

Vergaderjaar 2004–2005

30 063

Overgangsrecht inzake de beëindiging van het recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet binnen de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Beperking van de export op grond van de Toeslagenwet binnen de EU/EER door plaatsing op bijlage II bis bij Verordening (EEG) nr. 1408/71

Met de inwerkingtreding van de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) op 1 januari 2000 is aan de Toeslagenwet (TW) artikel 4a toegevoegd, waarin is bepaald dat toeslag niet wordt uitbetaald wanneer een gerechtigde buiten Nederland woont. Deze regeling verhindert het exporteren van een toeslag naar het buitenland in die situaties waarin wel recht op een loondervingsuitkering buiten Nederland bestaat. Toeslagen van personen die op 31 december 1999 in verdragslanden of niet-verdragslanden woonden – uitgezonderd de lidstaten van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte (hierna: EU/EER) – werden afgebouwd in drie jaarlijkse termijnen.

Beperking van de export van toeslagen binnen de EU/EER was niet mogelijk, omdat Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschap van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG L149, hierna Verordening (EEG) nr. 1408/71) zich hiertegen verzette.

Op grond van artikel 10, eerste lid, van Verordening (EEG) nr. 1408/71 moeten uitkeringen bij invaliditeit en renten bij arbeidsongevallen en beroepsziekten worden geëxporteerd. Verordening (EEG) nr. 1408/71 kent hierop één uitzondering, namelijk voor bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties. Op grond van artikel 10 bis kunnen deze prestaties worden uitgezonderd van de algemene exportverplichting indien ze zijn vermeld op bijlage II bis bij Verordening (EEG) nr. 1408/71. Het betreft hier prestaties die uit de openbare middelen worden gefinancierd en die een bijzonder karakter hebben. Bijzondere prestaties zijn prestaties die worden verstrekt als aanvulling op of als vervanging van een andere socialezekerheidsprestatie, en die niet zelf

verband houden met één van de in artikel 4, eerste lid, van Verordening (EEG) nr. 1408/71 uitdrukkelijk genoemde socialezekerheidsrisico's.

In verband hiermee werd in de memorie van toelichting bij de Wet BEU (Kamerstukken II 1997/98, 25 757, nr. 3) vermeld dat de export van toeslagen binnen de Europese Unie wordt voortgezet totdat de TW is geplaatst op bijlage II bis.

Op 31 juli 2003 heeft de Commissie een voorstel voor een Verordening bij de Raad ingediend tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71. Onderdeel van deze Verordening maakt uit plaatsing van de TW op bijlage II bis. Op 8 maart 2005 heeft het Europees Parlement aangenomen het gemeenschappelijk standpunt, door de Raad vastgesteld met het oog op de aanneming van de Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van Verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 (12062/3/2004-C6-0189/2004-2003/0184 COD)¹. Vanaf het moment van inwerkingtreding van deze Verordening (hierna: wijzigingsverordening) en de daarmee gepaard gaande plaatsing van de TW op bijlage II bis, is de export van toeslag binnen de EU/EER niet langer mogelijk.

De wijzigingsverordening is op het moment dat dit wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer nog niet aangenomen door de Raad. De wijzigingsverordening heeft daardoor nog geen nummer. Op het moment van plaatsing van deze wet in het Staatsblad zal het nummer van de wijzigingsverordening alsnog in de wet worden opgenomen.

De plaatsing van de TW op bijlage II bis leidt tot wederkerigheid tussen de lidstaten. Personen die hun toeslag verliezen bij verhuizing naar een andere lidstaat kunnen aanspraak maken op een bijzondere, niet op premiebetaling berustende uitkering in het woonland, indien de wetgeving van dit land voorziet in een dergelijke uitkering. Andersom kunnen in Nederland wonende personen met een loondervingsuitkering uit een EU/EER-lidstaat na inwerkingtreding van de wijzigingsverordening in aanmerking komen voor een toeslag.

Volledigheidshalve zij vermeld dat Verordening (EEG) nr. 1408/71 op termijn zal worden vervangen door Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 (Pb EU L 166)². Op grond van artikel 70, derde lid, juncto artikel 70, tweede lid, onderdeel c, van Verordening (EG) nr. 883/2004 kunnen bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden uitgezonderd van de algemene exportverplichting indien deze zijn vermeld op bijlage X bij deze Verordening. De Commissie moet nog een voorstel voor bijlage X indienen bij de Raad. Dit voorstel zal zijn gebaseerd op de op dat moment geldende tekst van bijlage II bis van Verordening (EEG) nr. 1408/71. Aangezien de TW door middel van de wijzigingsverordening op bijlage II bis wordt geplaatst, zal de TW ook deel uitmaken van het voorstel van de Commissie over bijlage X. Het Europees Parlement en de Raad zullen de inhoud van bijlage X vaststellen vóór de datum van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004. De exportbeperking van de toeslag wordt derhalve gecontinueerd na de intrekking van Verordening (EEG) nr. 1408/71 op basis van bijlage X bij Verordening (EG) nr. 883/2004.

¹ De tekst is te raadplegen op www.europarl.eu.int

² Op grond van artikel 90 van Verordening (EG) nr. 883/2004 wordt Verordening (EEG) nr. 1408/71 met ingang van de toepassingsdatum van Verordening (EG) nr. 883/2004 ingetrokken. Verordening (EG) nr. 883/2004 is op grond van artikel 91 van toepassing met ingang van de datum van inwerkingtreding van de – nieuwe, nog vast te stellen – toepassingsverordening die de huidige toepassingsverordening (EEG) 574/72 zal gaan vervangen.

2. Vormgeving overgangsrecht

Deze wet creëert overgangsrecht voor toeslaggerechtigden die op het moment van inwerkingtreding van de wijzigingsverordening in een lidstaat van de EU/EER (buiten Nederland) wonen.

Het specifieke exportregime voor bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties is in Verordening (EEG) nr. 1408/71 opgenomen door Verordening (EEG) nr. 1247/92 die op 1 juni 1992 in werking is getreden. In Verordening nr. 1408/71 is in artikel 95 ter, achtste lid, voorzien in overgangsrecht voor prestaties die per 1 juni 1992 op bijlage II bis zijn geplaatst en die uit hoofde van titel III van de Verordening zijn toegekend. Dit overgangsrecht schrijft eerbiedigende werking voor, voor dergelijke prestaties. Verordening (EEG) nr. 1408/71 kent echter geen overgangsregeling ten behoeve van prestaties die na 1 juni 1992 op de bijlage worden vermeld. Ook de wijzigingsverordening waarmee de TW op bijlage II bis wordt geplaatst bevat geen overgangsrecht. De considerans (overweging nr. 6) bij de wijzigingsverordening stelt dat «de lidstaten moeten nagaan of overgangsregelingen of bilaterale oplossingen nodig zijn om rekening te houden met de situatie van personen van wie de verkregen rechten dientengevolge kunnen worden aangetast». Het wordt derhalve aan de lidstaten overgelaten of er overgangsrecht komt en, zo ja, hoe dit wordt vormgegeven.

In het toetsingskader overgangsrecht 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 934, nr. 1) wordt gesteld dat overgangsrecht maatwerk is. Bij de keuze voor overgangsrecht bij wijzigingen in socialezekerheidswetgeving zijn twee algemene overwegingen van belang. Eerbiedigende werking geeft druk op het beginsel van gelijke behandeling. Onmiddellijke werking geeft druk op het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel. In de spanning tussen onmiddellijke en eerbiedigende werking biedt de keuze voor een gefaseerde, stapsgewijze aanpassing van bestaande rechten een tussenweg.

In deze wet wordt het overgangsrecht voor toeslaggerechtigden die wonen in een lidstaat van de EU/EER zodanig vormgegeven dat alle bestaande toeslagen op de eerste dag van de maand volgend op de datum van inwerkingtreding van de wijzigingsverordening in drie jaar lineair worden afgebouwd. Met deze regeling wordt aangesloten bij het overgangsrecht dat gold voor toeslaggerechtigden buiten de EU/EER op basis van artikel XI van de Wet BEU.

Door de TW binnen de EU/EER gefaseerd af te bouwen wordt voorkomen dat de betrokken toeslaggerechtigden gedurende zeer lange tijd in een gunstigere positie verkeren dan personen die niet onder het overgangsrecht vallen. Daarnaast is er sprake van eenzelfde behandeling ten aanzien van personen die buiten de EU/EER wonen en wier toeslag met ingang van 1 januari 2000 in drie jaarlijkse termijnen werd afgebouwd. Bij eerbiedigende werking zouden alle toeslagen moeten worden doorbetaald tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Doordat er sprake is van een gefaseerde afbouw en de TW zelf geen inkomensvervangende uitkering, maar een toeslag daarop is naar het Nederlandse sociaal minimum, wordt met de afbouwregeling voldoende recht gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel.

3. Bijzondere positie Zwitserland

Onder het overgangsrecht vallen tevens de toeslaggerechtigden die wonen in Zwitserland. Zwitserland is weliswaar geen lidstaat van de EU en is ook niet bij de EER aangesloten. Niettemin is Verordening nr. (EEG)

1408/71 – op grond van het Verdrag tussen de EU en Zwitserland (PB L 114 van 30.4.2003, blz. 6, Overeenkomst zoals laatstelijk gewijzigd bij Besluit nr. 2/2003 van het Gemengd Comité EU-Zwitserland, PB L 187 van 26.7.2003, blz. 55) – ook van toepassing op in Zwitserland wonende gerechtigden.

4. Financiële consequenties

Met ingang van de eerste dag van de maand volgend op de datum van inwerkingtreding van de wijzigingsverordening wordt de toeslag afgebouwd. Het eerste jaar verandert er niets. Het tweede jaar levert een besparing op van eenderde; het derde jaar een besparing van tweederde. Daarna wordt geen toeslag meer uitbetaald aan in de EU/EER wonende gerechtigden.

Eind 2003 werden er circa 1300 TW-uitkeringen geëxporteerd naar lidstaten van de EU/EER en Zwitserland. De uitkeringslasten bedroegen voor 2003 ongeveer € 4,5 miljoen. Per 1 mei 2004 is de export van de TW weer mogelijk naar de tien nieuwe toetreders tot de EU. De financiële gevolgen hiervan voor de export TW zijn op dit moment nog niet bekend en derhalve niet in de huidige geraamde uitgaven voor 2004 en 2005 (begroting 2005) van circa € 5 miljoen meegenomen.

In de begroting 2005 was al rekening gehouden met een voornemen tot de afbouw van de TW. Dit wetsvoorstel geeft vorm aan dit voornemen. In Tabel 1 staan de jaarlijkse uitgaven en besparingen die het gevolg zijn van de afbouw zoals met dit wetsvoorstel wordt geregeld en de gevolgen voor de begroting. De totale besparingen voor de huidige kabinetsperiode bedragen € 3,5 miljoen. De structurele besparing voor de daaropvolgende jaren komt neer op circa € 5 miljoen per jaar. In 2006 en 2007 is de besparing van het wetsvoorstel lager dan in de Begroting 2005 is opgenomen, vanwege een latere ingangsdatum van de wijzigingsverordening. In de daaropvolgende jaren is de besparing hoger, omdat de afbouw dan volledig wordt gerealiseerd.

Tabel 1. Besparingen afbouw export TW (* € 1 mln)

Jaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Afbouw cf. Begroting 2005	5,2	5,3	3,7	2,0	2,0	2,0	2,0
Afbouw cf. dit wetsvoorstel	5,2	5,3	4,4	2,7	1,0	0	0
Besparing wetsvoorstel t.o.v. Begroting 2005	0	0	-0,7	-0,7	1,0	2,0	2,0
Totale besparingen afbouw TW	0	0	0,9	2,6	4,3	5,3	5,3

Door het niet verstrekken van de TW aan gerechtigden die wonen in een lidstaat van de EU/EER, zullen de uitvoeringskosten enerzijds dalen. Anderzijds zal het overgangsrecht leiden tot een (tijdelijke) verhoging van de uitvoeringskosten. UWV raamt de uitvoeringskosten die verband houden met de afbouwregeling op circa € 577 000.

Zoals vermeld in onderdeel I, paragraaf 1 van deze memorie van toelichting leidt de plaatsing van de TW op bijlage II bis tot wederkerigheid tussen de lidstaten. Na inwerkingtreding van de wijzigingsverordening kunnen in Nederland wonende personen met een loondervingsuitkering uit een andere EU/EER-lidstaat in aanmerking komen voor een toeslag. Over de mogelijke omvang van de groep en de uitkeringslasten die hiermee gepaard zullen gaan, zijn geen gegevens beschikbaar. Naar verwachting zal dit overigens nauwelijks extra uitkeringslasten opleveren, maar er zal mogelijk wel sprake zijn van een verschuiving van lasten van de WWB naar de TW. UWV meldt in de uitvoeringstoets dat een nieuwe

procedure voor deze aanvragen op zijn vroegst in september 2005 kan worden geïmplementeerd. Tot die datum zullen de dossiers handmatig worden beoordeeld. De structurele uitvoeringskosten zijn vooralsnog moeilijk te begroten. De eenmalige kosten voor het inrichten van een handmatige beoordeling worden door UWV begroot op € 24 000.

5. Uitvoeringstoets

UWV acht de afbouwregeling in drie jaarlijkse termijnen praktisch uitvoerbaar. UWV signaleert echter procesrisico's en verwacht, gelet op de ervaringen met de reeds eerder afgebouwde toeslagen buiten de EU/EER op grond van de Wet BEU, relatief veel bezwaar- en beroepszaken. De gefaseerde afbouw in drie jaarlijkse termijnen brengt volgens UWV ongelijke behandeling teweeg tussen personen die hun pensioen ontvangen van lidstaten die hun non-contributieve prestaties op 1 juni 1992 op bijlage II bis hebben geplaatst en personen die een Nederlandse uitkering ontvangen.

Voorts wijst UWV op de mogelijke ongelijke behandeling tussen toeslaggerechtigden in de EU/EER die hun toeslag als gevolg van deze wet zullen verliezen en toeslaggerechtigden buiten de EU/EER die – als gevolg van jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (zaaknummers 02/2072 en 02/2183 WAO en 01/5573 TW), op grond van het socialezekerheidsverdrag met hun woonland hun toeslag behouden. In het licht van de reparaties die hebben plaatsgevonden naar aanleiding van de hierboven vermelde jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep adviseert UWV om een overgangsregeling te creëren die geen of zeer weinig procesrisico meebrengt, te weten een overgangsregeling houdende eerbiedigende werking voor alle toeslagen die op de datum inwerkingtreding van de wijzigingsverordening naar EU-/EER-landen of Zwitserland worden geëxporteerd.

De uitvoeringstoets van UWV geeft om de navolgende redenen geen aanleiding het wetsvoorstel aan te passen. Er bestaan geen Europeesrechtelijke overgangsbepalingen ten behoeve van de situatie waarin een non-contributieve prestatie na 1 juni 1992 wordt bijgeschreven op bijlage II bis van Verordening (EEG) nr. 1408/71.

De overgangsbepaling in artikel 95 ter, achtste lid, van Verordening nr. 1408/71 geldt specifiek voor prestaties die per 1 juni 1992 op bijlage II bis zijn geplaatst en die uit hoofde van titel III van de Verordening zijn toegekend. Verordening (EEG) nr. 1408/71 kent echter geen overgangsregeling ten behoeve van prestaties die na 1 juni 1992 op de bijlage worden vermeld. Bij gebrek aan Europeesrechtelijke overgangsbepalingen moet in de eerste plaats aansluiting worden gezocht bij de uitgangspunten van de wijzigingsverordening waarmee de TW op bijlage II bis wordt geplaatst. In de considerans van de wijzigingsverordening staat dat bij aantasting van uitkeringsrechten als gevolg van nieuwe vermeldingen in bijlage II bis, de lidstaten zelf moeten nagaan of overgangsmaatregelen dan wel bilaterale oplossingen nodig zijn. De communautaire wetgever heeft daarmee de vormgeving van het overgangsrecht expliciet aan de lidstaten overgelaten. Nederland geeft hieraan gevolg door in een afbouwregeling te voorzien. Voor het overige wordt verwezen naar onderdeel I, paragraaf 2 van deze memorie van toelichting.

Ten aanzien van de door UWV naar voren gebrachte ongelijkheid in behandeling tussen inwoners van de EU/EER en toeslaggerechtigden buiten de EU/EER, is het volgende van belang. Om de export van toeslag naar landen buiten de EU/EER waarmee Nederland een bilateraal socialezekerheidsverdrag heeft in de toekomst alsnog te beëindigen, is aan de autoriteiten van de desbetreffende verdragslanden voorgesteld om de verdragen aan te passen. Nadat de noodzakelijke verdragswijziging is

overeengekomen kan het exportverbod ten aanzien van deze landen alsnog worden geëffectueerd.

Ten aanzien van de beoogde invoeringsdatum van deze wet merkt UWV op dat de afbouwregeling kan worden geïmplementeerd mits de periode tussen aanneming van deze wet en de inwerkingtreding van de wijzigingsverordening maximaal 6 maanden bedraagt. Tevens adviseert UWV om de datum van afbouw te stellen op de eerste dag van de maand volgend op de datum van inwerkingtreding van de wijzigingsverordening.

6. Handhavingsaspecten

Omdat met deze wet de TW wordt afgebouwd en er drie jaar na plaatsing van de TW op bijlage II bis geen toeslag meer wordt uitbetaald aan in de EU/EER/Zwitserland wonende gerechtigden, leidt deze wet tot afname van de handhavingsrisico's die verbonden zijn aan de export van de TW. UWV wijst er in de uitvoeringstoets op dat door het wegvallen van de TW er wel een groter risico ontstaat op het niet doorgeven van extra inkomsten. UWV vraagt tevens aandacht voor de problematiek rondom de woonfictie: een gerechtigde heeft geen recht op toeslag als hij buiten Nederland woont, maar wel als hij buiten Nederland verblijft. Afbouw van de TW zou volgens UWV kunnen leiden tot een versterking van de tendens van het pendelen tussen Nederland en een ander land (waarbij Nederland als formele woonplaats wordt aangehouden) of het terugverhuizen naar Nederland als gevolg van het wegvallen van inkomen. Met het oog op een rechtmatige uitvoering van de TW zijn hieraan handhavingsactiviteiten verbonden.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Artikel 44, tweede lid

Het recht op toeslag voor gerechtigden woonachtig buiten Nederland, maar binnen de EU/EER/Zwitserland wordt met ingang van de eerste dag van de kalendermaand volgend op de inwerkingtreding van de wijzigingsverordening waarmee de TW wordt geplaatst op bijlage II bis van Verordening (EEG) 1408/71, lineair afgebouwd. Het eerste jaar na inwerkingtreding van de wijzigingsverordening blijft betrokkene het recht op toeslag behouden. Het tweede jaar volgt een vermindering van het bedrag van de toeslag met eenderde deel. Het derde jaar wordt het eerst uitbetaalde bedrag verminderd met twee derden. Na drie jaar ontvangt betrokkene geen toeslag meer. Artikel 44, tweede lid is dan uitgewerkt en er bestaat geen recht op toeslag op grond van het dan geldende artikel 4a, eerste lid, van de TW (het exportverbod). Betrokkene kan pas weer recht op toeslag krijgen indien hij weer in Nederland gaat wonen en voldoet aan de voorwaarden bedoeld in artikel 2 van de TW (zie artikel 4a, tweede lid, van de TW). Dit overgangsrecht kan uitsluitend van toepassing zijn op rechten op toeslag die zijn toegekend op een datum die gelegen is voor de dag van inwerkingtreding van de wijzigingsverordening.

De voorwaarde in het tweede lid, onderdeel a, is opgenomen om aan te duiden dat het recht op toeslag betaald wordt op grond van het Europese recht. Immers, het nationale recht (artikel 4a van de TW) geeft geen recht op toeslag. Op het moment dat betrokkene niet langer binnen de EU/EER/Zwitserland woont, voldoet betrokkene niet meer aan het tweede lid, onderdeel a. Er bestaat derhalve geen recht meer op toeslag op grond van het dan geldende artikel 4a, eerste lid, van de TW.

In de aanhef van onderdeel b wordt gerefereerd aan het recht op toeslag

zoals dit op grond van de Verordening (EEG) 1408/71 niet alleen kan bestaan in de lidstaten van de Europese Unie maar ook in die landen waar betrokkenen op meer indirecte wijze rechten kunnen ontleen aan deze Verordening. Dit zijn de overige EER-landen, niet zijnde tevens lidstaten van de Europese Unie, en Zwitserland (zie ook paragraaf 3, algemeen deel van de toelichting). Om voor het overgangsrecht in aanmerking te komen moeten betrokkenen op de dag voor inwerkingtreding van de wijzigingsverordening in één van deze lidstaten of landen woonachtig zijn. Onderdeel b (de subonderdelen 1°, 2° en 3°) is zodanig geformuleerd dat betrokkenen hun recht op toeslag tevens blijven behouden in de periode direct na inwerkingtreding van de wijzigingsverordening tot aan de eerste dag van de kalendermaand volgend op de datum waarop de wijzigingsverordening in werking is getreden. Hiermee wordt voorkomen dat het UWV de toeslag halverwege een kalendermaand moet beëindigen. Dit laatste is – om uitvoeringstechnische redenen – onwenselijk.

Artikel II

De Verordening waarmee de TW wordt bijgeschreven op bijlage II bis zal, zoals het zich nu laat aanzien, eerder van kracht worden dan deze wet. Als gevolg hiervan bestaat met ingang van inwerkingtreding van de wijzigingsverordening geen recht op toeslag meer voor toeslaggerechtigden wonende buiten Nederland maar binnen de EU/EER/Zwitserland. Om het recht op toeslag op grond van het in dit wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht met ingang van de eerste dag van inwerkingtreding van de wijzigingsverordening zeker te stellen zal aan deze wet terugwerkende kracht worden gegeven. Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat voor de betrokken gerechtigden de toeslag niet direct wordt beëindigd, maar over drie jaren wordt afgebouwd. Gezien dit begunstigende karakter is het toekennen van terugwerkende kracht zonder meer mogelijk. Wel wordt het UWV per brief verzocht om vooruitlopend op deze wet met ingang van inwerkingtreding van de wijzigingsverordening de toeslag aan alle betrokkenen door te betalen (voorzover aan de overige voorwaarden voor het recht op uitkering voldaan blijft).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof