

Vergaderjaar 2003–2004

28 430

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet inzake het buiten toepassing laten van de korting op het ouderdomspensioen voor vrouwen die in de periode van 1 januari 1957 tot 1 april 1985 gehuwd waren met personen die niet verzekerd waren voor de Algemene Ouderdomswet

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 april 2004

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op 12 februari 2004 een brief gezonden aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met vragen over de AOW en over de notitie «Doorwerking internationaal-rechtelijke uitspraken in de nationale praktijk en wetgeving».

De staatssecretaris heeft daarop bij brief van 31 maart 2004 geantwoord. De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

¹ Samenstelling: Van den Berg (SGP), Van Leeuwen (CDA), Swenker (VVD), Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije (VVD), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Van Driel (PvdA) (voorzitter), Vedder-Wubben (CDA), Van Dalen-Schiphorst (CDA), De Rijk (GL), Schouw (D66), Leijnse (PvdA)

Den Haag, 12 februari 2004

Uw brief van 5 december 2003 (28 430, A) waarmee u uw toezegging om enkele tijdens het debat op 10 december 2002 over het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene Ouderdomswet inzake het buiten toepassing laten van de korting op het ouderdomspensioen voor vrouwen die in de periode van 1 januari 1957 tot 1 april 1985 gehuwd waren met personen die niet verzekerd waren voor de Algemene Ouderdomswet gestelde vragen schriftelijk te zullen beantwoorden, gestand deed, alsmede de bij die brief gevoegde notitie «Doorwerking internationaal-rechtelijke uitspraken in de nationale praktijk en wetgeving» heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog aanleiding gegeven tot het stellen van een aantal vragen. De commissie stelt zich voor onderstaande vragen met de daarop van uw zijde te geven antwoorden te doen drukken als verslag van een schriftelijk overleg.

De leden van de **PvdA**-fractie wensten van de regering het volgende te vernemen:

Kenbaarheid discriminatie

1. Deelt de staatssecretaris de mening, dat het de regering al in 1991 (uitspraak Verholen) duidelijk kon zijn dat de onverzekerde-korting op de AOW van gehuwde vrouwen over de periode waarin (uitsluitend) de echtgenoot in het buitenland heeft gewoond, verboden discriminatie naar sekse is?

Formele rechtskracht

2. Wat is de visie van de staatssecretaris op het vraagstuk, waarnaar wordt verwezen in noot 9 van de Notitie, in hoeverre het beginsel van rechtszekerheid een verplichte herziening van alle eerdere beslissingen in de weg mag staan? Op wiens rechtszekerheid wordt in dit verband gedoeld: van de regering, of ook van de door de eerdere beslissing of eerder beleid gedupeerde burger?

3. Is er al enig beleid ontwikkeld voor het geval de uitspraak van het Hof van Justitie-EG ten voordele uitvalt van de Nederlandse regering, dan wel indien dit niet het geval zou zijn? Heeft de regering, anders gezegd, criteria voor toekomstig beleid ontwikkeld (omvang kosten macro, aard van de zaak, omvang nadeel gedupeerden) voor situaties waarin op een zeker moment komt vast te staan dat een in het verleden aanvaarde rechtsregel verkeerd is geweest: van meet af aan, dan wel door het verloop van de tijd?

Aanspraken na 2002; uitvoering

4. Op welke wijze is de tenuitvoerlegging van de nieuwe wet gestalte gegeven, naar degene die al AOW ontvingen toe en naar alle toekomstige gevallen? Heeft de SVB eigener beweging de – nu foutieve – gegevens uit het verzekerd verleden gecorrigeerd? Zo nee, hoe is dan geopereerd om iedere onterechte onverzekerdenkorting in elk geval toekomstgericht ongedaan te maken?

5. Onder het kopje «aansprakelijkheid» wordt verwezen naar de rechtsregel van 3:310 BW. Wat is in de context van het onderhavige onderwerp de relevantie van deze beperking-in-de-tijd? Kan de staatssecretaris een voorbeeld noemen

van een vrouw die herstel vraagt van het door discriminatie geslagen gat in haar AOW-opbouw en die dit herstel als gevolg van de rechtsregel van 3:313 BW niet of niet volledig krijgt?

De leden van de PvdA-fractie deelden mee zich aan te sluiten bij de hierna volgende vragen van de fractie van GroenLinks.

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten ter inleiding van hun vragen op dat de aanleiding voor deze notitie was de vraag of de terugwerkende kracht van het arrest Wessels-Bergervoet van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in die gevallen dat betrokkenen geen bezwaar of beroep hebben ingesteld, beperkt mag worden tot 1 januari 2002.

In de notitie wordt in par. 5.2 aangegeven dat de beperking in tijd ontleend kan worden aan het Barber-arrest van het HvJEG en de jurisprudentie van de CRvB over de formele rechtskracht.

Vragen

1. Deelt de staatssecretaris de mening dat het Barber-arrest als uitzondering kan worden beschouwd op de jurisprudentie van het HvJEG, waarin als hoofdregel geldt dat arresten terugwerkende kracht hebben tot de inwerkingtreding van de geïnterpreteerde bepaling?
2. In het Ten Oever-arrest wordt aangegeven dat de beperking van de terugwerkende kracht van het Barber-arrest is ingegeven door de mogelijk ontwrichtende werking van terugwerkende kracht op de pensioenfondsen en omdat, door handelen van de Europese Commissie en van de lidstaten de pensioenfondsen mochten aannemen dat op dit terrein van pensioenleeftijden nog geen gelijke behandeling nodig was. Waarom is de staatssecretaris van mening dat deze jurisprudentie ook van belang is voor de Wessels-Bergervoet-zaken? Ligt de Verholen-benadering niet veel meer voor de hand, die immers ook over AOW-uitkeringen ging?
3. Is de staatssecretaris bekend met door het EHRM ontwikkelde jurisprudentie over de terugwerkende kracht van zijn uitspraken?
4. Wat is de reden te veronderstellen dat het EHRM de leer van de CRvB ten aanzien van de formele rechtskracht zal volgen, zeker ook gelet op de stellige bewoordingen waarin het Hof in de zaak Wessels-Bergervoet gelijke behandeling verlangt? De CRvB heeft immers in de zaak van mevrouw Wessels-Bergervoet een uitspraak over de materiële vraag gegeven, waarvan het EHRM radicaal afgeweken is. Is het risico niet erg groot dat de CRvB ook ten aanzien van de vraag naar de terugwerkende kracht veel zuiniger is dan het Hof?

De griffier van de commissie,
B. Nieuwenhuizen

Brief van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2004

Beantwoording vragen over notitie «Doorwerking internationaal-rechtelijke uitspraken in de nationale praktijk en wetgeving»

PVDA

1. Deelt de staatssecretaris de mening dat het de regering al in 1991 (uitspraak Verholen) duidelijk kon zijn dat de onverzekerde-korting op de AOW van gehuwde vrouwen over de periode waarin (uitsluitend) de echtgenoot in het buitenland heeft gewoond, verboden discriminatie naar sekse is?

Antwoord:

Sinds de invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in onder meer de AOW per 1 april 1985, werden vrouwen die in Nederland wonen en van wie de echtgenoten elders binnen de EU werkzaam waren, vanaf die datum niet langer als niet verzekerd aangemerkt voor de AOW. Omdat de AOW een opbouwverzekering is, bleven de niet-verzekerde jaren van de vrouw, die het gevolg waren van het feit dat de echtgenoot onderworpen was aan een buitenlandse sociale verzekeringswetgeving, aanvankelijk gewoon gehandhaafd. Bij de Verholen-zaak ging het er om of deze doorwerking van een oude bepaling wel of niet in strijd was met Richtlijn 79/7. Destijds besliste het Hof van Justitie dat zulks inderdaad het geval was. De personele werkingssfeer van Richtlijn 79/7 beperkt(e) zich echter tot vrouwen die tot hun 65ste gewerkt hebben en tot vrouwen van wie de arbeid werd onderbroken als gevolg van bijvoorbeeld ziekte of arbeidsongeschiktheid. Naar aanleiding van deze uitspraak is de korting destijds voor deze groepen vrouwen gerepareerd maar voor de overige vrouwen niet, omdat zij niet onder de betreffende Richtlijn vielen.

2. Wat is de visie van de staatssecretaris op het vraagstuk waarnaar wordt verwezen in noot 9 van de Notitie, in hoeverre het beginsel van rechtszekerheid een verplichte herziening van alle eerdere beslissingen in de weg mag staan? Op wiens rechtszekerheid wordt in dit verband gedoeld: van de regering of ook van de door de eerdere beslissing of eerder beleid gedupeerde burger?

Antwoord:

De leer van de formele rechtskracht dient zowel de rechtszekerheid van het bestuursorgaan als die van de burger. Voor het bestuursorgaan is van belang dat het niet voor onbepaalde tijd gehouden is in het verleden afgehandelde zaken te heropenen. Voor de burger is van belang dat diens rechtspositie op een bepaald moment wordt vastgesteld. Een nieuwe uitleg van internationaal-rechtelijke bepalingen kan zowel een positieve als een negatieve wijziging van die rechtspositie met zich meebrengen. De rechtszekerheid brengt ook met zich mee dat geen verslechtering van zijn positie met terugwerkende kracht wordt doorgevoerd. Onder omstandigheden kunnen ook de belangen van derden-belanghebbenden in het geding zijn.

3. Is er al enig beleid ontwikkeld voor het geval de uitspraak van het Hof van Justitie-EG ten voordele uitvalt van de Nederlandse regering, dan wel indien dit niet het geval zou zijn? Heeft de regering, anders gezegd,

criteria voor toekomstig beleid ontwikkeld (omvang kosten macro, aard van de zaak, omvang nadeel gedupeerden) voor situaties waarin op een zeker moment komt vast te staan dat een in het verleden aanvaarde rechtsregel verkeerd is geweest: van meet af aan, dan wel door het verloop van de tijd?

Antwoord:

Het Hof van Justitie EG heeft inmiddels op 13 januari 2004 uitspraak gedaan in de betreffende zaak (C-453/00, Kühne & Heitz). Volgens het Hof schrijft het gemeenschapsrecht niet voor dat besluiten van bestuursorganen die onherroepelijk zijn geworden, moeten worden herzien. Een verplichting om onherroepelijke besluiten opnieuw te bezien bestaat slechts onder de volgende omstandigheden:

- het bestuursorgaan is naar nationaal recht bevoegd om op het besluit terug te komen
- het besluit is onherroepelijk geworden ten gevolge van een uitspraak van een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep
- die rechterlijke uitspraak berust, gelet op latere jurisprudentie van het Hof, op een onjuiste uitlegging van het gemeenschapsrecht, gegeven zonder dat prejudiciële vragen aan het Hof zijn gesteld
- de betrokkene verzoekt het bestuursorgaan onmiddellijk na kennisgeving van de uitspraak van het Hof waarin de uitleg is gegeven, om herziening.

Dit arrest geeft in beginsel geen aanleiding het op de leer van de formele rechtskracht gebaseerde beleid dat in voorkomende gevallen meestal wordt gehanteerd te wijzigen, zij het dat daarbij uiteraard voortaan rekening zal worden gehouden met de door het Hof gestelde criteria.

4. Op welke wijze is de tenuitvoerlegging van de nieuwe wet gestalte gegeven, naar degene die al AOW ontvingen toe en naar alle toekomstige gevallen? Heeft de SVB eigener beweging de – nu foutieve – gegevens uit het verzekerd verleden gecorrigeerd? Zo nee, hoe is dan geopereerd om iedere onterechte onverzekerdenkorting in elk geval toekomstgericht ongedaan te maken?

Antwoord:

Zoals reeds opgemerkt in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene Ouderdomswet inzake het buiten toepassing laten van de korting op het ouderdomspensioen voor vrouwen die in de periode van 1 januari 1957 tot 1 januari 1980 gehuwd waren met personen die niet verzekerd waren voor de Algemene Ouderdomswet, beschikte de Sociale verzekeringsbank niet over de mogelijkheid over te gaan tot een ambtshalve herziening van de uitkeringen van de betrokken pensioengerechtigden (vrouwen met pensioen maar ook mannen met een toeslag op het ouderdomspensioen). De herziening van het AOW-pensioen of de toeslag kon daarom in beginsel slechts plaatsvinden nadat de uitkeringsgerechtigde daar zelf om had verzocht. De reden hiervoor is dat het uitvoeringsorgaan in zijn geautomatiseerde systeem niet de rechtsgrond voor niet-verzekerde periodes van zijn cliënten vastlegt. Hierdoor kon de betrokken groep gerechtigden niet uit het uitkeringsgerechtigdenbestand worden geselecteerd.

De herziening van de AOW betrof exact dezelfde groep gerechtigden die voordelen konden ontlenen aan het arrest Wessels-Bergervoet van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 4 juni 2002. De Sociale verzekeringsbank heeft daarom de voorlichting over dat arrest en de wetswijziging laten samenvallen. Om AOW-gerechtigden aan te zetten tot het indienen van een aanvraag heeft de Sociale verzekeringsbank de volgende acties ondernomen.

- In de zomer van 2002 is een persbericht uitgegeven waarin stond dat personen om herziening konden vragen.
- In het najaar van 2002 is een gerichte mailing (inclusief een formulier waarmee verhoging kon worden aangevraagd) verstuurd aan alle in Nederland wonende vrouwen met een gekort AOW-pensioen en mannen met een gekorte toeslag als gevolg van niet-verzekerde jaren.
- In januari 2003 is voorlichting gegeven aan in het buitenland wonende gerechtigden in de internationale nieuwsbrief van de Sociale verzekeringsbank.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat aan het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens relatief veel aandacht is geschonken in de pers, hetgeen de betrokken AOW-gerechtigden er eveneens toe zal hebben aangezet om zich bij de Sociale verzekeringsbank te melden.

5. Onder het kopje «aansprakelijkheid» wordt verwezen naar de rechtsregel van 3:310 BW. Wat is in de context van het onderhavige onderwerp de relevantie van deze beperking-in-de-tijd? Kan de staatssecretaris een voorbeeld noemen van een vrouw die herstel vraagt van het door discriminatie geslagen gat in haar AOW-opbouw en die dit herstel als gevolg van de rechtsregel van 3:310 BW niet of niet volledig krijgt?

Antwoord:

Onder het kopje «aansprakelijkheid» is aandacht besteed aan de mogelijkheid dat een burger door een schending van internationale rechtsregels door de staat andere schade kan lijden dan de benadeling doordat bijvoorbeeld geen of onvoldoende uitkering is verstrekt. Een vordering tot vergoeding van die schade kan worden ingediend bij de civiele rechter. Hierop zijn de verjaringstermijnen van het Burgerlijk Wetboek van toepassing, wat met zich meebrengt dat zo'n vordering binnen de aangegeven termijn moet worden ingediend.

GroenLinks

1. Deelt de staatssecretaris de mening dat het Barber-arrest als uitzondering kan worden beschouwd op de jurisprudentie van het HvJEG, waarin als hoofdregel geldt dat arresten terugwerkende kracht hebben tot de inwerkingtreding van de geïnterpreteerde bepaling?

Antwoord:

Ja.

2. In het Ten Oever-arrest wordt aangegeven dat de beperking van de terugwerkende kracht van het Barber-arrest is ingegeven door de mogelijke ontwrichtende werking van terugwerkende kracht op de pensioenfondsen en omdat, door handelen van de Europese Commissie en van de lidstaten de pensioenfondsen mochten aannemen dat op dit terrein van pensioenleeftijden nog geen gelijke behandeling nodig was. Waarom is de staatssecretaris van mening dat deze jurisprudentie ook nog van belang is voor de Wessels-Bergervoet-zaken? Ligt de Verholen-benadering niet veel meer voor de hand, die immers ook over AOW-uitkeringen ging?

Antwoord:

In de Notitie is in het algemeen ingegaan op de doorwerking van internationaal-rechtelijke uitspraken in de nationale situatie. Het arrest Barber en het arrest Wessels-Bergervoet zijn als voorbeelden genomen bij het inzichtelijk maken van de algemene stellingen. Niet bedoeld is een directe link te leggen tussen het arrest Barber en de Wessels-Bergervoet-zaken.

3. Is de staatssecretaris bekend met door het EHRM ontwikkelde jurisprudentie over de terugwerkende kracht van zijn uitspraken?

Antwoord:

Ook voor de jurisprudentie van het EHRM geldt de hoofdregel dat een uitlegging van een bepaling van het EVRM geldt vanaf het moment waarop die bepaling in werking is getreden.

4. Wat is de reden te veronderstellen dat het EHRM de leer van de CRvB ten aanzien van de formele rechtskracht zal volgen, zeker ook gelet op de stellige bewoordingen waarin het Hof in de zaak Wessels-Bergervoet gelijke behandeling verlangt? De CRvB heeft immers in de zaak van mevrouw Wessels-Bergervoet een uitspraak over de materiële vraag gegeven, waarvan het EHRM radicaal afgeweken is. Is het risico niet erg groot dat de CRvB ook ten aanzien van de vraag naar de terugwerkende kracht veel zuiniger is dan het Hof?

Antwoord:

Het is niet aannemelijk dat het EHRM zich zal uitlaten over de leer van de formele rechtskracht. Dit Hof buigt zich over klachten inzake schending van de het EVRM. Wanneer het tot het oordeel komt dat sprake is van een schending is het aan de betrokken staat om consequenties te verbinden aan dit oordeel.

Een oordeel inzake de wijze waarop consequenties aan het EHRM-oordeel zijn verbonden, zal hooguit kunnen worden verwacht van een nationale rechter.