

13. De Afdeling ziet zich daarom genoodzaakt het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

Vraag 1:

Moet artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van Verordening (EU) nr. 2016/399 (PB 2016 L 77; de Schengengrenscodes) aldus worden uitgelegd dat bij de vaststelling dat het verblijf in de vrije termijn is geëindigd omdat een vreemdeling wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, moet worden gemotiveerd dat de persoonlijke gedragingen van de desbetreffende vreemdeling een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen?

Vraag 2:

Indien vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, welke eisen moeten volgens artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van Verordening (EU) nr. 2016/399 (PB 2016 L 77; de Schengengrenscodes) gelden voor de motivering dat een vreemdeling wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde?

Moet artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van Verordening (EU) nr. 2016/399 (PB 2016 L 77; de Schengengrenscodes) aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk volgens welke een vreemdeling wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde op grond van het enkele feit dat vaststaat dat de desbetreffende vreemdeling wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit?

14. De behandeling van het hoger beroep wordt geschorst, totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

Vraag 1:

Moet artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van Verordening (EU) nr. 2016/399 (PB 2016 L 77; de Schengengrenscodes) aldus worden uitgelegd dat bij de vaststelling dat het rechtmatig verblijf van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen is geëindigd omdat een vreemdeling wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, moet worden gemotiveerd dat de persoonlijke gedragingen van de desbetreffende

vreemdeling een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen?

Vraag 2:

Indien vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, welke eisen moeten volgens artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van Verordening (EU) nr. 2016/399 (PB 2016 L 77; de Schengengrenscodes) gelden voor de motivering dat een vreemdeling wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde?

Moet artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van Verordening (EU) nr. 2016/399 (PB 2016 L 77; de Schengengrenscodes) aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk volgens welke een vreemdeling wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde op grond van het enkele feit dat vaststaat dat de desbetreffende vreemdeling wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit?

II. schorst de behandeling en houdt elke verdere beslissing aan.

131

Centrale Raad van Beroep

5 april 2018, nrs. 15/7461 ANW, 16/7462 ANW, ECLI:NL:CRVB:2018:1188

(mr. Van Dalen-van Bekkum, mr. De Vries, mr. Lenos)

Noot dr. P.E. Minderhoud

Export uitkeringen. Socialezekerheidsverdragen. Indonesië. Woonlandbeginsel.

[NindV art. 4; Wet BEU; Anw art. 17]

Strijd met art. 4 Verdrag Nederland-Indonesië inzake de betaling van Nederlandse socialeverzekeringsuitkeringen.

Met toepassing van de woonlandfactor is de ANW-uitkering van A, die met haar twee kinderen in Indonesië woont, verlaagd.

1. Volgens de Sociale Verzekeringsbank SVB (in navolging van de reactie van de MvSZW naar aanleiding van vragen van de CRvB) ziet art. 4 NindV louter op de export van de Nederlandse uitkering waarvan de hoogte naar nationaal recht – dus met inachtneming van de woonlandfactor – is vastgesteld. Er is geen sprake van een beperking

van de betaling, omdat de SVB het bedrag aan nabestaandenuitkering betaalt waarop appellante recht heeft op grond van de ANW. De Wwsz is naar de mening van de SVB daarom niet in strijd met het NIndV.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) volgt de SVB niet in die redenering. Art. 4 NIndV strekt ertoe het in de Nederlandse wetgeving neergelegde exportverbod op grond van de Wet BEU op te heffen voor uitkeringsgerechtigden die wonen in Indonesië. Hiertoe is in art. 4 het verbod op beperking van betaling van de Nederlandse uitkering opgenomen. Bezien in de context van het verdrag is deze bepaling gericht op de export van de naar Nederlands recht te verstrekken uitkering, zoals bepaald door de Nederlandse wetgeving ten tijde van de verdragssluiting. De toepassing van een woonlandfactor als bedoeld in de Wwsz was toen nog niet in beeld. Met de toepassing van de woonlandfactor op de uitkering is beoogd de export van de uitkering te beperken. Niet wordt ingezien dat dit naar de gewone betekenis daarvan niet tevens een beperking van de betaling inhoudt, die wordt verboden door art. 4 NIndV.

2. De stelling van de SVB dat in het NIndV, net als in andere BEU-verdragen, met de woorden 'beperking van de betaling van de uitkering' de mogelijkheid is opengelaten om de export van uitkeringen in ieder geval gedeeltelijk te beperken door te differentiëren in de hoogte van de uitkering, wordt niet gevolgd. Onderkend wordt dat art. 4 NIndV anders is geformuleerd dan de exportbepaling in de traditionele socialezekerheidsverdragen of het socialezekerheidsverdrag met Kaapverdië (NKV). Met het in art. 4 NIndV vervatte verbod op toepassing van bepalingen die strekken tot 'beperking van de betaling van de uitkering' kan echter, gezien de context van het verdrag ten tijde van de verdragssluiting, niets anders zijn bedoeld dan het opleggen aan de verdragsstaten van een verplichting tot export van de volledige uitkering waarop binnen het eigen grondgebied recht zou bestaan. Met art. 4 NIndV is immers nu juist beoogd de exportbeperking op te heffen als niet wordt voldaan aan de wooneis voor het recht op uitkering. Evenmin als art. 5 NKV biedt art. 4 NIndV de mogelijkheid de vervolguitkering te verlagen louter op de grond dat de gerechtigde zich in Indonesië heeft gevestigd. Hierbij wordt tevens van belang geacht dat in enkele bilaterale verdragen de toepassing van het woonlandbeginsel dan wel de beperking of uitsluiting van het recht op kinderbijslag mogelijk wordt gemaakt.

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat art. 4 NIndV geen mogelijkheid schept de ANW-uitkering te verlagen louter op de grond dat appellante in Indonesië woont. De toepassing van het woonlandbeginsel bij het vaststellen van de hoogte van de uitkering is hiermee in strijd.

Red. Zie ECLI:NL:CRVB:2018:1053 voor een gelijklopende uitspraak waarin de CrvB de verlaging van een ANW-uitkering in het kader van het woonlandbeginsel in strijd achtte met art. 6 Verdrag Nederland-Zuid-Afrika inzake sociale zekerheid en ECLI:NL:CRVB:2018:101 voor de gelijklopende uitspraak waarin de verlaging van een WGA-vervolguitkering in strijd werd geacht met het socialezekerheidsverdrag Nederland-Thailand.

Appellante en haar kinderen wonend te Indonesië,
appellante,
gemachtigde: mr. W. van Meer-Verheul,
tegen

de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam, van 16 november 2016 in zaak nrs. 15/7786, 15/7787 in het geding tussen

de vreemdeling

en

de Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Svb),

gemachtigde: mr. N. Zuidersma en mr. O.F.M. Vonk.

Procesverloop

Appellante heeft hoger beroep ingesteld.

De Svb heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 22 februari 2018. Appellante heeft zich daarbij laten vertegenwoordigen door W. van Meer-Verheul. De Svb heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. N. Zuidersma en mr. O.F.M. Vonk.

Overwegingen

1.1. Appellante woont met haar twee kinderen in Indonesië en ontvangt een uitkering ingevolge de Algemene nabestaandenwet (ANW).

1.2. Bij besluit van 11 december 2012 heeft de Svb vastgesteld dat op grond van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Wwsz) de hoogte van de ANW-uitkering wordt aangepast aan het kostenniveau van het woonland. De toepassing van dit woonlandbeginsel heeft ertoe geleid dat het bedrag aan ANW-uitkering met ingang van 1 januari 2013 is verlaagd naar 70% van het maximale bedrag. Bij besluit van 29 september

2015 heeft de Svb onder toepassing van de Wwsz de ANW-uitkering per 1 januari 2016 verlaagd naar 40% van het maximale bedrag.

1.3. Bij besluiten op bezwaar van 18 november 2015 en 19 november 2015 (bestreden besluiten) heeft de Svb de bezwaren van appellante tegen beide besluiten ongegrond verklaard.

2. De rechtbank is tot het oordeel gekomen dat de Svb het woonlandbeginsel op de ANW-uitkering van appellante mocht toepassen. Wegens een motiveringsgebrek in de bestreden besluiten, welk gebrek ter zitting van de rechtbank is geheeld, heeft de rechtbank de beroepen van appellante gegrond verklaard, de bestreden besluiten vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van die besluiten in stand blijven. Voorts is bepaald dat de Svb het door appellante betaalde griffierecht dient te vergoeden.

3.1. Het hoger beroep is gericht tegen de aangevalen uitspraak, voor zover de rechtbank de rechtsgevolgen van de bestreden besluiten in stand heeft gelaten. Namens appellante is in hoger beroep herhaald dat de toepassing van het woonlandbeginsel heeft geleid tot een groot verlies aan inkomsten voor appellante. Met het bedrag van € 462,- aan ANW-uitkering dat zij nu krijgt, kan zij moeilijk rond komen, nu het leven van haar en haar kinderen in Indonesië duur is en zij onder meer veel kosten heeft voor scholing van de kinderen.

3.2. Ter zitting van 22 februari 2018 heeft de Raad nog een drietal zaken behandeld met betrekking tot de toepassing van het woonlandbeginsel in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de ANW en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen op personen die woonachtig zijn in Indonesië, Zuid-Afrika en Thailand. In de AKW-zaak met betrekking tot Indonesië heeft de Raad bij brief van 17 oktober 2017 vragen gesteld aan de Svb, waarop op 21 november 2017 een reactie is ontvangen.

3.3. In de brief van 17 oktober 2017 is het volgende aan de Svb voorgelegd.

“In de onderhavige zaak is op de kinderbijslag die appellant ontvangt het woonlandbeginsel toegepast, waarbij de hoogte van de kinderbijslag is aangepast aan het kostenniveau van Indonesië, zijnde ten tijde in geding 70%. De vraag die in hoger beroep voorligt is of de toepassing van het woonlandbeginsel al dan niet in strijd is met artikel 4 van het Verdrag tussen Nederland en Indonesië inzake de betaling van Nederlandse sociale-

verzekeringsuitkeringen in Indonesië (NIndV). In de uitspraak van 20 januari 2017 (ECLI:NL:CRVB:2017:304) heeft de Raad met betrekking tot de toepassing van het woonlandbeginsel op de WGA-uitkering van een inwoner van Kaapverdië geoordeeld dat die toepassing niet strookt met artikel 5 van het Verdrag tussen Nederland en Kaapverdië inzake sociale zekerheid en moet worden gezien als een niet toegestane exportbepaling. Naar aanleiding van die uitspraak heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzocht welke verdragen eenzelfde bepaling kennen op grond waarvan het woonlandbeginsel niet meer mag worden toegepast (zie de brief van 24 mei 2017). Indonesië en bijvoorbeeld ook Zuid-Afrika staan hier niet bij. Opvallend is dat enkele van de door de Minister aangewezen verdragen, net als artikel 4 van het NIndV, ook een bepaling kennen met betrekking tot de beperking van de betaling (VS) dan wel de beperking van het recht op of de betaling (Japan, Uruguay). Ik verzoek u mij een toelichting te geven op deze keuze van de Minister, waarbij tevens de vraag wordt gesteld waarom u in het licht van bovenstaande vindt dat artikel 4 van het NIndV de mogelijkheid scheidt de kinderbijslag te verlagen louter op de grond dat appellant woonachtig is in Indonesië. In dit verband wijs ik u ook nog op andere bij de Raad aanhangige zaken betreffende de Algemene nabestaandenwet waarin het woonlandbeginsel is toegepast op de Anw-uitkering van een betrokkene woonachtig in Indonesië (16/7461 ANW) en van een betrokkene woonachtig in Zuid-Afrika (17/2585 ANW).”

3.4. In antwoord op deze brief heeft de Svb verwezen naar de reactie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 november 2017. In deze brief is namens de minister het volgende geschreven:

“De Minister van SZW heeft naar aanleiding van de Kaapverdië-uitspraak van de CRvB van 20 januari 2017 de bestaande bilaterale socialezekerheidsverdragen

(sz-verdragen) nader geanalyseerd.

De Minister acht het zinvol om uitleg te krijgen over de exportbepaling in de zogeheten BEU-verdragen. Tot op heden wordt deze bepaling uitgelegd in het licht van de totstandkomingsgeschiedenis van deze verdragen. Ook het Verdrag tussen Nederland en Indonesië is tot stand gekomen tegen de achtergrond van de Wet BEU en de daaruit voortvloeiende wens om in dit concrete

geval de exportbeperking die in deze wet zit op te heffen en handhavingsafspraken te maken. Artikel 4 van het Verdrag, waarin staat dat bepalingen van de Nederlandse wetgeving op basis waarvan betaling van uitkeringen kan worden beperkt wanneer niet wordt gewoond of wordt verbleven in Nederland niet van toepassing zijn ten aanzien van gerechtigden of hun gezinsleden in Indonesië, verwijst naar de bepalingen van de Wet BEU. Dit blijkt uit de toelichtende nota bij het Verdrag: “Deze bepaling heft de exportbeperking op van de Wet beperking export uitkeringen. De voor het recht op uitkering geldende wettelijke eis dat de uitkeringsgerechtigde of zijn gezinslid in Nederland dient te wonen, geldt niet voor de in Indonesië wonende uitkeringsgerechtigden en hun gezinsleden”. Hiermee wordt niet bedoeld op de toepassing van bepalingen zoals het woonlandbeginsel, maar op de Wet BEU. De formulering van het artikel, in combinatie met de totstandkomingsgeschiedenis daarvan, geven naar het oordeel van de Minister van SZW de mogelijkheid het woonlandbeginsel toe te passen en de hoogte van de uitkering aan te passen aan het kostenniveau in Indonesië.”

3.5. De SvB heeft zich achter de visie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (minister) geschaard.

4. De Raad oordeelt als volgt.

4.1. Op 1 januari 2000 is de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) in werking getreden. Hiermee is in de verschillende socialeverzekeringswetten vorm gegeven aan het met deze wet geïntroduceerde territorialiteitsbeginsel inzake het recht op een uitkering. Dat wil zeggen dat geen recht op uitkering ontstaat dan wel het recht op een uitkering eindigt als betrokkene buiten Nederland woont of gaat wonen. 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 die ten aanzien van dat land de handhaafbaarheid van de socialeverzekeringswetten, en daardoor de rechtmatigheid van de uitkeringen verbeteren (Kamerstukken II 1997/98, 25757, nr. 3, p. 3 en 4). Door de Wet BEU is in de socialeverzekeringswetten een exportbeperking opgenomen op grond waarvan buiten Nederland slechts recht op een Nederlandse socialeverzekeringsuitkering kan bestaan in landen waarmee Nederland een verdrag met

handhavingsafspraken heeft gesloten. Dit heeft ertoe geleid dat reeds bestaande bilaterale verdragen moesten worden aangevuld met handhavingsbepalingen als voorwaarde voor voortzetting van de export van uitkeringen. Voorts is met een aantal andere landen getracht een verdrag met al dan niet uitsluitend export- en handhavingsbepalingen te sluiten. Op grond van de Wet BEU is in de materiewetten de bepaling opgenomen dat de minister de landen bekend maakt waarin op grond van een verdrag recht op een socialeverzekeringsuitkering kan bestaan. Op 27 maart 2003 is een lijst van deze landen bekend gemaakt. Hierin is onder meer vermeld dat recht op nabestaandenuitkering op grond van de ANW bestaat in Indonesië. Dit verdrag (NIndV), waarin de voor de export en handhaving relevante artikelen zijn opgenomen, is tot stand gekomen op 6 maart 2000 (Trb. 2000, 26).

4.2. Ingevolge artikel 4 van het NIndV is elke bepaling van de Nederlandse wetgeving die de betaling van een uitkering beperkt uitsluitend op grond van het feit dat de uitkeringsgerechtigde of zijn gezinslid woont buiten of zich niet bevindt op het grondgebied van Nederland niet van toepassing op uitkeringsgerechtigden of hun gezinsleden die leven of wonen in Indonesië.

4.3. Op 1 juli 2012 is de Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid in werking getreden. Met deze wet is onder meer artikel 17 van de ANW gewijzigd, in het bijzonder het derde lid. Hierdoor wordt aan de nabestaande die buiten Nederland, een lidstaat van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, dan wel Zwitserland woont, uitkering verstrekt ter hoogte van een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het – kort samengevat – in Nederland geldende bedrag aan nabestaandenuitkering. Voor Indonesië is dit percentage voor 2013 vastgesteld op 70 en vanaf 1 januari 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, waarbij dat percentage nooit hoger dan 100 kan zijn. Voor de nabestaande die al voor 1 juli 2012 nabestaandenuitkering ontving, is de ingangsdatum van de wijziging van artikel 17 van de Anw bepaald op 1 januari 2013.

4.4. In de memorie van toelichting bij de Wwsz (Kamerstukken II 2010/11, 32878, nr. 3 p. 1) is door de regering opgemerkt dat gestreefd wordt

naar beperking van de export van uitkeringen naar landen buiten de Europese Unie. Zolang export naar die landen plaatsvindt, is het van belang de geëxporteerde uitkeringen zo veel mogelijk te laten aansluiten bij het doel dat met de uitkering wordt nagestreefd daar waar het gaat om uitkeringen die voorzien in een bijdrage in specifieke kosten of uitkeringen die gerelateerd zijn aan het sociaal minimum in Nederland. Voorkomen moet worden dat Nederlandse uitkeringen die buiten Nederland worden verstrekt, naar lokale maatstaven bezien, uit de pas lopen.

4.5. Naar aanleiding van uitspraken van de Raad van 9 mei 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1466 en 12 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4182 heeft de minister bij brief van 6 maart 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 32878, 17) meegedeeld dat de Wwsz aanpassing vergt van de volgende bilaterale socialezekerheidsverdragen: Australië, Bosnië-Herzegovina, Canada (Québec), Chili, India, Israël, Kosovo, Macedonië, Marokko, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Servië, Suriname en Zuid-Korea.

4.6. Met betrekking tot de toepassing van het woonlandbeginsel op de loongerelateerde WGA-uitkering van een inwoner van Kaapverdië heeft de Raad in de onder 3.3 vermelde uitspraak van 20 januari 2017 geoordeeld dat die toepassing leidt tot het deels niet verstrekken van de uitkering, waarvoor artikel 5 van het Verdrag tussen het koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Kaapverdië inzake sociale zekerheid (NKV) geen grondslag biedt. Geconcludeerd is dat artikel 5 van het NKV geen mogelijkheid schept de vervolgutkering te verlagen louter op de grond dat de gerechtigde zich in Kaapverdië heeft gevestigd. De toepassing van het woonlandbeginsel bij het vaststellen van de hoogte van de uitkering is hiermee in strijd.

4.7. Naar aanleiding van die uitspraak van 20 januari 2017 heeft de minister blijkens de brief van 24 mei 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 32878, nr. 18) onderzocht welke verdragen eenzelfde bepaling kennen als artikel 5 van het NKV. Dit heeft er volgens de minister toe geleid dat, behalve de reeds in 4.5 genoemde verdragen, ook de bilaterale socialezekerheidsverdragen met de Verenigde Staten van Amerika, het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot het eiland Man, Japan, Tunesië en Uruguay moeten worden aangepast. Zoals uit de onder 3.4 genoemde brief van 21 november 2017 blijkt en ook ter zitting door de Svb is verdedigd, heeft de minister bij deze keuze van belang

geacht hoe het betreffende exportartikel in de diverse verdragen is geformuleerd en wat de totstandkomingsgeschiedenis is van het verdrag. Ter zitting van de Raad is door de Svb uiteengezet dat de exportbepalingen in de verdragen die in het kader van de Wet BEU tot stand zijn gekomen, zoals ook het NIndV, in het licht van die totstandkomingsgeschiedenis moeten worden uitgelegd. Het zijn handhavingsverdragen die alleen zijn bedoeld om de exportbeperking van de Wet BEU op te heffen. Volgens de Svb ziet artikel 4 van het NIndV louter op de export van de Nederlandse uitkering waarvan de hoogte naar nationaal recht – dus met inachtneming van de woonlandfactor – is vastgesteld. Er is geen sprake van een beperking van de betaling, omdat de Svb het bedrag aan nabestaandenuitkering betaalt waarop appellante recht heeft op grond van de Anw. Dit strookt ook met de ontwikkeling in de maatschappij dat geëxporteerde uitkeringen aansluiten bij het doel dat met die uitkering wordt nagestreefd. De Wwsz is naar de mening van de Svb daarom niet in strijd met het NIndV.

4.8. De Raad volgt de Svb niet in die redenering. In artikel 4 van het NIndV is bepaald dat een beperking op de betaling van een uitkering uitsluitend op grond van het wonen in Indonesië is verboden. De reikwijdte van het begrip “beperking van de betaling” van een uitkering is niet gedefinieerd in het NIndV of in de toelichting bij het verdrag. Bij de uitleg van dit begrip komt het derhalve aan op een interpretatie conform artikel 31 en 32 van het Verdrag met Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (Trb. 1972, 51, Trb. 1985, 79). Uit artikel 31, eerste lid, Verdrag van Wenen volgt dat artikel 4 van het NIndV te goeder trouw moet worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van deze bepaling met inachtneming van de context en in het licht van het voorwerp en het doel van het verdrag. Het vierde lid van artikel 31 van het Verdrag met Wenen bepaalt dat een term in een bijzondere betekenis dient te worden verstaan als vaststaat dat dit de bedoeling van partijen is geweest.

4.9. Artikel 4 van het NIndV strekt ertoe het in de Nederlandse wetgeving neergelegde exportverbod op grond van de Wet BEU op te heffen voor uitkeringsgerechtigden die wonen in Indonesië. Hiertoe is in artikel 4 het verbod op beperking van betaling van de Nederlandse uitkering opgenomen. Bezien in de context van het verdrag is deze bepaling gericht op de export van de naar

Nederlands recht te verstrekken uitkering, zoals bepaald door de Nederlandse wetgeving ten tijde van de verdragssluiting. De toepassing van een woonlandfactor als bedoeld in de Wwsz was toen nog niet in beeld.

4.10. Uit de onder 4.4 vermelde wetsgeschiedenis bij de Wwsz blijkt dat met de invoering van die wet gestreefd is naar beperking van de export van uitkeringen naar landen buiten de Europese Unie. Ook in de notitie over het internationale (verdrags)beleid van 13 september 2016, blz 3 en 4 (Kamerstukken I 2015/16, 34052, nr. E) is door de minister verwoord, dat vanaf 2010 de tendens is om de export van uitkeringen op bepaalde onderdelen te beperken, om zo het draagvlak voor het socialezekerheidsstelsel in Nederland te behouden. Om die reden werd het woonlandbeginsel in de sociale zekerheid ingevoerd. Tegen deze achtergrond bezien, wordt dan ook geconcludeerd dat met de toepassing van de woonlandfactor op de uitkering is beoogd de export van de uitkering te beperken. Niet wordt ingezien dat dit naar de gewone betekenis daarvan niet tevens een beperking van de betaling inhoudt, die wordt verboden door artikel 4 van het NIndV.

4.11. De stelling van de SvB dat in het NIndV, net als in andere BEU-verdragen, met de woorden “beperking van de betaling van de uitkering” de mogelijkheid is opengelaten om de export van uitkeringen in ieder geval gedeeltelijk te beperken door te differentiëren in de hoogte van de uitkering waarop recht bestaat, wordt niet gevolgd. Onderkend wordt dat artikel 4 van het NIndV anders is geformuleerd dan de exportbepaling in de traditionele socialezekerheidsverdragen of het NKV. Met het in artikel 4 van het NIndV vervatte verbod op toepassing van bepalingen die strekken tot “beperking van de betaling van de uitkering” kan echter, gezien de context van het verdrag ten tijde van de verdragssluiting, niets anders zijn bedoeld dan het opleggen aan de verdragsstaten van een verplichting tot export van de volledige uitkering waarop binnen het eigen grondgebied recht zou bestaan, zonder beperkingen. Met artikel 4 van het NIndV is immers nu juist beoogd de exportbeperking op te heffen als niet wordt voldaan aan de wooneis voor het recht op uitkering. Evenmin als artikel 5 van het NKV biedt artikel 4 van het NIndV de mogelijkheid de vervolgutkering te verlagen louter op de grond dat de gerechtigde zich in Indonesië heeft gevestigd.

4.12. Zoals ook al werd opgemerkt in de onder 3.3 vermelde uitspraak van 20 januari 2017, wordt tevens van belang geacht dat in enkele bilaterale verdragen de toepassing van het woonlandbeginsel dan wel de beperking of uitsluiting van het recht op kinderbijslag mogelijk wordt gemaakt (vergelijk ook bovengenoemde brief van de minister van 3 mei 2017, p. 4). Dit zijn naast de in de uitspraak van 20 januari 2017 genoemde verdragen, onder meer het Verdrag met Thailand (artikel 4, tweede lid), Verdrag met de Uruguay (artikel 5, tweede lid) en het Verdrag met Hong Kong (artikel 4, derde lid) met betrekking tot het recht op kinderbijslag. Voorts wordt erop gewezen dat aan het Verdrag met India bij Protocol van 27 juni 2017 artikel 5a is toegevoegd, waardoor volgens de toelichting Nederland het woonlandbeginsel kan toepassen op uitkeringen die naar India worden geëxporteerd. Dat het Verdrag met India een sociaal zekerheidsverdrag is en niet alleen een handhavingsverdrag, is naar het oordeel van de Raad niet relevant bij de uitleg van de exportbepalingen zoals hier aan de orde.

4.13. Bovenstaande leidt tot de conclusie dat artikel 4 van het NIndV geen mogelijkheid schept de nabestaandenuitkering te verlagen louter op de grond dat appellante woont in Indonesië. De toepassing van het woonlandbeginsel bij het vaststellen van de hoogte van de uitkering is hiermee in strijd.

5.1. Uit 4.1 tot en met 4.13 volgt dat het hoger beroep van appellante slaagt. De aangevallen uitspraak zal, voor zover deze is aangevochten, worden vernietigd. Er is voorts aanleiding de besluiten van 11 december 2012 en 29 september 2015 te herroepen. Dit betekent dat appellante vanaf 1 januari 2013 recht heeft op betaling van een ANW-uitkering zonder toepassing van het woonlandbeginsel.

5.2. Aanleiding bestaat de SvB te veroordelen in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 49,10 wegens reiskosten.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

– vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover daarbij de rechtsgevolgen van de besluiten van 18 november 2015 en 19 november 2015 in stand zijn gelaten;

– herroept de besluiten van 11 december 2012 en 29 september 2015;

(...; red.)

NOOT

1. In het kader van de export van uitkeringen blijft de per 1 juli 2012 ingevoerde Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Wwsz) nog steeds voor juridische problemen zorgen (*Stb.* 2012, nr. 198). Met deze wet is het zogeheten woonlandbeginsel ingevoerd voor een uitkering op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de kindgebonden-budgetregeling, de Algemene nabestaandenwet (ANW) en voor de WIA-vervolguitkering op grond van de Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). Het beginsel houdt in dat de hoogte van de uitkering wordt aangepast aan de kosten van levensonderhoud van het land waar het betreffende kind (AKW, kindgebonden budget) of de verzekerde zelf (ANW, vervolg WIA) woont. Dit beginsel geldt niet voor de landen van de EU/EER en Zwitserland, onder andere omdat de exportbepaling van art. 7 Verordening (EG) 883/2004 dit verbiedt. Het geldt wel voor alle Caribische gebiedsdelen.

In de hierboven opgenomen uitspraak is de Centrale Raad van Beroep van oordeel dat de verlaging van de ANW-uitkering naar het kosten-niveau in Indonesië in strijd is met het bilateraal sociaalzekerheidsverdrag dat met dat land is gesloten. Diezelfde dag oordeelde de Centrale Raad ook in drie andere zaken dat de verlaging van de betreffende uitkering in strijd was met het gesloten sociaalzekerheidsverdrag. Het betrof hier de verlaging van een ANW-uitkering naar Zuid-Afrika (ECLI:NL:CRVB:2018:1053), een WGA-uitkering naar Thailand (ECLI:NL:CRVB:2018:1017) en een AKW-uitkering naar Indonesië (ECLI:NL:CRVB:2018:1020). Deze uitspraken passen binnen een reeks eerdere uitspraken van de Centrale Raad waarin de invoering van het woonlandbeginsel niet mogelijk werd geacht gezien de bepalingen van het bilaterale sociaalzekerheidsverdrag met het betreffende land. Toch zijn ze verrassend omdat de regering en de uitvoeringsorganen van mening waren dat de hier betreffende verdragen 'woonlandbeginsel-proof' waren.

2. Al in 2014 kwam de Centrale Raad tot het oordeel dat het woonlandbeginsel onverenigbaar was met de exportbepaling in het bilaterale sociaalzekerheidsverdrag met Marokko (NMV) (CRvB 9 mei 2014,

ECLI:NL:CRVB:2014:1466). Naar aanleiding van onder andere deze uitspraak kwam de regering tot de conclusie dat ook de bilaterale verdragen met veertien andere landen (Australië, Bosnië, Canada (Quebec), Chili, India, Israël, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Quebec, Servië, Suriname en Zuid-Korea) de toepassing van het woonlandbeginsel bij de ANW- en WGA-vervolguitkeringen in de weg staan. De bilaterale verdragen met deze landen kennen namelijk een verdragsbepaling die gelijk of strenger is dan art. 5 NMV. De regering was derhalve vastbesloten deze verdragen aan te passen. In het geval van Turkije kondigde de regering op voorhand al aan dat hier het Associatieraadsbesluit EG Turkije 3/80 in de weg stond aan de toepassing van het woonlandbeginsel, waardoor aanpassing van het bilaterale sociaalzekerheidsverdrag niet zinvol zou zijn. Dit Besluit 3/80 is overigens alleen van toepassing op de export van de ANW- en WGA-uitkeringen, niet op de AKW-uitkeringen.

Dergelijke aanpassingen blijken echter een lange adem te vergen. Op 13 september 2016 liet de minister van SZW de Eerste Kamer weten dat tot dan toe alleen met Marokko de onderhandelingen succesvol waren afgerond (zie hierover onder punt 4) en dat met India op ambtelijk niveau overeenstemming was bereikt. Met Nieuw-Zeeland en Canada bevonden de besprekingen zich op dat moment in een vergevorderd stadium (*Kamerstukken I* 2015/16, 34052, E). Inmiddels is op 6 september 2017 het protocol gepubliceerd tot wijziging van het Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek India (*Trb.* 2017, 155). Deze wijziging houdt onder andere de invoering in van een nieuw art. 5a dat als volgt luidt: "Voor zover de Nederlandse wetgeving dit vereist en niettegenstaande artikel 5, wordt het woonlandbeginsel toegepast. Dit houdt in dat de hoogte van een uitkering wordt afgestemd op het kostenniveau van het land waar de rechthebbende woont."

Begin 2017 kwam de Centrale Raad van Beroep vervolgens tot het oordeel dat de verlaging van een WGA-vervolguitkering op grond van het woonlandbeginsel ook in strijd was met art. 5 van het bilaterale Verdrag met Kaapverdië (NKV) (CRvB 20 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:304, «JV» 2017/71). Lid 1 van dit artikel luidt: "Tenzij in dit Verdrag anders wordt bepaald, worden de

uitkeringen bij invaliditeit of ouderdom of de uitkeringen aan nabestaanden, de renten bij arbeidsongevallen of beroepsziekten, de uitkeringen bij overlijden en de kinderbijslagen verkregen op grond van de wetgeving van een van de Verdragsluitende Partijen, aan de uitkeringsgerechtigden verstrekt, ook indien zij hun woonplaats op het grondgebied van de andere Partij vestigen.”

De Raad zag geen aanknopingspunten voor een uitleg waarbij het deels niet verstrekken van een verkregen uitkering op grond van art. 5 NKV is toegestaan en het geheel niet verstrekken van een dergelijke uitkering niet is toegestaan, zoals het UWV had betoogd. Hoewel art. 5 NKV niet identiek was aan art. 5 van het verdrag inzake sociale zekerheid tussen Nederland en Marokko (NMV), dat niet alleen het intrekken doch ook expliciet het verminderen, wijzigen of schorsen van de uitkering wegens het wonen in het andere verdragsland uitsluit, kan art. 5 NKV volgens de Centrale Raad niet anders worden uitgelegd dan dat een uitkering waarop dit artikel betrekking heeft en ten aanzien waarvan de betrokkene aan alle ontstaansvoorwaarden voldoet, zonder aanpassingen aan een gerechtigde in het andere verdragsland moet worden verstrekt. Hierbij is volgens de Centrale Raad ook van belang dat in andere bilaterale socialezekerheidsverdragen wel is vastgelegd dat de uitkering kan worden aangepast aan het kostenniveau van het woonland of dat de export verdergaand kan worden beperkt of uitgesloten. De CRvB verwijst daarbij expliciet naar art. 35a en 35b NMV en art. 5 lid 3 van het Verdrag inzake sociale zekerheid tussen Nederland en Egypte.

Naar aanleiding van deze uitspraak van de CRvB liet de minister van SZW in mei 2017 de Tweede Kamer weten dat deze uitspraak ook gevolgen heeft voor de uitleg van de bilaterale socialezekerheidsverdragen met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk (met betrekking tot het eiland Man), Japan, Tunesië en Uruguay. Vanaf de datum van de uitspraak wordt het woonlandbeginsel niet meer toegepast voor deze landen. Voor personen die in bezwaar of beroep zijn gegaan is met terugwerkende kracht het woonlandbeginsel ongedaan gemaakt (*Kamerstukken II 2016/17, 32878, 18*). In plaats van minder waren er nu dus weer meer verdragen die alsnog zullen moeten worden aangepast. Daar komen op grond van de uitspraken van 5 april 2018 nu ook

Indonesië, Zuid-Afrika en Thailand bij. In de verdragen met deze landen was om het absolute exportverbod van de in 2000 ingevoerde Wet beperking export uitkeringen op te heffen een bepaling opgenomen dat elke beperking van de *betaling* van een uitkering buiten Nederland niet van toepassing was op de uitkeringsgerechtigden of hun gezinsleden die in respectievelijk Indonesië, Zuid-Afrika of Thailand leven of wonen. De stelling van de uitvoeringsorganen SVB en UWV dat hiermee de mogelijkheid is opengelaten om te differentiëren in de *hoogte* van de te exporteren uitkering, wordt door de Centrale Raad niet gevolgd. Met deze bepaling kan gezien de context van het verdrag ten tijde van verdragsluiting niets anders zijn bedoeld dan het opleggen van een verplichting tot export van de volledige uitkering, aldus de Raad (zie r.o. 4.11).

3. De relevantie van het woonlandbeginsel voor de AKW en het kindgebonden budget is inmiddels verminderd gezien de per 1 januari 2015 voor nieuwe gevallen en per 1 juli 2015 voor bestaande gevallen van kracht geworden wet die de volledige stopzetting van de export van kinderbijslaguitkeringen naar landen buiten Nederland regelt, waarbij de EU/EER/Zwitserland en zijn uitgezonderd (Wet herziening exportbeperking kinderbijslag, *Stb.* 2014, 238, en 346, en 421). Voor de Caribische gebiedsdelen geldt wel het woonlandbeginsel, in casu met een woonlandfactor van zeventig of tachtig procent. Om deze stopzetting daadwerkelijk te effectueren moeten echter ook hier verschillende bilaterale verdragen worden aangepast. Het betreft hier de verdragen met de volgende achttien landen: Australië, Bosnië, Canada (Quebec), Filippijnen, Indonesië, Israël, Kaapverdië, Kosovo, Marokko, Monaco, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Servië, Suriname, Tunesië, Verenigde Staten, Zuid-Afrika en Zuid-Korea. Met Monaco en de Filipijnen zijn de onderhandelingen inmiddels succesvol afgerond en met Kaapverdië is ambtelijk overeenstemming bereikt. En ook hier bevinden de besprekingen met Nieuw-Zeeland en Canada zich in een vergevorderd stadium. In ieder geval is er volgens de regering geen recht op export van AKW meer mogelijk naar: Argentinië, Belize, Bolivia, Botswana, Brazilië, Costa Rica, Chili, Ecuador, Egypte, Hong Kong, Jordanië, Gambia, Macedonië, Mali, Mexico, Panama, Paraguay,

Thailand, Turkije en Uruguay – omdat de verdragen met die landen deze exportbeperking toestaan of inmiddels al zijn opgezegd.

Wat Turkije betreft is de mogelijkheid van volledige exportbeperking van de AKW overigens nog niet geheel zeker en hangt het af van de interpretatie die de rechter aan de tekst van art. 33 van het bilaterale socialezekerheidsverdrag tussen Nederland en Turkije zal geven. In dit art. 33 is bepaald dat Turkse werknemers die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Turkije verblijven of worden opgevoed, recht op kinderbijslag hebben onder dezelfde voorwaarden als Nederlanders. Deze bepaling kan zowel ruim als beperkt worden uitgelegd. Zowel de Rechtbank Gelderland (4 augustus 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:4323) als de Rechtbank Den Haag (22 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13379) hebben deze bepaling zodanig uitgelegd dat betrokkene geen recht heeft op kinderbijslag aangezien ook personen met alleen de Nederlandse nationaliteit geen recht op kinderbijslag hebben indien hun kind niet in Nederland en buiten de EU woont (in casu Turkije). Er is nog geen definitief oordeel van de Centrale Raad van Beroep in dit verband.

4. Het bilaterale socialezekerheidsverdrag met Marokko kent een opmerkelijke geschiedenis. In oktober 2014 besloot de regering om dit verdrag in zijn geheel op te zeggen, omdat de Marokkaanse regering op geen enkele wijze wilde meewerken aan aanpassing van het verdrag. Deze opzegging zou een volledige stop op de export van alle socialezekerheidsuitkeringen, de AOW-uitkering uitgezonderd, naar Marokko tot gevolg hebben gehad (*Kamerstukken II 2014/15, 34052, 1 e.v.*). De stopzetting zou overigens alleen hebben gegolden voor nieuwe gevallen, dat wil zeggen voor aanspraken die zijn ontstaan nadat het verdrag daadwerkelijk was opgezegd. Op 29 september 2015 liet de minister van SZW de Tweede Kamer evenwel weten dat er alsnog een politiek akkoord met Marokko was bereikt om dit socialezekerheidsverdrag aan te passen, waardoor opzegging van de baan was. Toen Marokko echter daarna als aanvullende eis stelde dat de export van uitkeringen ook moest plaatsvinden naar personen die in de Westelijke Sahara woonachtig waren, stemde het parlement alsnog in met het opzeggen van het verdrag. Op 22 februari 2016 werd in het *Staatsblad* (nr. 77) de Wet tot goedkeuring van het voorne-

men tot opzegging van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko en het Administratief Akkoord betreffende de wijze van toepassing van dit verdrag gepubliceerd. Op 5 juni 2016 deed de minister de Kamer echter mee dat op de valreep alsnog een akkoord was bereikt over de aanpassing van het bilaterale socialezekerheidsverdrag (*Kamerstukken II 2015/16, 34489, 1 en Kamerstukken II 2015/16, 34052, 23*) In het protocol tot wijziging van het verdrag zou een definitie van het grondgebied van Marokko worden opgenomen, waardoor export naar de Westelijke Sahara is uitgesloten.

De overeengekomen aanpassing houdt in dat het woonlandbeginsel vanaf 1 oktober 2016 alsnog wordt ingevoerd voor nieuwe nabestaandenuitkeringen en WGA-vervolguitkeringen door een vermindering met een vast percentage van tien procent, dat dus veel minder is dan de oorspronkelijke vermindering die Nederland met de voor Marokko geldende woonlandfactor van veertig procent (en per 1 januari 2018 zelfs vijftig procent) voor ogen stond. Ten aanzien van de export van kinderbijslaguitkeringen naar Marokko is afgesproken dat het recht op export van kinderbijslag voor nieuwe gerechtigden niet meteen stopt maar tot 1 januari 2021 behouden blijft, waarbij het percentage ieder jaar met tien procent zal worden verminderd tot maximaal een vermindering van veertig procent in 2019 en 2020. Er ontstaat geen recht meer op kinderbijslag voor kinderen die wonen in Marokko en waarvoor het recht zou ingaan in de periode gelegen op of na 2 januari 2021. Daarnaast is een compensatieregeling afgesproken die strekt tot het toekennen van een financiële tegemoetkoming van personen die voor 1 juli 2012 (datum inwerkingtreding Wet woonlandbeginsel) recht hadden op een ANW-, AKW- of WGA-vervolguitkering en geen rechtsmiddel hebben aangewend tegen de toepassing van het woonlandbeginsel (*Trb.* 2016, 122).

Opmerkelijk is verder dat ook de Toeslagenwet-uitkering exporteerbaar blijft waar dat voor andere landen niet het geval is. Voor oude gevallen blijft deze zelfs volledig exporteerbaar en ook voor nieuwe gerechtigden vanaf 1 oktober 2016 blijft de export mogelijk hoewel deze dan ieder jaar met tien procent zal worden verminderd tot een maximale vermindering van veertig procent

in 2019. Voorwaar geen slecht onderhandelingsresultaat van de kant van Marokko. De aanvullende overeenkomst (en het protocol) met Marokko zijn per 1 september 2017 officieel in werking getreden, maar werden voorlopig al vanaf 1 oktober 2016 toegepast (Stb. 2017, nr. 209).

P.E. Minderhoud,
Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit
Nijmegen

132

Rechtbank Den Haag zp Rotterdam
13 april 2018, nr. NL18.5385,
ECLI:NL:RBROT:2018:2981
(mr. Van Velzen)

**Aanvraag, asiel. Thailand. Ambtsbericht.
Vluchtelingenverdrag, gronden.**

[Vluchtelingenverdrag art. 1A; Awb art. 3:2;
IND Werkinstructie 2014/10]

Kritiek op Thais koningshuis; politieke overtuiging
of majesteitsschennis.

Eiseres wijst er terecht op dat de SvJ&V bij de beoordeling van het risico dat eiseres stelt te lopen wanneer zij als privépersoon aan haar politieke overtuiging uiting geeft (zonder dat zij daarin terughoudend is) niet op kenbare wijze landeninformatie heeft betrokken. Op grond van art. 3:2 Awb en WI 2014/10 volgt dat beoordeling plaatsvindt op grond van informatie uit andere objectieve bronnen als geen algemeen ambtsbericht beschikbaar is (zoals voor Thailand geldt). Hierbij moet met name worden gedacht aan ambtsberichten van andere landen en rapporten van internationale organisaties en NGO's (par. 3.2.1.2 WI 2014/10).

Omdat eiseres haar gestelde vrees dat zij in Thailand zal worden vervolgd wanneer zij voor haar politieke overtuiging uitkomt heeft onderbouwd en de SvJ&V die onderbouwde stelling in strijd met WI 2014/10 niet op grond van landeninformatie heeft beoordeeld, heeft verweerder het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en is hij daarin niet deugdelijk gemotiveerd ingegaan op de gestelde vrees van eiseres door enkel te stellen dat majesteitsschennis zowel in Nederland als in Thailand strafbaar is, dat daarom van haar

mag worden verwacht dat zij zich daarvan onthoudt en dat haar rol en invloed als politiek activist niet geloofwaardig zijn. Verweerder gaat hiermee immers voorbij aan de wijze waarop de Thaise autoriteiten volgens de landeninformatie van objectieve bronnen de strafbaarstelling van majesteitsschennis in de praktijk toepassen. Door de vrijheid van eiseres om haar politieke overtuiging te uiten op te vatten als de vrijheid om zich schuldig te maken aan majesteitsschennis en vervolgens in het besluit te overwegen "dat in het voornemen van 26 november 2017 op goede gronden is gemotiveerd dat van betrokkene wel degelijk terughoudendheid mag worden verlangd aangaande haar wens om alles maar te kunnen zeggen wat zij wil over de koning van Thailand en het Thaise koningshuis", gaat verweerder eraan voorbij dat 'politieke overtuiging' een vervolgingsgrond is in de zin van het Vluchtelingenverdrag en daarom niet op één lijn kan worden gesteld met majesteitsschennis. Beroep gegrond.

*De vreemdeling, van Thaise nationaliteit,
eiser,
gemachtigde: mr. N.C. Blomjous,
tegen
de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
verweerder,
gemachtigde: mr. Ch. R. Vink.*

Procesverloop

Bij besluit van 15 maart 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder de aanvraag van eiseres tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (asielaanvraag) afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder h, van de Vreemdelingenwet 2000 en tegen haar een inreisverbod voor de duur van twee jaren uitgevaardigd.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 4 april 2018. Eiseres is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. [tolk]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

1. Eiseres is geboren op 2 februari 1968 en heeft de Thaise nationaliteit. Op 18 februari 2016 heeft zij de asielaanvraag ingediend. Daaraan heeft zij ten grondslag gelegd dat zij door haar politieke activiteiten in Nederland in de negatieve belang-