

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

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen van de leden van de PvdA-fractie betreffende dit wetsvoorstel. Hieronder wordt op deze vragen ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de landen waar momenteel nog TW-toeslagen worden betaald op grond van bi- of multilaterale verdragen dan wel verdragen waarbij Nederland als EU-lidstaat partij is. Zij wensen in het bijzonder te vernemen hoe het staat met Turkije en Marokko. Daarnaast vragen deze leden zich af of de betalingen van de TW-toeslagen zijn hervat naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak.

Thans worden TW-toeslagen naar veertien landen buiten de EU betaald. Deze betaling vindt plaats naar aanleiding van twee uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 12 september 2003 (RSV 2004/46). In deze uitspraken heeft de CRvB geoordeeld dat de Toeslagenwet onder de materiële werkingssfeer van de bilaterale verdragen met de Verenigde Staten en Marokko valt en dat de toeslag moet worden geëxporteerd op grond van de exportbepaling in die verdragen. Een analyse van deze uitspraken heeft uitgewezen dat toeslagen niet alleen moeten worden betaald naar de Verenigde Staten en Marokko, maar ook naar de overige landen waarmee Nederland bilaterale sociaalzekerheidsverdragen heeft gesloten met soortgelijke bepalingen ten aanzien van de materiële werkingssfeer en de export van uitkeringen. Het betreft Bosnië-Herzegovina, Brazilië, Canada, Chili, Israël, Kaapverdië, Kroatië, Macedonië (FYROM), Nieuw Zeeland, Servië-Montenegro, Slovenië en Tunesië. In deze landen tezamen wonen circa 1300 toeslaggerechtigden, waarvan ongeveer 980 in Marokko. Op grond van deze uitspraken is de export van TW-toeslag naar deze landen hervat met ingang van datum van de uitspraak van de CRvB (12 september 2003).

Met betrekking tot Turkije kan worden opgemerkt dat de CRvB op 14 maart 2003 (RSV 2003/14) heeft geoordeeld dat de TW onder de exportverplichting valt van artikel 5, eerste lid van Verdrag nr. 118 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Naar aanleiding van deze uitspraak is alsnog met terugwerkende kracht een volledige toeslag verstrekt aan in Turkije wonende gerechtigden vanaf 1 januari 2001. Direct na deze uitspraak heeft Nederland de toeslag aangemeld bij de Directeur-Generaal van de IAO als zijnde een non-contributieve uitkering (Trb. 2003, Nr. 73, in werking getreden op 1 juli 2003). Daardoor is de TW uitgesloten van de werkingssfeer van Verdrag nr. 118. Het UWV heeft in verband hiermee de betaling van TW-toeslagen aan in Turkije wonende gerechtigden met ingang van 1 juli 2003 beëindigd.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts een vraag over driejaarlijkse afbouw. Zeventig procent van alle toeslaggerechtigden in de EU/EER is ouder dan 55. Is - daarvan uitgaand - een afbouw zonder onderscheid naar leeftijd, wel in overeenstemming met de in 1999 geformuleerde uitgangspunten van overgangsrecht?

Een nadere differentiatie, binnen het in het wetsvoorstel gekozen systeem van overgangsrecht, zou ook in overeenstemming zijn met de aangehaald uitgangspunten van het overgangsrecht (zie notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid, Kamerstukken I, 25 900, nr. 87). Het aanbrengen van een dergelijk onderscheid naar leeftijd staat echter op gespannen voet met het streven om toeslaggerechtigden binnen de Europese Unie op gelijke wijze te behandelen aan de voorheen bestaande toeslaggerechtigden buiten de Europese Unie. Met dit voorstel is immers aansluiting gezocht bij het overgangsrecht zoals dit bij de introductie van het absolute exportverbod van de toeslag is vormgegeven (zie artikel XI van de Wet BEU, Stb.1999, 250). In dat overgangsrecht werd ook geen onderscheid naar leeftijd aangebracht.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie wat de budgettaire consequenties zijn indien in plaats voor een afbouw in drie jaar wordt gekozen voor eerbiedigend overgangsrecht voor alle rechthebbenden boven de 55 jaar, binnen de EU én daarbuiten?

Als wordt gekozen voor een eerbiedigend overgangsrecht in plaats van een afbouw in drie jaar, levert dat een besparingsverlies van gemiddeld circa €3 mln per jaar op. Cumulatief (tot 2016) resulteert dit in een besparingsverlies van naar verwachting €30 mln. Uitgangspunt hierbij is dat alle uitkeringsgerechtigden die op 1 januari 2006 55 jaar of ouder zijn en op dat moment een uitkering op grond van de Toeslagenwet ontvangen omdat zij wonen op het grondgebied van de EU of een van de hierboven genoemde veertien landen, recht behouden op de toeslag tot de 65-jarige leeftijd.

Ook hebben de leden van de PvdA een aantal vragen over het procesrisico, zowel voor wat betreft de onderhavige regeling (toeslagen binnen de EU) als ten aanzien van het voornemen om de desbetreffende verdragen te herzien. Zij begrijpen het antwoord van de minister aldus, dat vanuit het Europese Parlement is aangevoerd dat de TW niet op bijlage IIbis thuishoort omdat de regeling nauw verbonden is met de WAO en nu voor het eerst wordt opgevoerd als niet-exporteerbare uitkering. Uit een publicatie van Minderhoud (Migrantenrecht 9/10/03) begrijpen deze leden dat de rechter een vergelijkbare conclusie had getrokken in de context van bilaterale verdragen met de VS en met Marokko. Op welke wijze denkt de regering dit oordeel van de rechter in toekomstige zaken te kunnen ontlopen, vragen deze leden. Laat dit zich omzeilen door verdragsaanpassingen en zo ja hoe zouden die er dan uit moeten zien? En ten aanzien van de plaatsing op Bijlage IIbis: is de uitspraak Skalka v. Oostenrijk wel zo maatgevend voor de problematiek rondom de TW? Botst het gegeven dat rechthebbenden in Nederland een beroep kunnen doen op én een TW-toeslag én aanvullende bijstand niet met het karakter van een socialebijstandmaatregel, waarvan in de zaak Skalka sprake was? Hoe groot schat het UWV de kans in dat ons land het rechtsgeding verliest wanneer een EU-ingezetene de rechtmatigheid van de plaatsing voor de rechter aanvecht?

Wat betreft de uitleg van de rechter van de bilaterale socialezekerheidsverdragen met Marokko en de Verenigde Staten, merk ik op dat deze uitleg zo specifiek verbonden is met de tekst van de desbetreffende verdragen dat deze geen uitstralingseffecten naar de interpretatie van Verordening (EEG) nr. 1408/71 zal hebben.

De export van de TW op basis van de socialezekerheidsverdragen kan door middel van verdragsaanpassing worden voorkomen. De TW kan expliciet worden uitgesloten van de exportverlichting in de desbetreffende verdragen. De betalingen in Bosnië-Herzegovina, Macedonië (FYROM) en Servië-Montenegro vinden plaats op basis van het socialezekerheidsverdrag met de voormalige Joegoslavische Federatie. Met deze landen zijn momenteel afzonderlijke verdragen in voorbereiding waarin de TW expliciet van de

werkings sfeer is uitgesloten. Deze verdragen zullen binnen afzienbare tijd in werking treden. Daarnaast is een wijzigingsverdrag met Chili ondertekend dat de uitsluiting van de toeslag van de exportbepaling bevat. Aan de overige landen is een verdragsaanpassing voorgesteld. Tunesië en Nieuw-Zeeland hebben inmiddels positief op dit voorstel gereageerd.

In de zaak Skalka (uitspraak van het Hof van Justitie (EG) van 29 april 2004, C-160/02) gaat het om een Oostenrijkse socialezekerheidsprestatie die wordt toegekend aan personen aan wie een invaliditeits- of ouderdomspensioen is toegekend waarvan de hoogte onder het bestaansminimum ligt. De Oostenrijkse prestatie vult het pensioen aan en beoogt daarmee de pensioengerechtigden een bestaansminimum te garanderen. De prestatie is door Oostenrijk aangemerkt als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie als bedoeld in art. 4 lid 2 bis van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en ingeschreven op Bijlage II bis van deze Verordening. Om te kunnen worden aangemerkt als een bijzondere prestatie moet de betreffende prestatie verwant zijn aan enerzijds de sociale zekerheid, en anderzijds de sociale bijstand. Het Hof is van oordeel dat de Oostenrijkse prestatie kenmerken vertoont van sociale zekerheid omdat het als aanvulling wordt verstrekt op een socialezekerheidsuitkering en is neergelegd in een regeling die objectieve criteria hanteert. Daarnaast vertoont het kenmerken van sociale bijstand omdat het een bestaansminimum garandeert aan personen wier totale inkomsten onder een wettelijk vastgelegde standaard liggen. Het Hof is op grond hiervan van oordeel dat de betreffende prestatie kan worden aangemerkt als een "bijzondere" prestatie als bedoeld in art. 4 lid 2 bis.

De kenmerken van de Toeslagenwet zijn voor zover hier van belang identiek aan die van de Oostenrijkse prestatie. Het feit dat belanghebbenden naast een beroep op de TW, ook nog een beroep op de Wet werk en bijstand (WWB) kunnen doen wanneer de toeslag ontoereikend is, doet hieraan niet af. In zijn uitvoeringstoets doet het UWV geen uitspraak over de mogelijke uitkomst van een eventuele rechtszaak over de rechtmatigheid van de plaatsing. De uitkomst van de zaak Skalka biedt echter naar mijn mening echter voldoende aanknopingspunten om een eventuele rechtszaak met vertrouwen tegemoet te zien.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie of het procesrisico niet wordt vergroot gezien de karakterwijziging die de TW ondergaat als gevolg van de inwerkingtreding van de WIA. In die regeling immers wordt de TW wél een volwaardige minimumgarantie voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten, en wordt tegelijk, naar deze leden begrijpen, het bestaan van die garantie een argument tegenover het IAB waarom de WIA voldoet aan de voorschriften van IAO-Verdrag nr.121.

De normverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie op het terrein van de sociale zekerheid verplichten de lidstaten maatregelen te nemen om de bestaanszekerheid van hun onderdanen te waarborgen bij het intreden van specifieke risico's. Deze bestaanszekerheid dient te worden geboden door -al dan niet wettelijke- regelingen, waarbij het essentieel is dat de betrokkenen een rechtens opeisbare, door de overheid gegarandeerde, aanspraak op een uitkering hebben, waarvan de hoogte aan in het verdrag omschreven voorwaarden moet voldoen. Omdat de TW, evenals de WWB, aan deze criteria voldoet, noemt Nederland deze wetten in zijn periodieke rapportages op basis van de desbetreffende normverdragen. Dit heeft echter geen enkele relatie met de vraag of de TW kan worden aangemerkt als een non-contributieve uitkering in de zin van Bijlage IIbis van Verordening (EEG) nr. 1408/71, waarvoor geheel andere criteria gelden. Van een vergroot procesrisico is naar de mening van de regering dan ook geen sprake.

Volledigheidshalve kan nog worden opgemerkt dat de IAO-verdragen expliciet de mogelijkheid openlaten de uitbetaling van de uitkering te beperken tot degenen die op het territorium van de desbetreffende lidstaat wonen. In IAO-Verdrag nr. 121 is dit bijvoorbeeld geregeld in artikel 22, eerste lid, onder a.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(H.A.L. van Hoof)