

GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE
VAN ARUBA, CURAÇAO, SINT MAARTEN
EN VAN BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

Uitspraak op het hoger beroep van:

1. M. Bijkerk, wonend op Bonaire (hierna: betrokkene), en
2. de Stichting Golden Meand Society, gevestigd op Bonaire (hierna: de stichting),

appellanten,

tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao van 14 januari 2019 in zaak nr. CUR201700321, in het geding tussen:

appellanten

en

de Sociale Verzekeringsbank (hierna: de Bank)

Procesverloop

Bij beschikking van 7 april 2017 (hierna: de bestreden beschikking) heeft de Bank op het aan betrokkene op grond van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (hierna: de LvAOV) toegekende ouderdomspensioen met ingang van 1 januari 2017 een korting toegepast van 10% en het ouderdomspensioen vastgesteld op NAf170,80 per maand. Verder is daarbij bepaald dat betrokkene vanaf het jaar 2016 niet meer in aanmerking komt voor een kerstuitkering.

Bij uitspraak van 14 januari 2019 (ECLI:NL:OGEAC:2019:6) (hierna: de aangevallen uitspraak) heeft het Gerecht het door de stichting daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard en het door betrokkene daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen de aangevallen uitspraak hebben appellanten hoger beroep ingesteld.

De Bank heeft een verweerschrift ingediend.

Het Hof heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 november 2019. Betrokkene is in persoon verschenen. De stichting heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M. Bijkerk, advocaat. De Bank is niet verschenen.

Het Hof heeft het onderzoek heropend. Bij brief van 26 mei 2020 heeft de Bank enkele door het Hof gestelde vragen beantwoord. Bij brief van 4 juli 2020 hebben appellanten daarop gereageerd.

Het Hof heeft de zaak opnieuw behandeld ter zitting van 18 december 2020. Betrokkene is in persoon verschenen. De stichting heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M. Bijkerk. De Bank heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M. Bonafasia, werkzaam bij de Bank.

Overwegingen

Inleiding

1. In het Rijksbesluit opvolging Sociale Verzekeringsbank Nederlandse Antillen van 21 september 2010 (Sb. 361) (hierna: het Rijksbesluit), een onderlinge regeling als bedoeld in 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, is onder meer de toedeling van uitkeringsgerechtigden en verzekerden van de Sociale Verzekeringsbank van de Nederlandse Antillen bij de opheffing van het land de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 geregeld. Met betrekking tot de ouderdomspensioenen zijn de volgende bepalingen van belang.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, eerste volzin, verkrijgt de uitkeringsgerechtigde die op het tijdstip van transitie woonachtig is op Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius of Saba, met ingang van dat tijdstip op het land waar deze op dat tijdstip woonachtig is een met het

recht op uitkering vergelijkbare aanspraak overeenkomstig de desbetreffende regelgeving van dat land.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, verkrijgt de uitkeringsgerechtigde die op het tijdstip van transitie woonachtig is buiten Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius of Saba, met ingang van dat tijdstip, overeenkomstig de desbetreffende regelgeving van het overnemende land, een met het recht op uitkering vergelijkbare aanspraak op het land binnen wiens, onderscheidenlijk de landen binnen wier grondgebied de belanghebbende het recht op uitkering heeft opgebouwd, naar gelang het binnen het grondgebied van dat land opgebouwde recht.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, eerste volzin, geschiedt de toedeling van op het tijdstip van transitie opgebouwde aanspraken op uitkeringsrechten van een belanghebbende die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, telkens naar rato jegens het land binnen wiens grondgebied de belanghebbende de respectievelijke rechten op uitkering heeft opgebouwd.

2. Met de artikelen I, onder D, en III, onder A, van de Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering en de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2016, no. 39, van 29 juli 2016) zijn artikel 22a, eerste lid, van de LvAOV respectievelijk artikel 7, eerste lid, van de LvAOV gewijzigd. Met ingang van 1 januari 2017 bedraagt op grond van artikel 7, eerste lid, van de LvAOV (nieuw) het ouderdomspensioen voor ingezetenen van Curaçao maximaal NAf862,- per maand en voor niet-ingezetenen maximaal NAf775,80 per maand. Aldus is voor niet-ingezetenen een korting van 10% geïntroduceerd. Voorts is op grond van het met ingang van 30 juli 2016 in werking getreden artikel 22a, eerste lid, van de LvAOV (nieuw) voor niet-ingezetenen het recht op een in de maand december van enig jaar uit te betalen kerstuitkering ter grootte van het in de maand september van dat jaar ontvangen ouderdomspensioen komen te vervallen. Deze twee alleen voor niet-ingezetenen geldende maatregelen maken deel uit van een groter geheel aan maatregelen dat blijkens de memorie van toelichting tot doel heeft om, in aanvulling op de stelselwijziging van 1 maart 2013, de continuïteit in de betalingen van AOV-pensioen, zijnde een algemene ouderdomsvoorziening, te waarborgen. Het maken van een onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen wordt volgens de memorie van toelichting gerechtvaardigd door het feit dat ingezetenen een grotere bijdrage leveren aan de economie van Curaçao dan niet-ingezetenen, doordat zij het AOV-pensioen (grotendeels) in Curaçao besteden.

3. De Bank heeft in de maand december 2016 aan niet-ingezetenen van Curaçao geen kerstuitkering (meer) uitbetaald en vanaf de maand januari 2017 op het ouderdomspensioen van niet-ingezetenen de korting van 10% toegepast. Daaraan voorafgaand heeft de Bank de desbetreffende uitkeringsgerechtigden door middel van een algemeen rondschriven geïnformeerd.

4. Betrokkene is op 4 augustus 1953 geboren in Aruba. Hij heeft tot 1993 afwisselend gewoond op Aruba, op Curaçao, op Bonaire en in Nederland. Sinds 1993 woont hij op Bonaire. Betrokkene heeft ervoor gekozen om bij het bereiken van de leeftijd van 60 jaar, op 4 augustus 2013, recht te doen gelden op uitbetaling van zijn tot 10 oktober 2010 op het grondgebied van Curaçao opgebouwde rechten ter zake ouderdomspensioenen.

5. Nadat in december 2016 aan hem geen kerstuitkering was uitbetaald en vanaf januari 2017 zijn ouderdomspensioenen met 10% was gekort, heeft betrokkene de Bank verzocht om een beschikking ter zake. Dat heeft geleid tot de bestreden beschikking, gevolgd door de daartegen door appellanten ingestelde beroepen, de aangevallen uitspraak en de daartegen door appellanten ingestelde hoger beroepen.

Het hoger beroep van de stichting

6. Het Hof onderschrijft het in 3.2, eerste alinea, van de aangevallen uitspraak neergelegde oordeel van het Gerecht en de daaraan ten grondslag gelegde overwegingen. Ook het Hof is van oordeel dat de statutaire doelstellingen van de stichting zoals weergegeven in 3.1 van de aangevallen uitspraak zo algemeen en zo veelomvattend zijn, dat deze onvoldoende onderscheidend zijn om te kunnen vaststellen dat is voldaan aan het vereiste van artikel 7, eerste lid, eerste en derde volzin, van de Landsverordening administratieve rechtspraak dat de stichting door het bestreden besluit rechtstreeks is getroffen in een door haar behartigd belang. Het Gerecht heeft het beroep van de stichting terecht niet-ontvankelijk verklaard. Het hoger beroep van de stichting slaagt niet.

7. Het Gerecht heeft verder in 3.2, tweede alinea, van de aangevallen uitspraak terecht overwogen dat de informele Vereniging AOV-belangen Curaçao (hierna: de VAC), die zich specifiek ten doel stelt om ten behoeve van haar leden de in 2 bedoelde wijzigingen van de LvAOV in rechte aan te vechten, zelf geen beroep heeft ingesteld en dat ook geen machtiging is overgelegd op grond waarvan de stichting in deze beroepsprocedure als vertegenwoordiger van de VAC zou moeten worden aangemerkt.

8. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd voor zover daarbij het beroep van de stichting niet-ontvankelijk is verklaard. Voor een veroordeling in de proceskosten van de stichting is geen aanleiding.

Het hoger beroep van betrokkene

9. Betrokkene heeft in hoger beroep lijsten overgelegd met de namen en de handtekeningen van 60 niet-ingezetenen van Curaçao die van de Bank een ouderdomspensioen ontvangen. Deze personen ondersteunen de beroepsprocedure van betrokkene en betrokkene heeft het Hof verzocht ook hen als partij aan te merken. Aan dat verzoek kan het Hof echter niet voldoen. Deze personen hebben immers binnen de beroepstermijn niet zelf beroep ingesteld tegen de bestreden beschikking, waarbij zij overigens ook geen belanghebbenden zijn.

10. Het Hof is met het Gerecht van oordeel dat de beroepsgrond van betrokkene dat in algemene zin, dat wil zeggen: op het niveau van de regelgeving, sprake is van een schending van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), niet slaagt. Het Hof onderschrijft, met verwijzing naar zijn uitspraak van 21 december 2017 (ECLI:NL:OGHACMB:2017:154) voor het toepasselijke beoordelingskader, de door het Gerecht in 5.1 en 5.2 van de aangevallen uitspraak aan dat oordeel ten grondslag gelegde overwegingen. Het Hof verwijst in dit verband nog uitdrukkelijk naar par. 50 van het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) van 7 november 2013 inzake Pichkur/Oekraïne (Application no. 10441/06): "The Court reiterates (...) that the payment of social welfare contribution in itself could not place persons living in different countries in a relevantly similar position, as any social welfare system, including pension schemes, is primarily designed to ensure certain minimum standards of living for residents of the country concerned and to serve their needs. Moreover, it is difficult to draw any genuine comparison between the pensioners within the country and those living elsewhere, because of the range of economic and social variables which apply from country to country (...)." Het Hof volgt betrokkene niet in zijn betoog dat uit het arrest inzake Pichkur/Oekraïne moet worden afgeleid dat het verlagen van een eenmaal toegekend ouderdomspensioen niet geoorloofd is. Ten eerste niet omdat in dat arrest de situatie aan de orde was dat het ouderdomspensioen aan klager, omdat hij niet langer ingezetene van Oekraïne was, geheel werd ontnomen. Ten tweede niet omdat het EHRM, nadat het in par. 51 van het arrest die situatie heeft beschreven, vervolgens in par. 52 nog onderzoekt of daarvoor een rechtvaardiging bestaat.

10.1. Betrokkene heeft het oordeel van het Gerecht in 5.4 van de aangevallen uitspraak dat in zijn concrete geval geen sprake is van een "excessive burden", in hoger beroep niet bestreden.

11. Wat het Hof in 10 heeft overwogen betekent niet dat geen sprake kan zijn van schending van het verbod van discriminatie zoals neergelegd in artikel 14 van het EVRM, artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM en artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het IVBPR). Bij de beoordeling daarvan is leidend de rechtspraak van het EHRM zoals samengevat in par. 49 van het arrest inzake Pichkur/Oekraïne: "A difference in treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification, in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. The Contracting State enjoys a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify different treatment (...)."

11.1. Anders dan het Gerecht in 4 van de aangevallen uitspraak, is het Hof van oordeel dat ten aanzien van een (specifieke) groep van niet-ingezetenen van Curaçao waartoe ook betrokkene behoort, wel sprake is

van het maken van een ongeoorloofd onderscheid ten opzichte van ingezetenen van Curaçao. Het betreft de groep van personen die (i) van het land de Nederlandse Antillen een ouderdomspensioen ontvingen dan wel in de Nederlandse Antillen zonder lopende uitkering verzekerd waren voor een ouderdomspensioen, (ii) onmiddellijk voorafgaand aan 10 oktober 2010 woonachtig waren in de Nederlandse Antillen, (iii) op de datum (29 juli 2016) van bekendmaking van de wijziging van de artikelen 7, eerste lid, en 22a, eerste lid, van de LvAOV woonachtig waren binnen het grondgebied van de voormalige Nederlandse Antillen en (iv) daar woonachtig zijn gebleven. Het is immers van hun wil onafhankelijk geweest dat zij vanaf 10 oktober 2010 niet langer ingezetene waren van het land waartoe Curaçao behoorde. In dit verband is illustratief dat op blz. 9 van de nota van toelichting bij (artikel 2, eerste lid, van) het Rijksbesluit wordt gesproken van "binnenlandse" uitkeringen. Ook hoefden zij in hun pensioenpositie na de opheffing van de Nederlandse Antillen en tot de bekendmaking van de wijziging van de artikelen 7, eerste lid, en 22a, eerste lid, van de LvAOV geen aanleiding te zien om een andere keuze te maken. Het Hof is daarom van oordeel dat de situatie van alle mensen die onmiddellijk voorafgaand aan 10 oktober 2010 woonden in de Nederlandse Antillen, op 29 juli 2016 woonden binnen het grondgebied van de voormalige Nederlandse Antillen en daar woonachtig zijn gebleven, in essentie gelijk is. Dat betekent dat de situatie van mensen die op 10 oktober 2010 en op 29 juli 2016 op Sint Maarten, Bonaire, Saba of Sint Eustatius woonden en daar woonachtig zijn gebleven, niet wezenlijk anders is dan die van mensen die op 10 oktober 2010 en op 29 juli 2016 op Curaçao woonden en daar woonachtig zijn gebleven. Er is daarom niet voldaan aan het vereiste van "a reasonable relationship of proportionality" en de Curaçaose wetgever heeft zijn "margin of appreciation" overschreden. De artikelen 7a, eerste lid, en 22a, eerste lid, van de LvAOV (nieuw) houden daarom in zoverre een schending in van het verbod van discriminatie zoals neergelegd in artikel 14 van het EVRM, artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM en artikel 26 van het IVBPR en zijn daarom in zoverre onverbindend.

11.2. Uit 11.1 volgt dat voor de bestreden beschikking geen wettelijke grondslag bestaat. Betrokkene had immers verzekerde rechten opgebouwd in het land de Nederlandse Antillen, was op 10 oktober 2010 en op 29 juli 2016 woonachtig op Bonaire en is daar ook woonachtig gebleven.

12. Wat betrokkene voor het overige heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking door het Hof.

13. Het hoger beroep van betrokkene slaagt. De aangevallen uitspraak moet in zoverre worden vernietigd. Het Hof zal, doende hetgeen het Gerecht had behoren te doen, het beroep van betrokkene gegrond verklaren en de bestreden beschikking vernietigen. Dit betekent dat betrokkene, bij overigens gelijkblijvende wetgeving, zijn recht op een ongekort ouderdomspensioen en op de kerstuitkering behoudt zolang hij woonachtig blijft binnen het grondgebied van de voormalige Nederlandse Antillen. De Bank moet aan betrokkene de kerstuitkering over de jaren 2016 tot en met

2020 en het vanaf januari 2017 ten onrechte op zijn ouderdomspensioen gekorte bedrag nabetalen.

14. Van kosten van betrokkene waarop een proceskostenveroordeling betrekking kan hebben, is niet gebleken. De Bank moet het in beroep en in hoger beroep gestorte griffierecht vergoeden.

Samenvatting

15. Voor de goede orde vat het Hof de betekenis van deze uitspraak hier samen.

15.1. De regeling van de artikelen 7, eerste lid, en 22a, eerste lid, van de LvAOV (nieuw) is op zichzelf niet in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Deze bepalingen mogen daarom in beginsel, dat wil zeggen: tenzij in het concrete geval sprake zou zijn van een "excessive burden", ten aanzien van niet-ingezetenen van het land Curaçao worden toegepast.

15.2. De bepalingen mogen echter niet worden toegepast ten aanzien van de niet-ingezetene van het land Curaçao die (i) van het land de Nederlandse Antillen een ouderdomspensioen ontving dan wel in de Nederlandse Antillen zonder lopende uitkering verzekerd was voor een ouderdomspensioen, (ii) onmiddellijk voorafgaand aan 10 oktober 2010 woonachtig was in de Nederlandse Antillen, (iii) op 29 juli 2016 woonachtig was binnen het grondgebied van de voormalige Nederlandse Antillen en (iv) daar woonachtig is gebleven.

Beslissing

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak voor zover daarbij het beroep van de Stichting Golden Meand Society niet-ontvankelijk is verklaard;
- II. vernietigt de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao van 14 januari 2019 in zaak nr. CUR201700321, voor zover daarbij het beroep van M. Bijkerk ongegrond is verklaard;
- III. verklaart het beroep van M. Bijkerk alsnog gegrond;
- IV. vernietigt de beschikking van de Sociale Verzekeringsbank van 7 april 2017, kenmerk AO#: 114773-00;
- V. gelast dat de Sociale Verzekeringsbank het voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van NAf450,- vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Saleh, voorzitter, en mr. T.G.M. Simons en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.M.C.S. van der Heide, griffier.

w.g. Saleh
voorzitter

w.g. Van der Heide
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 maart 2021.