

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2299

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: wijziging coördinatieverordening sociale zekerheid

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Wijziging coördinatieverordening sociale zekerheidsstelsels

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel:

Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004

b) Datum ontvangst Commissiedocument:

13 december 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM(2016) 815

d) EUR-Lex

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f44420c-c1e6-11e6-a6db-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
SWD(2016)460 en Opinie IAB

f) Behandelingstraject Raad:

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volkgezondheid en Consumenten-zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie:

SZW in nauwe samenwerking met VWS

h) Rechtsbasis:

Artikel 48 VWEU

i) besluitvormingsprocedure Raad:

Gekwalificeerde meerderheid

j) rol Europees parlement:

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel:

Verordening (EG) nr. 883/2004 coördineert de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten.

Volgens deze Verordening is in principe één sociaal zekerheidsstelsel van een lidstaat van toepassing op personen die van hun recht op vrij verkeer gebruik maken. Zo is duidelijk in welk land zij verzekerd zijn voor de sociale zekerheid en onder welke voorwaarden zij een uitkering kunnen aanvragen of aanspraak hebben op zorg.

Het voorliggende voorstel is onderdeel van het *Labour Mobility Package*¹ van de Europese Commissie. Het voorstel heeft tot doel verder te gaan met het proces van de modernisering van de coördinatie van sociale

¹ Dit pakket omvat onder andere een mededeling over arbeidsmobiliteit, een gerichte herziening van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers en de herziening van verordeningen inzake coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Aldus het werkprogramma van de Europese Commissie.

zekerheidsstelsels, door het vrij verkeer van personen verder te faciliteren, en tegelijkertijd te zorgen voor duidelijkheid, een eerlijke en rechtvaardige verdeling van financiële lasten tussen de EU lidstaten en administratieve vereenvoudiging en handhaving van de regels. Hiertoe wijzigt het voorstel Verordening (EG) nr. 883/2004 (hierna: de Verordening) en Verordening (EU) nr. 987/2009.

Het voorstel bevat, in de volgorde die de Commissie hanteert in haar algemene toelichting, wijzigingen op de volgende terreinen. Het voorstel:

- i) verduidelijkt de omstandigheden waarin lidstaten de toegang van economisch niet-actieve migrerende EU-burgers tot het sociale zekerheidsstelsel kunnen beperken;
- ii) bevat een definitie van langdurige zorg en bepaalt welke regels hierop van toepassing zijn;
- iii) wijzigt enkele coördinatieregels voor werkloosheidsuitkeringen in grensoverschrijdende gevallen;
- iv) bevat een aantal wijzigingen met betrekking tot gezinsbijslagen (kindregelingen);
- v) bevat voorstellen om de regels ten aanzien van de toepasselijke wetgeving bij o.a. detachering en de samenwerking met betrekking tot A1-verklaringen te verbeteren;
- vi) bevat een aantal technische aanpassingen.

i. Verduidelijking van omstandigheden waarin lidstaten de toegang van economisch niet-actieve migrerende EU-burgers tot sociale uitkeringen kunnen beperken

Een lidstaat mag het recht op sociale zekerheid van economisch niet-actieve EU-burgers afhankelijk maken van verblijfsrecht op basis van Richtlijn 2004/38/EG². Een economisch niet-actieve EU-burger moet een ziektekostenverzekering hebben en voldoende middelen van bestaan als hij in een ander EU land wil verblijven. Dit betekent dat indien een economisch niet-actieve EU-burger naar een andere EU lidstaat verhuist zonder dat hij naar werk zoekt, en niet aan de hierboven genoemde voorwaarden voldoet een EU lidstaat een beroep op het sociale zekerheidsstelsel mag weigeren. De Commissie stelt in haar toelichting dat bij op premie- of bijdragebetaling berustende socialezekerheidsprestaties hier wel aan vooraf dient te gaan dat de bevoegde instantie in de EU lidstaat formeel het verblijfsrecht heeft beëindigd. De Europese Commissie beoogt hiermee de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) in de zaken C-140/12 Brey, C-333/13 Dano en C-308/14 Commissie vs. Verenigd Koninkrijk te codificeren. Hiermee worden de rechten van economisch niet-actieve EU-burgers en de reikwijdte van de bevoegde instanties van de lidstaten ten aanzien van het principe van gelijke behandeling verduidelijkt.

ii. Langdurige zorg

Wat betreft de langdurige zorg bevat het voorstel ook een verduidelijking van de regels.

De Verordening is al van toepassing op de langdurige zorg op basis van jurisprudentie van het HvJEU. Onder de huidige Verordening wordt het recht op prestaties bij langdurige zorg gecoördineerd in het hoofdstuk ziekte en moederschap. Er is in de huidige Verordening geen duidelijke

² Richtlijn 2004/38/EG van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG.

afbakening tussen prestaties bij langdurige zorg enerzijds en prestaties bij ziekte of invaliditeit anderzijds.

Het voorstel brengt prestaties bij langdurige zorg expliciet onder de werkingssfeer van de Verordening en bevat een definitie van langdurige zorg. Volgens het voorstel stelt de Administratieve Commissie voor de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels, waarin de experts van de lidstaten en de Europese Commissie zitting hebben, een lijst samen van de prestaties die voldoen aan de nieuwe definitie. In de coördinatieregels zelf brengt het voorstel geen verandering: de bestaande bepalingen voor het recht op prestaties bij ziekte worden van overeenkomstige toepassing verklaard op prestaties bij langdurige zorg. Hoofddregel is dat de langdurige zorg in natura wordt verstrekt door het woonland of het land van verblijf, volgens de wetgeving van dat land. De bevoegde lidstaat³ vergoedt deze kosten en int de bijdragen of premies. Ook is het pensioenland of het land van verzekering bevoegd voor het verstrekken van uitkeringen bij langdurige zorg, indien de wetgeving van dat land in dit soort uitkeringen voorziet.

iii. Werkloosheidsuitkeringen

Wat betreft de werkloosheidsuitkeringen, stelt de Commissie een wachttijd van drie maanden voor voordat er recht bestaat op de samentelling van tijdvakken van verzekering. Dat wil zeggen dat indien iemand korter dan drie maanden in een andere EU lidstaat heeft gewerkt en een werkloosheidsuitkering aanvraagt, hij geen recht heeft op samentelling van tijdvakken uit die voormalige EU werklanden. Hij moet dan een uitkering aanvragen in het land waar hij voorlaatstelijk gewerkt heeft. Tevens bevat het voorstel een verlenging van de periode om met behoud van werkloosheidsuitkering in een andere EU lidstaat naar werk te zoeken. Deze periode wordt verlengd van drie naar zes maanden. Lidstaten mogen deze periode verlengen naar de volledige periode van het recht op werkloosheidsuitkering.

In het geval van recht op een werkloosheidsuitkering, betaalt het land waar betrokkene woont in beginsel de uitkering. Wanneer het woonland van betrokkene niet overeenkomt met het werkland, dient het uitvoeringsorgaan van het werkland de kosten van de werkloosheidsuitkering gedurende drie dan wel vijf maanden te vergoeden. In het voorstel is opgenomen dat indien een grensarbeider of een werknemer die grensoverschrijdend werkt tenminste 12 maanden in een lidstaat heeft gewerkt, dit voormalig werkland de bevoegde lidstaat voor de uitbetaling van de werkloosheidsuitkering wordt. Indien de grensarbeider minder dan 12 maanden heeft gewerkt in zijn werkland, dient zijn werkloosheidsuitkering betaald te worden door zijn woonland.

iv. Gezinsbijslagen

Het voorstel bevat nieuwe coördinatiebepalingen voor gezinsbijslagen, die bedoeld zijn om het inkomen te vervangen gedurende de opvoeding van het kind. Deze regelingen moeten volgens het voorstel worden behandeld als een individueel en persoonlijk recht, in plaats van een uitkering voor het gehele gezin. Lidstaten die secundair bevoegd zijn kunnen ervoor kiezen om de anticumulatie bepalingen niet toe te passen voor dit type uitkeringen en een volledige uitkering toe te kennen. Het voorstel bevat geen bepalingen ten aanzien van de beperking van de export van gezinsbijslagen binnen de EU of ten aanzien van een indexatie van gezinsbijslagen ten opzichte van het prijspeil in het woonland van het kind (woonlandfactor).

³ Dit is de lidstaat van verzekering of de lidstaat die bevoegd is voor de betaling van het pensioen of voor het gezinslid van de verzekerde of pensioengerechtigde.

v. Toepasselijke wetgeving/detachering/A1-verklaringen⁴

Het voorstel bevat een wijziging van de detacheringsbepaling in de Verordening waarin wordt verwezen naar de definitie van «detachering» in de Detacheringsrichtlijn 96/71/EG⁵. Ten aanzien van de A1-verklaringen bevat het voorstel aanpassingen die de samenwerking tussen lidstaten moeten verbeteren. Het zendende land moet de relevante feiten met betrekking tot de sociale zekerheidsstatus van de aanvrager controleren en garanderen dat de A1-verklaring correct is ingevuld. De A1-verklaring is alleen geldig als alle verplichte velden zijn ingevuld. Het zendende land moet verzoeken van het ontvangende land over verificatie van documenten binnen duidelijke deadlines (25 dagen) beantwoorden en alle beschikbare bewijsstukken delen met het ontvangende land. Het zendende land blijft bevoegd om het document in te trekken. In geval van fraude heeft de intrekking van de A1-verklaring terugwerkende kracht. De termijn van detachering blijft 24 maanden.

Als een EU-burger in meer dan één EU lidstaat werkt (hierna ook wel aangeduid als werk in twee of meer lidstaten) en geen substantiële werkzaamheden uitoefent in zijn woonland, is in principe de sociale zekerheidswetgeving van het land waar zijn werkgever is gevestigd van toepassing. Deze regel bestaat al. Nieuw is dat de Commissie nu voorstelt dat als de werkgever geen substantiële activiteiten uitvoert in het land waar hij is gevestigd, deze regel niet geldt. Dan is de wetgeving van toepassing van de lidstaat waar het centrum van activiteiten van de werkgever gevestigd is. De Commissie wil hiermee het gebruik van postbus ondernemingen tegengaan.

Andere wijzigingen met betrekking tot de toepasselijke wetgeving zien onder andere op: de machtiging van de Commissie tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen om de processen met betrekking tot de A1-verklaringen verder te uniformeren; de uitbreiding op het verbod van vervanging (dit geldt nu niet alleen meer voor gedetacheerde werknemers maar ook voor zelfstandigen); een update van de definitie van de «thuisbasis» voor luchtvaartpersoneel; de introductie van een aanwijzingsregel voor personen met een woonplaats buiten de EU; en, een stroomlijning van het proces om de toepasselijke wetgeving te bepalen bij werk in twee of meer lidstaten.

vi. Overige amendementen

Het voorstel van de Commissie bevat een aantal amendementen van meer technische aard. Zo worden maatregelen genomen om fraude en onjuistheden beter te kunnen achterhalen, bijvoorbeeld door systematische gegevensuitwisselingen mogelijk te maken. Daarnaast wordt het hoofdstuk over terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen herzien. Ook wordt het proces van de vergoedingen van ziektekosten tussen de lidstaten verbeterd en worden voorzieningen voor de uitvoering getroffen voor situaties waarin mensen met terugwerkende kracht onder de sociale zekerheidswetgeving van een andere lidstaat vallen. Het voorstel bevat tot slot de wijziging van een aantal bijlagen bij de Veror-

⁴ Op de A1-verklaring is te zien in welk land een persoon sociaal verzekerd is. Hiermee kan de betrokken persoon aantonen dat niet de sociale zekerheidswetgeving van het werkland op hem van toepassing is, maar de sociale zekerheidswetgeving van een ander land.

⁵ Richtlijn 96/71/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

dening. Deze bijlagen beschrijven de bijzonderheden van de nationale wetgevingen van de lidstaten.⁶

b) Impact assessment Commissie

In een uitgebreide impact assessment geeft de Commissie aan welke overwegingen aanleiding zijn voor het uitbrengen van dit voorstel. Daarbij schetst de Commissie per onderdeel steeds welke opties overwogen zijn en wat de impact is van de voorgestelde opties. Alle opties worden afgewogen in het licht van de doelstellingen van het voorstel.

i. Verduidelijking van omstandigheden waarin lidstaten de toegang van economisch niet-actieve migrerende EU-burgers tot sociale uitkeringen kunnen beperken

De Commissie is van mening dat het noodzakelijk was om deze jurisprudentie op te nemen in de Verordening zodat de migrerende EU-burger weet waar hij recht op heeft (en wanneer dit recht ingeperkt kan worden). In 2014 waren er volgens de Commissie 3,7 miljoen economisch niet-actieve migrerende EU-burgers. De Commissie stelt dat 80% van deze EU-burgers verblijfsrecht konden ontleen aan economisch actieve migrerende familieleden en daarmee mogelijk een afgeleid recht op sociale zekerheid. Voor de overige 20% economisch niet-actieven EU-burgers wordt nu ook in de Verordening verduidelijking gegeven wanneer hun recht beperkt kan worden.

ii. Langdurige zorg

Volgens de Commissie ontvangen ongeveer 45.000 EU-burgers die wonen in een andere lidstaat dan waar zij verzekerd zijn langdurige zorg in natura. Ongeveer 35.000 EU-burgers ontvangen langdurige zorguitkeringen. Als gevolg van de vergrijzing is in de EU een lappendeken ontstaan van verschillende soorten uitkeringen en verstrekkingen bij langdurige zorg. Het ontbreken van een definitie van langdurige zorg en het ontbreken van duidelijkheid over de toepasselijke coördinatieregels heeft ervoor gezorgd dat de EU-lidstaten de coördinatieregels niet op eenduidige wijze toepassen. Dit leidt ertoe dat mensen ofwel geheel geen dekking hebben voor langdurige zorg ofwel een dubbele dekking in verschillende lidstaten. Met de introductie van een Europeesrechtelijke definitie van langdurige zorg en duidelijkheid over de toepasselijke regels ontstaat er volgens de Commissie meer rechtszekerheid en duidelijkheid voor de EU-burgers. Het bevordert eveneens de efficiënte uitvoering van de Verordening en verkleint het risico op verlies of samenloop van rechten. De anticumulatieregels die rekening houden met de specifieke kenmerken van prestaties bij langdurige zorg, zorgen er volgens de Commissie voor dat de lasten evenredig verdeeld worden tussen de lidstaten. Het voorstel legt geen extra belasting op de autoriteiten van de lidstaten omdat de coördinatieregels niet veranderen. Om die reden

⁶ De inschrijving van Nederland op bijlage III bij de Verordening is op 1 mei 2014 van rechtswege komen te vervallen. Sinds die datum hebben gezinsleden van in Nederland verzekerde grensarbeiders die in een andere lidstaat wonen recht op zorg bij tijdelijk verblijf in Nederland, ongeacht of het geplande of ongeplande zorg betreft. Voor die datum bestond alleen recht op zorg in Nederland als de zorg tijdens het verblijf medisch noodzakelijk werd (ong geplande zorg). De wijziging in bijlage XI (onderdeel Nederland) bewerkstelligt dat mensen in de periode die is gelegen na de beëindiging van de VUT-uitkering of het prepensioen en voor de toekenning van het AOW-pensioen recht houden op hun verdragsrecht op zorg voor rekening van Nederland. Hiermee wordt voorkomen dat deze mensen als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd gedurende een korte periode met een hiaat in de dekking voor ziektekosten worden geconfronteerd. Hiermee wordt bijlage XI in overeenstemming gebracht met artikel 69 van de Zorgverzekeringswet

verwacht de Commissie ook geen fundamentele veranderingen in de lastenverdeling tussen de lidstaten. De Commissie voorziet wel situaties waarin lidstaten worden verplicht om uitkeringen te exporteren of zorg in natura toe te kennen omdat de bestaande coördinatieregels momenteel niet door alle lidstaten worden toegepast op de stelsels van langdurige zorg.

iii. Werkloosheidsuitkeringen

De wijzigingen op de werkloosheidsuitkeringen leiden volgens de Commissie tot efficiëntere afhandeling van werkloosheidsuitkeringen, een eerlijkere verdeling van lasten tussen lidstaten en bespoedigt de re-integratie van werklozen op de arbeidsmarkt.

De Commissie is van mening dat de introductie van de wachttijd bij samentelling zorgt voor een sterkere koppeling tussen de werkloze werknemer, de betreffende EU lidstaat en bevoegde instantie omdat er sprake is van een langer arbeidsverleden. Deze wijziging zou volgens de Commissie tot een mogelijke besparing van € 41 miljoen kunnen leiden voor de EU als geheel, al zal de verdeling van de kosten per lidstaat wijzigen. De verlenging van de periode om in een andere EU lidstaat naar werk te zoeken met behoud van de werkloosheidsuitkering zal bijdragen aan een snellere terugkeer naar de arbeidsmarkt. De Commissie meent dat deze wijziging geen economische impact of hogere uitvoeringskosten tot gevolg zal hebben.

Ten aanzien van de coördinatie van de werkloosheidsuitkering bij grensarbeiders en werknemers die grensoverschrijdend werken, stelt de Commissie in het impact assessment dat de kosten zullen toenemen van € 416 miljoen naar € 442 miljoen (uitkeringslasten). Daarnaast leidt dit volgens de Commissie tot een verschuiving in de verdeling van lasten omdat de kosten van werkloosheidsuitkeringen in verhouding komen te staan tot afgedragen premies. De uitvoeringskosten zouden volgens berekeningen van de Commissie dalen van € 9,9 miljoen naar € 3,7 miljoen.

iv. Gezinsbijslagen

De nieuwe bepalingen leiden er volgens de Commissie toe dat de eerste verantwoordelijkheid voor het verschaffen van gezinsbijslagen blijft bij de lidstaat waar de ouder economisch actief is en waar hij of zij belastingen en premies betaald. De lidstaat die secundair bevoegd is betaalt een supplement als zijn uitkering hoger is. De Commissie meent dat dit in het belang van het kind is. Door de gezinsbijslagen die voorzien in vervanging van het inkomen gedurende de opvoeding van het kind, te definiëren als een individueel recht van de ouders, worden de individuele belangen van de ouders die een balans willen bereiken tussen werk en privé beschermd. Bovendien ondersteunt het die lidstaten die actief een beleid nastreven van flexibele en gezinsvriendelijke arrangementen, zonder dit als een verplichting op te leggen.

De regels met betrekking tot export van gezinsbijslagen worden niet veranderd. Het voorstel voorziet zoals gezegd niet in een indexatie van kinderbijslag of een mogelijkheid om het bedrag bij te stellen als het kind in een andere lidstaat woont. Volgens de Commissie wordt minder dan 1% van de gezinsbijslagen geëxporteerd en dergelijke bepalingen zouden de administratieve lasten van de nationale autoriteiten verhogen.

v. Toepasselijke wetgeving/detachering/A1-verklaringen

Er is geen impact assessment opgesteld met betrekking tot de voorstellen die zien op de toepasselijke wetgeving. Wel zijn deze voorstellen grotendeels gebaseerd op het werk van een ambtelijke EU-werkgroep die

onder leiding van Nederland aanbevelingen heeft gedaan voor een betere toepassing van de coördinatieregels voor sociale zekerheid bij detacheringen en werken in twee of meer lidstaten.

vi. Overige amendementen

Er is ook geen impact assessment beschikbaar met betrekking tot de voorstellen die zien op een aantal technische aanpassingen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft met een open, exportgerichte economie belang bij een goed functionerende interne markt. In de context van het vrije verkeer van EU-burgers is ook hun sociale bescherming van belang. De Verordening is een instrument ter verwezenlijking van het vrij verkeer van personen in de EU. Het kabinet hecht hier belang aan. Tegelijkertijd is het van belang dat sociale regels worden gerespecteerd, er sprake is van een evenredige lastenverdeling tussen de lidstaten en dat sociale zekerheidsprestaties alleen worden verstrekt als mensen daadwerkelijk een band hebben met het land waar zij een sociale zekerheidsprestatie aanvragen. In het kader van de sociale zekerheidscoördinatie zet het kabinet in op gelijk loon voor gelijk werk. Fatsoenlijk werk en daarbij passende sociale zekerheidsvoorzieningen voor alle EU-burgers zijn van groot belang. Anderzijds mogen premieverschillen in de sociale zekerheid tussen lidstaten niet leiden tot oneerlijke concurrentie op loonkosten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De Europese coördinatieregels moeten maatschappelijke ontwikkelingen volgen.

Het kabinet verwelkomt dan ook het initiatief van de Commissie om de Verordening te herzien en aan te passen aan de huidige praktijk van arbeidsmobiliteit tussen de EU lidstaten.

Het voorliggende voorstel bevat wijzigingen op zeer uiteenlopende onderwerpen.

De waardering van de onderwerpen verschilt daarom per voorstel. Ten aanzien van de voorstellen op het terrein van toepasselijke wetgeving, detachering en A1-verklaringen (punt v in dit fiche) kan het kabinet zich grotendeels vinden in de voorstellen maar zou het op punten graag nader verduidelijking van de Commissie ontvangen. Het kabinet vraagt de Commissie tevens om verduidelijking op de codificatie van de Hofuitspraken over de toegang van economische niet-actieve EU-burgers tot het sociale zekerheidsstelsel (punt i). Voor wat betreft de wijzigingen op de werkloosheidsuitkeringen (punt iii), met name de periode om met behoud van de werkloosheidsuitkering in een andere EU lidstaat naar werk te zoeken en de wijziging van de uitbetaling van de werkloosheidsuitkering bij grensarbeiders en migrerende EU-burgers stelt het kabinet zich kritischer op. Ten aanzien van de voorstellen over langdurige zorg en gezinsbijlagen (punten ii en iv) lijkt de impact van de wijzigingen voor Nederland beperkt.

Voor alle voorstellen geldt dat de volledige implicaties pas in kaart kunnen worden gebracht nadat de uitvoeringsorganisaties (SVB, UWV, Belastingdienst en het CAK), voor zover de voorgestelde wijzigingen hiertoe aanleiding geven, een uitvoeringstoets hebben uitgebracht. Tevens zal gedurende het onderhandelingsproces nauw overleg zijn met de uitvoeringsinstanties om de consequenties van de voorgestelde wijzigingen in kaart te brengen.

i. Verduidelijking van omstandigheden waarin lidstaten de toegang van economisch niet-actieve migrerende EU-burgers tot sociale uitkeringen kunnen beperken

De verduidelijking in de Verordening ten aanzien van de gelijke behandeling van economisch niet-actieve EU-burgers draagt bij aan een beter begrip van het recht van EU-burgers op sociale zekerheidsprestaties. Het betreft de codificatie van de Hofzaken C-140/12 Brey, C-333/13 Dano; en C-308/14 Commissie vs. Verenigd Koninkrijk. In deze rechtspraak is verduidelijkt in welke gevallen de lidstaten de toegang tot sociale uitkeringen aan economisch niet-actieve mobiele EU-burgers kunnen beperken.

De Commissie verbindt hieraan in haar toelichting de voorwaarde dat in het geval van contributieve sociale zekerheidsprestaties de bevoegde instantie in de EU lidstaat voorafgaand aan de weigering formeel het verblijfsrecht dient te beëindigen. Het kabinet leest dit niet in de voorliggende Hofuitspraken en zal de Commissie verzoeken haar beweegredenen om deze voorwaarde op te nemen nader toe te lichten.

De Commissie heeft tevens besloten bij deze verduidelijking niet te refereren aan hetgeen is bepaald in de Hofuitspraak C-67/14 Alimanovic. In deze uitspraak stelt het Hof dat lidstaten werkzoekende EU-burgers die enkel in de lidstaat verblijven om werk te zoeken tevens mogen uitsluiten van het recht op sociale bijstandsuitkeringen (tevens bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van de Verordening). Zij behouden hun verblijfsrecht zolang zij een reële kans maken om werk te vinden. Het kabinet zal de Commissie vragen toe te lichten waarom deze Hofuitspraak niet meegenomen is in de codificatie.

ii. Langdurige zorg

Het kabinet is van mening dat onder het nieuwe hoofdstuk alleen de Wet langdurige zorg (Wlz) valt. Om deze reden staat Nederland neutraal tegenover de wijzigingen op het terrein van de langdurige zorg. De nieuwe definitie zal niet tot een verandering leiden voor de bestaande uitvoeringspraktijk.

De wijzigingen verduidelijken wat onder langdurige zorg moet worden verstaan en welke regels van toepassing zijn. De Europeesrechtelijke definitie van langdurige zorg kan afwijken van de definities in de nationale wetgevingen in de lidstaten. Om onduidelijkheid te voorkomen wordt voorgesteld om de Administratieve Commissie voor de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels (AC), een lijst samen te laten stellen van prestaties die voldoen aan de nieuwe Europeesrechtelijke definitie van langdurige zorg. De lijst maakt onderscheid tussen verstrekkingen in natura en uitkeringen bij langdurige zorg.

Nederland zal de Wlz voordragen voor opname op deze lijst als verstrekking in natura. In het kader van de transparantie en rechtszekerheid heeft het voor Nederland de voorkeur om de lijst van prestaties bij langdurige zorg niet op te nemen in een door de AC vast te stellen lijst, maar in een bijlage bij de Verordening. Bij andere typen uitkeringen gebeurt dit ook op deze manier.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet (JW) bevatten ook voorzieningen op het terrein van de langdurige zorg. Deze wetten vallen echter niet onder het toepassingsbereik van de Verordening en komen daarom niet in aanmerking voor opname op genoemde lijst.⁷

⁷ Wil een prestatie onder de Verordening vallen, dan moet de prestatie aan de rechthebbende worden toegekend op grond van een wettelijk omschreven positie. Toekenning van de prestatie moet plaatsvinden zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften. Er is geen sprake van een wettelijk omschreven recht op jeugdzorg of op een voorziening op grond van de Wmo of de Jeugdwet.

Voor burgers brengt het voorgaande geen veranderingen mee. Immers, de Wlz valt al onder de Verordening en de regels veranderen niet. In de praktijk betekent dit dat buitenlandse verzekerden die in Nederland wonen of verblijven aanspraak blijven maken op het verstrekkingenpakket zoals voorzien in de Wlz. De zorgkosten komen ten laste van hun land van herkomst. Andersom hebben mensen die in Nederland verzekerd zijn of (uitsluitend) een Nederlands pensioen ontvangen, en hun gezinsleden, recht op langdurige zorg volgens het verstrekkingenpakket in hun woon- of verblijf land. Nederland betaalt de zorgkosten. Hiervoor dragen zij in Nederland premies of bijdragen af. Nederland kent geen uitkeringen bij langdurige zorg.

iii. Werkloosheidsuitkeringen

Het kabinet is van mening dat de werkloosheidsuitkering een realistische weergave dient te zijn van het genoten salaris en de afgedragen premies. Ook dient sprake te zijn van voldoende binding met de arbeidsmarkt. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voorstel om een wachttijd van drie maanden te bepalen in de lidstaat waar laatstelijk gewerkt is alvorens samentelling van tijdvakken aan de orde is. Dit sluit aan bij het principe van voldoende binding met de arbeidsmarkt in de lidstaat waar laatstelijk gewerkt is.

De Commissie stelt voor om de periode om met behoud van de werkloosheidsuitkering in een andere EU lidstaat naar werk te zoeken te verlengen van drie naar zes maanden. Lidstaten mogen deze periode verlengen naar de volledige periode van het recht op werkloosheidsuitkering. Betrokkene valt dan onder het arbeidsbemiddelingregime van de lidstaat waar werk wordt gezocht. De Commissie stelt zich daarbij op het standpunt dat dit de re-integratie van belanghebbenden bespoedigt. Het kabinet is niet overtuigd door deze redenering. Nederland heeft zich eerder in EU verband uitgesproken tegen de verlenging van de exportperiode van 3 naar 6 maanden. Betaling van de werkloosheidsuitkering gaat gepaard met de inzet op re-integratie en het voldoen aan verplichtingen (informatie- en inspanningsplicht) die tegenover het ontvangen van de uitkering staan. Re-integratie, informatie- en inspanningsplicht en de monitoring hiervan zijn het meest effectief in de bevoegde lidstaat voor uitbetaling van de werkloosheidsuitkering. Bovendien maakt digitalisering dat fysieke aanwezigheid in een andere EU lidstaat geen voorwaarde meer hoeft te zijn voor succesvolle arbeidsbemiddeling.

De Commissie wijzigt daarnaast de bepalingen voor grensarbeiders en werknemers die grensoverschrijdend werken. Wanneer zij tenminste 12 maanden hebben gewerkt in een EU lidstaat, is het laatste werkland bevoegd om de werkloosheidsuitkering uit te betalen. Bij een werkverleden korter dan 12 maanden blijft het woonland bevoegd. De Commissie lijkt hiermee voor de werkloosheidsuitkeringen het principe dat het woonland de uitkering betaalt los te willen laten. Ook schrapte de Commissie de vergoeding van drie tot vijf maanden die het woonland kan vragen aan het werkland ter compensatie voor het feit dat de werknemer geen premies heeft afgedragen in het woonland. Het kabinet stelt zich kritisch op ten aanzien van het loslaten van het principe dat het woonland de werkloosheidsuitkering betaalt. Effectieve handhaving op re-integratie, informatie- en inspanningsverplichtingen door de betalende instantie wordt lastiger wanneer betrokkene in een andere EU lidstaat woont.

vi. Gezinsbijslagen

Het voorstel bevat nieuwe coördinatiebepalingen voor gezinsbijslagen, die bedoeld zijn om het inkomen te vervangen gedurende de opvoeding van het kind. Deze nieuwe bepalingen hebben beperkte gevolgen voor

Nederland. Het Nederlandse stelsel kent geen gezinsbijslagen van een dergelijke aard.

Zoals hierboven al is aangegeven, bevat het onderhavige voorstel geen bepalingen ten aanzien van de beperking van de export van gezinsbijslagen of de invoering van een woonlandfactor. In de door de Tweede Kamer aangenomen motie d.d. 4 december 2013 van het lid Heerma⁸ wordt het kabinet verzocht om binnen Europa de discussie aan te gaan om te komen tot een exportverbod van de kinderbijslag binnen de Europese Unie. In reactie op deze motie heeft het kabinet toegezegd de mogelijkheden om de door de motie gevraagde discussie aan te gaan op hun merites te bezien, daarbij rekening houdend met het belang van de voortgang van de discussie die het kabinet in de EU voert over voorkoming van uitbuiting en oneerlijke concurrentie⁹. In het belang van de voortgang en het slagen van de discussie die nu in Europa plaatsvindt over de herziening van de Detacheringsrichtlijn 96/71/EG en gezien de geringe steun van andere EU lidstaten voor een woonlandfactor op de gezinsbijslagen, is het kabinet van mening dat de door de motie gevraagde discussie moet worden bezien aan de hand van de voortgang van de discussie over de herziening van de Detacheringsrichtlijn 96/71/EG.

v. Toepasselijke wetgeving/detachering/A1-verklaringen

Processen met betrekking tot de A1-verklaringen zijn een bron van problemen. Het kabinet is een voorstander van een herziening van deze processen om ze meer efficiënt, transparant en gelijkwaardig te maken. Het kabinet geeft de voorkeur aan een procedure die niet langer gebaseerd is op eenzijdigheid, maar één die gebaseerd is op samenwerking tussen de lidstaten in kwestie. De voorstellen van de Commissie hebben tot doel om de samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot deze verklaringen te verbeteren. Het kabinet verwelkomt de richting van de voorstellen van de Commissie op dit onderdeel. In het voorstel blijft het zendende land bevoegd om de A1-verklaring in te trekken. Vanuit het principe van de rechtszekerheid is dit begrijpelijk. Het kabinet zou echter wel graag zien dat er ook een grens wordt gesteld aan de bindende kracht van de A1-verklaring, namelijk wanneer het niet-intrekken van de verklaring een duidelijke schending van het principe van loyale samenwerking zou betekenen.

Verder doet de Commissie een aantal voorstellen met betrekking tot de materiële regels over detacheringen en werk in twee of meer lidstaten. Hoewel deze uitzonderingen op het werklandbeginsel het vrij verkeer van personen kunnen dienen, moeten zij niet leiden tot oneerlijke concurrentie en afbreuk doen aan het uitgangspunt van «gelijk loon voor gelijk werk». Premieverschillen tussen lidstaten in de sociale zekerheid kunnen leiden tot oneerlijke concurrentie op loonkosten. Gedetacheerde werknemers blijven bijvoorbeeld op basis van de Verordening, voor de sociale zekerheid verzekerd in het land van herkomst en betalen daar premies. Hierdoor is het belangrijk dat deze regels voldoende restrictief zijn vormgegeven en goed handhaafbaar zijn. Een verdere beperking van de termijn voor afdracht van premies in het land van herkomst was een mogelijkheid geweest. De Europese Commissie heeft hiervoor echter geen voorstel gedaan. Dit punt zal in de toekomst aandacht vragen. Een ander specifiek aandachtspunt is de aanwijfsregel bij werk in twee of meer lidstaten. De huidige aanwijfsregel biedt mogelijkheden voor schijnconstructies, zoals deze bijvoorbeeld voorkomen in het (internationale) transport. Het kabinet verwelkomt de richting van de voorstellen die de Commissie in dit kader presenteert. Verder wordt voorgesteld om in de Verordening te verwijzen naar de definitie van «detachering» in de

⁸ Kamerstuk 33 750 XV, nr. 38

⁹ Kamerstuk 33 162, nr. 9

Detacheringsrichtlijn 96/71/EG. Het kabinet zal verduidelijking vragen wat het doel en de gevolgen zijn van deze verwijzing. Op dit moment ziet het kabinet niet de toegevoegde waarde van deze maatregel, terwijl deze verwijzing het betreffende artikel nodeloos complex maakt. Ook met betrekking tot de introductie van een aanwijfsregel voor personen met een woonplaats buiten de EU heeft het kabinet bedenkingen, omdat deze regel het toepassingsgebied van de Verordening lijkt op te rekken. Ten slotte zal het kabinet verduidelijking vragen met betrekking tot de precieze strekking en de noodzaak van de machtiging van de Commissie tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen om de processen met betrekking tot de A1-verklaringen verder te uniformeren.

vi. Overige amendementen

Het voorstel van de Commissie bevat een aantal amendementen van een meer technische aard. Met name het hoofdstuk over de terugvordering wordt op een aantal punten gewijzigd. Het vrije verkeer maakt het steeds belangrijker dat een lidstaat ook vorderingen in grensoverschrijdende situaties efficiënt kan innen. In deze context is van belang dat er een goed werkend systeem van wederzijdse bijstand is. De Commissie stelt voor om de wederzijdse bijstand effectiever te maken door aan te sluiten bij een aantal instrumenten uit Richtlijn 2010/24/EU (in Nederland geïmplementeerd door middel van de Wet wederzijdse bijstand in de Europese Unie bij invordering van belastingschulden en enkele andere schuldvoorordeningen 2012). Hier is het kabinet in beginsel voorstander van. Door effectievere wederzijdse bijstand te faciliteren krijgen SVB, UWV en de Belastingdienst bijvoorbeeld meer mogelijkheden om ten onrechte betaalde uitkeringen in het buitenland terug te vorderen. Andersom moeten de Nederlandse uitvoeringsorganisaties ook uitvoering geven aan verzoeken van andere lidstaten. Ook hier geldt dat de volledige implicaties pas in kaart kunnen worden gebracht nadat de betrokken uitvoeringsorganisaties een uitvoeringstoets hebben uitgebracht.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Ten aanzien van de wenselijkheid van de verduidelijking van omstandigheden waarin lidstaten de toegang van economisch niet-actieve migrerende EU-burgers tot sociale uitkeringen kunnen beperken waren de lidstaten in de consultatie verdeeld. Een deel was voorstander van de status quo (geen codificatie), terwijl de overige lidstaten verduidelijking wenselijk achtten.

Met betrekking tot de langdurige zorg verwacht de Commissie dat het voorstel geen extra belasting op de autoriteiten van de lidstaten legt, nu de coördinatieregels niet veranderen. Vermoedelijk zullen de meeste lidstaten het handhaven van de status quo kunnen steunen. Naar verwachting zal de nieuwe definitie van langdurige zorg tot de meeste discussies leiden.

Het kabinet heeft zich in 2013 met Noord-West Europese lidstaten uitgesproken voor een revisie van het werkloosheidshoofdstuk in de beide Verordeningen. Hierin zijn verschillende voorstellen gedaan voor een evenwichtigere lastenverdeling tussen lidstaten in ontvangens sociale premies en contributieafdrachten ten opzichte van uitkeringslasten als ook een balans tussen individuele opgebouwde rechten en de hoogte en duur van de uitkering.

Het kabinet zet zich met gelijkgezinde lidstaten in om de procedures omtrent A1-verklaringen te verbeteren en oneerlijke concurrentie tegen te gaan. De voorstellen van de Commissie op dit terrein zullen naar

verwachting door verschillende andere (m.n. Oost-Europese) lidstaten kritisch worden ontvangen.

Het voorstel bevat geen beperking export of indexatie van uitkeringen. Mogelijk gaat een aantal lidstaten hier wel om vragen. Slechts een klein aantal lidstaten is voor indexatie en beperking export. Een meerderheid van de (m.n. Oost- en Zuid-Europese) lidstaten is tegen. Zoals hierboven uiteengezet bevat het voorstel nieuwe bepalingen over ouderschapsuitkeringen. Deze zullen waarschijnlijk door de meeste landen die dit soort regelingen hebben positief worden ontvangen, omdat zij deze als individuele rechten mogen gaan beschouwen. Dit betekent dat de bevoegde lidstaat niet verplicht is om afgeleide rechten ten aanzien van een dergelijke uitkering toe te kennen aan de gezinsleden van de verzekerde. Dit reduceert uitkeringslasten.

Het Europees parlement heeft in 2013 in zijn resolutie «*social protection for all*» de Commissie opgeroepen om de Verordeningen betreffende de coördinatie van sociale zekerheid te herzien en er daardoor zorg voor te dragen dat de sociale zekerheidsaanspraken van migrerende EU-burgers worden beschermd wanneer zij gebruik maken van het vrij verkeer. Naar verwachting zal het Europees parlement zich kritisch opstellen tegenover inperking van sociale zekerheidsaanspraken van migrerende EU-burgers.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie heeft het voorstel gebaseerd op het artikel 48 VWEU (coördinatie van sociale zekerheidsstelsels). Dit is hetzelfde artikel als waarop de coördinatieverordening sociale zekerheid al is gebaseerd. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De interne markt vormt de kern en basis van de Europese integratie. De coördinatie van sociale zekerheidsstelsels heeft tot doel om regels te stellen indien een burger gebruik maakt van het vrij verkeer. De Verordening bepaalt *wie* en in *welke gevallen* een beroep kan doen op een nationale wettelijke sociale zekerheidsbepaling. Ook bevat de Verordening regels ten aanzien van het samentellen van tijdvakken. Het doel van dit voorstel is om de regels ten aanzien van coördinatie van sociale zekerheid te moderniseren. Coördinatie van sociale zekerheid tussen alle lidstaten van de EU, die betrekking heeft op grensoverschrijdende situaties, moeten op EU niveau worden geregeld. Het voorstel heeft niet tot doel de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten te harmoniseren. De lidstaten blijven bevoegd om hun eigen nationale sociale zekerheidsstelsel in te richten.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief. De Commissie stelt dat de amendementen op de huidige Verordeningen tot doel hebben het proces van de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels te moderniseren. Het voorstel heeft tot doel te zorgen voor duidelijkheid, een eerlijke en rechtvaardige verdeling van financiële lasten tussen de EU lidstaten en administratieve vereenvoudiging en handhaving van de regels. Het voorstel gaat niet verder dan noodzakelijk om dit doel te bereiken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting:

Het voorstel heeft geen consequenties voor het EU budget.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Op dit moment lijken de financiële consequenties van de meeste wijzigingsvoorstellen beperkte gevolgen voor de begrotingen van betreffende ministeries te hebben. De wijzigingsvoorstellen op de werkloosheidsuitkeringen zullen naar verwachting tot extra uitkeringslasten leiden.

Een nauwkeurigere inschatting van de financiële gevolgen moet blijken uit de uitvoeringstoetsen.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

c) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De wijzigingen betreffen beperkte aanpassingen van de huidige regelgeving. De gevolgen worden op dit moment per saldo als klein ingeschat. Een nauwkeurigere analyse is onderdeel van de uitvoeringstoetsen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht

De voorstellen op toepasselijke wetgeving kunnen een positieve uitwerking hebben op de concurrentiekracht van Nederlandse werknemers waarvoor de werkgevers mogelijk hogere sociale premies afdragen dan werknemers uit andere EU landen. Sectoren die gebruik maken van gedetacheerde arbeid, zullen hierdoor mogelijk worden geconfronteerd met de verplichting om premie te gaan betalen in een ander lidstaat dan voorheen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De Verordeningen hebben rechtstreekse werking. De wijzigingen op het werkloosheidshoofdstuk kunnen nopen tot aanpassing van SZW regelgeving.

De juridische implicaties worden eveneens gezien in de uitvoeringstoetsen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel kent een bevoegdheid aan de Commissie toe om gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde de landenspecifieke bijlagen bij Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening nr. 987/2009 periodiek op verzoek van de Administratieve Commissie te wijzigen. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de toekenning van deze gedelegeerde bevoegdheid omdat de Verordeningen hiermee tijdig aan de ontwikkelingen op nationaal niveau aangepast kunnen worden. De keuze voor delegatie ligt juridisch gezien voor de hand, omdat het een wijziging van bijlagen betreft.

Voorts kent het voorstel een bevoegdheid toe aan de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen waarin de procedures worden gespecificeerd die moeten worden gevolgd om uniforme voorwaarden te waarborgen voor de toepassing van de bijzondere regels in de artikelen 12 en 13 van de Verordening nr. 883/2004 voor ter beschikking gestelde of uitgezonden werknemers en zelfstandigen en voor personen die werkzaamheden in twee of meer lidstaten verrichten. Voorgesteld wordt om via deze uitvoeringshandelingen standaardprocedures vast te stellen voor o.a. de afgifte, betwisting en intrekking van «document A1», waarin de wetgeving die van toepassing is op personen in de bovenbedoelde situaties wordt vastgelegd. Zoals hierboven reeds aangegeven zal het

kabinet verduidelijking vragen met betrekking tot de precieze strekking en de noodzaak van de machtiging van de Commissie tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen om de processen met betrekking tot de A1-verklaringen verder te uniformeren.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De gewijzigde Verordeningen treden in werking op de eerste dag na publicatie.

De haalbaarheid van deze voorgestelde datum is onderdeel van de uitvoeringstoetsen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de Verordening is opgenomen dat de Europese Commissie vijf jaar na inwerkingtreding (en elke vijf jaar daarna) een evaluatierapport doet toekomen aan het Europees parlement, de Raad en het Economische en Sociale Committee.

Het kabinet kan zich hierin vinden.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Deze implicaties worden in kaart ingebracht in de uit te voeren uitvoeringstoetsen van de uitvoeringsorganisaties. Gedurende het onderhandelingsproces zal nauw overleg zijn met de uitvoeringsinstanties om de consequenties van de voorgestelde wijzigingen in kaart te brengen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.