

Aan Leden van de Eerste Kamer der Staten Generaal

Kenmerk CM0414
Betreft Wetsvoorstel tot de opzegging ILO Verdrag nr. 118 (EK 29382)
Datum 2 september 2004
Bijlagen 2

Geachte heer, mevrouw,

De Permanente Commissie verzoekt u niet in te stemmen met het Wetsvoorstel tot de opzegging van ILO Verdrag nr. 118 (EK 29382). Met deze opzegging kan de regering het beoogde doel niet bereiken. De voorgenomen opzegging zal wel nadelige effecten voor in het buitenland wonende Nederlanders hebben. Bovendien zendt de regering hiermee het signaal uit gelijke behandeling van migranten niet belangrijk te vinden. Dat signaal draagt niet bij aan de integratie van migranten in Nederland.

Op 14 maart 2003 heeft de Centrale Raad van Beroep een ingrijpende uitspraak gedaan waarin het niet exporteren van de toeslag ingevolge de Toeslagenwet in strijd werd geacht met artikel 5, lid 1 van het ILO-Verdrag 118. Het ILO-Verdrag 118 voorziet in de gelijke behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen op het gebied van sociale zekerheid. Het Verdrag is door 38 landen geratificeerd. Deze uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is voor de regering aanleiding geweest om het onderhavige wetsvoorstel tot opzegging van ILO-Verdrag 118 in te dienen. Volgens de regering staat een onvoorwaardelijke exportverplichting, zoals verwoord in artikel 5, lid 1 van dit Verdrag namelijk op gespannen voet met de handhavingsdoelstellingen van de Wet Beperking Export Uitkeringen.

Op 19 maart 2004 heeft de Rechtbank Amsterdam echter een nog ingrijpender uitspraak gedaan, waarin het verbod op export van de Toeslagenwet naar Turkije in strijd met een groot aantal internationale verdragen is bevonden. De uitspraak is te vinden via www.rechtspraak.nl onder LJN-nummer AO6050 en voorzien van commentaar door mr. P.E. Minderhoud in *Migrantenrecht 2004*, nr. 3, p. 119 (toegevoegd als bijlage bij deze brief). Het gevolg van deze uitspraak is naar onze mening dat de grondslag voor het opzeggen van ILO Verdrag 118 volledig is verdwenen.

Na de hierboven al genoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 14 maart 2003, waarin het verbod op export van de Toeslagenwet in strijd met artikel 5 van het ILO Verdrag 118 werd geacht, heeft de regering voor wat de Toeslagenwet betreft geprobeerd dit alsnog te 'repareren' door deze wet als een niet op premiebetaling berustende uitkering aan te melden bij de Directeur-Generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie. Deze aanmelding zou volgens de regering tot gevolg hebben dat artikel 5 ILO Verdrag 118 niet meer van toepassing was op de Toeslagenwet en dat het verbod op export daardoor toegestaan was. De Rechtbank Amsterdam denkt daar echter geheel anders over. Volgens bovengenoemde uitspraak van de rechtbank heeft die aanmelding geen enkele betekenis, omdat een dergelijke aanmelding volgens het ILO Verdrag binnen drie maanden na aanvaarding van de wettelijke regeling had moeten plaatsvinden. Voor de Toeslagenwet had dit daarom voor 6 februari 1987 moeten plaatsvinden en niet pas op 23 mei 2003. Op het eerste gezicht lijkt door dit oordeel de noodzaak om het ILO Verdrag op te zeggen alleen maar groter te worden. Immers, pas wanneer het verdrag is opgezegd, kan Nederland de export verbieden.

Maar de rechtbank anticipeert hier in haar uitspraak op en geeft meteen haar oordeel over de toelaatbaarheid van het exportverbod van (in casu) de Toeslagenwet, wanneer het ILO Verdrag 118 is opgezegd. Dat oordeel is glashelder. Ook wanneer het ILO Verdrag 118 is opgezegd, is het volgens de rechtbank niet toegestaan de export van de Toeslagenwet te verbieden, omdat dit verbod in strijd is met artikel 6 Besluit 3/80 Associatieraad EEG-Turkije, artikel 14 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en artikel 26 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Dit betekent dat er volgens ons geen goede reden meer is om het ILO Verdrag 118 op te zeggen.

Artikel 6 Besluit 3/80 Associatieraad EEG-Turkije is een bepaling die vergelijkbaar is met artikel 5 ILO Verdrag 118. Ook deze bepaling staat het verbieden of belemmeren van de export van uitkeringen (naar Turkije) niet toe. Besluit 3/80 maakt onderdeel uit van het Gemeenschapsrecht en kan derhalve door Nederland niet opgezegd worden. Artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR zijn algemene anti-discriminatiebepalingen. Het verbod van export van de Toeslagenwet wordt door de rechtbank als een vorm van indirecte discriminatie naar nationaliteit aangemerkt, die niet valt te rechtvaardigen. Artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR gelden niet alleen voor Turken, maar voor alle vreemdelingen. Het is ondenkbaar dat Nederland ook het EVRM en het IVBPR zal opzeggen.

Wanneer Nederland het ILO Verdrag 118 opzegt, betekent dit dus niet dat Nederland de export van de Toeslagenwet-uitkering kan verbieden. Het betekent ook niet dat Nederland de export van andere uitkeringen, zoals de WAO kan verbieden naar landen waarmee nog geen handavingsverdragen zijn gesloten. De opzegging heeft wel gevolgen voor de rechten van Nederlanders, die in landen wonen, die het ILO Verdrag 118 hebben geratificeerd. Die Nederlanders (en hun nagelaten betrekkingen) kunnen nu aan het ILO Verdrag 118 hetzelfde recht op sociale zekerheidsuitkeringen ontnemen als de onderdanen van die landen, als de nationale wetgeving van die landen dat recht niet toekent. Ook biedt het ILO Verdrag 118 de mogelijkheid om tijdvakken van verzekering samen te tellen, wat in sommige buitenlandse sociale zekerheidsstelsels van belang kan zijn voor de bepaling van de hoogte of duur van een uitkering. Nederlanders raken deze rechten bij opzegging kwijt. Opzegging brengt naar onze mening schade toe aan de geloofwaardigheid van Nederland als serieus lid van de internationale gemeenschap. Nederland geeft een verkeerd signaal af door de gelijkheid van behandeling in de sociale zekerheid naar het tweede plan te schuiven.

Namens de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht,

Hoogachtend,



voorzitter van de Permanente Commissie

LJN: AO6050, Rechtbank Amsterdam, AWB/03/ diverse zaaknummers

Datum uitspraak: 19-03-2004
Datum publicatie: 23-03-2004
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie: De rechtbank Amsterdam verwerpt in haar uitspraak van 19 maart 2004 het standpunt van het UWV.

Rechtbank Amsterdam
Sector Bestuursrecht Algemeen
meervoudige kamer

UITSPRAAK

in de in de aan deze uitspraak gehechte bijlagen A, B en C genoemde gedingen van:

de aldaar genoemde personen, wonende in Turkije,
eisers,
vertegenwoordigd door mr. N. Türkkol (bijlage A), mr. D. Schaap (bijlage B), M. Sevim (bijlage C.1) en mr. C.A.J. de Roy van Zuydewijn (bijlage C.2.),

tegen:

de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,
gevestigd te Amsterdam,
verweerder,
vertegenwoordigd door mr. E. van Hilten en A. Anandbadoer.

1. PROCESVERLOOP

De rechtbank heeft van eisers tijdig beroepschriften ontvangen, gericht tegen besluiten van verweerder, genomen op de bezwaarschriften van eisers naar aanleiding van verweerders besluiten in primo van 18 augustus 2003.

Het onderzoek is gesloten ter zitting van 10 februari 2004.

2. OVERWEGINGEN

Eisers genoten naast hun uitkeringen ingevolge de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) toeslagen ingevolge de Toeslagenwet (TW). Met ingang van 1 juli 2003 heeft verweerder deze toeslagen beëindigd. Deze beëindiging berust op de toepassing van artikel 4a van de TW, waarin is bepaald dat geen recht op toeslag bestaat gedurende de tijd dat de betrokkene in het buitenland woont.

Eisers hebben in beroep aangevoerd dat de beëindiging van hun toeslag strijdig is met een groot

aantal bepalingen van internationaal recht.

De rechtbank overweegt het volgende.

Verdrag nr. 118 betreffende de gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen op het gebied van de sociale zekerheid d.d. 28 juni 1962, (Trb. 1962, 122, verder: de Conventie)

In zijn uitspraak van 14 maart 2003, gepubliceerd in RSV 2003/114 heeft de Centrale Raad van Beroep geoordeeld over de afbouw van de toeslag van in Turkije wonende WAO-gerechtigden per 1 januari 2000. In deze uitspraak heeft de Centrale Raad van Beroep aangegeven dat de toeslag ingevolge de TW, die wordt toegekend in aanvulling op de WAO-uitkering, moet worden aangemerkt als een invaliditeitsuitkering in de zin van artikel 2, eerste lid, onder d, van de Conventie. De Centrale Raad van Beroep heeft voorts geoordeeld dat deze toeslag niet kan worden aangemerkt als "een andere uitkering dan die waarvan de toekenning afhankelijk is, hetzij van een directe geldelijke bijdrage van de beschermde personen of van hun werkgever, hetzij van het gedurende een zeker tijdvak verrichten van arbeid" in de zin van artikel 2, zesde lid, onder a, van de Conventie, zodat artikel 5, tweede lid, van de Conventie niet van toepassing is. De Centrale Raad van Beroep heeft de afbouw van de toeslag strijdig geoordeeld met artikel 5, eerste lid van de Conventie. De Centrale Raad van Beroep heeft daarbij aangegeven dat de handhavingsdoelstelling van de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) en het karakter van de TW geen toereikende rechtvaardigingsgrond vormen om de export van de toeslag achterwege te laten.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep heeft de Nederlandse regering de Directeur-Generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) op 23 mei 2003 een verklaring doen toekomen. Deze verklaring, die is gepubliceerd in Trb. 2003 nr. 73 van 27 mei 2003, luidt als volgt:

"With effect from January 2000 the Government of the Netherlands considers benefits provided under the Supplementary Benefits Act (Toeslagenwet) of 6 November 1986 to be benefits of the type as referred to in paragraph 6 (a) of Article 2 of the Equality of Treatment Convention (Social Security), 1962 (ILO-Convention no. 118)."

Verweerder stelt zich, onder verwijzing naar deze verklaring, op het standpunt dat de toeslag thans wel valt onder het bepaalde in artikel 5, tweede lid, van de Conventie, zodat de exportverplichting van het eerste lid niet langer op de toeslag van toepassing is. Verweerder meent dan ook dat de beëindiging van de toeslag per 1 juli 2003 niet in strijd is met deze laatste bepaling. Eisers betwisten dit.

Voor zover, met name gelet op het verhandelde ter zitting, het standpunt van verweerder aldus moet worden opgevat dat de rechtbank, als nationale rechter, niet bevoegd is te toetsen of de mededeling van de Nederlandse regering in overeenstemming is met de bepalingen van de Conventie deelt de rechtbank deze visie niet. De rechtbank overweegt hiertoe het volgende.

Naar impliciet uit voornoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep blijkt - en door partijen niet wordt betwist - dient artikel 5 van de Conventie te worden aangemerkt als een eenieder verbindende verdragsbepaling in de zin van artikel 93 van de Grondwet. Deze bepaling heeft, met andere woorden, directe werking. Hetzelfde geldt voor artikel 2, zesde lid, onder a, van de Conventie.

Op grond van artikel 94 van de Grondwet dienen nationale bepalingen die niet verenigbaar zijn

met direct werkende verdragsbepalingen buiten toepassing te worden gelaten. Wanneer de ene procespartij een nationaalrechtelijke bepaling heeft toegepast waarvan de andere procespartij meent dat deze strijdig is met een of meer direct werkende verdragsbepalingen is de rechter gehouden de desbetreffende nationaalrechtelijke bepaling te toetsen aan de ingeroepen verdragsbepalingen. Dit impliceert dat de rechter in voorkomende gevallen tevens dient vast te stellen hoe deze verdragsbepalingen ten tijde van belang luidden en wat de status en de reikwijdte van deze bepalingen zijn.

Toegesplitst op de onderhavige situatie betekent het voorgaande dat de rechtbank gehouden is te beoordelen of artikel 4a van de TW wegens strijd met eerdergenoemde bepalingen van de Conventie buiten toepassing dient te worden gelaten, in welk kader ook de vraag zal moeten worden beantwoord welke gevolgen de verklaring van de regering van 23 mei 2003 heeft voor de reikwijdte van de bepalingen van de Conventie.

Voor zover verweerder heeft bedoeld te stellen dat de nationale rechter weliswaar bevoegd is te toetsen of de mededeling van de Nederlandse regering in overeenstemming is met de bepalingen van de Conventie, doch dat deze toets dient te leiden tot dezelfde uitkomst als de door de Centrale Raad van Beroep ten aanzien van het Europees Verdrag inzake Sociale Zekerheid (EVSZ) uitgevoerde toets, kan de rechtbank verweerder ook daarin niet volgen.

Anders dan verweerder ter zitting heeft betoogd kan naar het oordeel van de rechtbank niet worden gezegd dat voor de toepassing van artikel 2, zesde lid, van de Conventie logischerwijs hetzelfde heeft te gelden als voor de toepassing van artikel 11, derde lid, van het EVSZ.

Ten eerste gaat het hier niet om gelijklopende bepalingen. De plaatsing van de TW op Bijlage VI bij het EVSZ is gebaseerd op artikel 11, derde lid, onder d, van het EVSZ. Deze bepaling spreekt van "bijzondere uitkeringen welke bij wijze van ondersteuning of wegens behoeftige omstandigheden worden verleend". Artikel 2, zesde lid, van de Conventie spreekt van "in de wettelijke regeling van een Lid voorziene uitkeringen die het beschouwt als andere uitkeringen dan die waarvan de toekenning afhankelijk is, hetzij van een directe geldelijke bijdrage van de beschermde personen of van hun werkgever, hetzij van het gedurende een zeker tijdvak verrichten van arbeid".

Ten tweede zijn de twee genoemde uitzonderingsmogelijkheden niet op dezelfde wijze in het desbetreffende verdrag ingekaderd. Voor het EVSZ geldt dat Bijlage VI op grond van artikel 73, eerste lid, van het EVSZ een integraal onderdeel vormt van het EVSZ. Op grond van artikel 81 dient een verdragspartij die een bepaald type uitkering op Bijlage VI vermeld wenst te zien daaromtrent een verklaring te zenden naar de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Deze stelt vervolgens de overige verdragspartijen op de hoogte. De verdragspartijen hebben drie maanden de tijd om bezwaar te maken tegen de aanpassing van de Bijlage. Maakt binnen deze termijn geen van de verdragspartijen bezwaar, dan wordt de wijziging van de Bijlage volgens artikel 73, tweede lid, geacht te zijn goedgekeurd. Aangezien geen van de verdragspartijen binnen de gestelde termijn bezwaar had gemaakt, heeft de Centrale Raad van Beroep in zijn uitspraak van 14 maart 2003 geoordeeld dat de verdragspartijen unaniem hadden ingestemd met het op Bijlage VI plaatsen van de TW.

De Conventie kent voor het aanmerken van een type uitkering als bedoeld in artikel 2, zesde lid, van de Conventie noch een expliciet goedkeuringsmechanisme, noch een impliciet goedkeuringsmechanisme, vergelijkbaar met dat van het EVSZ. Daaraan doet niet af dat, zoals verweerder ter zitting heeft opgemerkt, het Statuut van de IAO voorziet in een aantal procedures in het kader waarvan de vraag aan de orde kan komen of een Lid handelt in overeenstemming

met de verplichtingen die voortvloeien uit de Conventies. Verweerder heeft in dit verband gewezen op de door een werkgevers- of werknemersorganisatie te initiëren procedure van artikel 24 van het Statuut en op de door een ander Lid te initiëren procedure van artikel 26 van het Statuut, alsmede op de in de artikelen 29, 31 en 32 van het Statuut omschreven rol van het Internationale Hof van Justitie. Anders dan verweerder meent kan hieruit naar het oordeel van de rechtbank niet worden afgeleid dat zolang niemand op de in het Statuut voorziene wijze een procedure heeft geïnitieerd het ervoor moet worden gehouden dat de bij de Directeur-generaal van de IAO ingediende verklaring leidt tot beëindiging van de door Nederland in acht te nemen exportverplichting met betrekking tot de toeslag. Daar komt bij dat in het onderhavige geval door de Turkse vakbond een procedure als bedoeld in artikel 24 van het Statuut is gestart. In deze procedure speelt de vraag wat de juridische implicaties zijn van de door Nederland bij de Directeur-Generaal ingediende verklaring.

Gezien het voorgaande acht de rechtbank het op haar weg liggen te onderzoeken of de verklaring van de Nederlandse regering consequenties heeft voor de toepassing van de Conventie, en zo ja welke. De rechtbank overweegt hieromtrent het volgende.

Artikel 2, zesde lid, aanhef en onder a, van de Conventie bepaalt dat elk Lid dat de verplichtingen van de Conventie met betrekking tot een tak van sociale zekerheid aanvaardt, in voorkomende gevallen aan de Directeur-Generaal mededeling doet van de in zijn wettelijke regeling voorziene uitkeringen die het beschouwt als andere uitkeringen dan die waarvan de toekenning afhankelijk is, hetzij van een directe geldelijke bijdrage van de beschermde personen of van hun werkgever, hetzij van het gedurende een zeker tijdvak verrichten van arbeid.

Artikel 2, zevende lid, van de Conventie bepaalt ten aanzien van Leden zoals Nederland, die de verplichtingen van de Conventie voor alle takken van sociale zekerheid tegelijk hebben aanvaard, dat de in het zesde lid bedoelde mededeling moet worden gedaan op het tijdstip van de bekrachtiging en, met betrekking tot later aanvaarde wettelijke regelingen, binnen een termijn van drie maanden na aanvaarding daarvan. Nederland heeft de Conventie op 3 juli 1964 bekrachtigd. De Toeslagenwet dateert van 6 november 1986.

De rechtbank kan hieruit niet anders concluderen dan dat de Nederlandse regering, om te voorkomen dat de exportverplichting van artikel 5, eerste lid, van de Conventie zou gaan gelden voor de toeslag op grond van de TW, zich voor 6 februari 1987 tot de Directeur-Generaal had moeten wenden met een mededeling als bedoeld in artikel 2, zesde lid, aanhef en onder a, van de Conventie. De verklaring van 23 mei 2003 is derhalve niet in overeenstemming met artikel 2, zevende lid, van de Conventie.

Voorts volgt uit artikel 16 van de Conventie dat de Conventie niet op ieder gewenst moment kan worden opgezegd. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de Conventie kan worden opgezegd na verloop van een termijn van tien jaar na de datum waarop de Conventie van kracht is geworden. Opzegging geschiedt door toezending en inschrijving van een verklaring aan de Directeur-Generaal. De opzegging wordt van kracht een jaar nadat zij is ingeschreven. Het tweede lid bepaalt dat een lid dat niet binnen een jaar na afloop van de termijn van tien jaar uit het vorige lid gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van opzegging voor een nieuwe termijn van tien jaar gebonden is. Opzegging is dan pas weer mogelijk na ommekomst van een nieuwe periode van tien jaar.

De Conventie voorziet, afgezien van de hiervoor besproken mogelijkheid van artikel 2, niet in een tussentijdse aanpassing van de voor een Lid uit de Conventie voortvloeiende verplichtingen.

Onder de hiervoor geschetste omstandigheden acht de rechtbank het voor de hand liggen dat

voor een beperking van de uit de Conventie voortvloeiende verplichtingen als door de Nederlandse regering gewenst hetzelfde heeft te gelden als voor een integrale opzegging van de Conventie. Dit betekent dat naar het oordeel van de rechtbank, wat er overigens ook zij van de verklaring van de Nederlandse regering, daaraan in ieder geval geen gevolgen kunnen worden verbonden per de in dit geding van belang zijnde datum 1 juli 2003.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat er geen aanleiding is ten aanzien van de verenigbaarheid van artikel 4a van de TW met de bepalingen van de Conventie thans tot een ander oordeel te komen dan het oordeel dat de Centrale Raad van Beroep in zijn uitspraak van 14 maart 2003 heeft neergelegd.

Gelet op het feit dat bij de tweede Kamer een wetsvoorstel is ingediend dat strekt tot goedkeuring van het voornemen tot integrale opzegging van de Conventie acht de rechtbank het, teneinde onnodige procedures in de toekomst te voorkomen, opportuun hierna aandacht te besteden aan een aantal andere bepalingen van internationaal recht waarop door eisers een beroep is gedaan.

Besluit 3/80 Associatieraad EEG-Turkije (Besluit 3/80)

Tussen partijen is niet in geschil dat eisers vallen onder de personele werkingssfeer als omschreven in artikel 2 van Besluit 3/80. Ook de rechtbank gaat hiervan uit.

Tussen partijen is voorts niet in geschil dat de toeslag die wordt verstrekt in aanvulling op een WAO-uitkering moet worden aangemerkt als een prestatie bij invaliditeit in de zin van art. 4, eerste lid 1, onder a, van Besluit 3/80 en als zodanig valt onder de materiële werkingssfeer van Besluit 3/80. De rechtbank deelt ook deze visie. Naar het oordeel van de rechtbank ligt het, gezien het kader waarbinnen Besluit 3/80 tot stand is gekomen, voor de hand bij de beantwoording van de vraag welke prestaties vallen onder de in artikel 4, eerste lid, van Besluit 3/80 genoemde takken van sociale zekerheid aansluiting te zoeken bij de benadering die het Hof van Justitie heeft gekozen ten aanzien van de overeenkomstige bepaling (artikel 4, eerste lid) van Verordening (EEG) 1408/71 (hierna: de Verordening).

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie ten aanzien van artikel 4, eerste lid, van de Verordening leidt de rechtbank af dat in dit verband niet mag worden afgegaan op de zuiver formele kenmerken van de prestatie of op de wijze waarop de prestatie volgens de dogmatiek van het nationale recht wordt gekwalificeerd. Relevant zijn de constitutieve elementen van de prestatie en dan met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegekend. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie valt een prestatie onder artikel 4, eerste lid, van de Verordening, wanneer zij, zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, aan de rechthebbenden wordt toegekend op grond van een wettelijk omschreven positie en verband houdt met één van de in artikel 4, eerste lid, van verordening nr. 1408/71 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten. De rechtbank verwijst in dit verband naar de rechtsoverwegingen 19 en 20 van het arrest [M.] van 5 maart 1998 (C-160/96), gepubliceerd in RSV 1998/227 en de aldaar genoemde eerdere arresten van het Hof van Justitie. Zoals gezegd dient in de visie van de rechtbank ten aanzien van artikel 4, eerste lid, van Besluit 3/80 een vergelijkbare benadering te worden gekozen.

Naar het oordeel van de rechtbank wordt de toeslag op een WAO-uitkering zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, aan de rechthebbenden toegekend op grond van een wettelijk omschreven positie. De toeslag houdt voorts, evenals de onderliggende WAO-uitkering, verband met een van de in artikel 4, eerste lid, van Besluit 3/80 genoemde eventualiteiten, namelijk met invaliditeit. De toeslag dient derhalve evenals de onderliggende

WAO-uitkering te worden aangemerkt als een prestatie bij invaliditeit. Daaraan kan niet afdoen dat de toeslag wordt gefinancierd vanuit de algemene middelen, nu de definitiebepalingen van artikel 1, eerste lid, onder a, van Besluit 3/80 verwijzen naar de definitiebepalingen van artikel 1 van de Verordening en volgens artikel 1, onder t, van de Verordening, voor zover hier van belang, onder "prestaties" moeten worden verstaan alle prestaties met inbegrip van alle bedragen ten laste van de openbare middelen, verhogingen in verband met aanpassing aan het loon- of prijsniveau of aanvullende uitkeringen. Dat de wijze van financiering niet relevant is blijkt verder uit artikel 4, tweede lid, van Besluit 3/80, dat bepaalt dat het besluit van toepassing is op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, welke al of niet op premie- of bijdragebetaling berusten.

De rechtbank komt thans toe aan de beoordeling van de grief van eisers dat de beëindiging van hun toeslag strijd oplevert met de artikelen 3, eerste lid, en 6, eerste lid, van Besluit 3/80.

Artikel 3, eerste lid, van Besluit 3/80 luidt als volgt:

"Personen die op het grondgebied van een der Lid-Staten wonen en op wie de bepalingen van dit besluit van toepassing zijn, hebben de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke Lid-Staat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat, behoudens bijzondere bepalingen van dit besluit."

Eisers wonen in Turkije en derhalve niet op het grondgebied van een lidstaat van de EG. Nu genoemde bepaling uitdrukkelijk spreekt van "personen die op het grondgebied van een Lid-Staat wonen" doen zij naar het oordeel van de rechtbank reeds hierom tevergeefs een beroep op artikel 3, eerste lid, van Besluit 3/80.

Artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 luidt als volgt:

"Tenzij in dit besluit anders is bepaald, kunnen de uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom of de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen alsmede de renten bij arbeidsongevallen beroepsziekten, verkregen op grond van een wettelijke regeling van een of meer Lid-Staten, op generlei wijze worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende in Turkije woont of op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan die op het grondgebied waarvan zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is."

Verweerder stelt zich, onder verwijzing naar rechtsoverweging 73 van het arrest van het Hof van Justitie in de zaak [S.], gepubliceerd in RSV Actueel 1999/6, op het standpunt dat deze bepaling geen rechtstreekse werking heeft. Genoemde rechtsoverweging luidt als volgt:

"Ten slotte vloeit uit de punten 55, 56 en 58 van het onderhavige arrest voort, dat de toepassing, in een zaak als die in het hoofdgeding, van de in artikel 3, lid 1, van besluit nr. 3/80 neergelegde regel dat personen die binnen de werkingssfeer van dit besluit vallen en in de lidstaat van ontvangst wonen, met onderdanen van die lidstaat moeten worden gelijkgesteld door het verbod van iedere discriminatie op grond van nationaliteit van de betrokkenen, voortvloeiend uit de wettelijke regeling van die lidstaat, losstaat van de overige bepalingen van dit besluit."

Verweerder leidt uit deze rechtsoverweging af dat moet worden aangenomen dat van alle bepalingen uit Besluit 3/80 alleen artikel 3, eerste lid, rechtstreekse werking heeft. De rechtbank deelt deze visie niet. Naar het oordeel van de rechtbank kan deze rechtsoverweging niet los worden gezien van de context waarbinnen het arrest [S.] tot stand is gekomen. Met name kan dit arrest naar het oordeel van rechtbank niet los worden gezien van het eerdere arrest van het Hof van Justitie in de zaak [T.], gepubliceerd in RSV 1997/79. In het arrest [T.] heeft het Hof van Justitie een aantal vragen van deze rechtbank beantwoord, waaronder de vraag of de artikelen 12 en 13 van Besluit 3/80 rechtstreekse werking hadden. Het Hof van Justitie heeft die vraag in zijn

arrest ontkennend beantwoord. Het Hof heeft zijn antwoord op de vragen van de rechtbank daarbij zo geformuleerd dat daarvan de suggestie uit ging dat niet alleen de artikelen 12 en 13 van Besluit 3/80 geen rechtstreekse werking hadden, doch dat dit ook gold voor alle andere bepalingen van Besluit 3/80.

In de zaak [S.] lag de vraag voor of het discriminatieverbod van artikel 3, eerste lid, van Besluit 3/80 rechtstreekse werking had. Door de regeringen van een aantal lidstaten werd het standpunt ingenomen dat het Hof van Justitie in het arrest [T.] reeds geoordeeld had dat geen enkele bepaling van Besluit 3/80 rechtstreekse werking had en dat dit dus ook gold voor artikel 3, eerste lid. Door de Commissie werd daarentegen verdedigd dat de rechtstreekse werking per bepaling beoordeeld moest worden en dat genoemde bepaling wel rechtstreekse werking had.

In het arrest [S.] volgt het Hof van Justitie de benadering van de Commissie en gaat over tot een individuele beoordeling van de rechtstreekse werking van artikel 3, eerste lid. Het Hof herhaalt daartoe eerst het reeds in eerdere uitspraken neergelegde toetsingskader waaruit volgt dat een bepaling rechtstreekse werking heeft wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de regeling waarin zij is opgenomen, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst voor de uitvoering en werking waarvan geen verdere handeling is vereist. Artikel 3, eerste lid, op deze wijze toetsend, komt het Hof vervolgens tot de conclusie dat deze bepaling rechtstreekse werking heeft. Over de andere bepalingen van Besluit 3/80 laat het Hof zich verder niet uit, behalve waar het Hof in de hierboven aangehaalde rechtsoverweging 73 opmerkt dat zijn oordeel omtrent de toepassing van artikel 3, eerste lid, van Besluit 3/80 in een zaak als deze "losstaat van de overige bepalingen van dit besluit".

Naar het oordeel van de rechtbank bedoelt het Hof met deze rechtsoverweging slechts aan te geven dat in dit arrest geen oordeel wordt gegeven omtrent de overige bepalingen van Besluit 3/80. Dit om verwarring zoals eerder ontstaan door het arrest [T.] te voorkomen.

Naar het oordeel van de rechtbank dient op de door het Hof van Justitie in het arrest [S.] omschreven wijze te worden getoetst of artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 rechtstreekse werking heeft. De rechtbank ziet op dit punt geen relevant verschil tussen artikel 3, eerste lid, en artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80. Evenzeer als voor artikel 3, eerste lid, geldt voor artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 dat deze bepaling een duidelijke nauwkeurig omschreven verplichting behelst, voor welke uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is.

Artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 verbiedt in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen om de aldaar genoemde uitkeringen te verminderen, wijzigen, schorsen, in te trekken of verbeurd te verklaren 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. Hieraan doet niet af dat deze verplichting geldt "tenzij in dit besluit anders is bepaald", nu in Besluit 3/80 ten aanzien van de onderhavige materie geen uitzonderingen worden gemaakt of beperkingen worden gesteld.

De rechtbank acht voorts van belang dat het hier gaat om een exportverplichting die vergelijkbaar is met de in artikel 10 van Verordening (EEG) 1408/71 neergelegde exportverplichting. Ten aanzien van deze laatste bepaling heeft de communautaire wetgever het niet nodig geacht in Verordening (EEG) 574/72, de zogenoemde Toepassingsverordening bij Verordening 1408/71, uitvoeringsmaatregelen te treffen. Op 8 februari 1983 heeft de Commissie een voorstel voor een toepassingsverordening bij Besluit 3/80 ingediend bij de Raad (Publ. C110 d.d. 25 april 1983). Ook dit voorstel voorziet niet in uitvoeringsmaatregelen ten aanzien van de het in artikel 6 van Besluit 3/80 neergelegde verbod op exportbeperkingen.

De rechtbank is van oordeel dat onder de hiervoor vermelde omstandigheden dient te worden

aangenomen dat artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 rechtstreekse werking heeft.

De rechtbank is voorts van oordeel dat, gelet op het feit dat de toeslag op een WAO-uitkering dient te worden aangemerkt als een prestatie bij invaliditeit in de zin van art. 1, aanhef en onder b, en art. 6, lid 1, van Besluit 3/80, de exportverplichting van artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 niet alleen geldt voor de WAO-uitkering zelf, maar ook voor de toeslag ingevolge de TW op die WAO-uitkering.

Verweerder heeft, ter rechtvaardiging van het achterwege laten van export van de toeslag naar Turkije, onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis, gewezen op de handhavingsdoelstelling van de Wet BEU, het karakter van de TW, de financieringswijze van de toeslag en de situatie in de ons omringende landen.

De rechtbank kan en zal in het midden laten of het mogelijk is rechtvaardigingsgronden aan te voeren voor schending van het in artikel 6 van Besluit 3/80 neergelegde verbod op exportbeperkingen, nu, zoals uit het navolgende zal blijken, geen van de door verweerder genoemde gronden een toereikende rechtvaardigingsgrond zou kunnen vormen. De rechtbank volstaat met de opmerking dat zij voor het standpunt dat rechtvaardigingsgronden kunnen worden aangevoerd noch in de jurisprudentie van het Hof van Justitie met betrekking tot Besluit 3/80, noch in de jurisprudentie met betrekking tot de overeenkomstige bepaling van de Verordening, artikel 10, aanwijzingen heeft gevonden.

Ten aanzien van verweerders stelling dat de handhavingsdoelstelling van de Wet BEU en het karakter van de TW een toereikende rechtvaardigingsgrond vormen om de export van toeslagen achterwege te laten verwijst de rechtbank naar hetgeen de Centrale Raad van Beroep in punt 4.11 van eerdergenoemde uitspraak van 14 maart 2003 heeft opgemerkt omtrent artikel 5 van de Conventie. Evenals ten aanzien van artikel 5 van de Conventie moet ten aanzien van artikel 6, eerste lid van Besluit 3/80 worden aangenomen dat de betrokken partijen door het opnemen van een expliciete exportverplichting geacht moeten worden te hebben gemeend dat aan de betaling van uitkeringen in het buitenland inherente problemen of de aard van bepaalde toe- en bijlagen op respectievelijk bij invaliditeitsuitkeringen geen toereikende rechtvaardigingsgrond kunnen vormen voor het achterwege laten van export.

In aanvulling op hetgeen de Centrale Raad van Beroep in voornoemde uitspraak heeft overwogen, merkt de rechtbank op dat de Nederlandse regering erin is geslaagd met de Turkse regering afspraken te maken omtrent de controle van de rechtmatigheid van invaliditeitsuitkeringen, ouderdomsuitkeringen, nabestaandenuitkeringen en kinderbijslag. De rechtbank doelt hier op het op 6 januari 2000 ondertekende Aanvullend Akkoord (AA) bij het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Turkije (Trb. 200, 25 en 2001, 121). Voor zover de toeslag op een WAO-uitkering voor de toepassing van het AA al niet zou moeten worden aangemerkt als een invaliditeitsuitkering, zodat de ter zake van invaliditeitsuitkeringen gemaakte afspraken ook gelden voor de toeslag op de WAO-uitkering, geldt in ieder geval dat er geen enkele aanwijzing is dat met de Turkse regering geen, aanvullende, afspraken zouden kunnen worden gemaakt omtrent de controle van de rechtmatigheid van de toeslag. Daarbij acht de rechtbank van belang dat die elementen die een rol spelen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de toeslag ook een rol spelen bij een of meer van de in het AA genoemde uitkeringen. Anders dan door verweerder ter zitting betoogd kan niet worden gezegd dat in het kader van de beoordeling van de rechtmatigheid van de toeslag wezenlijk andere toetsingselementen een rol spelen. Onder deze omstandigheden kan aan het ontbreken van handhavingsafspraken geen rechtvaardigingsgrond worden ontleend voor het achterwege laten van export van de toeslag op een WAO-uitkering naar Turkije.

Ten aanzien van de wijze van financiering als mogelijke rechtvaardigingsgrond overweegt de rechtbank het volgende. Zoals hiervoor aangegeven is bij het opstellen van Besluit 3/80, door de verwijzing naar de definitiebepalingen van de Verordening, uitdrukkelijk gekozen voor het onder de materiële werkingssfeer brengen van prestaties ten laste van de openbare middelen. Anders dan de Verordening - artikel 10 bis - bevat Besluit 3/80 geen bepaling die het mogelijk maakt bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties van de exportverplichting uit te zonderen. Onder deze omstandigheden acht de rechtbank het niet voor de hand liggend dat in het feit dat een bepaalde prestatie uit de algemene middelen wordt gefinancierd een rechtvaardigingsgrond kan zijn gelegen voor het achterwege laten van export.

Los hiervan is in de wetgeschiedenis niet gemotiveerd waarom de wijze van financiering van de toeslag een rechtvaardigingsgrond zou kunnen opleveren. Ook verweerder heeft dat niet kunnen aangeven. In dit verband acht de rechtbank het van belang dat voor 1 januari 1987 diverse loondervingsregelingen zelf een minimuminkomensgarantie boden. Zo kende de WAO een minimumdagloon. Wanneer het dagloon van de uitkeringsgerechtigde lager was dan het minimumdagloon kon onder omstandigheden uitkering worden verstrekt op basis van het minimumdagloon. Deze minimuminkomensgarantie werd bekostigd uit de in het kader van de WAO-verzekering geheven premies. In het kader van de totstandkoming van de TW heeft de wetgever de keuze gemaakt om de bekostiging van de toeslag uit de algemene middelen te doen plaatsvinden. Door die keuze is het karakter van de toeslag echter niet wezenlijk gewijzigd. Derhalve ziet de rechtbank dan ook niet in waarom de wijze van financiering een rechtvaardigingsgrond die noodzakelijk en geschikt is voor het beoogde doel oplevert.

Naar aanleiding van verweerders standpunt dat het streven de Nederlandse wetgeving meer in overeenstemming te brengen met de wetgeving van de ons omringende landen, waar de sociale zekerheidsstelsels zijn gebaseerd op het territorialiteitsbeginsel, een rechtvaardigingsgrond kan vormen voor het achterwege laten van export van de toeslag overweegt de rechtbank het volgende. Nationale regelingen, zowel die van Nederland als van de ons omringende landen, bevatten meer dan eens woonplaatseisen. Die nationale woonplaatseisen worden echter, onder bepaalde voorwaarden, door internationale regelingen opzijgezet. In de Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsontwerp BEU (Kamerstukken II, vergaderjaar 1997-1998, 25 757, nr. 3) wordt dit ook onderkend. Niet voor niets wordt op pagina 6 van de MvT geconstateerd dat binnen de Europese Unie (EU) en de Europese Economische Ruimte (EER) een beperking van de exporteerbaarheid van socialezekerheidsuitkeringen - afgezien van zogenoemde non-contributieve prestaties - niet mogelijk is. Deze terechte constatering geldt evenzeer voor de ons omringende landen, die evenals Nederland behoren tot de EU. De rechtbank ziet in het licht hiervan niet in op welke wijze eventuele woonplaatseisen in de nationale regelgeving van de ons omringende landen het niet exporteren van (een onderdeel van) een arbeidsongeschiktheidsuitkering naar Turkije zouden kunnen rechtvaardigen.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het beëindigen van de toeslag in de onderhavige gevallen strijd oplevert met artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80.

Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Eisers hebben aangevoerd dat de toeslag moet worden aangemerkt als een eigendomsrecht in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het EVRM en dat het beëindigen van deze toeslag in verband met wonen in het buitenland strijd oplevert met artikel 14 van het EVRM jo. artikel 1 van het EP bij het EVRM.

Naar eisers hebben onderkend heeft artikel 14 van het EVRM geen zelfstandige betekenis en kan een schending van artikel 14 alleen aan de orde komen in verbinding met een van de door het EVRM of de Protocollen genoemde rechten en vrijheden. Van deze rechten vrijheden is in het onderhavige geval relevant het eigendomsrecht genoemd in artikel 1 van het EP.

Zoals verweerder ter zitting heeft bevestigd is hij met eisers van mening dat de toeslag op grond van de TW dient te worden aangemerkt als een eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP. Ook de rechtbank deelt deze visie. Voor zover na het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak [G.], gepubliceerd in Reports 1996-IV en RSV 1997/234 nog enige onduidelijkheid bestond omtrent de vraag of het voor het als eigendomsrecht aanmerken van sociale zekerheidsuitkeringen noodzakelijk was dat deze uitkeringen op enigerlei wijze waren gebaseerd op premiebetaling, is door het EHRM aan deze onduidelijkheid een einde gemaakt met het arrest in de zaak [P.], gepubliceerd in EHRC 2003/89. In het laatste arrest heeft het EHRM aangegeven dat uit het arrest in de zaak [G.] niet a contrario mag worden afgeleid dat een sociale prestatie die niet op bijdragen berust geen eigendomsrecht in de zin van art. 1 EP kan constitueren. Daar komt bij dat, los van het arrest in de zaak [P.], gezien de overeenkomsten tussen de Oostenrijkse Notstandshilfe waar het in de zaak [G.] om ging en de toeslag op grond van de TW, ook reeds op basis van het arrest in de zaak [G.] viel aan te nemen dat de toeslag moest worden aangemerkt als een eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP. Ten aanzien van beide uitkeringen speelt premiebetaling - weliswaar niet direct, maar indirect - een rol in die zin dat men er alleen voor in aanmerking komt in aansluiting (Nothilfe) respectievelijk in aanvulling (toeslag) op een loondervingsuitkering die op premiebetaling berust.

Zowel eisers als verweerder zijn van mening dat de toepassing van artikel 4a van de TW leidt tot een indirect onderscheid naar nationaliteit. De rechtbank deelt dit standpunt, nu het aannemelijk is dat aanmerkelijk meer uitkeringsgerechtigden met de Turkse dan de Nederlandse nationaliteit, door toepassing van genoemd artikel geen recht (meer) hebben op een toeslag.

Eisers stellen zich op het standpunt dat voor dit onderscheid geen dan wel onvoldoende rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn, zodat het gemaakte onderscheid strijdig is met artikel 14 van het EVRM. Verweerder bestrijdt dit standpunt en wijst ook in dit verband op de handhavingsdoelstelling van de Wet BEU, het karakter van de TW, de financieringswijze van de toeslag en de situatie in de ons omringende landen.

In rechtsoverweging 42 van het arrest in de zaak [G.] en rechtsoverweging 46 van het arrest in de zaak [P.] geeft het EHRM op heldere wijze aan op welke wijze de toets aan artikel 14 van het EVRM in een situatie als deze dient te worden uitgevoerd. Deze rechtsoverwegingen luiden als volgt:

"According to the Court's case-law, a difference of treatment is discriminatory for the purposes of Article 14 if it "has no objective and reasonable justification", that is if it does not pursue a "legitimate aim" or if there is not a "reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised". The Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment. However, very weighty reasons would have to be put forward before the Court could regard a difference of treatment based exclusively on the ground of nationality as compatible with the Convention."

Naar het oordeel van de rechtbank kunnen de handhavingsdoelstelling van de Wet BEU en het karakter van de toeslag, de financieringswijze van de toeslag en de situatie in de ons omringende landen in de onderhavige gevallen niet worden gezien als "very weighty reasons" in vorenbedoelde zin.

Voor wat het karakter van de toeslag betreft is merkt de rechtbank op dat er geen wezenlijk onderscheid te maken valt tussen de WAO-uitkering en de toeslag. Materieel bezien is de toeslag veeleer te beschouwen als een (onderdeel van de) arbeidsongeschiktheidsuitkering. De aanspraak op toeslag kan slechts ontstaan als ook aan de voorwaarden voor het recht op WAO-uitkering wordt voldaan. In dit verband zij nogmaals herhaald dat tot 1 januari 1987 de minimuminkomensgarantie die de TW biedt in de WAO zelf was opgenomen.

Met betrekking tot de handhavingsdoelstelling merkt de rechtbank op dat middels de Wet Beu ten aanzien van een aantal sociale verzekeringswetten, waaronder de WAO, is geregeld dat export van de uitkering niet plaatsvindt, tenzij met het land waarvan een uitkeringsgerechtigde onderdaan is afspraken omtrent de handhaving zijn gemaakt. Gegeven de -materieel bezien- nauwe samenhang tussen de toeslag en de WAO-uitkering, is de rechtbank van oordeel dat verwacht had mogen worden dat ten aanzien van de toeslag een zelfde regeling zou zijn getroffen. Nu dat niet is gebeurd is de rechtbank van oordeel dat niet gezegd kan worden dat de handhavingsdoelstelling een proportionele rechtvaardigingsgrond oplevert.

Voor wat betreft de financieringswijze van de toeslag verwijst de rechtbank naar hetgeen hiervoor op blz. 9 van deze uitspraak is overwogen opgemerkt in het kader van artikel 6 van besluit 3/80.

Voor zover in de ons omringende landen loondervingsuitkeringen niet kunnen worden geëxporteerd zal ook daar het verbod op export leiden tot een indirect onderscheid naar nationaliteit, dat slechts indien daarvoor rechtvaardigingsgronden voor kunnen worden aangevoerd niet in strijd zal zijn met artikel 14 EVRM. Naar het oordeel van de rechtbank is er dan ook geen sprake van een relevant verschil met de situatie in genoemde landen dat een rechtvaardigingsgrond kan opleveren.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het beëindigen van de toeslag in de onderhavige gevallen strijd oplevert met artikel 14 van het EVRM jo. artikel 1 van het EP bij het EVRM.

Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)

Eisers hebben aangevoerd dat het beëindigen van de toeslag strijd oplevert met het discriminatieverbod van artikel 26 van het IVBPR. Verweerder heeft ook in dit verband een beroep gedaan de handhavingsdoelstelling van de Wet BEU en het karakter van de TW als rechtvaardigingsgronden. Naar het oordeel van de rechtbank geldt hier mutatis mutandis hetzelfde als ten aanzien van artikel 14 van het EVRM. Het beëindigen van de toeslag levert derhalve in de onderhavige gevallen tevens strijd op met artikel 26 van het IVBPR.

Conclusie en overige grieven

Uit het bovenstaande vloeit voort dat de toepassing van artikel 4a van de TW in de onderhavige gevallen strijd oplevert met artikel 5, eerste lid, van de Conventie, artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80, artikel 14 van het EVRM jo. artikel 1 van het EP bij het EVRM en artikel 26 van het IVBPR en dat verweerder artikel 4a van de TW daarom buiten toepassing had moeten laten. Het beroep van eisers dient derhalve gegrond te worden verklaard en de bestreden besluiten dienen te worden vernietigd. De rechtbank kan en zal daarom de overige door eisers tegen het bestreden besluit aangevoerde grieven onbesproken laten.

De rechtbank ziet aanleiding zelf in de zaken te voorzien en de primaire besluiten te herroepen voor zover bij die besluiten de toeslag is ingetrokken per 1 juli 2003.

Zaak [M.]

Het voorgaande geldt niet voor de zaak [M.]. Voor deze zaak geldt het volgende. Naar beide partijen hebben verklaard heeft [M.] reeds op 14 maart 2002 de 65-jarige leeftijd bereikt. In verband daarmee is reeds op 1 maart 2002 een einde gekomen aan zijn recht op een WAO-uitkering en derhalve ook aan zijn recht op toeslag. De toeslag van [M.] is derhalve niet per 1 juli 2003 beëindigd. Verweerder heeft ten aanzien van [M.] dan ook, anders dan ten aanzien van de overige eisers, op 18 augustus 2003 geen primair besluit genomen. De gemachtigde van [M.], die hem ook in een eerdere procedure had vertegenwoordigd, heeft tegelijk met het namens zijn andere cliënten ingediende bezwaar per abuis ook namens [M.] bezwaar gemaakt. Hij heeft daarbij een onjuiste geboortedatum - 15 februari 1948 in plaats van 14 maart 1937 - vermeld. Verweerder heeft deze fout niet opgemerkt en ten aanzien van [M.] hetzelfde besluit op bezwaar genomen als ten aanzien van de overige eisers. Bij een nieuw besluit, gedateerd 14 januari 2004, heeft verweerder [M.], onder intrekking van zijn besluit op bezwaar van 6 oktober 2003, alsnog niet-ontvankelijk verklaard in zijn bezwaar.

De rechtbank acht het beroep van [M.], onder toepassing van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht, mede gericht tegen het besluit van 14 januari 2004.

De rechtbank is van oordeel dat [M.] onder de gegeven omstandigheden geen belang meer heeft bij een inhoudelijke beoordeling van verweerders besluit van 6 oktober 2003. Het beroep tegen dit besluit dient dan ook niet-ontvankelijk te worden verklaard.

De rechtbank constateert voorts dat de gemachtigde van [M.] ter zitting heeft verklaard dat het besluit van 14 januari 2004 geheel juist is. De rechtbank kan derhalve niet anders concluderen dan dat tussen partijen ter zake van dat besluit geen geschil bestaat. Ook het beroep tegen dat besluit dient derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.

Nu verweerder eerder had dienen te onderkennen dat aan de toeslag van [M.] reeds op 1 maart 2002 een einde was gekomen en dat aan hem op 18 augustus 2003 geen primair besluit was uitgereikt omtrent de beëindiging van de toeslag per 1 juli 2003, ziet de rechtbank aanleiding verweerder ook in deze zaak in de proceskosten te veroordelen. Aangezien de gemachtigde van [M.] in deze zaak in essentie dezelfde activiteiten heeft ontplooid als in de overige zaken ziet de rechtbank daarbij geen aanleiding deze zaak op een andere wijze te behandelen dan de overige zaken.

Proceskosten en griffierecht

De rechtbank ziet aanleiding om verweerder te veroordelen in de proceskosten die eisers in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs hebben moeten maken. Die kosten worden, onder toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Stb. 1993, 763), als volgt vastgesteld.

De rechtbank merkt de onderhavige zaken aan als zwaar, zodat het gewicht van de zaken op 1,5 wordt gesteld. De rechtbank merkt voorts de in iedere bijlage bij deze uitspraak afzonderlijk genoemde zaken aan als samenhangende zaken, nu de bestreden besluiten gelijkluidend zijn en binnen korte tijd zijn genomen, eisers in deze zaken op gelijke gronden in beroep zijn gekomen,

rechtsbijstand is verleend door dezelfde gemachtigde en de zaken op dezelfde datum ter zitting van de rechtbank zijn behandeld waarbij deze eisers door dezelfde gemachtigde zijn vertegenwoordigd. Aangezien op iedere bijlage ten minste vier zaken staan dient op grond van punt C2 van de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht de wegingsfactor 1,5 te worden toegepast. Dit betekent dat verweerder aan de eisers in de zaken op bijlage A respectievelijk bijlage B tezamen €1932,- dient te vergoeden (1 punt voor het indienen van een beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting x €322,- x factor 3). Voor de eisers in de zaken genoemd in bijlage A komt het te vergoeden bedrag zo op $€1932,- : 83 = €23,28$ per eiser. Voor de eisers in de zaken genoemd in bijlage B komt het te vergoeden bedrag op $€1932,- : 39 = €49,54$ per eiser.

Voor de eisers op bijlage C geldt dat het beroepschrift in alle gevallen is ingediend door gemachtigde Sevim. Voor het indienen van het beroepschrift dient verweerder derhalve aan alle eisers in de zaken genoemd in bijlage C tezamen $1 \times €322,- \times \text{factor } 3 = €966,-$ te vergoeden. Dat wil zeggen $€966,- : 23 = €42,-$ per eiser. 13 van deze eisers zijn ter zitting vertegenwoordigd door Sevim en 10 door mr. De Roy van Zuydewijn. Dit heeft tot gevolg dat verweerder zowel aan de ter zitting door Sevim vertegenwoordigde eisers tezamen als aan de door mr. De Roy van Zuydewijn ter zitting vertegenwoordigde eisers tezamen €966,- dient te vergoeden voor het verschijnen ter zitting. Dat wil zeggen voor de door Sevim vertegenwoordigde eisers $€966,- : 13 = €74,30$ per eiser en voor de door mr. De Roy van Zuydewijn vertegenwoordigde eisers $€966,- : 10 = €96,60$ per eiser. Het bedrag dat verweerder aan de eisers in de zaken genoemd in bijlage C.1. dient te betalen komt derhalve in totaal op $€42 + €74,30 = €116,30$ per eiser en het bedrag dat verweerder aan de eisers in de zaken genoemd in bijlage C.2. dient te betalen komt op $€42,- + €96,60 = €138,60$ per eiser.

Aangezien het beroep gegrond wordt verklaard dient verweerder op grond van het bepaalde in artikel 8:74, eerste lid, van de Awb het door eisers betaalde griffierecht ad €29,- per eiser te vergoeden.

Beslist wordt als volgt.

3. BESLISSING

De rechtbank,

- verklaart het beroep van eisers, met uitzondering van [M.], gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten;
- herroept de primaire besluiten, met uitzondering van de aan [M.] uitgereikte besluiten, voor zover bij deze besluiten de toeslag is beëindigd per 1 juli 2003;
- verklaart het beroep van [M.] tegen de besluiten van 6 oktober 2003 en 14 januari 2004 niet-ontvankelijk;
- veroordeelt verweerder in de kosten van het geding, aan de zijde van eisers begroot op respectievelijk €23,28 (eisers bijlage A), €49,54 (eisers bijlage B), €116,30 (eisers bijlage C.1.) en €138,60 (eisers bijlage C.2.), te betalen door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, in de zaken genoemd in de bijlagen A en B aan de griffier van deze rechtbank;
- bepaalt dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen aan eisers het griffierecht ad € 29,- per eiser vergoedt.

Gewezen door mr. T.P.J. de Graaf, voorzitter, en mrs. J.F.A.M. Graafland en E.E.V. Lenos, rechters,

in tegenwoordigheid van mr. A.I. van der Kris, griffier,
en openbaar gemaakt op: 19 maart 2004

De griffier, De voorzitter,

Tegen deze uitspraak kunnen een belanghebbende en het bestuursorgaan binnen zes weken na
toezending van deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Centrale Raad van Beroep in
Utrecht.

Afschrift verzonden op: 19 maart 2004

AK

Eisers (145 in totaal), wonende in Turkije, genoten naast hun WAO uitkeringen toeslagen ingevolge de Toeslagenwet (TW). Met ingang van 1 juli 2003 heeft verweerder deze toeslagen beëindigd met toepassing van art. 4a TW.

De Rechtbank oordeelt dat het exportverbod naar Turkije in strijd is met art. 5 ILO Verdrag 118 en overweegt daarbij dat de verklaring van 23 mei 2003 van de Nederland-

se regering niet aangemerkt kan worden als een mededeling als bedoeld in art. 2 lid 6 onder a Verdrag nu deze niet in overeenstemming met art. 2 lid 7 Verdrag voor 6 februari 1987 is gedaan. Tevens wordt het verbod in strijd geacht met art. 6 lid 1 Besluit 3/80, waarbij ondermeer verwezen wordt naar het Sürül-arrest van het HJEG. Tevens acht de rechtbank, met toepassing van art. 14 EVRM jo. art. 1 Eerste Protocol

en onder verwijzing naar het arrest Poirrez van het EHRM (ve04000613), de indirecte discriminatie die het exportverbod van deze niet non-contributieve prestatie met zich meebrengt een ongerechtvaardigd onderscheid naar nationaliteit. Tevens is er sprake van discriminatie op grond van art. 26 IVBPR. De rechtbank verklaart de beroepen gegrond; vernietigt de bestreden besluiten; herroept de primaire besluiten.

Commentaar bij Rechtbank Amsterdam 19 maart 2004

1. Deze uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 19 maart 2004 is de nieuwste juridische tegenslag voor de overheid bij haar pogingen de export van uitkeringen op grond van de Toeslagenwet geheel stop te zetten. Voor een uitgebreide beschrijving van de voorgeschiedenis verwijs ik graag naar P.E. Minderhoud, 'Ontwikkelingen inzake de Wet Beperking Export Uitkeringen', *Migrantenrecht* 2003, nr. 9/10, p. 308-317.

Na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 14 maart 2003 (USZ 2003, 147; RV 2003, 82) waarin het verbod op export van de toeslag op grond van de Toeslagenwet in strijd met artikel 5 van het ILO Verdrag 118 werd geacht, heeft de regering geprobeerd dit alsnog te 'repareren' door de Toeslagenwet als een niet op premiebetaling berustende uitkering aan te melden bij de Directeur-Generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie. Deze aanmelding zou volgens de regering tot gevolg hebben dat artikel 5 ILO Verdrag 118 niet meer van toepassing was op de Toeslagenwet en dat het verbod op export daardoor toegestaan was. Deze aanmelding zou per 1 juli 2003 verbindende kracht hebben gekregen (*Trb.* 2003, 73).

De Rechtbank Amsterdam denkt daar echter geheel anders over. Volgens de Rechtbank heeft die aanmelding geen enkele betekenis, omdat een dergelijke aanmelding volgens het ILO Verdrag 118 binnen drie maanden na aanvaarding van de wettelijke regeling had moeten plaatsvinden. Voor de Toeslagenwet had dit daarom voor 6 februari 1987 moeten plaatsvinden en niet pas op 23 mei 2003.

De Rechtbank is zich tegelijkertijd bewust van het feit dat de Nederlandse regering het ILO Verdrag 118 op korte termijn wil opzeggen en geeft derhalve meteen haar oordeel over de toelaatbaarheid van het exportverbod van (in casu) de Toeslagenwet, voor de situatie wanneer het ILO Verdrag 118 is opgezegd. Dat oordeel is glashelder. Ook wanneer het ILO Verdrag 118 is opgezegd, is het volgens de Rechtbank niet toegestaan de export van de Toeslagenwet te verbieden, omdat dit verbod in strijd is met artikel 6 Besluit 3/80 Associatieraad EEG-Turkije, artikel 14 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en artikel 26 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

2. Artikel 6 Besluit 3/80 Associatieraad EEG-Turkije is een bepaling die vergelijkbaar is met artikel 5 ILO Verdrag 118. Ook deze bepaling staat het verbieden of belemmeren van de export van uitkeringen (naar Turkije) niet toe. Het is de eerste keer dat een Nederlandse rechter dit artikel toepast. Voor de toepassing van dit artikel waren met name de volgende twee vragen van belang:

- is artikel 6 Besluit 3/80 rechtstreeks toepasbaar? en
- valt de Toeslagenwet onder de materiële werkingssfeer van Besluit 3/80?

De Rechtbank beantwoordt beide vragen bevestigend, voorzien van een uitgebreide motivering.

3. Bijzonder is daarnaast dat de Rechtbank het verbod op export ook in strijd acht met de anti-discriminatiebepaling van artikel 14 EVRM. Gelet op het accessoire karakter van dit artikel moet eerst worden vastgesteld of de aanspraak op de niet op premie betaling gebaseerde Toeslagenwet-uitkering wel valt onder het recht op eigendom, zoals dat wordt beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De rechtbank merkt op dat voorzover er nog enige onduidelijk over bestond omtrent de vraag of het voor het eigendomsrecht aanmerken van sociale zekerheidsuitkeringen noodzakelijk was dat deze uitkeringen op enigerlei wijze waren gebaseerd op premiebetaling, door het EHRM aan deze onduidelijkheid een einde is gemaakt met het arrest Poirrez (EHRM 30 september 2003, EHRC 2003, 89; RV 2003, 81). In dat arrest heeft het EHRM onomwonden uitgemaakt dat ook non-contributieve uitkeringen onder de definitie van het begrip 'eigendom' kunnen worden gebracht. Na deze drempel geslecht te hebben, merkt de Rechtbank het verbod van export van de Toeslagenwet-uitkering aan als een vorm van indirecte discriminatie naar nationaliteit, waar geen rechtvaardiging voor gevonden kan worden. Eenzelfde redenering hanteert de Rechtbank ten aanzien van de anti-discriminatiebepaling van artikel 26 IVBPR. Artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR gelden niet alleen voor Turken, maar voor alle vreemdelingen.

4. Door deze uitspraak vervalt de noodzaak voor Nederland om ILO Verdrag 118 op te zeggen (zie TK 2003-2004, 29382). Opzegging betekent namelijk niet dat Nederland de export van de Toeslagenwet-uitkering kan verbieden. Het betekent naar mijn mening ook niet dat Nederland de export van andere uitkeringen, zoals de WAO kan verbieden naar landen waarmee nog geen handhavingsovereenkomsten zijn gesloten.

De opzegging heeft daarentegen wel gevolgen voor de rechten van Nederlanders, die in landen wonen, die het ILO Verdrag 118 hebben geratificeerd. Die Nederlanders (en hun nagelaten betrekkingen) kunnen nu aan het ILO Verdrag 118 hetzelfde recht op sociale zekerheidsuitkeringen ontnemen als de onderdanen van die landen, in het geval de nationale wetgeving van die landen dat recht niet toekent. Ook biedt het ILO Verdrag 118 de mogelijkheid om tijdvakken van verzekering samen te tellen, wat in sommige buitenlandse sociale zekerheidsstelsels van belang kan zijn voor de bepaling van de hoogte of duur van een uitkering. Nederlanders raken deze rechten bij opzegging kwijt.

Met andere woorden: het opzeggen van ILO Verdrag 118 leidt niet tot het door de regering gewenste doel, maar dupeert wel Nederlanders in het buitenland. | Paul Minderhoud, KUN