

Vergaderjaar 2005–2006

30 063

Overgangsrecht inzake de beëindiging van het recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet binnen de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 oktober 2005

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de inbreng van de leden van de PvdA-fractie, bij welke vragen de leden van de fractie van GroenLinks zich hebben aangesloten.

Allereerst wenst het kabinet het kennelijke misverstand weg te nemen dat de plaatsing van de Toeslagenwet (hierna: TW) op bijlage II bis bij Verordening (EEG) nr. 1408/71 (hierna: de verordening) het gevolg zou zijn van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Dit is niet het geval. Zoals in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is uiteengezet, hangt de plaatsing van de TW op bijlage II bis samen met de inwerkingtreding van de Wet beperking export uitkeringen op 1 januari 2000. Op grond van deze wet is aan de TW artikel 4a toegevoegd, waarin is bepaald dat toeslag niet wordt uitbetaald wanneer een gerechtigde buiten Nederland woont. Effectuering van dit exportverbod in de TW binnen de EU/EER, en thans ook in Zwitserland, maakte plaatsing van de TW op bijlage II bis bij eerdergenoemde verordening echter noodzakelijk. Met de inwerkingtreding op 5 mei 2005 van Verordening (EG) nr. 647/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005 (hierna: de wijzigingsverordening) is dit thans een feit. Vanaf 5 mei 2005 kan het exportverbod in de TW dan ook worden toegepast ten aanzien van in de landen van de EU/EER en Zwitserland wonende gerechtigden. De uitspraak van de CRvB, waarnaar wordt verwezen, heeft uitsluitend betrekking op de toepassing van de bilaterale sociale-zekerheidsverdragen die Nederland met landen *buiten* de EU/EER en Zwitserland heeft gesloten.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder hoe de regering het verzoek tot plaatsing heeft onderbouwd, waarom zij meent dat de TW voldoet aan de criteria tot plaatsing die hieromtrent zijn ontwikkeld door het Hof van Justitie (EG), en hoe deze criteria luiden.

Het Hof van Justitie (EG) heeft in een aantal arresten een nadere uitleg gegeven van het begrip «bijzondere, niet op premie- of bijdrage berustende prestatie» in de zin van artikel 4 lid 2 bis van de verordening (o.a. arrest van het Hof van 29 april 2004, Skalka, zaak C-160/02, arrest van het Hof van 8 maart 2001, Jauch, C-215/99). Op basis van deze arresten kan worden gesteld dat een dergelijke prestatie de volgende kenmerken vertoont.

In de eerste plaats is van belang dat deze prestaties een gemengd karakter hebben. Enerzijds zijn zij verwant aan de sociale zekerheid doordat zij van rechtswege toekomen aan degenen die voldoen aan de voorwaarden voor toekenning van de socialezekerheidsuitkering waarop zij betrekking hebben, zonder individuele en discretionaire beoordeling van hun situatie. Anderzijds zijn zij verwant aan de sociale bijstand doordat zij niet berusten op tijdvakken van activiteit (arbeid) of bijdragebetaling (verzekering) en bedoeld zijn om een kennelijke staat van behoeftigheid te verzachten, waarbij rekening wordt gehouden met de mate van behoeftigheid van betrokkene. Of in concreto sprake is van een bijzondere prestatie in de zin van artikel 4 lid 2 bis van de verordening dient met name beoordeeld te worden aan de hand van het doel van de prestatie. Een bijzondere prestatie dient in de plaats te treden of als aanvulling te dienen van een sociale zekerheidsuitkering als bedoeld in art. 4 lid 1 sub a van de verordening en het kenmerk te vertonen van een door economische en sociale motieven gerechtvaardigde maatregel inzake sociale bijstand, welke is neergelegd in een regeling die objectieve criteria hanteert. In de tweede plaats moet de prestatie uit algemene middelen worden gefinancierd.

Zowel de Nederlandse regering als de Europese Commissie zijn van oordeel dat de TW aan bovenstaande criteria voldoet. Een toeslag op grond van de TW wordt verstrekt als aanvulling op een uitkering die wordt verstrekt in verband met één van de in art. 4 lid 1 sub a van de verordening genoemde risico's. Het enige toepassingscriterium is de behoefte. Het doel van de regeling is het bestrijden van armoede en behoeftigheid. De kenmerken van de prestatie zijn dan ook nauw verbonden met de specifieke sociale en economische context van Nederland. Dit standpunt vindt steun in het arrest Skalka (hiervoor genoemd), waarin het Hof van Justitie (EG) oordeelt dat een bepaalde Oostenrijkse socialezekerheidsuitkering voldoet aan de kenmerken van een bijzondere, niet op premie of bijdrage berustende prestatie, en daarmee terecht op bijlage II bis is geplaatst. Deze Oostenrijkse uitkering is vrijwel identiek aan de toeslag op grond van de TW.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de door het UWV gesignaleerde procesrisico's. Zij vragen op welke risico's het UWV doelt, of de minister deze niet relevant acht en zo nee, waarom niet.

Allereerst moet worden opgemerkt dat wanneer het UWV spreekt over procesrisico's het daarmee bedoelt dat het een verhoogde kans op bezwaar- en beroepsprocedures voorziet. Dit is gebaseerd op het volgende. Het is mogelijk dat voor de rechter zal worden aangevoerd dat er sprake is van ongelijke behandeling. Hiermee kan in de eerste plaats worden bedoeld een mogelijk verschil in behandeling tussen personen die een uitkering ontvangen die reeds op 1 juni 1992 op bijlage II bis was geplaatst, en die op grond van artikel 95ter, achtste lid, van de verordening recht hebben op behoud van deze uitkering, en personen die recht hebben op TW-toeslag die pas recentelijk op bijlage II bis is geplaatst en van wie de toeslag op grond van het onderhavige wetsvoorstel zal worden afgebouwd. In de tweede plaats wordt het procesrisico bedoeld dat zou kunnen ontstaan door de mogelijk ongelijke behandeling tussen buiten de EU/EER wonende personen die onder het bereik van een bilateraal socialezekerheidsverdrag vallen en die als gevolg van de eerder genoemde jurisprudentie van de CRvB recht behouden op TW-toeslag, en de binnen de EU/EER wonende personen die onder het bereik van de verordening vallen en van wie de toeslag op grond van het onderhavige wetsvoorstel zal worden afgebouwd.

Met betrekking tot de eerste situatie is in de memorie van toelichting uiteengezet dat waar de verordening zelf in artikel 95ter overgangsregels

biedt voor personen van wie de uitkering per 1 juni 1992 op bijlage II bis is geplaatst, de considerans van de wijzigingsverordening de vormgeving van het overgangsrecht met betrekking tot nieuwe plaatsingen op bijlage II bis expliciet aan de lidstaten overlaat. De regering is derhalve niet gebonden om daarbij voor eerbiedigende werking te kiezen waarin de verordening voorziet. Voor de motivering waarom is gekozen voor een afbouwregeling in plaats van eerbiedigende werking, zij verwezen naar onderdeel I, paragraaf 2, van de memorie van toelichting. Met betrekking tot de tweede situatie is in de memorie van toelichting uiteengezet dat de bilaterale socialezekerheidsverdragen zullen worden aangepast naar aanleiding van de jurisprudentie van de CRvB, zodat het exportverbod in de TW ook buiten de EU/EER in alle gevallen zal kunnen worden toegepast.

De leden van de PvdA-fractie hebben begrepen dat de plaatsing op bijlage II bis aanleiding heeft gegeven tot een verzoek van enkele Nederlandse fracties in het Europees Parlement (EP) om deze weer ongedaan te maken. Zij vragen hoe de gedachtewisseling terzake is verlopen, welke argumenten voor dit verzoek zijn aangevoerd en hoe de regering deze argumenten heeft gepareerd.

Tijdens de behandeling van de wijzigingsverordening in het EP zijn door een aantal Nederlandse europarlementariërs die deeluitmaken van verschillende fracties in het EP, amendementen ingediend op het concept rapport van de rapporteur van de Commissie voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken. Voorzover hier van belang hielden deze amendementen in dat de plaatsing van de TW op bijlage II bis moest worden geschrapt. Als argumenten hiervoor werd aangevoerd dat de TW direct verbonden is met de WAO en er daarom geen enkele reden is om deze op bijlage II bis te zetten, en dat de TW voor het eerst wordt opgevoerd als niet-exporteerbare uitkering, terwijl deze dat vele jaren wel is geweest, en de discussie in Nederland over maatregelen voor bestaande gevallen en overgangsregelingen nog niet is afgerond.

De regering is niet betrokken bij de behandeling van een voorstel in het EP. Wel is de Commissie bij de beraadslagingen aanwezig, aangezien de Commissie uiteindelijk besluit of ze door het EP aangenomen wijzigingsvoorstellen kan accepteren en overnemen in het oorspronkelijk door de Commissie bij de Raad ingediende voorstel. De Commissie heeft aangegeven dat zij van mening is dat de TW voldoet aan de voorwaarden die het Hof van Justitie (EG) heeft gesteld voor plaatsing van een socialezekerheidsprestatie op bijlage II bis (zie hierboven). Daarnaast is er door de Commissie op gewezen dat het aparte coördinatieregime dat van toepassing is op zgn. bijzondere, niet op premie- of bijdrage berustende prestaties, zoals de TW, betekent dat er in het woonland aanspraak kan worden gemaakt op een dergelijke regeling, wanneer in het stelsel van het woonland een dergelijke regeling is opgenomen. De door de Nederlandse europarlementariërs ingediende amendementen zijn niet aangenomen.

De leden van de PvdA-fractie veronderstellen dat het bij de intrekking van de TW-toeslag doorgaans gaat om toeslagen op de WAO-uitkering. Zij vragen of deze veronderstelling juist is. Zij vragen voorts om ten aanzien van deze groep aan te geven wat onder «nieuwe gevallen» dient te worden verstaan bij de afweging tussen de toepassing van het vertrouwens- en het gelijkheidsbeginsel. Zij vragen of in relatie tot WGA/IVA-gerechtigden het rechtsgelijkheidsbeginsel gaat wringen.

Bij de afbouw van de TW ten aanzien van gerechtigden die in een ander EU/EER-land wonen gaat het inderdaad in verreweg de meeste gevallen om een toeslag op de WAO-uitkering. De aard van de onderliggende

uitkering is voor de keuze van het overgangsrecht echter niet relevant, evenmin als de inwerkingtreding van de WIA.

Onder de «bestaande gevallen» worden de TW-toeslagen verstaan, die werden toegekend op het moment van inwerkingtreding van de wijzigingsverordening (5 mei 2005). Het overgangsrecht bepaalt hoe met deze lopende TW-toeslagen dient te worden omgegaan. De regering acht het niet wenselijk dat deze toeslagen direct worden ingetrokken, omdat de betrokkenen dan geen gelegenheid hebben zich op hun nieuwe financiële situatie in te stellen. Volledig eerbiedigende werking zou echter betekenen dat de toeslagen die zijn toegekend op het moment van inwerkingtreding van de wijzigingsverordening, nog tot aan het 65e levensjaar van betrokkenen worden geëxporteerd. Betrokkenen zouden daarmee ten onrechte in een voordeliger situatie worden gebracht ten opzichte van buiten de EU/EER en Zwitserland wonende uitkeringsgerechtigden van wie de TW-toeslag vanaf 1 januari 2000 stapsgewijs is afgebouwd. Daardoor is bij de keuze voor het overgangsrecht aangesloten bij deze laatste categorie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het in de nota naar aanleiding van het verslag in het kader van de vormgeving van het overgangsrecht genoemde jaartal 2035 wel realistisch is en of het jaartal 2015 niet reëler is. In genoemde nota is aangegeven dat nagenoeg alle toeslaggerechtigden zijn geboren vóór 1971. Dat betekent dat deze gerechtigden uiterlijk in 2035 de 65-jarige leeftijd bereiken, op grond waarvan zij, bij ongewijzigd beleid, het recht op TW-toeslag verliezen. Het jaartal 2035 is dan ook realistisch te noemen, mede gezien in het licht van het feit dat ongeveer 30% van de toeslaggerechtigden jonger is dan 55 jaar.

Tot slot is onderstaand een overzicht gegeven van de TW-toeslagen die eind 2003 naar een land van de EU/EER dan wel Zwitserland werden geëxporteerd.

Lopende TW-toeslagen	2003
België	201
Denemarken	2
Duitsland	322
Frankrijk	53
Griekenland	43
Verenigd Koninkrijk	35
Ierland	10
Italië	75
Luxemburg	6
Oostenrijk	25
Portugal	153
Spanje	374
Zweden	1
Noorwegen	1
Zwitserland	1
Totaal	1 302

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