

Vergaderjaar 1996–1997

25 524

Goedkeuring van de opzegging van deel VI van de op 16 april 1964 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Op 16 april 1964 is te Straatsburg tot stand gekomen de Europese Code inzake sociale zekerheid, met bijbehorend Protocol (Trb. 1965, 47; hierna te noemen de Code)¹. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft de Code en het bijbehorende Protocol op 16 maart 1967 bekrachtigd, waarna de Code op 16 maart 1968 voor Nederland in werking is getreden. De Code bestaat uit XIV delen, een bijlage, en twee addenda. Op grond van artikel 81 kan het verdrag in zijn geheel of een of meer van de delen II tot en met X daarvan worden opgezegd, waarbij een opzeggingstermijn van één jaar in acht moet worden genomen.

Deel VI van de Code (Uitkeringen en verstrekkingen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten) bevat minimumnormen voor het verlenen van uitkeringen en verstrekkingen in geval van arbeidsongeschiktheid en overlijden ten gevolge van arbeidsongevallen en beroepsziekten. De normen spitsen zich toe op de bijzondere omstandigheden die van belang zijn bij het intreden van deze risico's en de bescherming die de verzekerde en diens nabestaanden ten minste moet worden geboden, zowel wat betreft uitkeringen in geld, als verstrekkingen bij medische zorg. Essentieel voor genoemde bijzondere omstandigheden is, dat de arbeidsongeschiktheid of het overlijden het gevolg is van een arbeidsongeval of beroepsziekte. Als uitgangspunt voor deel VI van de Code hebben gefungeerd de specifieke systemen waarin bescherming tegen deze risico's is opgenomen, zoals deze in vele landen bestaat. Bescherming derhalve tegen het zogeheten beroepsrisico («risque professionnel») voor werknemers. Dit beginsel gold ten tijde van de totstandkoming van de Code in de meeste landen als basisgedachte voor het stelsel van sociale zekerheid.

Met de inwerkingtreding in 1967 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) werd in Nederland dit uitgangspunt verlaten en werd expliciet gekozen voor een verzekering op basis van het zogeheten sociaal risico («risque social»). Bij de verdere ontwikkeling van het Nederlandse sociale verzekeringsstelsel is dit uitgangspunt niet meer verlaten. Nederland heeft zich destijds gebonden aan alle onderdelen van de Code en is gehouden onder de Code de normen voor deze specifieke risico's op te nemen in de algemene wettelijke regelingen die de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, moederschap en overlijden dekken. Het

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Nederlandse stelsel biedt een algemene bescherming ongeacht de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid of het overlijden en maakt voor het verlenen van medische zorg en uitkeringen evenmin onderscheid naar gelang het intreden risico's zijn oorzaak vindt in ziekte, arbeidsongeval, beroepsziekte of zwangerschap en bevalling. Voor medische kosten bij ziekte, zwangerschap en bevalling, arbeidsongevallen en beroepsziekten betreft dit de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de ziektekostenregelingen zoals die gelden voor overheidspersoneel. Op het gebied van de sociale zekerheidsuitkeringen gaat het om de Ziektewet (ZW), de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de WAO conforme maatregelen zoals die gelden voor overheidspersoneel, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), de Algemene Nabestaandenwet (Anw), Algemene Ouderdomswet (AOW), en de Algemene Bijstandswet (ABW).

De hedendaagse Nederlandse wetgeving op het gebied van de uitkeringen en verstrekkingen terzake van arbeidsongevallen en overlijden is dus gebaseerd op een geheel ander uitgangspunt dan dat van deel VI van de Code en loopt daarmee op onderdelen niet met dat deel van de Code in de pas. In moderne normverdragen op het gebied van de sociale zekerheid wordt wel rekening gehouden met een algemeen systeem van verstrekkingen en uitkeringen in geval van arbeidsongeschiktheid en beroepsziekte, zoals bijvoorbeeld de op 6 november 1990 te Rome tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (herzien) (Trb. 1993, 123; hierna te noemen herziene Code). Ook het Comité van Ministers van de Raad van Europa, toen zij afwijkingen van de Nederlandse wetgeving met de Code constateerde, bevestigde dat bekrachtiging van de herziene Code uitkomst zou bieden; niet werd aanbevolen om de Nederlandse wetgeving in overeenstemming te brengen met de Code.

De herziene Code bestaat uit XV delen en omvat dezelfde onderwerpen als de Code. De herziene Code houdt wel rekening met landen die, zoals Nederland, een algemeen wettelijk systeem kennen van verstrekkingen en uitkeringen in geval van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Bekrachtiging van een of meer delen van de herziene Code betekent dat de overeenkomstige delen van de Code niet langer van toepassing zijn.

In 1993 is begonnen met de goedkeuringsprocedure van de herziene Code. Deze procedure is in 1994 opgeschort in verband met de wijzigingen die hun beslag nog moesten krijgen in het sociaal verzekeringsstelsel, waaronder de privatisering van de Ziektewet en van de WAO en de herziening van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (zie kamerstukken II 1996/97, 25 000 V, nr. 66, blz. 6). Teneinde te kunnen toetsen of deze wetgeving zou voldoen aan de normen van de herziene Code, werd de definitieve versie van het toelichtend rapport op de herziene Code van de Raad van Europa afgewacht. De verwachting was dat dit rapport in de tweede helft van 1996 gereed zou zijn. Dit zou de regering de mogelijkheid geven om te bezien welke weg moest worden bewandeld, opzegging van de Code vanwege afwijkingen met de grondslagen van de huidige wetgeving op het gebied van sociale zekerheid, of bekrachtiging van de herziene Code, zodat het Koninkrijk aan deze nieuwe normen zou zijn gebonden. Dit is destijds ook besproken tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp Anw (kamerstukken II 1994/95, 24 169, nr. 3, blz. 18–20).

Bij de bespreking van het concept-toelichtend rapport binnen het Europees Comité Sociale Zekerheid ter voorbereiding van de voorlegging aan het Comité van Ministers, bleek evenwel de tekst van de herziene Code nog dusdanige vragen van interpretatieve aard op te roepen dat het toen voorliggende concept-toelichtende rapport nog nader diende te worden aangepast. Dit heeft ertoe geleid dat de verwachting van Nederland om binnen afzienbare tijd over te kunnen gaan tot bekrachtiging van de herziene Code ingrijpend is gewijzigd. Begin van dit jaar

werd duidelijk dat op korte termijn de vaststelling van de definitieve versie van het toelichtend rapport op de herziene Code niet kan worden verwacht en dat door Nederland een spoedige bekrachtiging van de herziene Code dus niet kan worden nagestreefd. Inmiddels verstreek wel bijna de datum voor de opzegtermijn van de Code. De uiterste datum waarop deel VI van de Code kon worden opgezegd om per 16 maart 1998 voor Nederland buiten werking gesteld te worden, was 16 maart 1997. In geval niet voor deze datum zou worden opgezegd zou het Koninkrijk tot 2003 aan de Code gebonden zijn. De noodzaak tot opzegging wordt nog versterkt door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB 29 mei 1996, AB 1996, 501) over de uitleg van artikel 10 van het op 28 juni 1952 te Genève tot stand gekomen Verdrag nr. 102, betreffende minimumnormen van sociale zekerheid van de Internationale Arbeidsorganisatie (Trb. 1953, 69; hierna te noemen Verdrag nr. 102). Verdrag nr. 102 is qua systematiek en opbouw vergelijkbaar met de Code. Evenmin als Verdrag nr. 102 kent de Code naar ons oordeel rechtstreeks rechten toe aan burgers. Beide verdragen leggen minimumnormen vast, waarbij de invulling aan partijen wordt overgelaten. Tot nog toe werd deze visie blijkens de jurisprudentie door de rechter gedeeld. Het toekennen van rechtstreekse werking aan een bepaling uit een van deze verdragen was derhalve een novum, en het valt niet goed te voorspellen of de Centrale Raad van Beroep deze lijn zal doorzetten. Het is immers de rechter die uiteindelijk bepaalt of aan een verdragsbepaling rechtstreekse werking toekomt. De regering wil evenwel niet het risico lopen dat de rechter schending van het verdrag constateert, nu zij niet voornemens is de grondslagen van het huidige – moderne – stelsel van sociale zekerheid te wijzigen door wederinvoering van een bijzonder regime voor het risque professionnel.

Een en ander heeft de regering ertoe gebracht om te kiezen voor opzegging van deel VI van de Code.

De regering is van mening dat aanpassing van de Nederlandse sociale verzekeringswetgeving aan de maatstaven inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten van deel VI niet in de rede ligt. Zij acht het dan ook niet juist partij te blijven bij een onderdeel van een verdrag, waarin normen worden gesteld voor een specifiek risico waarvoor in de Nederlandse sociale verzekeringswetgeving in feite geen plaats meer is. Het Nederlandse beleid is er op gericht slechts partij te worden en te blijven bij verdragen indien de Nederlandse wetgeving daarmee in overeenstemming is of daarmee in overeenstemming kan worden gebracht. Voor verdragen op het terrein van de sociale zekerheid geldt dat Nederland deze verdragen – uiteraard – onverkort naleeft, en slechts tot opzegging overgaat indien daartoe een goede reden bestaat. Een dergelijke reden is thans ten aanzien van deel VI van de Code evenwel aanwezig, nu dit verdragsonderdeel gegrond is op een uitgangspunt – een bijzonder regime voor het risque professionnel – dat in Nederland is verlaten teneinde tot een aanmerkelijke verbetering van de sociale zekerheid voor een veel belangrijker groep te geraken, terwijl het niet in het voornemen ligt het stelsel voor de toekomst alsnog wederom op dit uitgangspunt te gaan baseren.

Dit heeft ertoe geleid dat de regering, gezien het uiterste tijdstip van opzegging, heeft besloten om op te zeggen zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. De daartoe strekkende akte is op 14 maart 1997 bij de Raad van Europa gedeponneerd. De voorzitter van de Tweede Kamer is hiervan door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid per brief van 18 maart 1997, kenmerk VPZ/V-97918, in kennis gesteld (kamerstukken II 1996/97, 25 000 XV en XVI, nr. 49). De goedkeuring van de Staten-Generaal wordt thans, in overeenstemming met artikel 14 juncto artikel 10, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen achteraf gevraagd. Het tijdsverloop tussen de opzegging en de

voorlegging van het daartoe strekkende wetsvoorstel om advies aan de Raad van State is veroorzaakt door een nadere analyse waarbij is onderzocht of andere oplossingen dan opzegging van deel VI van de Code mogelijk waren. Dit bleek om hogergenoemde redenen niet het geval. Indien de Staten-Generaal niet kunnen instemmen met de opzegging, kan deze nog tot 16 maart 1998 ongedaan worden gemaakt.

2. Deel VI van de Code

Deel VI van de Code gaat uit van bescherming tegen arbeidsongeschiktheid en overlijden ten gevolge van een arbeidsongeval of beroepsziekte. Zoals hierboven omschreven biedt het Nederlandse stelsel bescherming tegen deze risico's ongeacht de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid of het overlijden. In concreto betekent dit dat de eisen die deel VI van de Code stelt aan een bijzonder onderdeel van de sociale zekerheidsbescherming, in Nederland moeten worden gesteld aan alle wetten waarmee een slachtoffer van een arbeidsongeval of beroepsziekte te maken kan krijgen. Onder de Code zou Nederland gehouden zijn de normen voor deze specifieke risico's op te nemen in de algemene wettelijke regelingen. Aldus wordt op Nederland een te zware last gelegd, vergeleken met andere partijen bij deel VI van de Code, die in beginsel aan hun verdragsverplichtingen kunnen voldoen door toepassing van één enkele, specifiek op het risico arbeidsongevallen en beroepsziekten toegespitste wettelijke regeling. In het oordeel van het Comité van Ministers met betrekking tot het voldoen aan de normen van deel VI ligt impliciet besloten dat het niveau van bescherming dat het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel biedt niet ter discussie staat. Ook hierin ziet de regering een aanwijzing voor opzegging van deel VI. Immers, door materieel al te voldoen aan de herziene Code en doordat deel VI van de huidige Code ziet op een onderscheid in het stelsel dat in de Nederlandse wetgeving niet is doorgevoerd, is de betrokkenheid van Nederland bij dit deel van de Code zonder betekenis geworden.

3. Herziene Code

Over de inhoud van het concept-toelichtend rapport bij de herziene Code waaraan in paragraaf 1 wordt gerefereerd, wordt momenteel nog binnen de Raad van Europa gediscussieerd. De verwachting is nu, dat de vaststelling van het rapport op zijn vroegst eind 1997 zal plaatsvinden. Hoewel een toelichtend rapport bij een verdrag als de herziene Code weliswaar niet is te beschouwen als een juridisch bindende uitleg van het verdrag, moet het document als gezaghebbend worden beschouwd. Dit rapport vormt de handleiding voor de commissie van de Raad van Europa, die verantwoordelijk is voor de controle op het nakomen van de verplichtingen door partijen bij de herziene Code. Het is dan ook wenselijk de formele vaststelling van het rapport af te wachten, zodat, voordat de definitieve beslissing genomen wordt om de herziene Code te bekrachtigen, het mogelijk is de Nederlandse sociale verzekeringswetgeving aan de herziene Code te toetsen. Overigens zou bekrachtiging van de herziene Code nu geen oplossing bieden. De herziene Code is nog niet in werking getreden, omdat nog geen enkele staat de herziene Code heeft bekrachtigd. Ook andere landen wachten de formele vaststelling van het toelichtend rapport af. De herziene Code treedt overigens pas in werking één jaar na deponering van de tweede akte van bekrachtiging.

4. Koninkrijkspositie

Aangezien de Code alleen voor Nederland geldt, geldt de opzegging eveneens alleen voor Nederland.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert