

32 521

Introductie van een regeling die het mogelijk maakt oudere belastingplichtigen een tegemoetkoming te verstrekken met het oog op compensatie van koopkrachtverlies als gevolg van beleidsmaatregelen (Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen)

Memorie van antwoord

§1. Inleiding

De regering heeft met interesse kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van de Eerste Kamer betreffende het wetsvoorstel Mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen.

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Tezamen met de leden van de PvdA, SP en de GroenLinks-fractie hebben zij een aantal vragen gesteld omtrent dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat het inderdaad niet de bedoeling kan zijn dat wij personen in het buitenland compenseren voor beleid dat alleen in Nederland geldt. Daarbij vragen zij zich af waarom in het wetsvoorstel dit argument niet voldoende was. Ondanks dat de leden van de CDA-fractie de noodzaak zien van het op orde brengen van de overheidsfinanciën, vinden zij dat de budgettaire aard van het voorstel niet bevorderend is voor de argumentatie van het wetsvoorstel.

Het verheugt de regering dat deze leden het uitgangspunt van dit wetsvoorstel ondersteunen. Ten tijde van het kabinetsbesluit om tegemoetkomingen in de sociale zekerheid die hun oorsprong hebben in de Nederlandse context te beperken tot degenen die hierdoor getroffen worden, was er op de SZW-begroting sprake van budgettaire tegenvallers. Aangezien de Minister van SZW volgens de regels budgetdiscipline zelf verantwoordelijk is voor het dichten van de gaten op zijn begroting, bood dit wetsvoorstel tegelijkertijd ook een oplossing voor dit probleem. De regering is niet van mening dat het benoemen van de budgettaire aard van dit voorstel afbreuk doet aan de beleidsmatige argumentatie.

§2. Doel van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of er nog meer lidstaten van de Europese Unie zijn die personen in het buitenland voor het eigen nationale beleid compenseren of dat dit typisch iets voor Nederland is.

Deze vraag kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord en is ook afhankelijk van de vorm die de landen treffen. Als het nationale beleid een uitkeringsregeling treft in de sociale zekerheid, zal op basis van de Verordening EG 883/2004 (verder Vo 883/2004) en bilaterale verdragen die uitkering worden geëxporteerd aan personen die woonachtig zijn in het buitenland.

De leden van de fractie van de PvdA, SP en GroenLinks vragen zich af waarop de regering de veronderstelling baseert dat het koopkrachtverlies dat de koopkrachttegemoetkoming wil compenseren zich niet zal voordoen in de landen waar het overwegende deel van de rechthebbenden woont. Zij noemen België, Spanje en Duitsland.

De AOW-tegemoetkoming is ingevoerd en verhoogd ter compensatie van maatregelen in de fiscale sfeer. Doordat de AOW-tegemoetkoming aan iedereen met een AOW-uitkering wordt uitgekeerd, ongeacht of diegene is getroffen door maatregelen in de fiscale sfeer, is de AOW-tegemoetkoming ongericht. De koopkrachttegemoetkoming op grond van onderhavig wetsvoorstel geeft een meer gerichte compensatie door de doelgroep aan te laten sluiten bij de doelgroep van fiscaal beleid. Dit betekent dat de koopkrachttegemoetkoming voor mensen is die in Nederland wonen. Alleen mensen die in het buitenland wonen en van wie het wereldinkomen voor ten minste 90% aan de Nederlandse loon- of inkomstenbelasting wordt onderworpen, hebben ook recht op de koopkrachttegemoetkoming. Van die groep woont een relatief groot deel in Duitsland omdat Nederland in die relatie het recht heeft belasting te heffen over de AOW. Mensen die in het buitenland wonen en niet in Nederland belasting betalen, merken niets van maatregelen in de Nederlandse fiscale sfeer en de daaropvolgende koopkrachtveranderingen. Zij komen dan ook niet in aanmerking voor de koopkrachttegemoetkoming.

De leden van de PvdA, SP en GroenLinks-fractie vragen hoe de regering denkt de maatregel te rechtvaardigen op het moment dat een gedupeerde aanvoert dat er zonder goede reden een onderscheid ten nadele wordt gemaakt tussen AOW-gerechtigden binnen en buiten Nederland, maar wel woonachtig in de EU? Zij vragen of de regering in kan gaan op de brief van de Vereniging voor Grensarbeiders aan de Voorzitter van deze Kamer daterend van 19 januari jl.

Om deze vraag en tevens de brief van de Vereniging voor Grensarbeiders goed te kunnen beantwoorden acht de regering het noodzakelijk enkele overwegingen uit het nabije verleden opnieuw in ogenschouw te nemen. Ten tijde van de introductie van de AOW-tegemoetkoming, die met dit wetsvoorstel wordt afgeschaft, overwoog de regering als volgt:

"Bij de behandeling van het koopkrachtbeeld 2005 heeft het kabinet geoordeeld dat voor onder andere ouderen met een laag inkomen de negatieve inkomenseffecten beperkt zouden moeten blijven. In dit kader zijn de ouderenkortingen per 1 januari 2005 verhoogd. Een verhoging van de ouderenkortingen had echter niet voor alle ouderen een effect. Een voorwaarde om te kunnen profiteren van een verhoging van de ouderenkortingen is dat de belastingplichtige nog belasting betaalt, waarop de ouderenkorting in mindering kan worden gebracht. Voor een grote groep, met name gehuwde, ouderen die geen of slechts een klein aanvullend pensioen ontvangen was dit niet (meer) het geval. Om ook deze groep te bereiken is besloten tot de invoering per 1 januari 2005 van een tegemoetkoming, naast het ouderdomspensioen op grond van de Algemene Ouderdomswet voor AOW-gerechtigden" (zie Kamerstukken II 2005/06, 30 314, nr. 3, blz. 1).

Voor 1 januari 2005 bestond geen recht op een AOW-tegemoetkoming, maar alleen recht op een fiscale ouderenkorting voor mensen die in Nederland belastingplichtigen waren van 65 jaar en ouder. Dit betekende dus dat in het buitenland wonende belastingplichtigen in beginsel niet in aanmerking kwamen voor die ouderenkorting, tenzij zij ervoor kozen om te worden behandeld als binnenlandse belastingplichtige. Er zijn destijds nooit signalen geweest, ook niet van de Vereniging voor Grensarbeiders, dat de toenmalige fiscale regeling discriminerende gevolgen zou hebben voor AOW-gerechtigden die buiten Nederland woonden. Tevens is de regering uit die periode geen rechterlijke uitspraak bekend, die inhoudt dat de doelgroep voor het recht op ouderenkorting een grotere zou moeten zijn dan deze groep van binnenlandse belastingplichtigen. Alle ouderen die in Nederland belastingplichtig waren en voor het overige voldeden aan de voorwaarden genoemd in de wet hadden recht op die ouderenkorting, zoals destijds omschreven. De toenmalige introductie van de AOW-tegemoetkoming kwam (toen maar ook nu nog) voort uit de wens van de toenmalige regering om koopkracht van aan de Nederlandse belastingheffing onderworpen ouderen te verbeteren, en niet uit een internationaal- c.q.

Europeesrechtelijke verplichting. Het staat de regering vrij om net als bij de introductie daarvan, de AOW-tegemoetkoming geheel of gedeeltelijk af te schaffen, daarbij uiteraard rekening houdend met de in de Europese Unie en in verdragen vastgelegde beginselen, waaronder die van proportionaliteit, subsidiariteit en die van o.a. het vrije verkeer van werknemers. Deze beleidsvrijheid (wie het meerdere mag, mag ook het mindere) ziet ook op een andere vormgeving van deze regeling. Of de rechtvaardiging voor een andere vormgeving voortkomt uit budgettaire overwegingen doet daarbij minder ter zake, zolang de genoemde beginselen maar in acht worden genomen. De regering is van mening dat zij met dit voorstel deze beginselen in acht neemt.

De huidige AOW-tegemoetkoming moet, rekening houdende met deze beginselen, nu geëxporteerd worden binnen de EU naar alle AOW-uitkeringsgerechtigden op grond van Vo 883/2004. De regering heeft onderkend, dat, indien zij het niet langer wenselijk vindt deze tegemoetkoming te exporteren naar alle AOW-gerechtigden maar alleen naar personen die de gevolgen ondervinden van Nederlandse fiscale beleidsmaatregelen, de vormgeving van de AOW-tegemoetkoming zodanig moet zijn dat er geen relatie meer bestaat met exportverplichtingen, zoals die zijn neergelegd in Vo 883/2004. Daartoe dient de voorgestelde koopkrachttegemoetkoming zodanige kenmerken te krijgen, dat zij geen relatie meer heeft met het klassieke socialezekerheidsrisico van ouderdom, zoals bedoeld in Vo 883/2004. Naar de mening van de regering wordt hieraan, met de gekozen vormgeving van onderhavig wetsvoorstel, voldaan. In de trias politica kan de hoogste rechter in Nederland (al dan niet eerst voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie) in een concreet geval zijn oordeel uitspreken over de door de wetgever gemaakte keuzes.

De regering heeft in de voorgestelde vormgeving aansluiting gezocht bij de herkomst van de koopkrachttegemoetkoming: de ouderenkorting uit de fiscale wetgeving, zoals die luidde voor 1 januari 2005. Aan het feit dat de SVB wordt aangewezen als uitvoerder van deze regeling, liggen praktische overwegingen ten grondslag en laat de wezenskenmerken van de tegemoetkoming onaangetast. In die zin heeft de regering begrip voor het standpunt van de Vereniging van Grensarbeiders: de AOW-gerechtigden in het buitenland verliezen een deel van hun inkomen, waarop zij sinds 1 januari 2005 recht hadden. Dit recht is na hetgeen hiervoor is betoogd, echter niet onvervreemdbaar. Het doel wat men destijds wilde bereiken, namelijk het verbeteren van de koopkracht van ouderen die in Nederland belastingplichtig zijn, was niet gelegen in de sociale zekerheid. De in 2005 gekozen vormgeving van koppeling aan de AOW leidde er echter toe dat de tegemoetkoming ook moet worden geëxporteerd. Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen AOW-gerechtigden in het buitenland die niet of voor minder dan 90% van hun wereldinkomen in Nederlands belastingplichtig zijn dit deel van hun inkomen verliezen. De regering onderkent dat fiscale motieven een rol kunnen spelen bij migratie en vestiging. Zo zou het in theorie denkbaar zijn dat niet-ingezetenen in verband met dit voorstel besluiten hun vestigingsplaats te veranderen en naar Nederland terug te keren. De regering verwacht evenwel niet dat de verandering die als gevolg van dit wetsvoorstel wordt gegenereerd, tot een effect van enige omvang zal leiden. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen die elk belastingregime zowel voor- als nadelen heeft. Bovendien blijft het een risico van de betrokkene dat indien hij of zij, al dan niet om fiscale redenen, naar een ander land vertrekt, de fiscale regels ter plaatse kunnen veranderen.

Kan de regering de met dit wetsvoorstel voorziene besparingswinst (€ 100 miljoen op jaarbasis) nog eens toelichten, vragen de leden van de fractie van de PvdA, SP en GroenLinks. Hoe groot is de groep die de koopkrachttegemoetkoming na aanvaarding van dit wetsvoorstel zal verliezen, en hoe veel mensen zullen de tegemoetkoming door de voorliggende maatregel juist wel gaan ontvangen? De leden van de PvdA, SP en GroenLinks-fractie zouden graag zien dat de regering haar antwoord nog wat verder specificereert door het staatje uit de nota naar aanleiding van het verslag te voorzien van

een derde kolom, waarin de export per land na aanvaarding van het wetsvoorstel wordt aangegeven.

Volgens de huidige ramingen zal de groep mensen die een koopkrachttegemoetkoming ontvangt in 2012 ongeveer 280.000 personen kleiner zijn dan indien de AOW-tegemoetkoming blijft voortbestaan. De groep koopkrachttegemoetkoming-gerechtigden omvat in 2012 dan ongeveer 2,8 miljoen mensen (i.p.v. 3,1 miljoen in 2012 bij voortbestaan AOW-tegemoetkoming).

De groep van 280.000 mensen is als volgt berekend: volgens de ramingen zullen ongeveer 290.000 die AOW-tegemoetkoming zouden ontvangen niet koopkrachttegemoetkoming-gerechtigd zijn. Ongeveer 15.000 personen in het buitenland zullen wel recht hebben op koopkrachttegemoetkoming. Daarnaast zullen naar schatting ruim 12.000 mensen die in Nederland wonen koopkrachttegemoetkoming ontvangen, die geen recht hebben op AOW-tegemoetkoming. De exacte omvang van de groep is nog onzeker, omdat de wet nieuw is en uitvoeringsinformatie dus ontbreekt.

In de meeste landen zal men geen recht hebben op koopkrachttegemoetkoming. Op basis van belastingverdragen wordt verwacht dat van de groep 15.000 koopkrachttegemoetkoming-gerechtigden een relatief groot deel in Duitsland woont. In relatie tot inwoners van Duitsland heeft Nederland namelijk het recht inkomstenbelasting te heffen over het AOW-pensioen.

§3. Verenigbaarheid met Europees recht

Een belangrijk punt voor de leden van de CDA-fractie is de vraag of de regeling inderdaad kritiek vanuit Europa kan doorstaan. Juist de Eerste Kamer moet letten op eventuele strijdigheid met Europese regelgeving. Graag zouden de leden van de fractie van het CDA een overtuigend antwoord van de regering op dit punt willen ontvangen.

Voor het antwoord op de vraag of de voorgestelde regeling in overeenstemming is met Europees recht verwijst de regering naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2010/11, 32521, nr. 3, paragraaf 2.2) en het nader rapport (Kamerstukken II, 2010/11, 32521, nr. 4, onderdeel 2c) alsmede naar het antwoord op de vraag van de PvdA, SP en GroenLinks-fractie inzake de brief van de Vereniging voor Grensarbeiders (zie paragraaf 2). De regering is op grond van de daar genoemde argumenten van mening, dat de onderhavige regeling in overeenstemming is met Europees recht.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de Sociale Verzekeringsbank (SVB) bij haar advies ook is ingegaan op eventuele strijdigheid met het Europees recht?

De SVB gaat in de uitvoeringstoets niet in op eventuele strijdigheid met het Europees recht. De toets op verenigbaarheid met het Europees recht is geen onderdeel van een uitvoeringstoets, een afweging op dit punt ligt bij de wetgever.

Wat zal binnen de Europese Unie prevaleren, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zal dat de omschrijving in dit wetsvoorstel zijn of het gegeven dat de koopkrachttegemoetkoming (nog steeds) onderdeel is van de AOW, temeer ook omdat de uitkering wordt verzorgd door de SVB en niet door de Belastingdienst?

In de voorliggende regeling is het recht op de koopkrachttegemoetkoming niet gekoppeld aan het recht op ouderdomspensioen op grond van de AOW maar aan het begrip belastingplichtige en - voor zover het om buitenlands belastingplichtigen gaat - voor welk percentage van het wereldinkomen men aan de Nederlandse loon- en inkomstenbelasting is onderworpen. Dit maakt dat de koopkrachttegemoetkoming op grond van dit wetsvoorstel geen relatie heeft met een of meer klassieke takken van sociale zekerheid als bedoeld in Vo 883/220 dan wel in de bilaterale socialezekerheidsverdragen. Het karakter van de koopkrachttegemoetkoming in Europeesrechtelijk verband wordt bepaald door zijn

wezenskenmerken, niet van belang is welk uitvoeringsorgaan de uitkering verzorgt. In dit verband memoreert de regering dat er wel meer uitkeringsregelingen die - bij wet- en regelgeving voor wat betreft de uitvoering daarvan - bij de SVB zijn neergelegd en die desondanks geen sociale zekerheid zijn in de zin van de Verordening (bijvoorbeeld de remigratieuitkering of de tegemoetkoming op grond van de asbestregeling).

De leden van de fractie van de PvdA, SP en GroenLinks vragen zich af waarop de verwachting is gebaseerd dat het feit dat de regering de koopkrachttegemoetkoming benoemt als fiscale maatregel en de rechtsgang tegen weigering in handen legt niet van de socialezekerheidsrechter maar van de fiscale rechter gewicht in de schaal zal leggen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie? Op welk rechterlijk orgaan doelt de minister met de kwalificatie 'fiscale rechter'? Zij vragen of regering zich bij het betrekken van haar standpunt heeft laten voorlichten door een externe deskundige op het terrein van het coördinatie-recht.

De rechtsgang tegen een weigering om een koopkrachttegemoetkoming toe te kennen (onder overeenkomstige toepassing van hoofdstuk V van de Algemene wet inzake rijksbelastingen: beroep bij de rechtbank, hoger beroep bij het gerechtshof, cassatie bij de Hoge Raad) sluit aan bij de door de regering gekozen vormgeving.

Voor de totstandkoming van wetgeving maakt de regering gebruik van de tot haar beschikking staand ambtelijk apparaat. Het is geen standaardgebruik om bij de totstandkoming van beleid en wetgeving andere adviseurs in te schakelen. De regering heeft daar bij de totstandkoming van deze regeling geen aanleiding voor gezien.

De leden van deze fractie zouden ook graag weten waarom de regering, los van wat de EU-rechter van de maatregel zal vinden, niet beducht is voor het effect dat een maatregel die een relatie legt tussen pensioenzekerheid en migratie, de aantrekkelijkheid van migratie binnen de EU zal schaden, of het nu is door actieven of door post-actieven? Gaat de doelstelling van het vrij verkeer van personen binnen de EU haar niet langer ter harte vragen de leden van de PvdA, SP en GroenLinks-fractie zich af.

Het doel van dit wetsvoorstel is dat AOW-gerechtigden in het buitenland die niet voor 90% of meer Nederlands belastingplichtig zijn, niet langer een koopkrachttegemoetkoming ontvangen. De regering ziet niet in dat de aantrekkelijkheid van migratie binnen de EU wordt aangetast door de voorgestelde regeling. Ieder belastingregime heeft nu eenmaal zijn voor- en nadelen.

§4. Uitvoering toeslag

De leden van de fractie van het CDA en VVD hebben vragen gesteld over de uitvoering van de koopkrachttegemoetkoming?

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) beschikt over de juiste middelen om de koopkrachttegemoetkoming uit te voeren. Tegelijkertijd is de Belastingdienst bezig met een grote reorganisatie, waarbij de gehele uitvoering van een extra regeling meer druk op de organisatie zou leggen. De Belastingdienst helpt wel mee bij de uitvoering van de koopkrachttegemoetkoming, bijvoorbeeld bij het aanleveren van inkomensgegevens.

§5. AOW-gerechtigden woonachtig buiten de Europese Unie

De leden van de fractie van de VVD vragen of inwoners van landen buiten de EU en het land waarin zij woonachtig zijn kunnen stellen dat, als in het verdrag met dat land staat dat de AOW geëxporteerd mag worden, dit tevens geldt voor de tegemoetkoming, omdat deze onderdeel is van de AOW? Betekent dit dat ten aanzien van deze verdragen opnieuw onderhandeld moet worden met de betrokken staten, zo vragen deze leden.

De tegemoetkoming op grond van onderhavig wetsvoorstel is geen onderdeel van de AOW en heeft geen relatie met het klassieke socialezekerheidsrisico van ouderdom. Er hoeft naar het oordeel van de regering dan ook niet opnieuw onderhandeld te worden met de landen waarmee Nederland een verdrag inzake sociale zekerheid heeft gesloten.

§6. Overgangsregeling

De leden van de fractie van het CDA vragen zich tot slot af of de regering een overgangsregeling heeft overwogen, zoals bij de beperking van de partnertoeslag in de AOW wel was voorgesteld.

De regering overweegt dat zij is gestart met de voorlichting over de nieuwe koopkrachttegemoetkoming zodra het besluit was aangekondigd op Prinsjesdag en daaropvolgend de aanbieding van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer. Verder heeft de SVB onlangs aan alle AOW-gerechtigden in het buitenland een brief uitgedaan over het voornemen om de AOW-tegemoetkoming af te schaffen en de introductie van de koopkrachttegemoetkoming voor de nieuwe doelgroep. Daarbij is aangegeven dat het voorstel nog in behandeling is in de Eerste Kamer. Met deze activiteiten zijn de belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om zich in te stellen op de beëindiging van de AOW-tegemoetkoming en is er sprake een overgangsperiode.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

H.G.J. Kamp