

ECLI:NL:RBAMS:2014:50

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	10-01-2014
Datum publicatie	10-01-2014
Zaaknummer	AWB 13/4013;13/4014;13/4075;13/5181;13/5172;13/5184;13/5185;13/4733;13/3901;13/5999
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Verlaging kinderbijslag op grond van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid teruggedraaid in een aantal zaken.

Verhouding tot eerdere uitspraak van de rechtbank over de verlaging van nabestaandenuitkeringen op grond van het woonlandbeginsel (uitspraak 22 augustus 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5315). In associatierecht Turkije-Europese Unie geen volledige gelijkstelling beoogd. Aansluiting bij Duitse Bundesfinanzhof.

Beoordeling van diverse discriminatieverboden. Geen discriminatie. Verwerping beroep op het arrest Pinna. In sommige zaken ongerechtvaardigde inbreuk op eigendom.

De uitspraak heeft betrekking op zes Marokkaanse zaken, één Egyptische en drie Turkse.

MAROKKAANSE ZAKEN

De verlaging van de kinderbijslag ten behoeve van in Marokko wonende kinderen is in strijd met artikel 5, eerste lid, van het Nederlands-Marokkaans Verdrag. Op dit punt komt de uitspraak overeen met de eerdere uitspraak van de rechtbank van 22 augustus 2013 over de verlaging van nabestaandenuitkeringen op grond van het woonlandbeginsel.

Artikel 5, eerste lid, is in 2004 nog uitgebreid tot kinderbijslag en bepaalt uitdrukkelijk dat het recht op kinderbijslag niet mag worden verminderd op de grond dat de ouder of het kind in Marokko woont. In dezelfde tijd is in het verdrag met Egypte wel de mogelijkheid geopend om de hoogte van de kinderbijslag aan te passen aan het kostenniveau van het woonland van de kinderen. Er kan dan ook van worden uitgegaan dat in de relatie met Marokko er bewust voor is gekozen dat niet te doen.

De rechtbank maakt de verlaging van de kinderbijslag in deze Marokkaanse zaken dan ook ongedaan.

DE EGYPTISCHE ZAAK EN ÉÉN VAN DE MAROKKAANSE ZAKEN

De verlaging is niet in strijd met door twee eisers ingeroepen bepalingen van de Algemene Kinderbijslagwet.

TURKSE ZAKEN

De verlaging van de kinderbijslag ten behoeve van in Turkije wonende kinderen is niet in strijd met artikel 6 van Besluit 3/80. De uitspraak is hier anders dan de uitspraak van 22 augustus 2013, omdat kinderbijslag niet wordt genoemd in artikel 6 van Besluit 3/80, anders dan de nabestaandenuitkering die op 22 augustus 2013 aan de orde was.

De Turkse eisers beroepen zich op diverse andere bepalingen uit het associatierecht tussen de Europese Unie en Turkije. Veel van die bepalingen hebben betrekking op de situatie dat het gezin binnen de Europese Unie woont. Maar in de voorliggende zaken wonen zowel de kinderen als de ouders in Turkije.

Eisers doen verder vooral een beroep op de non-discriminatiebepaling van artikel 9 van de Associatieovereenkomst. Die bepaling is niet van toepassing als een specifiekere regeling ten aanzien van gelijke behandeling bestaat. Ten aanzien van sociale zekerheid is dat Besluit 3/80. Maar nu de gezinnen niet in de Europese Unie wonen, baat de non-discriminatiebepaling in artikel 3 van dat besluit eisers niet.

Het door eisers ingeroepen arrest van het Hof van Justitie van de EU in de zaak van de Europese Commissie tegen Nederland van 29 april 2010 leidt ook niet tot een toetsing aan artikel 9 van de Associatieovereenkomst.

Onder verwijzing naar een oordeel van het Duitse Bundesfinanzhof is de rechtbank verder van oordeel dat in het associatierecht geen volledige gelijkstelling van Turkse onderdanen met EU-onderdanen is beoogd.

Er is geen strijd met het Pinna-arrest van het Hof van de EU. Ook het beroep op het socialezekerheidsverdrag tussen Nederland en Turkije en op het Europees Verdrag inzake Sociale Zekerheid slaagt niet.

ALGEMENE DISCRIMINATIEVERBODEN

Er is geen sprake van strijd met de discriminatieverboden zoals die vastliggen in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

EIGENDOMSRECHT

In zijn algemeenheid is de verlaging van de kinderbijslag geen ongeoorloofde aantasting van het eigendomsrecht zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol. De maatregel dient een legitiem doel en het gekozen middel is passend. Dit ligt echter anders in de gevallen waarin de ouder in Nederland woont, met kinderen in het buitenland. Die ouder moet om voor kinderbijslag in aanmerking te komen voldoen aan de zogenoemde onderhoudseis. Dan is aansluiting bij het niveau van het woonland niet evenredig omdat de kinderbijslag wel is verlaagd, maar de minimale onderhoudsbijdrage even hoog is gebleven. De verlaging van de kinderbijslag levert dan een ongerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht op en is in strijd met artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM. Om die reden wordt de verlaging van de kinderbijslag teruggedraaid bij in Nederland wonende ouders met kinderen in het buitenland.

CONCLUSIE

Zeven van de tien beroepen worden gegrond verklaard; de drie beroepen in de Turkse zaken zijn ongegrond.

Vindplaatsen

Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

Zaaknummers:

AMS 13/4013, 13/4014, 13/4075, AMS 13/5181, 13/5172, 13/5184, 13/5185, 13/4733, 13/3901, 13/5999

uitspraak van de meervoudige kamer in de zaken tussen

1. **[eiser]** , wonende in Turkije, gemachtigde mr. N. Türkkol (13/4013)
2. **[eiser]** , wonende in Turkije, gemachtigde mr. N. Türkkol (13/4014)
3. **[eiser]** , wonende in Turkije, gemachtigde mr. N. Türkkol (13/4075)
4. **[eiser]** , wonende in Marokko, gemachtigde mr. C.A.J. de Roy van Zuydewijn (13/5181)
5. **[eiser]** , wonende in Marokko, gemachtigde mr. C.A.J. de Roy van Zuydewijn (13/5172)
6. **[eiser]** , wonende in Marokko, gemachtigde mr. C.A.J. de Roy van Zuydewijn (13/5184)
7. **[eiser]** , wonende in Marokko, gemachtigde mr. C.A.J. de Roy van Zuydewijn (13/5185)
8. **[eiser]** , wonende te Amsterdam, gemachtigde mr. C.A.J. de Roy van Zuydewijn (13/4733)
9. **[eiser]** , wonende te Amsterdam, gemachtigde mr. M.H. Klijnstra (13/3901)
10. **[eiser]** , wonende te Amsterdam, gemachtigde mr. M.H. Klijnstra (13/5999)

en

de raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (Svb), verweerder
(gemachtigden mr. M.M.W. van der Ent-Eltink en J.Y. van den Berg).

Procesverloop

Bij besluiten van 8 januari 2013, 14 januari 2013, 6 februari 2013, 22 februari 2013, 12 april 2013, 18 april 2013 en 19 augustus 2013 heeft verweerder eisers meegedeeld dat het bedrag van de aan hen toegekende kinderbijslag met ingang van 1 januari 2013 is aangepast aan het kostenniveau van het land waar zij wonen.

Bij besluiten van 5 juli 2013, 11 juli 2013, 15 juli 2013, 2 augustus 2013 en 1 oktober 2013 (de bestreden besluiten) heeft verweerder de tegen bovengenoemde besluiten gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Eisers hebben tegen deze besluiten tijdig beroep ingesteld.

Verweerder heeft verweerschriften ingediend. Bij brief van 14 november 2013 heeft verweerder een aantal door de rechtbank gestelde vragen beantwoord.

De rechtbank heeft de zaken gevoegd behandeld ter zitting van 3 december 2013.

Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden.

Overwegingen

1. feiten en omstandigheden

1.1 Eisers in alle zaken ontvingen al kinderbijslag vóór de inwerkingtreding van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid op 1 juli 2012. Ingevolge deze wet is onder meer artikel 12 van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) gewijzigd. Dit artikel luidt sindsdien als volgt:

1. Het basiskinderbijslagbedrag over een kalenderkwartaal bedraagt € 273,78 per kind.
2. Het basiskinderbijslagbedrag bedraagt voor een kind dat woont buiten Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland, een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het bedrag, genoemd in het eerste lid. Het percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar het kind woonachtig is en dat van Nederland. Het percentage bedraagt maximaal 100.

In de Bijlage bij de Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 is het percentage bedoeld in lid 2 voor Turkije en Marokko vastgesteld op 60% en voor Egypte op 40%.

1.2 In juli 2012 heeft verweerder eisers geïnformeerd over de verwachte aanpassing van het bedrag van de kinderbijslag aan het kostenniveau van hun woonland. De verlaging zal na een overgangstermijn van een half jaar ingaan op 1 januari 2013.

1.3 Ter zitting is naar voren gekomen dat (de meeste) eisers een inkomen genieten tussen € 13.000 en € 20.000 per jaar.

1.4 Tevens is ter zitting gebleken dat het actuele recht op kinderbijslag van eisers – naar ter zitting door verweerder desgevraagd is meegedeeld en door eisers niet is weersproken – (mede) berust op nationaalrechtelijke gronden (de vanaf 1 januari 2000 voortgezette verzekering voor kinderbijslag op grond van artikel 7c, eerste lid, van de AKW).

2. beoordeling van de beroepen

2.1 De te beoordelen beroepen betreffen het recht op kinderbijslag van ouders ten behoeve van hun kinderen die wonen in een land buiten de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland (hierna gezamenlijk ook aangeduid als: de Europese Zone). Het betreft de woonlanden Marokko, Egypte en Turkije.

2.2 De rechtbank zal hierna onder 3 tot en met 7 aan de hand van de voor specifieke zaken aangedragen beroepsgronden ingaan. Daarna zal onder 8 en 9 worden ingegaan op meer algemene beroepsgronden die in alle zaken aan de orde zijn.

Met betrekking tot Marokko,

de zaken[eiser] (13/5181), [eiser] (13/5172), [eiser] (13/5184), [eiser] (13/5185), [eiser] (13/4733) en [eiser] (13/3901)

3.1 Gebleken is dat het dossier in de zaak[eiser] een onjuist primair besluit bevat. Ter zitting heeft verweerder het juiste, op de verlaging van de kinderbijslag betrekking hebbende primaire besluit van 22 februari 2013 overgelegd. Het tegen dat besluit gerichte bezwaarschrift is tijdig ingediend.

3.2 Eisers hebben zich onder meer op het standpunt gesteld dat de verlaging van de kinderbijslag in strijd is met artikel 5 van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (hierna: NMV), en met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel van dat verdrag en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR). Het beroep op artikel 65 van de Euromediterrane Overeenkomst hebben zij ter zitting ingetrokken.

3.3 Artikel 5, eerste lid, van het NMV luidt als volgt:

De uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid, bij ouderdom of aan nabestaanden, de uitkeringen bij overlijden en de kinderbijslagen verkregen op grond van de wettelijke regelingen van een van de Verdragsluitende Partijen, kunnen op generlei wijze worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende of het kind woont op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Partij dan die op het grondgebied waarvan het orgaan dat de uitkering verschuldigd is, zich bevindt.

3.4 De rechtbank stelt allereerst vast dat dit artikel eveneens aan de orde was in door haar eerder beoordeelde beroepen over de verlaging van nabestaandenuitkeringen op grond van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid. In haar uitspraak van 22 augustus 2013 (ECLI:NL:RBAMS:2013:5315) heeft zij overwogen dat artikel 5, eerste lid, van het NMV in duidelijke bewoordingen de vermindering enz. van de daarin genoemde uitkeringen, waaronder nabestaandenuitkeringen, verbiedt op grond van het feit dat de rechthebbende of het kind woont op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Partij dan die op het grondgebied waarvan het orgaan dat de uitkering verschuldigd is, zich bevindt. De rechtbank heeft daarbij verwezen naar de overwegingen eerder in die uitspraak ten aanzien van artikel 6 van Besluit 3/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen van de Lid-Statens der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden (Besluit 3/80), dat op het gebied van nabestaandenuitkeringen dezelfde tekst bevat.

3.5 Artikel 5, eerste lid, van het NMV heeft uitdrukkelijk ook betrekking op kinderbijslagen. Gelet op de duidelijke bewoordingen van dit artikellid ziet de rechtbank dan ook geen aanleiding om in onderhavige zaken ten aanzien van de verlaging van kinderbijslag tot een ander oordeel te komen dan eerder ten aanzien van de verlaging van een nabestaandenuitkering. Hierbij betreft de rechtbank tevens dat de uitbreiding van het artikel tot kinderbijslagen eerst in werking is getreden op 14 september 2004, in een tijd waarin -naar de rechtbank bekend is- in andere bilaterale verdragen (zie bijvoorbeeld het verdrag inzake sociale zekerheid tussen Nederland en Egypte, het NEV) juist de mogelijkheid is geopend om de hoogte van de kinderbijslag aan te passen aan het kostenniveau van het woonland van de kinderen (zie artikel 5, derde lid van het NEV). De rechtbank gaat er daarom van uit dat het de uitdrukkelijke bedoeling was van verdragspartijen om het exportgebod van artikel 5 van het NMV ook van toepassing te laten zijn op kinderbijslag, en dat de Verdragspartijen niet hebben beoogd om toepassing van het woonlandbeginsel via deze exportbepaling mogelijk te maken.

3.6 Hieruit volgt reeds dat de rechtbank, onder verwijzing naar de genoemde uitspraak van 22 augustus 2013, de beroepen in de zaken 13/5181, 13/5172, 13/5184, 13/5185, 13/4733 en 13/3901 gegrond zal verklaren wegens strijd met artikel 5, eerste lid, van het NMV.

Met betrekking tot Egypte, de zaak [eiser] (13/5999)

4.1 Eiser heeft zich in beroep op het standpunt gesteld dat de verlaging van de kinderbijslag in strijd is met de artikelen 7 en 7b van de AKW, met bepalingen van het Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Arabische Republiek Egypte (NEV), met artikel 1 van het Eerste Protocol, artikel 14 van het EVRM en artikel 26 van het IVBPR.

Het beroep op bepalingen van het NEV is ter zitting niet gehandhaafd, zodat de rechtbank daarover niet zal oordelen.

4.2 Artikel 7, eerste lid, van de AKW luidt als volgt:

De verzekerde heeft overeenkomstig de bepalingen van deze wet recht op kinderbijslag voor een kind dat:

- a. jonger is dan 16 jaar en tot zijn huishouden behoort, of
- b. jonger is dan 18 jaar en door hem in belangrijke mate wordt onderhouden.

Artikel 7b, eerste en tweede lid, van de AKW luiden als volgt:

1. Geen recht op kinderbijslag heeft de verzekerde die op de eerste dag van een kalenderkwartaal niet in Nederland woont. Evenmin heeft de verzekerde recht op kinderbijslag ten behoeve van het kind, indien dat kind op de eerste dag van een kalenderkwartaal niet in Nederland woont.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de verzekerde dan wel het kind op de eerste dag van een kalenderkwartaal woont in een land waarin op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op kinderbijslag kan bestaan.

4.3 Eiser heeft deze bepalingen van de AKW ingeroepen ter onderbouwing van de stelling dat in Nederland wonende personen met de Egyptische of Marokkaanse nationaliteit recht hebben op kinderbijslag ongeacht de woonplaats van hun kinderen.

4.4 De rechtbank overweegt dat de artikelen 7, eerste lid, en 7b, tweede lid, weliswaar het recht op kinderbijslag betreffen maar dat deze niets zeggen over de omvang van dit recht. De omvang van de aanspraak is nader geregeld in (onder meer) artikel 12 van de AKW.

Ook overigens ziet de rechtbank niet dat sprake is van strijd met artikel 7b. De rechtbank stelt vast dat verweerder onder verwijzing naar artikel 5, derde lid, van het NEV juist toepassing heeft gegeven aan het tweede lid van artikel 7b van de AKW.

4.5 Voor zover eiser heeft bedoeld te betogen dat uit de artikelen 7 en 7b voortvloeit dat het woonlandbeginsel niet mag worden toegepast op personen met de Egyptische of Marokkaanse nationaliteit die in Nederland wonen, overweegt de rechtbank dat de tekst van die bepalingen daarvoor geen steun biedt. Uit de omstandigheid dat het eerste lid van artikel 7b na een bepaling met betrekking tot een niet in Nederland woonachtige ouder, ook nog een speciale bepaling kent met betrekking tot een niet in Nederland woonachtig kind, blijkt veeleer dat de wetgever er bewust voor heeft gekozen om in Nederland wonende ouders met in het buitenland woonachtige kinderen juist uit te sluiten van het recht op kinderbijslag.

4.6 Dit betekent dat het beroep op bepalingen van de AKW niet slaagt.

Met betrekking tot Turkije,

de zaken[eiser] (13/4013), [eiser] (13/4014) en[eiser] (13/4075)

5.1 Bij de beoordeling van deze beroepen betreft de rechtbank de volgende regelgeving.

Besluit 3/80

Artikel 2

Dit besluit is van toepassing:

- op werknemers op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van Turkije zijn,
- op de gezinsleden van deze werknemers die op het grondgebied van een van de lidstaten wonen,
- op de nagelaten betrekkingen van deze werknemers.

Artikel 3, eerste lid

1. 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.

Artikel 4, eerste lid

1. Dit besluit is van toepassing op alle wettelijke regelingen betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:
 - a. a) prestaties bij ziekte en moederschap;
 - b) prestaties bij invaliditeit, met inbegrip van die tot instandhouding of verbetering van de verdien capaciteit;
 - c) uitkeringen bij ouderdom;
 - d) uitkeringen aan nagelaten betrekkingen;
 - e) prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten;
 - f) uitkeringen bij overlijden;
 - g) werkloosheidsuitkeringen;
 - h) gezinsbijslagen.

Artikel 6, eerste lid

1. Tenzij in dit besluit anders is bepaald, kunnen de uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom of de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen alsmede de renten bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, verkregen op grond van een wettelijke regeling van een of meer 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.

Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (hierna: de Associatieovereenkomst)

Artikel 8

Teneinde de in artikel 4 genoemde doelstellingen te verwezenlijken, stelt de Associatieraad voor de aanvang van de overgangsfase, en volgens de in artikel 1 van het Voorlopige Protocol vermelde procedure, de voorwaarden van, de wijze waarop en het ritme voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen vast betreffende de in het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap bedoelde onderwerpen die in aanmerking genomen moeten worden, met name die welke zijn bedoeld in deze Titel, alsmede elke vrijwaringsclausule die dienstig zou kunnen blijken.

Artikel 9

De Overeenkomstsluitende Partijen erkennen, dat binnen de werkingssfeer van de Overeenkomst, en onverminderd de bijzondere bepalingen die krachtens artikel 8 zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden, overeenkomstig het in artikel 12 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap vermelde beginsel.

Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst

Artikel 39

1. Vóór het einde van het eerste jaar na de inwerkingtreding van dit Protocol, stelt de Associatieraad bepalingen vast ter zake van de sociale zekerheid ten behoeve van werknemers van Turkse nationaliteit die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en ten behoeve van hun binnen de Gemeenschap woonachtige gezinnen.
2. Door deze bepalingen dient het de werknemers van Turkse nationaliteit mogelijk te worden gemaakt om, volgens nader te bepalen regels, de periodes waarin zij verzekerd of werkzaam waren in de verschillende Lid-Staten, bijeen te tellen voor wat betreft ouderdoms-, overlijdens- en invaliditeitspensioenen, alsmede de gezondheidszorg voor de werknemer en zijn binnen de Gemeenschap woonachtig gezin. Deze bepalingen kunnen voor de Lid-Staten van de Gemeenschap geen verplichting vormen om de perioden in aanmerking te nemen waarin zij in Turkije verzekerd of werkzaam waren.
3. Bovengenoemde bepalingen dienen het mogelijk te maken, de uitbetaling van de gezinstoelagen te waarborgen wanneer het gezin van de werknemer woonachtig is binnen de Gemeenschap.
4. De ouderdoms-, overlijdens- en invaliditeitspensioenen die zijn verworven op grond van bepalingen uit hoofde van toepassing van lid 2 moeten naar Turkije kunnen worden uitgevoerd.
5. De in dit artikel bedoelde bepalingen doen geen afbreuk aan de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit bestaande bilaterale overeenkomsten tussen Turkije en de Lid-Staten van de Gemeenschap, voor zover daarbij voor de Turkse onderdanen een gunstiger regeling is vastgesteld.

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Turkije inzake sociale zekerheid (hierna: NTV)

Artikel 3, eerste lid

1. De bepalingen van dit Verdrag zijn van toepassing op de werknemers of met hen gelijkgestelden, op wie de wettelijke regeling van één der Verdragsluitende Partijen van toepassing is of geweest is en die onderdaan zijn van één van die Partijen, alsmede op hun gezinsleden en hun nagelaten betrekkingen.

Artikel 33, eerste lid

1. Turkse werknemers die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Turkije verblijven of worden opgevoed, hebben recht op kinderbijslag onder dezelfde voorwaarden als Nederlandse werknemers.

Europees Verdrag inzake sociale zekerheid (hierna: EVSZ)

Artikel 8, eerste lid

1. Tenzij in dit Verdrag anders wordt bepaald, hebben personen die op het grondgebied van een Verdragsluitende Partij wonen en op wie het Verdrag van toepassing is, de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van iedere Verdragsluitende Partij onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van laatstbedoelde Partij.

Artikel 59, leden 2 en 3

2. Personen, op wie de wettelijke regeling van een Verdragsluitende Partij van toepassing is, die kinderen hebben die op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Partij wonen of worden opgevoed, hebben voor deze kinderen recht op kinderbijslagen waarin de wettelijke regeling van de eerste Partij voorziet, alsof die kinderen op het grondgebied van deze Partij woonden of werden opgevoed.
- 3.

In het in het vorige lid bedoelde geval mag het bedrag van de kinderbijslagen evenwel worden beperkt tot het bedrag van de kinderbijslagen waarin de wettelijke regeling van de Verdragsluitende Partij op het grondgebied waarvan de kinderen wonen of worden opgevoed, voorziet.

- 5.2 Eisers hebben zich in beroep op het standpunt gesteld dat de verlaging van de kinderbijslag in strijd is met diverse internationaalrechtelijke bepalingen. Zij hebben zich daarbij beroepen op een aantal van de hiervoor vermelde artikelen, op de arresten van het Hof van Justitie van de EU in de zaken *Sürül* (zaaknummer C-262/96), *Akdas* (C-485/07) en *Pinna* (41/84), op artikel 1 van het Eerste Protocol en op diverse non-discriminatiebepalingen.

Het associatierecht

- 5.3 De rechtbank overweegt dat een aantal van de bepalingen waar eisers zich op hebben beroepen uitsluitend betrekking hebben op in de Europese Unie woonachtige personen of gezinnen. Dit betreft in elk geval artikel 3, eerste lid van Besluit 3/80 en artikel 39, derde lid, van het Aanvullend Protocol. Laatstgenoemd artikel, dat de basis vormt voor Besluit 3/80, geeft in het derde lid specifiek ten aanzien van gezinsbijslagen de bedoeling weer van de bepalingen van dit Besluit, te weten het mogelijk maken de uitbetaling van de gezinstoelagen te waarborgen wanneer het gezin van de werknemer woonachtig is binnen de Gemeenschap.

Nu noch betrokkenen zelf noch hun kinderen woonachtig zijn in een lidstaat van de Europese Unie, kan het beroep op deze bepalingen reeds daarom niet slagen. Het arrest in de zaak *Sürül* maakt dit niet anders, nu in die zaak sprake was van een Turkse werknemer die met zijn gezin in Duitsland (een lidstaat van de Unie) woonde, en die daarmee, anders dan eisers, viel onder de situaties die artikel 39, derde lid van het Aanvullend Protocol en artikel 3, eerste lid van Besluit 3/80 beoogden te regelen.

- 5.4 Voor zover eisers zich hebben beroepen op artikel 6 van Besluit 3/80 (de exportbepaling) overweegt de rechtbank dat dit artikel geen betrekking heeft op kinderbijslag. Dat betekent dat, anders dan in de meergenoemde uitspraak van deze rechtbank van 22 augustus 2013 waarin de verlaging van nabestaandenuitkeringen aan de orde was, dit artikel niet aan de verlaging van kinderbijslag ten behoeve van buiten de Europese Unie wonende kinderen in de weg staat. In zoverre kan ook het arrest *Akdas* eisers niet baten. In dat arrest was immers de beëindigde export van als invaliditeitsuitkeringen gekwalificeerde toeslagen aan de orde, op welke uitkeringen artikel 6 wel uitdrukkelijk van toepassing is. Het beroep op artikel 6 van Besluit 3/80 slaagt niet.

- 5.5 Zoals ter zitting ook is gebleken, ligt het zwaartepunt van de stellingen van eisers bij artikel 9 van de Associatieovereenkomst. Eisers hebben daarbij verwezen naar een tweetal publicaties van Mr. A. Durmus, het rapport "Invoering woonlandbeginsel kinderbijslag voor kinderen buiten de EU en de juridische positie van Turkse migranten", uitgebracht in februari 2010 voor het Inspraakorgaan Turken, en een artikel in *Asiel en Migrantenrecht* 2011, nr. 9 (november 2011). In laatstgenoemd artikel schrijft mr. Durmus onder meer het volgende:

"De regering heeft echter herhaaldelijk gesteld dat artikel 9 niet dezelfde werking toekomt als het non-discriminatiebeginsel uit het Unierecht omdat Turken (nog) geen vrij verkeer toekomt zoals Unieburgers, en dat daarmee de rechtspositie van Turken wezenlijk anders is. Sinds Commissie tegen Nederland van 29 april 2010 (...) is dit argument van tafel. Het Hof van Justitie heeft deze argumentatie van tafel geveegd in rechtsoverweging 67 en 68 van [zijn] arrest van 29 april 2010. Als gevolg hiervan is dan ook een rechtvaardiging voor onderscheid in de toepassing van het woonlandbeginsel in het sociale zekerheidsrecht onmogelijk."

- 5.6 In juistgenoemd arrest Commissie tegen Nederland van 29 april 2010, overweegt het Hof onder meer het volgende:

67 *De associatieovereenkomst heeft echter, zoals uit artikel 2, lid 1, ervan blijkt, tot doel de situatie van Turkse staatsburgers dichter bij de situatie van burgers van de Unie te brengen door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen en door de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrije verrichten van diensten op te heffen.*

- 68 *In dit verband bevorderen het in artikel 9 van de associatieovereenkomst neergelegde algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit en de toepassing van dit verbod op het bijzondere gebied van werknemers overeenkomstig artikel 10 van besluit nr. 1/80, de geleidelijke integratie van Turkse migrerende werknemers en van Turkse staatsburgers die zich verplaatsen om zich te vestigen of diensten aan te bieden in een lidstaat (zie in die zin, voor werknemers, arrest Wählergruppe Gemeinsam, reeds aangehaald, punt 78). (...)*
- 75 *(...) In dit verband moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden, door van Turkse staatsburgers leges voor de verlening of verlenging van verblijfsvergunningen te eisen die onevenredig zijn aan de leges die burgers van de Unie verschuldigd zijn voor soortgelijke documenten, discriminerende leges heeft opgelegd. Voor zover deze leges gelden voor Turkse werknemers of hun familieleden, voeren zij in strijd met artikel 10 van besluit nr. 1/80 een discriminerende arbeidsvoorwaarde in. Voor zover deze leges gelden voor Turkse staatsburgers die gebruik willen maken van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten krachtens de associatieovereenkomst of voor hun familieleden, zijn zij in strijd met de algemene non-discriminatiebepaling in artikel 9 van de associatieovereenkomst.*
- 5.7 In overweging 75 van het arrest Commissie tegen Nederland was aan de orde de verhouding tussen artikel 9 van de Associatieovereenkomst en Besluit 1/80.
- In andere rechtspraak van het Hof is ingegaan op de verhouding tussen artikel 9 van de Associatieovereenkomst en Besluit 3/80. In het arrest van 28 april 2004 inzake Öztürk (zaak C-373/02) heeft het Hof op dit punt het volgende overwogen:
- 49 *Artikel 9 van de Associatieovereenkomst verbiedt binnen de werkingssfeer van de overeenkomst en onverminderd de bijzondere bepalingen die door de Associatieraad zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit. Dit betekent dat artikel 9, evenals artikel 12 EG ten opzichte van de bijzondere bepalingen van het EG-Verdrag of van het afgeleide recht, niet autonoom van toepassing is indien de Associatieraad een specifiek discriminatieverbod heeft vastgesteld, zoals dat van artikel 3, lid 1, van besluit nr. 3/80 op het bijzondere gebied van de sociale zekerheid (zie in die zin arrest Kocak en Örs, reeds aangehaald, punt 36).*
- 5.8 In het arrest inzake Akdas e.a. van 26 mei 2011 (Zaak C-485/07), is het Hof (wederom) tot het oordeel gekomen dat een beroep op artikel 9 van de Associatieovereenkomst niet kon slagen. Het Hof overwoog:
- 97 *De derde door de verwijzende rechter gestelde vraag heeft in wezen betrekking op de gevolgen, in een geval zoals aan de orde in het hoofdgeding, van het in artikel 9 van de associatieovereenkomst neergelegde beginsel van gelijke behandeling, dat elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt „onverminderd de bijzondere bepalingen die [door de Associatieraad] krachtens artikel 8 [van deze overeenkomst] zouden kunnen worden vastgesteld”.*
- 98 *Volgens de rechtspraak van het Hof is artikel 3, lid 1, van besluit nr. 3/80 de uitvoering en concretisering, op het bijzondere gebied van de sociale zekerheid, van het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, zoals neergelegd in artikel 9 van de associatieovereenkomst (zie reeds aangehaald arrest Sürül, punt 64; arresten van 14 maart 2000, Kocak en Örs, C-102/98 en C-211/98, Jurispr. blz. I-1287, punt 36, en 28 april 2004, Öztürk, C-373/02, Jurispr. blz. I-3605, punt 49).*
- 99 *Uit de formulering van artikel 3, lid 1, van besluit nr. 3/80 blijkt dat deze bepaling van toepassing is „behoudens bijzondere bepalingen van dit besluit”.*
- 100 *Artikel 6, lid 1, eerste alinea, van dit besluit vormt een dergelijke bijzondere bepaling. Het Hof heeft zich in het kader van de eerste en de tweede vraag reeds over de strekking ervan uitgesproken.*
- 101 *Gelet op een en ander, moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 9 van de associatieovereenkomst niet van toepassing is op een situatie als aan de orde in het hoofdgeding.*

- 5.9 De rechtbank hanteert deze overwegingen van het Hof als beoordelingskader, en stelt vervolgens vast dat artikel 9 van de Associatieovereenkomst niet autonoom van toepassing is indien de Associatieraad een specifiek discriminatieverbod heeft vastgesteld, zoals dat van artikel 3, eerste lid, van Besluit 3/80 op het bijzondere gebied van de sociale zekerheid.

- 5.10. De rechtbank stelt vervolgens vast dat de bestreden besluiten zich bevinden binnen het toepassingsbereik van Besluit 3/80. Naar ter zitting is bevestigd, zijn alle eisers in deze zaken in Turkije wonende personen die destijds als werknemer naar Nederland zijn gekomen. Zij vallen als Turkse onderdanen op wie de Nederlandse wetgeving van toepassing is geweest onder de in artikel 2 van dat besluit omschreven personele werkingsfeer. De in geding zijnde kinderbijslag vormt verder een gezinsbijslag als genoemd in artikel 4 van dat besluit.
- 5.11 Evenals het Hof heeft geoordeeld in het arrest Akdas, en in het verlengde van de arresten inzake Öztürk en Commissie tegen Nederland, ziet de rechtbank geen grond om artikel 9 van de Associatieovereenkomst in deze zaken toepasselijk te achten. Uit voormelde rechtspraak blijkt immers dat niet beslissend is of de concrete bijzondere discriminatiebepalingen eenzelfde bescherming bieden als artikel 9 van de Associatieovereenkomst, maar of specifieke discriminatiebepalingen zijn vastgesteld door de Associatieraad voor het betreffende bijzondere gebied (zoals de sociale zekerheid).
- 5.12 De rechtbank wijst ook op de overwegingen 48 tot en met 50 in het oordeel van het Duitse Bundesfinanzhof (BFH) van 15 juli 2010 in zaak III R 6/08 (te vinden op <http://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bfh&Art=en&nr=22663>) en de hierin gegeven uitleg van het systeem van Besluit 3/80. De overwegingen komen erop neer dat het specifiek op kinderbijslag betrekking hebbende artikel 18 van Besluit 3/80 uitsluitend verwijst naar artikel 72 van Verordening 1408/71 en niet naar de artikelen 73 en 74. Het ziet derhalve wel op samentelling van verzekeringstijdvakken maar niet op de gelijkstelling van woonplaats. Ten aanzien van kinderen die in Turkije wonen geldt dan ook niet de fictie dat zij worden geacht in Nederland te wonen. Deze uitleg vindt volgens het BFH steun in artikel 39, derde lid, van het Aanvullend Protocol.

Naar het oordeel van het BFH hebben de voorschriften van het Associatierecht op het gebied van de sociale zekerheid niet tot doel een volledige gelijkstelling van Turkse onderdanen met onderdanen van EU-lidstaten te bewerkstelligen. De rechtbank onderschrijft de overwegingen en het oordeel van het BFH en neemt die over. De stelling van eisers dat artikel 9 van de Associatieovereenkomst alsnog aanvullende bescherming zou dienen te bieden gaat wél uit van een volledige gelijkstelling, en wordt daarom door de rechtbank niet gevolgd.

Het arrest Pinna

- 6.1 Ook het beroep van eisers op het arrest Pinna van 15 januari 1986 (zaak 41/84) kan niet slagen. In dit arrest heeft het Hof, voorzover hier van belang, het volgende overwogen:

4 (...) *De litigieuze beslissing is kennelijk gebaseerd op artikel 73, lid 2, van Verordening nr. 1408/71, dat bepaalt:*

“de werknemer op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing is, heeft voor zijn gezinsleden die op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan Frankrijk wonen, recht op de kinderbijslagen waarin voorzien is door de wettelijke regeling van de Staat op het grondgebied waarvan deze gezinsleden wonen; de werknemer moet voldoen aan de voorwaarden inzake het verrichten van arbeid waarvan de Franse wettelijke regeling het recht op bijslagen afhankelijk stelt”.

5 *Nadat Pinna de zaak aanhangig had gemaakt bij de Cour de Cassation, heeft deze het Hof van Justitie verzocht zich uit te spreken over:*

1) *de geldigheid en de handhaving van artikel 73, lid 2, van Verordening nr. 1408/71 van 14 juni 1971 (...);*

20 *Wat betreft het verschil in behandeling tussen werknemers op wie artikel 73, lid 1, van toepassing is, en werknemers die onder de regeling van artikel 73, lid 2, vallen, moet worden opgemerkt dat artikel 51 EEG-Verdrag voorziet in een coördinatie en niet in een harmonisatie van de wettelijke regelingen der Lid-Statens. Artikel 51 laat derhalve verschillen bestaan tussen de sociale-zekerheidsregelingen van de Lid-Statens en bijgevolg ook in de rechten van de personen die er werkzaam zijn. Dit artikel raakt niet aan de materiele en formele verschillen tussen de sociale-zekerheidsregelingen van de onderscheiden Lid-Statens en dus ook niet aan de verschillen in de rechten van de aldaar werkzame personen.*

Het door de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag beoogde vrije verkeer van werknemers in de Gemeenschap kan evenwel gemakkelijker worden verwezenlijkt wanneer de arbeidsvoorwaarden, daaronder begrepen de sociale-zekerheidsregelingen, in de verschillende lid-staten zo nauw mogelijk bij elkaar aansluiten. Dit doel wordt daarentegen in gevaar gebracht en wordt moeilijker bereikbaar, wanneer het gemeenschapsrecht tot vermijdbare verschillen in de sociale-zekerheidsregelingen leidt. Hieruit volgt, dat de krachtens artikel 51 eeg-verdrag vastgestelde gemeenschapsregeling inzake sociale zekerheid geen bijkomende dispariteiten in het leven mag roepen naast die welke reeds voortvloeien uit het ontbreken van harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen.

- 22 *Artikel 73 van Verordening nr. 1408/71 voert voor migrerende werknemers twee verschillende stelsels in, al naargelang deze werknemers aan de Franse wettelijke regeling of aan die van een andere Lid-Staat zijn onderworpen. Bijgevolg leidt het tot andere dispariteiten dan die welke reeds uit de nationale wettelijke regelingen voortvloeien, zodat het de verwezenlijking van de in de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag genoemde doelstellingen belemmert.*
- 23 *Wat meer bepaald de geldigheid van artikel 73, lid 2, zelf betreft, moet worden vastgesteld, dat het beginsel van gelijke behandeling niet enkel openlijke discriminaties op grond van de nationaliteit verbiedt, maar ook alle verkapt vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden.*
- 24 *Dit nu is juist het geval wanneer het criterium van artikel 73, lid 2, wordt gebruikt om te bepalen welke wettelijke regeling op de gezinsbijslagen van een migrerend werknemer van toepassing is. Hoewel de Franse wettelijke regeling in de regel hetzelfde criterium toepast voor het bepalen van het recht op gezinsbijslagen van een Franse werknemer die in Frankrijk werkzaam is, heeft dit criterium voor deze groep werknemers geenszins hetzelfde belang, daar het probleem van gezinsleden die buiten Frankrijk wonen, zich hoofdzakelijk bij migrerende werknemers voordoet. Dit criterium kan derhalve de door artikel 48 EEG-Verdrag voorgeschreven gelijke behandeling niet waarborgen en mag dus niet worden aangewend in het kader van de coördinatie van de nationale wettelijke regelingen waarin artikel 51 EEG-Verdrag voorziet ter bevordering van het vrije verkeer van werknemers in de gemeenschap overeenkomstig artikel 48.*
- 25 *Hieruit volgt dat artikel 73, lid 2, van Verordening nr. 1408/71 ongeldig is, doordat het uitsluit dat aan werknemers op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing is, Franse gezinsbijslagen worden toegekend voor hun gezinsleden die in een andere lid-staat wonen.*

6.2 Dit arrest is gewezen in het kader van het recht van (thans) de Europese Unie, en niet in het kader van de associatierelatie tussen de Europese Unie en Turkije. Dat arrest kan dan ook niet zonder meer worden toegepast in die laatste relatie.

6.3 Voor zover eisers bedoeld hebben te betogen dat uit het arrest Pinna blijkt dat de enkele omstandigheid dat meer migrerende dan niet-migrerende werknemers worden getroffen door invoering van het woonlandbeginsel, tot de conclusie leidt dat sprake is van indirecte discriminatie, volgt de rechtbank eisers daarin niet. Het Hof heeft immers geconcludeerd dat een dispariteit in het coördinatierecht die ook nog leidt tot een indirect onderscheid naar nationaliteit in strijd komt met artikel 48 EEG (oud). In de sociale- zekerheidsrelatie tussen de EU en Turkije is echter geen volledig stelsel van conflictregels vastgesteld, zoals wel het geval is binnen de EU (zie bijvoorbeeld de arresten van het Hof van 12 juni 1986, Ten Holder [zaak C-302/84, overweging 21 en de aldaar aangehaalde rechtspraak] en van 10 juli 1986 inzake Luijten [zaak C-60/85, overweging 14]). Ook om die reden kan het arrest Pinna niet van toepassing worden geacht op deze relatie.

Voorts is geen volledige gelijkstelling beoogd van Turkse onderdanen met onderdanen van EU-lidstaten (zie r.o. 5.12).

NTV en EVSZ

7.1 Het beroep op bepalingen van het NTV en het EVSZ slaagt evenmin. Hiertoe overweegt de rechtbank het volgende.

7.2 De rechtbank stelt allereerst vast dat Titel I en II van het NTV (respectievelijk Algemene bepalingen en Toepasselijke wetgeving) feitelijk zijn vervangen door het EVSZ. Titel III van het NTV, die gaat over bijzondere prestaties, is wel van toepassing gebleven. Ook indien de

rechtbank ervan uitgaat dat eisers onder de personele werkingssfeer van deze verdragen vallen, is de rechtbank van oordeel dat het specifiek op kinderbijslag betrekking hebbende artikel 33 van het NTV – welk artikel deel uitmaakt van Titel III en dus van kracht is gebleven – geen grond oplevert voor een recht op kinderbijslag zoals door eisers gewenst. Dit artikel ziet op Turkse werknemers (of met hen gelijkgestelden) die werkzaam zijn in Nederland. Zoals hiervoor is vastgesteld zijn eisers woonachtig in Turkije en niet werkzaam in Nederland.

- 7.3 Ten aanzien van het beroep op artikel 8, eerste lid, van het EVSZ overweegt de rechtbank dat, zo dit al van toepassing is, dit niet tot vernietiging van de bestreden besluiten kan leiden, nu dit reeds afstuit op artikel 59, met name het derde lid daarvan, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat het bedrag van de kinderbijslag mag worden beperkt tot het niveau van de kinderbijslag in het woonland van het kind.
- 7.4 Het voorgaande leidt tot het oordeel dat de beroepsgronden die betrekking hebben op bepalingen van het associatierecht, het NTV en het EVSZ niet slagen.

Artikel 14 van het EVRM, artikel 1 van het Twaalfde Protocol en artikel 26 van het IVBPR

- 8.1 Eisers hebben zich op het standpunt gesteld dat de verlaging van de kinderbijslag vooral personen treft met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. In hun visie is daarmee sprake van een indirect onderscheid naar etnische achtergrond en nationaliteit. Verweerder heeft het standpunt ingenomen dat geen sprake is van gelijke gevallen die ongelijk worden behandeld en dat geen sprake is van ongerechtvaardigd onderscheid omdat ook personen met de Nederlandse nationaliteit (of die van een andere EU-lidstaat) geconfronteerd worden met het woonlandbeginsel als hun kind in een land buiten de Europese Zone woont.
- 8.2 In het kader van toetsing aan de gelijkebehandelingsbepalingen dient allereerst de vraag te worden beantwoord of hier sprake is van gelijke of ongelijke gevallen. Indien sprake zou zijn van (indirect) onderscheid is de vraag aan de orde of hiervoor een redelijke en objectieve rechtvaardigingsgrond bestaat.
- 8.3 Op grond van het navolgende is de rechtbank van oordeel dat geen sprake is van gelijke gevallen die ongelijk worden behandeld.

In zijn uitspraak van 16 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ4816, over de beëindiging van de export van toeslagen binnen de EU, heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op dat punt het volgende overwogen:

"Een beroep op het discriminatieverbod vereist, wil het beroep kunnen slagen, dat er sprake is van vergelijkbare gevallen. De Raad stelt voorop dat door artikel 4a van de TW een onderscheid wordt gemaakt naar woonplaats, en niet direct, naar nationaliteit. De Raad acht van belang dat het beroep op het verbod van discriminatie dat namens appellanten is gedaan in de kern ziet op een door de Staat als regelgever gemaakt onderscheid naar woonplaats, welk onderscheid zijn grond vindt in verdragsrechtelijke verplichtingen van de Staat. Uit de punten 87 en volgende van het arrest van de Grote Kamer van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 16 maart 2010, Carson, nr. 42184/05 (LJN BM6391), waar het ook ging om een onderscheid naar woonplaats, leidt de Raad af dat in zo'n geval niet gesproken kan worden van vergelijkbare gevallen, zodat van een ongeoorloofde ongelijke behandeling als bedoeld in artikel 14 van het EVRM geen sprake kan zijn. [...] De Raad concludeert dat het beroep op artikel 14 EVRM niet slaagt. Toetsing aan artikel 26 IVBPR leidt niet tot een ander resultaat."

- 8.4 Aanvullend overweegt de rechtbank dat zij onvoldoende aanknopingspunten ziet om de stelling van eisers dat het gemaakte onderscheid (tevens) moet worden gekwalificeerd als onderscheid naar etniciteit, te volgen. Dat gestelde onderscheid is ook niet onderbouwd.
- 8.5 Ten aanzien van het gestelde indirect onderscheid naar nationaliteit, en de vraag of dit gerechtvaardigd is, overweegt de rechtbank voorts dat moet worden beoordeeld of het doel dat met de maatregel is gediend, een rechtvaardigingsgrond oplevert, en of het gekozen middel om het doel te bereiken passend is.

- 8.6 Wat het doel van de invoering van het woonlandbeginsel betreft heeft verweerder verwezen naar de wetgever. Deze heeft met die invoering beoogd dat de hoogte van de kinderbijslag wordt afgestemd op het kostenniveau van het land waar het kind woont. Op die manier wordt het doel van de kinderbijslag ten aanzien van belanghebbenden met kinderen in het buitenland op dezelfde manier nagestreefd als ten aanzien van belanghebbenden in Nederland.
- 8.7 De rechtbank overweegt dat de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid blijkens de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 32878, nr. 3) tot doel heeft "te voorkomen [...] dat Nederlandse uitkeringen die buiten Nederland worden verstrekt, naar lokale maatstaven bezien, uit de pas lopen." Volgens de regering moet geen verdere financiële ondersteuning worden geboden dan – de plaatselijke omstandigheden in aanmerking genomen – noodzakelijk en gerechtvaardigd is. Ten aanzien van de kinderbijslag en het kindgebonden budget wordt in de Memorie van Toelichting (p. 6) gesteld: "[H]et gaat om een tegemoetkoming in de kosten voor kinderen. Dit impliceert dat deze bijdragen een deel van de kosten voor kinderen dekken en dat de ouders in alle gevallen een eigen financiële verantwoordelijkheid voor hun kinderen houden. Kinderen die buiten Nederland woonachtig zijn en waarvoor kinderbijslag wordt betaald, wonen soms in landen waar het kostenniveau lager ligt dan in Nederland. Ongedifferentieerde uitkeringen op grond van de AKW en de WKB doen in dat geval geen recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de ouders. In het kader van de noodzaak om alle publieke middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten, is het niet wenselijk en niet rechtvaardig om mensen met kinderen in landen waar het kostenniveau lager ligt, een relatief hogere tegemoetkoming in de kosten voor kinderen te blijven verstrekken."
- 8.8 Gegeven deze toelichting, en met inachtneming van de ruime beoordelingsmarge die de overheid in sociale zekerheidszaken heeft, is de rechtbank van oordeel dat niet kan worden gezegd dat met de toepassing van artikel 12 van de AKW niet een legitiem doel in het algemeen belang wordt nagestreefd en evenmin dat het gekozen middel niet passend zou zijn. De rechtbank verwijst hier ook naar de uitspraak van de CRvB van 20 december 2012 (ECLI:NL:CRVB:2012:BY7821). Daarin achtte de CRvB aanpassing van de hoogte van de uitkering aan de levensstandaard ter plaatse waar de uitkeringsgerechtigde woont een voldoende zwaarwegend doel en rechtvaardiging. Weliswaar is dat oordeel gegeven in het kader van de toetsing aan artikel 26 van het IVBPR, maar de rechtbank ziet geen aanleiding dit oordeel niet tevens van toepassing te achten bij toetsing aan artikel 14 van het EVRM of artikel 1 van het Twaalfde Protocol.
- 8.9 Het beroep op de artikelen 14 van het EVRM, 1 van het Twaalfde Protocol en 26 van het IVBPR wordt dan ook verworpen.

Artikel 1 Eerste Protocol

- 9.1 In alle zaken hebben eisers zich op het standpunt gesteld dat de verlaging van de kinderbijslag strijdig is met artikel 1 van het Eerste Protocol. Dit artikel luidt als volgt:
- Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.
- De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.
- 9.2 Niet is in geschil dat in deze zaken sprake is van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol en dat de verlaging van de kinderbijslag een aantasting betekent van het eigendomsrecht. Ten aanzien van de vraag of deze inbreuk leidt tot een met artikel 1 van het Eerste Protocol strijdige situatie overweegt de rechtbank het navolgende.
- 9.3 Een van de voorwaarden die in genoemd artikel worden gesteld is dat de ontneming dient te zijn gebaseerd op in de wet neergelegde voorwaarden. Gelet op artikel 12 van de AKW is aan deze voorwaarde voldaan.

- 9.4 Blijkens vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) komt een inbreuk op het eigendomsrecht niet in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol indien een legitiem doel wordt nagestreefd in het kader van het publieke belang en er een redelijke mate van proportionaliteit bestaat tussen de middelen die worden aangewend en het te bereiken doel. Aan de staat komt bij de hantering van die criteria een ruime beoordelingsmarge toe. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan indien op individuele belanghebbenden een onevenredige last wordt opgelegd.
- 9.5 Ten aanzien van de legitimiteit van het doel verwijst de rechtbank naar de overwegingen hiervoor onder nummer 8.6 tot en met 8.8. Zij ziet geen aanleiding hierover anders te oordelen in het kader van artikel 1 van het Eerste Protocol.
- 9.6 In aanvulling hierop overweegt de rechtbank dat het gekozen middel – aanpassing aan het kostenniveau van het woonland van de kinderen – op zichzelf geschikt is om het gestelde doel te bereiken, mits de toepassing hiervan voldoet aan het evenredigheidsvereiste en op betrokkene geen excessieve last wordt gelegd.
- 9.7 Naar uit de stukken blijkt wordt bij de mate van verlaging uitgegaan van een bepaalde rekenmethode, gebaseerd op de zogenoemde PPP-index. Aan de hand van die methode is de woonlandfactor vastgesteld. De rechtbank overweegt dat een andere methodiek mogelijk was geweest maar zij ziet geen aanleiding (de uitkomst van) de berekening aan de hand van de PPP-indexcijfers niet juist of passend te achten. Naar ter zitting is besproken kan ook niet worden gezegd dat partijen hiermee tekort zijn gedaan.
- Verder overweegt de rechtbank in dit verband dat verweerder de verlaging van de kinderbijslag geruime tijd van te voren aan eisers bekend heeft gemaakt en dat een overgangsperiode van een half jaar in acht is genomen. Uit jurisprudentie blijkt dat een dergelijke periode bij aanpassingen in socialezekerheidswetgeving niet ongebruikelijk is (zie bijvoorbeeld de uitspraken van de CRvB van 18 juni 2004, ECLI:NL:CRVB:AP4680, en van 12 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6593). De rechtbank ziet geen aanleiding deze termijn in de onderhavige gevallen onredelijk te achten. De rechtbank ziet een verschil met eerdere zaken over beperking van export van uitkeringen, zoals bijvoorbeeld aan de orde was in de uitspraak van de CRvB van 5 maart 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI5902. Ter zitting is gebleken dat in dergelijke zaken over ouderdomspensioenen, evenals in zaken over toeslagen op grond van de Toeslagenwet, tot een afbouwperiode van drie jaar is besloten. Anders dan in die zaken is in het geval van eisers geen sprake van verlaging van hun primaire inkomstenbron maar is aan de orde de verlaging van een (supplementaire) bijdrage in de totale kosten die kinderen met zich brengen. Om die reden is de rechtbank eveneens van oordeel dat niet kan worden gezegd dat de invoering van het woonlandbeginsel in de AKW in zijn algemeenheid tot een excessieve last leidt. De situatie van betrokkenen is in zoverre ook anders dan die in het arrest Asmundsson (zaaknummer 60669/00, AB 2005/102) van het EHRM. Daarbij is vooral van belang dat Asmundsson na twintig jaar zijn gehele uitkering kwijtraakte, dat de maatregel was ingegeven door bezuinigingsoverwegingen en dat dat doel werd behaald door het treffen van een kleine groep, waartoe ook Asmundsson behoorde. Een dergelijke combinatie van factoren doet zich in de zaken van eisers niet voor.
- 9.8 Het voorgaande betekent dat het woonlandbeginsel in de AKW naar het oordeel van de rechtbank in zijn algemeenheid niet strijdig is met artikel 1 van het Eerste Protocol.
- 9.9 Dit ligt echter anders in de zaken 8, 9 en 10. Eisers in die zaken zijn woonachtig in Nederland. Hun kinderen wonen in Marokko respectievelijk Egypte. Dat betekent dat deze eisers, om in aanmerking te komen voor kinderbijslag, dienen te voldoen aan de onderhoudseis. Zij dienen aan te tonen dat zij ieder kwartaal een vastgestelde minimumbijdrage leveren aan het onderhoud van hun kinderen. De hoogte van de onderhoudsbijdrage, die jaarlijks wordt geïndexeerd, is absoluut bepaald in de Regeling forfaitaire bedragen onderhoudsvoorwaarden kinderbijslag 2012 en bedraagt thans € 416,- per kwartaal per kind.
- 9.10 Eisers hebben naar voren gebracht dat de woonlandfactor die wordt toegepast op de kinderbijslag niet tevens wordt toegepast op de onderhoudsbijdrage. Die laatste is onveranderd gebleven. Verweerder heeft ter zitting, met verwijzing naar de Memorie van Toelichting

(Kamerstukken II, 32878, nr. 3) toegelicht dat het niet wijzigen van de onderhoudsvoorwaarden berust op een bewuste en uitdrukkelijke keuze van de wetgever.

- 9.11 De rechtbank overweegt dat de rechthebbende op kinderbijslag moet aantonen dat hij zijn kind in belangrijke mate onderhoudt. Die voorwaarde komt bij een belanghebbende wiens kind niet tot zijn huishouden behoort tot uitdrukking in de hierboven weergegeven (financiële) onderhoudseis. Naar het oordeel van de rechtbank valt niet in te zien, dat in een land met een lager levenspeil, teneinde te voldoen aan de eis dat een kind 'in belangrijke mate' wordt onderhouden, hetzelfde bedrag moet worden opgebracht als in een land waar het woonlandbeginsel niet geldt, terwijl het toegekende bedrag aan kinderbijslag reeds op grond van dat beginsel is verlaagd. Tussen de hoogte van de kinderbijslag en de op te brengen onderhoudsbijdrage is dan geen sprake meer van een evenredige verhouding. Bij ouders die in Nederland wonen met een minimuminkomen en met kinderen in –voor zover hier van belang– Turkije of Marokko, zou dat op termijn kunnen leiden tot het beëindigen van de kinderbijslag wegens het niet meer kunnen voldoen aan de onderhoudseis.

In de zaken 8, 9 en 10 is de rechtbank dan ook met eisers van oordeel dat in hun geval de combinatie van de toepassing van het woonlandbeginsel – een beginsel dat als zodanig stand kan houden – met het handhaven van de algemene, niet naar evenredigheid aangepaste onderhoudseis, in strijd komt met artikel 1 van het Eerste Protocol. Van een geschikt middel om de beoogde doelen te bereiken is in die gevallen immers geen sprake.

- 9.12 Dit betekent dat de rechtbank de beroepen in de zaken 8, 9 en 10 (mede) op die grond gegrond zal verklaren.

Conclusie

- 10.1 Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank de beroepen in de zaken 13/4013, 13/4014 en 13/4075 ongegrond zal verklaren. Er bestaat geen aanleiding voor een proceskostenkostenveroordeling of vergoeding van het griffierecht.
- 10.2 De beroepen in de zaken 13/5181, 13/5172, 13/5184, 13/5185, 13/4733, 13/3901 en 13/5999 zijn gegrond. De bestreden besluiten in die zaken zullen worden vernietigd wegens strijd met artikel 5, eerste lid, van het NMV en/of artikel 1 van het Eerste Protocol.
- 10.3 In het kader van finale geschilbeslechting ziet de rechtbank aanleiding zelf in de zaak te voorzien. Zij zal in de gegrond verklaarde beroepen de primaire besluiten herroepen en bepalen dat verweerder overgaat tot betaling van kinderbijslag naar de standaardnorm, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2013.
- 10.4 De rechtbank ziet aanleiding om verweerder in de onder 10.2 genoemde zaken te veroordelen in de proceskosten aan de kant van eisers, begroot op € 974,- (1 punt voor de indiening van een beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting maal € 487, per punt) en te bepalen dat verweerder het door eisers betaalde griffierecht moet vergoeden.
- De rechtbank wijst er daarbij op dat weliswaar gesproken zou kunnen worden van een schaalvoordeel gelet op de gevoegde behandeling van de zaken, maar dat anderzijds het gewicht van de zaken bepaald niet als licht kan worden gekwalificeerd. Onder die omstandigheden is een forfaitaire gebruikelijke vergoeding individueel per eiser aangewezen te achten.

Beslissing

De rechtbank

In de zaken 13/4013, 13/4014 en 13/4075:

- verklaart de beroepen ongegrond;

In de zaken 13/5181, 13/5172, 13/5184, 13/5185, 13/4733, 13/3901 en 13/5999:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten;
- herroept de primaire besluiten en bepaalt dat verweerder overgaat tot betaling van kinderbijslag naar de standaardnorm met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013;
- bepaalt dat verweerder aan iedere eiser het door hem betaalde griffierecht van €44,- vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van het geding tot een bedrag van €974,-, te betalen aan iedere eiser.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.J. Tijselink, voorzitter, mrs. T.P.J. de Graaf en J.W. Vriethoff, leden, in aanwezigheid van mr. J.A. Lammertink, griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 10 januari 2014.

de griffier

de voorzitter

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep, Postbus 16002, 3500 DA Utrecht.

Afschrift verzonden op:

D:B

SB