

Vergaderjaar 2010–2011

32 878

Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met aanpassing van de hoogte van de uitkering aan het woonland (Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 juli 2011 en het nader rapport d.d. 31 augustus 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 mei 2011, no. 11.001133, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met aanpassing van de hoogte van de uitkering aan het woonland (Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 9 mei 2011, nr. 11.001133, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 juli 2011, nr. W12.11.0158/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel beoogt de hoogte van een aantal socialezekerheidsuitkeringen bij export naar landen buiten de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland aan te passen aan het prijspeil in die landen, voor zover dat prijspeil lager is dan in Nederland. Het betreft de kinderbijslag, de uitkering op grond van de Wet op het kindgebonden budget (hierna: de WKB), de uitkeringen op grond van de Algemene nabestaandenwet (hierna: de Anw) en de vervolguitkering van de WGA-uitkering op basis van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: de Wet WIA).

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de verhouding met de Associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het woonlandbeginsel zal volgens paragraaf 3 van de memorie van toelichting niet worden toegepast bij de export van uitkeringen naar landen die behoren tot de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte, en naar Zwitserland omdat, op grond van het Unierecht, iemand die gebruik maakt van het recht op vrij verkeer geen nadeel mag ondervinden in zijn socialezekerheidspositie. In de bedoelde paragraaf 3 wordt verwezen naar artikel 67 van de coördinatieverordening¹, die voorschrijft dat een persoon die volgens de Nederlandse wetgeving recht heeft op gezinsbijslag, dat recht op gezinsbijslag ook heeft voor gezinsleden die in een andere lidstaat wonen, alsof zij in de eerste lidstaat woonden. Voorts wordt in de toelichting ingegaan op de betekenis van andere bilaterale verdragen op het gebied van sociale zekerheid voor de toepassing van het woonlandbeginsel. Op enkele uitzonderingen na staan deze verdragen er niet aan in de weg dat het woonlandbeginsel wordt toegepast, aldus de toelichting.

De Afdeling constateert dat in de memorie van toelichting niet wordt ingegaan op verdragen tussen de Europese Unie en derde landen, voor zover die coördinatie- en nondiscriminatiebepalingen bevatten op het gebied van de sociale zekerheid, alsmede op de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de (rechtstreekse) werking van deze verdragen. In het bijzonder wijst de Afdeling op de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije, het Aanvullend protocol bij die overeenkomst en de Besluiten nr. 1/80 en nr. 3/80 van de Associatieraad.² Inmiddels heeft, na het aanhangig maken van dit voorstel, het Hof van Justitie van de Europese Unie op 26 mei 2011 een arrest gewezen over de gevolgen van deze Associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije voor het Nederlandse socialezekerheidsrecht.³ Het ging hier om prejudiciële vragen van de Centrale Raad van Beroep naar aanleiding van een wijziging van de Toeslagenwet. Het Hof kwam onder meer tot het oordeel dat, in de omstandigheden van het hoofdgeding, artikel 6 van Besluit nr. 3/80 zich verzet tegen intrekking van een uitkering op basis van de Toeslagenwet aan naar Turkije teruggekeerde Turkse werknemers. Naar de mening van de Afdeling is het bepaald niet uit te sluiten dat het bovengenoemde arrest consequenties heeft voor een of meer regelingen die in het voorstel worden gewijzigd. De Afdeling acht het wenselijk dat met indiening wordt gewacht tot de einduitspraak van de Centrale Raad van Beroep, en dat het voorstel zo nodig in lijn wordt gebracht met deze uitspraak.⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de verhouding met de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie (EU) en Turkije. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met deze opmerking rekening zal zijn gehouden.

De Afdeling constateert dat in de memorie van toelichting niet wordt ingegaan op de verdragen tussen de EU en derde landen, in het bijzonder op de Associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije, het Aanvullend protocol bij die overeenkomst en de Besluiten nr. 1/80, nr. 3/80 van de Associatieraad alsmede de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (Hof) over de (rechtstreekse) werking van deze verdragen.

Verder acht de Afdeling het wenselijk dat met indiening van voorliggend wetsvoorstel wordt gewacht tot de einduitspraak van de Centrale Raad van Beroep in de zaak Akdas en anderen bekend is, zodat het wetsvoorstel

¹ Verordening nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004, betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels, (PbEU 2004, L 166).

² Respectievelijk de Overeenkomst van 12 september 1963 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (Trb. 1963, 184), het Aanvullend Protocol bij de op 12 september 1963 te Ankara ondertekende Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Turkije, Brussel 23 november 1970 (Trb. 1971, 70), Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, en Besluit nr. 3/80 van de Associatieraad van 19 september 1980, betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen van de Lid-Staten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden (PbEG 1983, C-110/60).

³ HvJ EU 26 mei 2011, C-485/07 (Akdas).

⁴ Zie ook de antwoorden van de minister op de vragen van de leden Van Hijum en Omtzigt, Aanhangsel Handelingen II 2010/11 nr. 2919, en van het lid Van den Besselaar, Aanhangsel Handelingen II 2010/11 nr. 2920.

zo nodig in lijn met deze uitspraak kan worden gebracht. Hierbij wijst de Afdeling op het arrest Akdas (C 485/07) dat het Hof op 26 mei jl. heeft gewezen.

Het advies van de Afdeling Advisering geeft aanleiding tot de hiernavolgende opmerkingen.

Het advies van de Afdeling om in de memorie van toelichting in te gaan op de Verdragen tussen de EU en derde landen, voor zover die coördinatie- en nondiscriminatiebepalingen bevatten op het gebied van de sociale zekerheid alsmede op de jurisprudentie van het Hof over de (rechtstreekse) werking van deze verdragen, is overgenomen. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

In het arrest Akdas geeft het Hof antwoord op de prejudiciële vragen die de Centrale Raad van Beroep heeft gesteld met betrekking tot de uitleg van artikel 6 van Besluit 3/80 van de Associatieraad EU-Turkije. De Centrale Raad van Beroep achtte deze uitleg noodzakelijk om het geschil te kunnen beslechten in de nationale procedures van de heer Akdas en anderen over het beëindigen van de export van toeslag op grond van de Toeslagenwet. De heer Akdas en anderen zijn WAO-gerechtigden die reeds voor het jaar 2000 naar Turkije zijn teruggekeerd. Omdat hun arbeidsongeschiktheidsuitkering lager was dan het in Nederland relevante sociale minimum, ontvingen velen een toeslag op grond van de Toeslagenwet bovenop deze uitkering. Met ingang van 1 januari 2000 is in de Toeslagenwet een exportverbod is opgenomen. Dit betekent dat uitkeringsgerechtigden uitsluitend nog in Nederland, de toeslag kunnen ontvangen. Als gevolg hiervan is de aan Akdas en anderen toegekende toeslag volgens een afbouwschema uiteindelijk in zijn geheel ingetrokken. Zij zijn tegen de intrekking van de toeslag in bezwaar en beroep gekomen. Hieronder zijn ook Turkse onderdanen begrepen die na 2000 arbeidsongeschikt zijn geworden en onder gelijktijdige intrekking van hun toeslag naar Turkije zijn teruggekeerd.

In het arrest Akdas bepaalt het Hof dat artikel 6 van Besluit 3/80 van de Associatieraad in de weg staat aan de intrekking van toeslagen op grond van de Toeslagenwet voor Turkse werknemers die na in Nederland arbeidsongeschikt te zijn geworden naar Turkije zijn teruggekeerd. Het artikel verbiedt, zo stelt het Hof, elke beperking op het exporteren van de rechten die de betrokken Turkse onderdanen krachtens de regeling van een lidstaat hebben verworven. Met het arrest van het Hof in de hand zal de Centrale Raad van Beroep nu uitspraak doen in de zaak Akdas en anderen.

Artikel 6 van Besluit 3/80 van de Associatieraad behelst een verbod om een uitkering waarop iemand op grond van de nationale wetgeving recht heeft, aan te passen of in te trekken, omdat hij in Turkije woont. Het wetsvoorstel woonlandbeginsel in de sociale zekerheid ziet echter niet op beperking van de export van uitkeringen. Bij toepassing van het woonlandbeginsel wordt (in de nationale wetgeving) de hoogte van een uitkering vastgesteld, afhankelijk van het kostenniveau van het woonland van de belanghebbende. De uitkering waarop aldus recht bestaat, wordt vervolgens (ongewijzigd) geëxporteerd als daartoe een verplichting bestaat. Het arrest Akdas heeft daarom voor de invoering van het woonlandbeginsel geen consequenties.

De conclusie is dan ook dat er geen noodzaak is om te wachten op de einduitspraak van de Centrale Raad van Beroep in de procedures van Akdas en anderen alvorens het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt een redactionele wijziging in de memorie van toelichting door te voeren.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp