel 68 van de ANW is export van uitkering nog wel mogelijk voor personen die een nabestaandenuitkering ontvingen voor 31 december 1999.

Artikel 32a, eerste en tweede lid, van de ANW luiden als volgt:

1. Geen recht op nabestaandenuitkering ontstaat voor de nabestaande indien hij op de dag van het overlijden van de verzekerde niet in Nederland woont. Geen recht op wezenuitkering ontstaat voor het kind indien het op de dag van het overlijden van de verzekerde niet in Nederland woont.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de nabestaande onderscheidenlijk het kind op de dag van het overlijden van de verzekerde woont in een land waarin op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op nabestaandenuitkering onderscheidenlijk wezenuitkering kan bestaan.

Artikel 32b, eerste lid, van de ANW, luidt als volgt:

1. Het recht op nabestaandenuitkering eindigt op de eerste dag dat de nabestaande niet in Nederland woont. Het recht op wezenuitkering eindigt op de eerste dag dat het kind niet in Nederland woont.

Artikel 68 van de ANW luidt als volgt:

1. Hoofdstuk 3, afdeling I, paragraaf 9, is niet van toepassing op de persoon die:
  - a) op 31 december 1999 op grond van artikel 14 dan wel 26, recht heeft op een nabestaandenuitkering dan wel wezenuitkering en op die dag niet in Nederland woont, en
  - b) op 19 december 2005 dit recht op nabestaandenuitkering dan wel wezenuitkering uitsluitend nog heeft op grond van artikel 2 van de wet van 9 december 2004, houdende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 28 juni 1962 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen met betrekking tot de sociale zekerheid (Verdrag Nr. 118 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zesenvestigste zitting; Trb. 1962, 122 en Trb. 1964, 23) (Stb. 2004, 715).
2. Het eerste lid blijft van toepassing zolang deze persoon blijft wonen in hetzelfde land als het land waar hij op 19 december 2005 woonde en blijft voldoen aan de overige voorwaarden voor het recht op nabestaandenuitkering dan wel wezenuitkering.

