

Vergaderjaar 2012–2013

33 162

Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijk te stellen situatie

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2013

Bij uw Kamer is het wetsvoorstel aanhangig, houdende wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijk te stellen situatie (33 162). Daarbij wordt de export van de kinderbijslag en het kindgebonden budget beperkt tot landen van de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland. Naar aanleiding van het debat in uw Kamer heb ik de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) verzocht om voorlichting over de internationaalrechtelijke aspecten die bij de behandeling van dit wetsvoorstel aan de orde zijn geweest.

Voor een volledig overzicht van de aspecten die aan de orde zijn geweest in het parlementaire debat heb ik verwezen naar de desbetreffende Handelingen van uw Kamer.

In mijn verzoek zijn de vragen die in uw Kamer aan de orde zijn gekomen als volgt weergegeven en is de Afdeling verzocht om voorlichting over de elementen aan de hand waarvan die vragen beantwoord kunnen worden:

1. Is het stopzetten van de betaling van kinderbijslag aan verzekerden voor kinderen die in Turkije wonen, in strijd met het associatierecht EU-Turkije of het bilateraal sociaalzekerheidsverdrag tussen Nederland en Turkije?
2. Is bij het stopzetten van de export van kinderbijslag (niet alleen voor kinderen in Turkije) sprake van indirecte discriminatie in de zin van internationaalrechtelijke anti-discriminatiebepalingen, hetgeen noodzaakt tot een voldoende objectieve rechtvaardiging voor die stopzetting?

De Afdeling heeft haar uitgebreide voorlichting uitgebracht op 7 juni 2013. Deze treft u aan als bijlage¹ bij deze brief.

Hieronder geef ik kort de antwoorden van de Afdeling op de vragen weer, alsmede mijn reactie daarop.

De Afdeling heeft de eerste voorlichtingsvraag onderverdeeld in twee afzonderlijke vragen, die hieronder als eerste en tweede vraag worden weergegeven.

1.

Vraag: Is het stopzetten van de betaling van kinderbijslag aan verzekerden voor kinderen die in Turkije wonen in strijd met het bilaterale sociale zekerheidsverdrag tussen Nederland en Turkije uit 1966?

Antwoord Afdeling: De tekst van artikel 33 van het bilaterale verdrag geeft geen uitsluitel. Zowel de beperkte uitleg als de ruime uitleg van dat artikel is verdedigbaar. Andere interpretatiemethoden geven evenmin uitsluitel. Aldus is de keuze aan de wetgever. De afdeling wijst evenwel op de wenselijkheid van overleg met de Turkse autoriteiten. Daarbij kan van belang zijn dat in recente bilaterale verdragen tussen andere landen en Turkije uitdrukkelijk geen export is overeengekomen. Tevens is van belang het in voorbereiding zijnde nieuwe associatieraadbesluit waarbij geen recht bestaat op gezinsbijslagen voor gezinsleden van Turkse werknemers die in de EU werkzaam zijn en waarvan de kinderen buiten de EU wonen. Duidelijk zou kunnen worden gemaakt dat in de uitleg van het bilaterale verdrag bij het standpunt van de Raad van de EU wordt aangesloten.

Reactie: Artikel 33 van het bilaterale verdrag staat aldus de Afdeling niet in de weg aan het wetsvoorstel. Overeenkomstig de suggestie van de Afdeling ben ik van plan om voorafgaand aan het stopzetten van de export kinderbijslag en kindgebonden budget nogmaals met de Turkse autoriteiten overleg te voeren. Dit overleg heeft dan uitdrukkelijk en uitsluitend tot doel het Nederlandse beleid met betrekking tot de export van kinderbijslag toe te lichten en de verdragspartner duidelijk te maken dat in de uitleg van het bilaterale verdrag bij het standpunt van de Raad van de EU wordt aangesloten.

2.

Vraag: Is het stopzetten van de betaling van kinderbijslag aan verzekerden voor kinderen die in Turkije wonen in strijd met het associatierecht EU-Turkije?

Antwoord Afdeling:

- De vraag of het stopzetten van de kinderbijslag voor kinderen van Turkse werknemers in strijd is met de Associatieovereenkomst kan op grond van het huidige recht niet met zekerheid worden beantwoord omdat niet uit te sluiten valt dat ter zake van kinderbijslag artikel 3 van Besluit 3/80 volgens het Hof van Justitie toepassing zal vinden. Omdat het kan gaan om indirect onderscheid is van belang dat daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat die losstaat van nationaliteit en niet uitsluitend door budgettaire overwegingen wordt ingegeven. De motivering van de stopzetting is dan ook van groot belang.
- De vraag of het stopzetten van de export van kinderbijslag voor kinderen van Turkse zelfstandigen in strijd is met de Associatieovereenkomst kan op grond van het huidige recht evenmin met zekerheid worden beantwoord nu niet kan worden uitgesloten dat artikel 41,

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 151486.04

eerste lid, van het Aanvullend Protocol van toepassing is. Er is daarom een afzonderlijke motivering van de stopzetting van de export van kinderbijslag voor kinderen van zelfstandigen nodig.

- Indien specifieke regels niet gelden komt de algemene non-discriminatiebepaling van artikel 9 van de Associatieovereenkomst in het vizier.
- Op grond van het huidige recht kan niet worden uitgesloten dat het EU Handvest Grondrechten op de stopzetting van de export van kinderbijslag van toepassing is. De vraag rijst echter naar de meerwaarde van het EU Handvest ten opzichte van de non-discriminatiebepalingen uit het associatierecht en het EVRM.

Reactie:

• Allereerst wil ik opmerken dat – gelet op artikel 39 van het Aanvullend Protocol en artikel 6 van Besluit 3/80 – met het associatierecht niet beoogd is de lidstaten te verplichten de gezinsuitkeringen van Turkse werknemers die in de EU werkzaam zijn te exporteren naar gezinsleden die buiten de EU wonen, bijvoorbeeld in Turkije. Voorts is er, zoals de afdeling ook opmerkt, geen bepaling die expliciet sociale voordelen toekent aan zelfstandigen en dienstverrichters. Dit neemt evenwel niet weg dat – zolang het Hof van Justitie daarover geen expliciete beslissing heeft genomen – inderdaad niet uit te sluiten valt dat het Hof in de toekomst oordeelt dat artikel 3 van Besluit 3/80 dan wel artikel 9 van de Associatieovereenkomst en/of artikel 21 van het EU Handvest Grondrechten van toepassing is. Omdat het kan gaan om indirect onderscheid is van belang dat daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat die losstaat van nationaliteit en niet uitsluitend door budgettaire overwegingen wordt ingegeven. De motivering van het stopzetten van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget is dan ook van groot belang. Deze is, aldus de afdeling, met betrekking tot zelfstandigen ook van belang voor het geval artikel 41 van het Aanvullend Protocol van toepassing zou zijn, hetgeen evenmin uitgesloten is. Gezien dit belang zet ik hierna uiteen wat de motivering is die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel ook wat betreft zelfstandigen.

De overheid biedt ouders of verzorgers, voor de kosten voor verzorging en opvoeding van kinderen, een financiële tegemoetkoming op grond van de Algemene kinderbijslagwet (AKW) en het kindgebonden budget. Beide regelingen worden uit de belastingmiddelen gefinancierd en niet uit premies van verzekeren. De regering heeft als uitgangspunt dat belastinggefinancierde uitkeringen in principe niet exporteerbaar zijn buiten de EU/EER/Zwitserland. Kinderbijslag en kindgebonden budget zijn met name bedoeld voor een ondersteuning van ouders waarvan de kinderen in Nederland wonen.

Het primaire doel van kinderbijslag en kindgebonden budget is het ondersteunen van ouders voor de kosten van kinderen. De kinderbijslag draagt daarmee bij aan de ontplooiingskansen van kinderen en aan het verminderen van bestedingsverschillen tussen gezinnen met en zonder kinderen. De regering ondersteunt gezinnen met kinderen omdat daarin de basis wordt gelegd voor nieuwe generaties. Kinderen die wonen en opgroeien buiten Nederland hebben in de regel een minder sterke band met Nederland. Daarbij speelt een rol dat het wonen of langdurig volgen van onderwijs in het buitenland niet bijdraagt aan de integratie en de uiteindelijke participatie in het land waar de ouders wonen. Voor de kansen op de arbeidsmarkt en op andere gebieden van de Nederlandse samenleving is het beter dat kinderen hier opgroeien, hier naar schoolgaan en zo vertrouwd raken met de Nederlandse maatschappij.

Deze argumenten gelden ook voor kinderen van zelfstandigen. De regering merkt daarbij op dat er geen beperkingen worden ingevoerd ten

aanzien van de toegang of het verblijf van kinderen van zelfstandigen in Nederland en ook niet ten aanzien van de toetreding tot de markt. De regering past hier hetzelfde uitgangspunt toe als voor andere ouders.

Met betrekking tot het EU Handvest Grondrechten merk ik nog het volgende op. De Afdeling geeft zelf aan dat, als het EU Handvest al van toepassing is, de vraag rijst naar de meerwaarde van de toetsing aan het Handvest. De Afdeling wijst daarbij in de eerste plaats op het bestaan van de specifieke anti-discriminatiebepalingen van het Associatierecht en in de tweede plaats op het feit dat artikel 21, eerste lid, van het EU-handvest een equivalent heeft in artikel 14 en artikel 1 van het twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Ik meen daaruit te kunnen concluderen dat naar het oordeel van de Afdeling bij een toetsing aan artikel 21 van het EU Handvest Grondrechten het wetsvoorstel de toets der kritiek zal kunnen doorstaan indien er sprake is van een objectieve rechtvaardiging zoals hiervoor uiteengezet (zie ook de reactie op vraag 3 hieronder).

3.

Vraag: Is bij het stopzetten van de export van kinderbijslag (niet alleen voor kinderen in Turkije) sprake van indirecte discriminatie in de zin van de internationaalrechtelijke anti-discriminatiebepalingen, hetgeen noodzaakt tot een voldoende objectieve rechtvaardiging voor die stopzetting?

Antwoord Afdeling: Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en de politieke rechten wordt door de Afdeling niet apart besproken nu dat geen stringenter maatstaven formuleert dan het EVRM. De afdeling concludeert dat een regel, inhoudende dat slechts in Nederland wonende kinderen van verzekerden kinderbijslag ontvangen, niet discriminatoir is. Het is daarom niet in strijd met artikel 14 jo. artikel 1 van Protocol nr. 1 EVRM indien kinderbijslag wordt toegekend met het doel een bepaald minimaal bestaansniveau te introduceren voor alle in Nederland wonende kinderen en om de lasten tussen gezinnen te verdelen als een investering in de jongere generaties. De Afdeling adviseert daarom het doel van het voorstel nader uit te werken.

Reactie: In mijn reactie op het antwoord van de Afdeling op vraag 2 is het doel van het voorstel nader uiteengezet.

Gelet op het vorenstaande ben ik van oordeel dat er geen internationaalrechtelijke belemmeringen zijn voor het wetsvoorstel en verzoek ik u de behandeling op korte termijn te hervatten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher