

Vergaderjaar 2006–2007

30 664

Wijziging van de wet houdende overgangsrecht inzake de beëindiging van het recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet binnen de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland

30 665

Wijziging van enkele socialeverzekeringswetten betreffende de definitieve vaststelling van de uitkeringspositie van uitkeringsgerechtigden woonachtig in het buitenland

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 november 2006

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de inbreng van de leden van de PvdA-fractie, waarbij de leden van de fracties van de SP, OSF/D66 en de SGP zich hebben aangesloten.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de grondslag is voor de eerbiedigende werking van wetsvoorstel 30 665 (hierna: de pardonregeling Wet BEU) en waarom deze niet van toepassing is op de rechthebbenden van het wetsvoorstel 30 063 (hierna: wetsvoorstel overgangsrecht TW). Bestaat er niet een parallel tussen deze wetsvoorstellen en, zo nee, wat is het doorslaggevend verschil? De PvdA-fractie ziet deze parallel in het rechtsvertrouwen van personen die op de datum van het effectief worden van het exportverbod reeds in het buitenland woonden en vraagt of de parallel niet wordt versterkt door het feit dat voor de tenuitvoerlegging van beide exportverboden verdragswijzigingen nodig waren.

In antwoord op deze vragen merkt het kabinet het volgende op. Het verschil in overgangsrecht tussen de genoemde wetsvoorstellen hangt samen met het onderscheid in de overwegingen die hebben geleid tot het opnemen van een exportverbod in de wetten waarop de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) ziet¹ enerzijds en het exportverbod in de Toeslagenwet (TW) anderzijds, alsook met het verschil in karakter tussen de genoemde wetten. Het exportverbod op grond van de Wet BEU vloeit voort uit een gebrek aan handhavingsmogelijkheden in het buitenland. Het feit dat met een aantal landen geen verdrag tot stand is gekomen, omdat er geen handhavingsmogelijkheden kunnen worden gerealiseerd, zou voor personen die in de desbetreffende landen wonen het verlies van het uitkeringsrecht betekenen. Om dit te voorkomen is op verzoek van de Tweede Kamer besloten om de rechten van uitkeringsgerechtigden die voor de inwerkingtreding van de Wet BEU in een land woonden waarmee Nederland geen handhavingsverdrag heeft gesloten en die op 20 december 2005 dit uitkeringsrecht nog hadden, te eerbiedigen. Het exportverbod in de TW vloeit niet voort uit de beperkte handhavings-

¹ De Wet BEU geldt voor uitkeringen op grond van de Ziektewet (ZW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Algemene nabestaandenwet (ANW).

mogelijkheden in het buitenland, maar uit het feit dat de toeslag een sociale voorziening is, die wordt gefinancierd uit de algemene middelen en waarvan de hoogte is afgestemd op het sociaal minimum in Nederland. De TW is daarmee nauw verweven met de sociaaleconomische omstandigheden in Nederland. Eerbiediging van TW-rechten van personen die buiten Nederland wonen en geen nauwe band meer hebben met Nederland, vindt het kabinet niet aangewezen. In dit verband wil ik er ook op wijzen dat het exportverbod in de TW absoluut is. Het bestaan van een recht op toeslag op grond van de TW in het buitenland is niet afhankelijk gesteld van het aanwezig zijn van een verdrag met handhavingsmogelijkheden. Het recht op toeslag (TW) van personen op wie de pardonregeling Wet BEU van toepassing zal zijn, is met ingang van 1 januari 2003 reeds beëindigd.

Een tweede verschil is gelegen in het karakter van de TW ten opzichte van het karakter van de uitkeringen waarop de pardonregeling Wet BEU ziet. De TW is een voorziening in de vorm van een aanvulling op een werknemersverzekering. Het wetsvoorstel overgangsrecht TW voorziet uitsluitend in een afbouw van de toeslagen (TW) op de uitkering. Aan de onderliggende arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt niet getornd. De betrokkenen verliezen als gevolg van dat wetsvoorstel dus niet hun gehele inkomen, maar alleen dat deel van het inkomen waarbij de hoogte van de uitkering wordt opgehoogd tot het Nederlandse sociaal minimum. Personen die in één van de lidstaten van de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland wonen en die hun toeslag verliezen kunnen in aanmerking komen voor een soortgelijke prestatie in het woonland, indien de wetgeving van het woonland in een dergelijke regeling voorziet. Bij de pardonregeling Wet BEU ligt dat anders. Personen die in een land wonen waarmee Nederland geen verdrag heeft gesloten, zouden als gevolg van de Wet BEU hun loondervingsuitkering verliezen. Aangezien het hier dus om twee totaal verschillende uitgangspunten gaat, kunnen beide wetsvoorstellen, voor wat betreft de hierin gemaakte beleidsmatige keuzes, niet met elkaar vergeleken worden. Dat voor de tenuitvoerlegging van beide exportverboden een verdragswijziging nodig was, vindt het kabinet daarbij niet relevant.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of het kabinet hun bezorgdheid deelt met betrekking tot het oordeel van de European Commission of Social Rights (ECSR). Daarbij doelt de PvdA op het oordeel van het ECSR dat het exportverbod in de TW in strijd is met artikel 12, vierde lid, van het Europees Sociaal Handvest (ESH). De PvdA vraagt hoe het kabinet hierop zal acteren. Heeft de regering geen sterker argument om onze Europese bondgenoten te overtuigen van de legitimiteit van het Nederlandse exportbeleid wanneer er bij de invoering van dit nieuwe beleid ruimhartiger en meer in de geest van het EG-Verdrag wordt omgesprongen met reeds verworven rechten?

Op grond van artikel 12, vierde lid, van het ESH dienen de Overeenkomstsluitende Partijen stappen te ondernemen – door onder andere het sluiten van bilaterale en multilaterale overeenkomsten – ter waarborging van gelijke behandeling van de onderdanen van andere Overeenkomstsluitende Partijen en de eigen onderdanen op het gebied van socialezekerheidsrechten. Daaronder valt ook het behoud van socialezekerheidsuitkeringen bij het verleggen van de woonplaats naar het grondgebied van een andere Overeenkomstsluitende Partij. De ECSR heeft in het rapport gemeld dat socialezekerheidsuitkeringen die vallen onder één van de traditionele risico's van sociale zekerheid (zoals uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom of werkloosheid) onder de reikwijdte van artikel 12, lid 4, vallen. Voorzover de TW behoort tot deze takken van sociale zekerheid, is Nederland verplicht om de toeslagen te exporteren, aldus de ECSR.

Met de opmerkingen van de ECSR wordt beoogd erop te wijzen dat conform artikel 12, lid 4 onder a van het ESH, Nederland de onderdanen van andere landen, die partij zijn bij het ESH, gelijk moet behandelen aan eigen onderdanen. Langs deze weg zij er allereerst op gewezen dat artikel 12, vierde lid ESH niet verplicht tot export van de TW. Het exportverbod van de TW is als zodanig nooit uitdrukkelijk getoetst door de Centrale Raad van Beroep (CRvB) aan artikel 12 van het ESH. Wel heeft de CRvB uitgesproken dat artikel 12 geen rechtstreekse werking toekomt (RSV 2005/315). Voor wat betreft het effect van het exportverbod in de TW in relatie tot artikel 12 van het ESH kan gesteld worden dat Nederland onderdanen van de Overeenkomstsluitende landen gelijk behandelt aan de eigen onderdanen. Sinds 5 mei 2005 (plaatsing van de TW op bijlage II bis bij Verordening nr. 1408/71) is Nederland niet langer verplicht om de TW naar andere landen van de EU/EER/Zwitserland te exporteren. Naar landen buiten de EU/EER/Zwitserland vindt in beginsel geen export van de TW meer plaats. Voor zover de TW op grond van diverse bilaterale verdragen nog wordt geëxporteerd, wordt momenteel onderhandeld om de TW van export uit te sluiten.

Tot slot merken we op dat het oordeel van het ECSR nog slechts een eerste oordeel betreft. Bij de volgende rapportagecyclus zal ECSR de kwestie nogmaals bezien aan de hand van de opmerkingen van de Nederlandse Regering.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom de regering een procesrisico wil nemen, afgezet tegen de omvang van de doelgroep en de hoogte van de betreffende toeslagen, alsook in het kader van gewekte verwachtingen.

In reactie hierop dient te worden opgemerkt dat, zoals eerder aan de orde is geweest in de memorie van antwoord op het wetsvoorstel 30 063, alsook tijdens de plenaire behandeling van genoemd wetsvoorstel in de Eerste Kamer, ik eventuele rechtszaken met vertrouwen tegemoet zie. Ik heb aangegeven dat, wanneer een nieuwe verordening geen overgangsregeling bevat, op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie EG (hierna: Hof) moet worden aangenomen dat er sprake is van onmiddellijke werking. Hieraan kan het volgende worden toegevoegd. Het Hof heeft op 6 juli jl. uitspraak gedaan in de zaak Kersbergen-Lap (C-154/05), waarbij de vraag aan de orde was of een uitkering op grond van de Wajong kan worden aangemerkt als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 4, lid 2 bis van Verordening (EEG) nr. 1408/71. Het Hof heeft geoordeeld dat de Wajong terecht op bijlage II bis staat. In deze uitspraak heeft het Hof ook enkele overwegingen gewijd aan beginselen van overgangsrecht (rechtsoverwegingen 41 t/m 43). Het Hof oordeelt dat, aangezien in de wijzigingsverordening waarmee de Wajong op bijlage II bis is geplaatst geen specifiek overgangsrecht is opgenomen, er, ongeacht of de gevolgen voor de betrokkene gunstig of ongunstig zijn, moet worden uitgegaan van onmiddellijke werking. Naar de mening van het kabinet betekent dit dat de afbouwregeling zoals vervat in het wetsvoorstel 30 063 in overeenstemming is met Europeesrechtelijke normen van overgangsrecht. Ten aanzien van de opmerking aangaande de beperkte omvang van de groep toeslaggerechtigden en de hoogte van de toeslagen kan het volgende worden opgemerkt. De betreffende categorie toeslaggerechtigden houdt – hoe beperkt ook in omvang – bij een eerbiediging van uitkeringsrechten pas op te bestaan als alle personen de 65-jarige leeftijd hebben bereikt. Dit zal niet eerder dan rond het jaartal 2035 zijn. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de toeslagen binnen de EU/EER/Zwitserland gefaseerd af te bouwen. Hiermee wordt voorkomen dat de betrokken toeslaggerechtigden gedurende zeer lange tijd in een gunsti-

gere positie verkeren dan personen die niet onder het overgangsrecht vallen. Doordat er sprake is van een gefaseerde afbouw en doordat de TW zelf geen inkomensvervangende uitkering, maar een toeslag daarop is naar het Nederlandse sociaal minimum, terwijl betrokkenen mogelijk in aanmerking kunnen komen voor een soortgelijke prestatie in het woonland, wordt er naar de mening van het kabinet voldoende recht gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel. Tevens vormt dit wetsvoorstel de wettelijke basis voor de uitbetaling van de toeslag zoals die op dit moment nog wordt gecontinueerd. Het wetsvoorstel is derhalve ook noodzakelijk omdat zowel de Toeslagenwet als de Verordening (EEG) 1408/71 niet langer de juridische grondslag vormt voor het recht op TW binnen de Europese Unie.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof