

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

BM

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 juni 2008

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft in haar vergadering van 20 mei 2008 gesproken over een zestal voorstellen van de Europese Commissie tot besluiten inzake sociale zekerheids-handhaving, overeen te komen met de landen Algerije, Marokko, Tunesië, Israël, FYROM, Kroatië (COM (2007) 787 t/m 793²) naar aanleiding van de aanbidding van een BNC-fiche.

Bij de leden van de fracties van de PvdA en de SP rezen enkele vragen hieromtrent.

Naar aanleiding daarvan heeft de commissie de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 27 mei 2008 een brief gestuurd.

De minister heeft daarop bij brief van 23 juni 2008 gereageerd.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de commissie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Van den Berg (SGP), Swenker (VVD), Terpstra (CDA), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Vedder-Wubben (CDA), Kneppers-Heijnert (VVD), Westerveld (PvdA), Biermans (VVD), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), voorzitter, Leijnse (PvdA), Franken (CDA), vice-voorzitter, Goyert (CDA), Quik-Schuijt (SP), Klein Breteler (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Strik (GL), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Elzinga (SP), Vac. (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Zie dossier E080037 (onderdelen a t/m f) op www.europapoort.nl

BRIEF AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Den Haag, 27 mei 2008

In haar vergadering van 20 mei 2008 heeft de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gesproken over een zestal voorstellen van de Europese Commissie tot besluiten inzake sociale zekerheidshandhaving, overeen te komen met de landen Algerije, Marokko, Tunesië, Israël, FYROM, Kroatië (COM (2007) 787 t/m 793; dossier E080037 (onderdelen a t/m f) op www.europapoort.nl) naar aanleiding van de aanbidding van een BNC-fiche.

Vanuit de fracties van de PvdA en SP zijn enkele vragen gerezen over de Nederlandse inzet ten aanzien van deze voorstellen, welke u hieronder aantreft.

Het fiche over de inzet van het kabinet ten aanzien van de voorstellen COM (2007) 787 t/m 793 roept bij de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen op:

Het kabinet geeft aan positief te oordelen ten aanzien van de subsidiariteit. Hoe rijmt hij dit met de gestelde inzet om in voorkomende gevallen afwijkend te kunnen acteren? Betekent de wens tot «autonome bevoegdheid» niet dat ons land het thema juist niet geëigend vindt voor regulering op EU-niveau? Zo ja, wil dat dan niet zeggen dat het kabinet negatief oordeelt over de subsidiariteit? Zo nee, kan hij dit uitleggen?

Is het inderdaad zo dat ons land op het gebied van handhaving en export van uitkeringen binnen de EU een volstrekt solitair standpunt inneemt? Leeft, anders gezegd, de wens om zonder goede handhavingsafspraken geen export van uitkeringen te volvoeren in geen enkele andere lidstaat? Zo ja, hoe laat dit zich naar het oordeel van het kabinet verklaren?

Kan het kabinet zijn inzet op dit dossier wat precieser aangeven? Wat zijn de «punten» die hij in het overleg met de EU-partners wil proberen te realiseren? Wat wordt de opstelling indien het gewenste resultaat uitblijft?

Hoe is de stand van zaken in de jurisprudentie ten aanzien van de wet BEU? Zijn er nog zaken onder de rechter en zo ja in welk stadium verkeren deze?

De leden van de SP-fractie hebben naar aanleiding van het BNC-fiche nog de volgende vragen:

De socialezekerheidsbepalingen uit de voorgestelde besluiten geven werknemers die onderdaan zijn van de geassocieerde landen of een EU-lidstaat en hun gezinsleden recht op export van een beperkt aantal socialezekerheidsuitkeringen (ouderdomspensioen, nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, voor zover de arbeidsongeschiktheid voortvloeit uit een arbeidsongeval of beroepsziekte) naar de geassocieerde landen. Op basis van wederkerigheid geldt de exportmogelijkheid ook vanuit de geassocieerde landen naar de EU toe. De besluiten bevatten daarnaast handhavings- en samenwerkingsbepalingen.

De vraag rijst echter hoe deze handhavingsbepalingen zich verhouden tot onze nationale bilaterale verdragen in het kader van de wet BEU. Het kabinet zegt zeer te hechten aan deze handhavingsverdragen. De leden van de SP-fractie vragen het kabinet duidelijk te maken hoe het tot een

positief oordeel over deze Europese voorstellen komt, terwijl deze onduidelijke verhouding niet eerst is verhelderd.

Een wel reeds duidelijk risico is dat door de export van uitkeringen ook in overeenkomsten van de Gemeenschap met derde landen vast te leggen, Nederland ten aanzien van die landen niet (langer) autonoom bevoegd is in het besluit om al dan niet uitkeringen te exporteren. Hoe verhoudt zich deze duidelijkheid met de waarde die dit kabinet hecht aan bilaterale handhavingsverdragen enerzijds en de positieve houding ten aanzien van de voorgestelde EU-besluiten anderzijds?

Klopt de vaststelling dat onder het Verdrag van Lissabon, indien dat reeds in werking was getreden en indien er onder de lidstaten van de EU een gekwalificeerde meerderheid voor deze voorstellen aanwezig zou zijn, eventuele reserves van Nederland voor invoering niet (meer) ter zake relevant waren geweest? Het kabinet is van mening dat de subsidiariteitstoets (in stricte zin) positief uitvalt. Op grond van artikel 310 EG-verdrag, juncto artikel 300. lid 2, eerste alinea, laatste zin en tweede alinea bestaat er in deze een bevoegdheid voor de Gemeenschap. De lidstaten blijven bevoegd voor de inrichting en financiering van hun nationale zekerheidsstelsel, echter klaarblijkelijk niet langer voor de handhaving in geval van export van uitkeringen. Hoe oordeelt dit kabinet over de subsidiariteit in bredere zin?

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit negatief, omdat het associatiebesluit de bevoegdheid ontnemt aan de lidstaten om export te schorsen in geval blijkt dat adequate controle van de uitkeringsvoorwaarden niet mogelijk is. Hoe komt het kabinet dan toch tot een positief (eind)oordeel?

De griffier van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
W. A. J. M. van Dooren

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2008

Naar aanleiding van uw overleg op 20 mei 2008 hebben leden van de fracties van de PvdA en SP mij enkele vragen gesteld betreffende de Nederlandse inzet ten aanzien van de voorgestelde Besluiten inzake sociale zekerheidshandhaving, zoals beschreven in het betreffende BNC-fiche.

De gestelde vragen worden gerangschikt onder de twee centrale noemers die mijns inziens aan de orde gesteld worden:

- het door de Nederlandse regering ingenomen standpunt over subsidiariteit en proportionaliteit,
- de door de Nederlandse regering geformuleerde inzet voor de komende onderhandelingen binnen de Raad WSBVC.

Daarnaast informeerden de leden van de PvdA-fractie naar de stand van zaken in de jurisprudentie met betrekking tot de Wet Beperking Export Uitkeringen (Wet BEU).

Subsidiariteit en proportionaliteit

In het BNC-fiche wordt beoogd de oordelen over niveau en vorm van optreden in EU-verband te rangschikken in drie delen:

- a) de vaststelling van de bevoegdheid van de EU
- b) de functionele toets op subsidiariteit en proportionaliteit
- c) het beleidsmatige en politieke oordeel van de Nederlandse regering.

a) De bevoegdheid die ziet op het afsluiten van akkoorden zoals deze, is neergelegd in artikel 310 EG-Verdrag, juncto artikel 300, lid 2, eerste alinea, laatste zin en tweede alinea. Er is dus een rechtsbasis voor de EU om het voorliggend initiatief te nemen.

b) Daarmee staat nog niet vast of niveau en vorm van het voorgestelde initiatief de juiste is. De functionele subsidiariteits- en proportionaliteits-toets beoogt te controleren of het voorliggende initiatief al dan niet op Europees niveau thuishoort, respectievelijk of de voorgestelde maatregelen al dan niet in verhouding staan tot het met die maatregelen beoogde doel. Deze toets is dus formeel, ofwel niet inhoudelijk van aard, in die zin dat op grond van het verdragsrechtelijk kader bezien wordt of niveau en vorm juist is.

c) De laatste toets is materieel van aard; hier velt een nationale regering een inhoudelijk oordeel over de politieke en beleidsmatige wenselijkheid van een initiatief.

De regering is inderdaad van mening dat het onderdeel proportionaliteit negatief beoordeeld dient te worden, vanwege zorg over de handhavingsmogelijkheden maar beoordeelt de drie elementen van de subsidiariteit positief. Het geheel overziend en gezien het feit dat het besluitvormingsproces over de Besluiten nog moet beginnen, is het totale oordeel van de regering positief. Daarbij geldt dat het verschil in ontwikkeling tussen de Lidstaten op het terrein van samenwerking en handhaving niet op voorhand problematisch is. Uit recente informele sonderingen blijkt dat Nederland hierin een voortrekkersrol vervult en dat de andere Lidstaten tot dusverre met welwillende belangstelling op de Nederlandse regelgeving

en ervaringen reageren. In het navolgende zet ik uiteen wat de concrete inzet van de regering is om het geconstateerde tekort bij het onderdeel proportionaliteit voldoende te redresseren.

De onderhandelingen

Wellicht is het verhelderend vooraf twee relevante gegevens te signaleren.

- De nu voorliggende besluiten vloeien voort uit reeds tot stand gekomen Associatie-overeenkomsten tussen de Europese Unie en de betreffende landen. Deze Associatie-overeenkomsten dateren in meerderheid van medio jaren negentig en bevatten met name afspraken over economische samenwerking. In die Associatie-overeenkomsten is bepaald dat er nadere regels zouden worden opgesteld voor de coördinatie van sociale verzekeringssystemen. De nu voorliggende Besluiten strekken daartoe.
- In het jaar 2000 – dus ná de totstandkoming van de meeste Associatie-overeenkomsten – is in Nederland de Wet Beperking Export Uitkeringen (Wet BEU) ingevoerd en zijn op die grondslag bilaterale handhavingsverdragen afgesloten, ook met de landen waar de nu voorliggende Besluiten betrekking op hebben, met uitzondering van Algerije. Nederland wil de al gerealiseerde handhavingsverdragen behouden. Nederland meent dat de nu voorgestelde Besluiten daartoe *niet optimaal* de ruimte bieden; de voorgestelde bepalingen bieden ruimte voor het maken van handhavingsafspraken, maar Nederland zet in op het optimaliseren daarvan¹.

In het navolgende wordt ingegaan op de concrete Nederlandse inzet en het onderhandelingsproces, conform het verzoek van uw Commissie.

De leden van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer hebben eerder verzocht om een nadere toelichting op het BNC-fiche, met name met betrekking tot het Nederlands oordeel zoals verwoord in de punten 2, 3 en 4. In de brief aan de Vaste Commissie SZW van de Tweede Kamer (IZ/EA/2008/14443 van 28 mei 2008) is de Nederlandse onderhandelingsinzet als volgt onder woorden gebracht.

Punt 2: de verhouding tussen de Besluiten en de bilaterale verdragen. De door Nederland verlangde aanpassing van de Besluiten is dat de al afgesloten bilaterale handhavingsverdragen – met alle betrokken landen behalve Algerije – op grond van de Wet BEU onaangetast blijven. Om dit doel te bereiken zal Nederland uiteraard, zoals in belangrijke kwesties gebruikelijk, voorafgaande aan de daadwerkelijke besluitvorming de andere Lidstaten zeer actief informeren, de eigen positie verduidelijken en naar medestanders zoeken. Het streven is dat dit alles ertoe leidt dat de Besluiten conform de Nederlandse inzet worden aangepast, op grond van de vigerende nationale politieke lijn. Uiteindelijk is de verplichting op grond van de Associatie-overeenkomsten al aangegaan voor de inwerkingtreding van de Wet BEU.

Punt 3: het Nederlandse standpunt over het Besluit betreffende Algerije. Omdat Nederland met Algerije geen BEU-verdrag heeft – het aantal uitkeringen dat geëxporteerd dient te worden naar Algerije is zeer laag² – is de Nederlandse inzet er op gericht dat de Besluiten zelf materieel gezien zo goed mogelijke handhavingsmogelijkheden bieden. De vraag is vooral hoe geregeld moet worden dat de Algerijnse autoriteiten de vereiste controles ook daadwerkelijk uitvoeren en welke sancties op nalatigheid mogelijk zijn. Indien er op grond van de Wet BEU een bilateraal handhavingsverdrag is, kan Nederland dat in het uiterste geval opzeggen. Ten

¹ In alle Besluiten voorziet artikel 8 in «administratieve en medische controles», vergelijkbaar met die welke gelden tussen de EU-lidstaten zelf bij de coördinatie van sociale zekerheid. Bovendien voorziet het in de mogelijkheid om tussen één of meer lidstaten van de Unie en de andere verdragsluitende partij «andere administratieve bepalingen» overeen te komen.

² Geschatte uitkeringslasten UWV: Op 31 december 1999 (datum voor het effectief worden van het exportverbod van de Wet BEU) werden er geen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen naar Algerije geëxporteerd. De uitkeringslasten per datum inwerkingtreding besluit worden op nihil of zeer laag geschat. Geschatte uitkeringslasten SVB: Voor zover bij de SVB bekend dient t.a.v. Algerije per ingangsdatum van het Besluit in 7 gevallen een toeslag in het kader van de AOW te worden toegekend en in 5 gevallen dient een pensioen voor een gehuwde te worden herzien naar een pensioen voor een ongehuwde (verschil tussen het zogenaamde 50% pensioen naar een 70% pensioen). De SVB kan de omvang van de hiermee gemoeide bedragen niet op zeer korte termijn aangeven omdat de SVB geen zekerheid heeft over de feitelijke situatie van de gerechtigden en hun eventuele partners. Wat betreft de gevolgen voor de export van uitkeringen krachtens de Anw naar Algerije heeft de SVB geen zicht op de aantallen potentiële gerechtigden. De SVB verwacht dat het hier gaat om een zeer beperkt aantal, vermoedelijk minder dan 10.

aanzien van Algerije zal dit alleen mogelijk zijn als de EU daartoe zou besluiten. Omdat hier sprake is van een groter krachtenveld is uiteraard de speelruimte kleiner. Hier komt nog bij dat de Europese Unie met Algerije tot de gewenste uitvoeringsafspraken zal moeten komen.

Punt 4: nationale sanctiemogelijkheden zijn voorhanden.

Bij het niet voldoen aan de overeengekomen bepalingen in de nationale wetgeving is het nu – impliciet – al zo dat op grond van die nationale wetgeving overgegaan kan worden tot verlaging, schorsing en/of beëindiging van uitkeringen. Maar het heeft mijn voorkeur om deze mogelijkheid expliciet in de Besluiten op te nemen. Als dit niet te realiseren blijkt te zijn, houdt Nederland op grond van de eigen wetgeving de genoemde sanctiemogelijkheden.

Stand van zaken in de jurisprudentie Wet BEU

Er zijn op dit moment een zestal uitspraken over de volksverzekeringswetten en de Wet BEU, waarvan nog drie zaken in hoger beroep in behandeling zijn.

Over de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 17 september 2004 een uitspraak gedaan (02/1912 AKW). In die zaak werd een beroep gedaan op het Internationale Verdrag Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In deze zaak woonden de kinderen in Pakistan en viel betrokkene niet onder de overgangsregeling van de Wet BEU. De CRvB oordeelt dat geen sprake is van ontneming van eigendom in de zin van het verdragsrecht omdat er voorafgaande aan het in het geding zijnde kwartaal geen recht op kinderbijslag was. Met betrekking tot art. 26 IVBPR, over gelijkheid voor de wet, oordeelt de CRvB dat er sprake is van een indirect onderscheid naar nationaliteit, maar dat van strijd met genoemd artikel geen sprake is. De doelstelling van de Wet BEU is naar het oordeel van de CRvB legitiem en het gekozen middel is passend om het gestelde handhavingsdoel te bereiken. Derhalve is sprake van een objectieve rechtvaardiging van het indirecte onderscheid naar nationaliteit. Ten aanzien van artikel 14 EVRM, waarin het gelijke behandelingsprincipe is neergelegd, hanteert de CRvB dezelfde maatstaf. In de uitspraken van 17 maart 2006 (01/5529 AKW), 24 augustus 2006 (05/4374 AKW) en 16 september 2006 (02/6494 AKW) verwijst de CRvB naar deze uitspraak.

Voor de volledigheid kan vermeld worden dat er uitspraken zijn gedaan door de rechtbank Den Haag (11 maart 2008 (AWB 07/2390 AKW) en de rechtbank Amsterdam ((AWB 05/3236 AOW en AWB 05/4728 AOW) waartegen hoger beroep is ingesteld.

Tenslotte is door Uw Kamer een bevestiging gevraagd van de stelling dat, indien het Verdrag van Lissabon reeds in werking zou zijn getreden, ten aanzien van de nu voorliggende ontwerp-Raadsbesluiten besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid kan plaatsvinden. Dit is inderdaad het geval.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner