

Vergaderjaar 1997–1998

25 873

Wijziging van een aantal sociale verzekeringswetten strekkend tot verduidelijking van het in die wetten opgenomen begrip verzekerde en de met het verzekerd zijn onlosmakelijk verbonden premieplicht (Wet verduidelijking verzekerings- en premieplicht)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de werknemersverzekeringswetten, Ziektewet (ZW), Werkloosheidswet (WW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO); de volksverzekeringswetten, Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene Nabestaandenwet (ANW), Algemene Kinderbijslagwet (AKW), Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ); de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en de Wet financiering volksverzekeringen (WVW) wordt, in verband met het hierna vermelde arrest van de Hoge Raad, beoogd de samenhang tussen verzekeringsplicht en premieplicht te benadrukken, teneinde gratis verzekering te voorkomen, van personen die door toepassing van bepalingen van een verdrag of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie als verzekerde voor de hiervoor genoemde regelingen worden aangemerkt en waar voor verzekerden krachtens nationaal recht een premieplicht geldt. Immers, verzekeringsplicht en premieplicht dienen met elkaar te zijn verbonden. Dit is in het overleg met de Tweede Kamer over het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 ook benadrukt (Kamerstukken II, vergaderjaar 1985/86, 19 615, nrs. 1–2, blz. 14). In dit verband moeten deze wijzigingen dan ook niet worden beschouwd als een inhoudelijke wijziging ten opzichte van het verleden, maar als een verduidelijking van het beleid zoals dat tot nog toe door de regering op dit punt is gevoerd.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Aanleiding tot het wetsvoorstel is een arrest van de Hoge Raad van 8 juli 1997, nr. 31 540¹. In deze zaak gaat het om iemand die in België woont en in Nederland als zelfstandige werkt. In een dergelijke grensoverschrijdende situatie dient aan de hand van de bepalingen van Titel II van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG L149)²

¹ Bespreking van het arrest o.a. opgenomen in: BNB 1997/ 310c, p. 2531–2545, SMA, oktober 1997, p. 519–530, FED Fiscaal Weekblad afl. 2683 d.d. 27-11-1997, nr. 820 p. 3150–3172.

² Gewijzigd en bijgewerkt bij Verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 december 1996 (PbEG L. 28 van 30 januari 1997), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1290/97 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1997 (PbEG L 176 van 4 juli 1997, blz. 1).

(verder te noemen: de Verordening) te worden vastgesteld welke socialeverzekeringswetgeving van toepassing is. Op grond van artikel 13, tweede lid, onderdeel b, van de Verordening is op degene die op het grondgebied van een Lid-Staat werkzaamheden anders dan in loondienst uitoefent, de wetgeving van die Staat van toepassing zelfs indien hij op het grondgebied van een andere Lid-Staat woont. Dit betekent dat op iemand die buiten Nederland woont en in Nederland werkzaamheden anders dan in loondienst uitoefent, de Nederlandse socialezekerheidswetgeving van toepassing is. Vervolgens moet worden vastgesteld of hij op grond van de nationale bepalingen ook verzekerd is. Verzekerd voor de volksverzekeringen zijn degenen die in Nederland wonen, of terzake van in Nederland in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting zijn onderworpen. Toepassing van deze bepalingen zou ertoe leiden dat iemand die buiten Nederland woont en in Nederland werkzaamheden anders dan in loondienst uitoefent, niet verzekerd is voor de volksverzekeringen.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: HvJ EG) heeft echter geoordeeld dat wanneer in de nationale wetgeving de voorwaarde wordt gesteld dat iemand ingezetene moet zijn om verzekerd te zijn, deze voorwaarde wordt vervangen door een voorwaarde die berust op de uitoefening van werkzaamheden³. Dit wordt ook wel genoemd de sterke werking van de conflict-regels van de Verordening die ertoe leidt dat iemand die buiten Nederland woont en op wie op grond van één van de conflictregels van de Verordening de Nederlandse socialezekerheidswetgeving van toepassing is, verzekerd is voor de volksverzekeringen.

Op grond van artikel 6 van de Wet financiering volksverzekeringen is de verzekerde premieplichtig voor de volksverzekeringen. Er wordt in de tekst van de bepaling geen onderscheid gemaakt tussen de verzekering die uitsluitend tot stand is gekomen op basis van het nationale recht en de verzekering die tot stand is gekomen onder toepassing van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Er is altijd van uitgegaan dat personen die verkeren in een situatie als hierboven beschreven premieplichtig zijn voor de volksverzekeringen.

In zijn onverwachte arrest van 8 juli 1997 heeft de Hoge Raad echter anders geoordeeld. Volgens de Hoge Raad kan premieplicht uitsluitend bestaan als de verzekering voortvloeit uit de nationale regelgeving. Wanneer dit niet het geval is, bestaat geen premieplicht, aldus de Hoge Raad, ook in situaties waarin onder toepassing van de Verordening wel verzekering bestaat.

Uit de rechtspraak van het HvJ EG blijkt echter dat de draagwijdte van de bepalingen van Titel II van de Verordening zo moet worden uitgelegd, dat wanneer op grond van de conflictregels de Nederlandse wetgeving van toepassing is verklaard, dit betrekking heeft op het hele Nederlandse stelsel zoals dat onder de materiële werkingssfeer van de Verordening valt. Dus op zowel de bepalingen inzake uitkeringen, als op de bepalingen inzake de premieplicht. Dit uitgangspunt is bevestigd in het arrest van het HvJ EG van 18 mei 1995, zaak C-327/92 (Rheinhold & Mahla NV), Jur. 1995, blz. I-1223, waarin het Hof overwoog dat de nationale stelsels van sociale zekerheid in hun geheel aan de toepassing van de regels van gemeenschapsrecht zijn onderworpen.

Het gaat hierbij ook om de nationale voorschriften betreffende de premieheffing en de invordering. Het Hof verwijst in deze zaak naar zijn eerdere arrest van 24 juni 1975, zaak C-8/75 (Foot-Ball club d'Andlau), Jur. 1975, blz. 739. Daarin bevestigde het HvJ EG de eensgezinde opvatting van de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Advocaat-Generaal. Volgens de Commissie vindt een uitleg waarbij verschil wordt gemaakt tussen de uitkeringskant en de premiekant geen steun in de

³ HvJ 3 mei 1990, zaak C-2/89 (Kits van Heijningen) Jur. 1990, blz. I-1755, HvJ 13 oktober 1993, zaak C-121/92 (Zinnecker) Jur. 1993, blz. I-5023.

Verordening. Deze uitleg zou in strijd zijn met de hierboven bedoelde bepalingen en met de algemene gedachte die aan de Verordening ten grondslag ligt. De Advocaat-Generaal sluit hierbij aan met de overweging dat uit de Verordening in haar geheel blijkt, dat naar het idee van de opstellers de betaling van bijdragen en het ontvangen van uitkeringen hand in hand gaan. Volgens de Advocaat-Generaal volgt hieruit dat, wanneer op grond van de conflictregels de wetgeving van een Lid-Staat van toepassing is op een werknemer, dit evenzeer geldt voor de premies als voor de uitkeringen.

De regering leidt uit deze jurisprudentie af dat in situaties waarin op grond van de Verordening op een persoon de Nederlandse socialezekerheids-wetgeving van toepassing is, dit betrekking heeft op zowel de toepassing van de verzekeringsplichtbepalingen als de premieplichtbepalingen. Eenzelfde redenering geldt in de opvatting van de regering ten aanzien van de draagwijdte van de conflictregels in bilaterale en multilaterale verdragen inzake sociale zekerheid.

De Hoge Raad heeft echter in zijn eerder vermelde arrest van 8 juli 1997 een andere uitspraak gedaan, welke uitspraak naar het oordeel van de regering onwenselijke gevolgen heeft. Daarom heeft de regering, met name gelet op de samenhang tussen verzekeringsplicht en premieplicht, besloten in de verschillende volksverzekeringswetten een bepaling op te nemen op grond waarvan degenen van wie de verzekering voortvloeit uit de toepassing van bepalingen van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, verzekerd zijn voor de volksverzekeringen. Daarmee wordt voorkomen dat bepaalde categorieën verplicht verzekerd (met inkomen) gratis verzekerd zouden zijn. Een dergelijke gratis verzekering is immers vanuit de solidariteitsgedachte waarop de financiering van de volksverzekeringen is gebaseerd, onwenselijk.

Het arrest van de Hoge Raad heeft alleen betrekking op de premieplicht krachtens de volksverzekeringswetten. Ook in het kader van de werknemersverzekeringswetten en de WAZ kan het echter voorkomen dat personen niet verzekerd zijn op grond van uitsluitend de nationale wetgeving zelf, maar van wie de verzekering voortvloeit uit de conflictregels van verdragen of besluiten van een volkenrechtelijke organisatie. Aangezien deze personen dan in een gelijke positie verkeren als degene op wie het arrest betrekking heeft, wordt, teneinde ieder mogelijk misverstand weg te nemen, ook in deze wetten een gelijkkluidende bepaling opgenomen.

Gelet op het arrest van de HR was het denkbaar geweest dat een bepaling opgenomen was tot wijziging van de premieplichtbepalingen. De regering heeft er evenwel voor gekozen om dit niet te doen omdat het in strijd zou zijn met de systematiek in de sociale verzekeringswetten. Daarin wordt de verzekeringsplicht vastgesteld. Uit de verzekeringsplicht vloeit vervolgens de premieplicht voort.

Voor de goede orde wordt nog het volgende opgemerkt. Een afzonderlijke bepaling voor de Ziekenfondswet is niet noodzakelijk omdat de verzekeringsplicht voor de werknemer rechtstreeks is gekoppeld aan de verzekeringsplicht ingevolge de ZW.

3. Artikelsgewijze toelichting

3.1 Artikelen I tot en met VIII

De in deze artikelen voorgestelde artikelen 3a van de ZW, WW, WAO en WAZ, 6a van de AOW en AKW, 13a van de ANW en 5b van de AWBZ, bevatten mutatis mutandis een gelijkkluidende tekst. Deze tekst voorziet in een afwijking zo nodig van de daarvoor gelegen artikelen en daarop

berustende bepalingen van deze wetten. De toevoeging «zo nodig» is hierbij opgenomen omdat zowel uit de bepalingen van de wet en/of daarop gebaseerde regelgeving als uit de bepalingen van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie kan volgen dat een persoon terzake van de door hem in dienstbetrekking verrichte werkzaamheden verzekerd of juist niet verzekerd is voor de betreffende regeling. Als voorbeeld kan worden genoemd de situatie waarin een in Nederland wonende werknemer zowel in Nederland als in België arbeid in dienstbetrekking verricht, waarbij de werkzaamheden in België voor een in Nederland gevestigde werkgever worden verricht. In deze situatie is betrokkene voor laatstgenoemde werkzaamheden zowel op grond van de hoofdregel als op grond van de Verordening in Nederland verzekerd. De onderdelen a en b kunnen als volgt technisch nader worden toegelicht. In onderdeel a van de genoemde artikelen wordt de situatie weergegeven van een persoon die blijkens de hoofdbepalingen van de wet of de daarop berustende bepalingen niet is verzekerd, wegens de toepassing van daarin vervatte territoriale criteria. Onderdeel a bepaalt alsdan dat als voor de persoon de verzekering voortvloeit uit de toepassing van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, waarin de Nederlandse socialeverzekeringswetgeving van toepassing wordt verklaard, de betrokkene alsdan toch is verzekerd. Met andere woorden, die verzekering zet de hoofdbepaling van de wet of de daarop berustende bepalingen opzij, als uit die bepalingen zou voortvloeien dat er geen sprake is van verzekering. Onderdeel b ziet op de omgekeerde situatie, namelijk de situatie van een persoon die blijkens de hoofdbepalingen van de wet wél is verzekerd. Als voor deze persoon uit de toepassing van een verdrag of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie voortvloeit dat de wetgeving van een andere mogendheid van toepassing is, dan is deze persoon niet verzekerd, ook al zou uit de hoofdbepaling of de daarop berustende bepalingen blijken dat hij wel verzekerd is. Met andere woorden, deze uitsluiting van de verzekering zet de hoofdbepaling of de daarop berustende bepalingen opzij, als die bepalingen meebrengen dat er wel sprake is van verzekering. Op grond van art. 14 quater van de Verordening kan het zich voordoen dat een persoon onderworpen is aan zowel de Nederlandse wetgeving als de wetgeving van een andere mogendheid. Logischerwijze vindt onderdeel b dan uitsluitend toepassing op dat deel van het inkomen van betrokkene wat onderworpen is aan de wetgeving van de andere mogendheid.

3.2 Artikelen IX en X

In deze artikelen zijn voor wat betreft de premieplicht voor de AAW en de AWW specifieke bepalingen opgenomen. Wijziging van deze wetten op dezelfde wijze als de hiervoor genoemde wetten is niet mogelijk nu de AAW per 1 januari 1998 is ingetrokken en de AWW per 1 juli 1996 is ingetrokken. Vandaar dat in de onderhavige artikelen de premieplicht voor deze wetten wordt bevestigd door voor wat de toepassing van artikel 6 van de WFV betreft te bepalen, dat mede als verzekerde – en dus als premieplichtig – in de zin van de AAW, zoals deze luidde voor 1 januari 1998, en de AWW, zoals deze luidde voor 1 juli 1996, wordt aangemerkt de persoon van wie in die perioden de verzekering voortvloeit uit de toepassing van bepalingen van een verdrag of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie.

3.3 Artikel XI

Aan de artikelen I, II en III wordt op grond van artikel XI, onderdeel a, terugwerkende kracht verleend tot en met 1 januari 1992. Aan de artikelen IV, VI, VII, IX en X wordt op grond van artikel XI, onderdeel b, terugwer-

kende kracht verleend tot en met 1 januari 1989. Aan de wijzigingsbepalingen met betrekking tot de ANW en de WAZ wordt terugwerkende kracht verleend tot en met de inwerkingsdatum van deze wetten, zijnde respectievelijk 1 juli 1996 en 1 januari 1998 (zie hiervoor artikel XI, onderdelen c en d).

In het algemeen geldt het uitgangspunt dat aan belastende regelingen, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht wordt toegekend. Dit uitgangspunt ziet echter op voor de burger belastende wetgeving in die zin, dat premieplicht wordt opgelegd in gevallen waar die premieplicht niet bestond in enig premiejaar en evenmin in dat premiejaar te voorzien was. Hier betreft het een situatie waarin in de visie van de Hoge Raad de premieplicht niet bestaat, maar waarin de regering van mening is dat premieplicht wel aanwezig behoort te zijn, en waarin ook de verzekerden er op grond van bestendige gedragslijnen van uit konden gaan dat zij premieplichtig waren. In de praktijk hebben betrokkenen ook altijd premie betaald.

Verlening van terugwerkende kracht tast in dit geval ook niet de rechtszekerheid aan. Alle betrokkenen mochten ervan uitgaan (en zijn daar in de praktijk overigens ook altijd van uitgegaan) dat uit verzekeringsplicht premieplicht voortvloeit.

De terugwerkende kracht wordt in de volksverzekeringen verleend tot en met 1 januari 1989 en in de werknemersverzekeringen tot en met 1 januari 1992. Deze data zijn gekozen op praktische gronden. Uit het voorgaande blijkt dat de regering van mening is dat de premieplicht van de betrokken categorieën personen rechtstreeks kan worden gebaseerd op internationale regelgeving.

In dit licht bezien is verlening van terugwerkende kracht niet noodzakelijk. Verlening van terugwerkende kracht aan de verzekeringsbepalingen heeft voor de volksverzekeringen tot gevolg dat deze bepalingen van toepassing zijn op eventueel nog niet onherroepelijk vaststaande aanslagen over de jaren 1989 en volgende, alsmede op nog niet onherroepelijk vaststaande inhoudingen. Door de terugwerkende kracht te beperken tot en met 1 januari 1989 wordt aan de werking van het arrest van de Hoge Raad ten aanzien van de belanghebbende in de zaak zelf geen afbreuk gedaan. Voor de werknemersverzekeringen heeft verlening van terugwerkende kracht tot gevolg dat reeds betaalde premie niet op grond van onverschuldigdheid van deze betaling kan worden teruggevorderd. De terugvorderingstermijn is in de werknemersverzekeringen mogelijk over maximaal 5 jaar (artikel 13 Coördinatiewet Sociale Verzekeringen).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave