

DE GEDEFEDERALISEERDE GEZINSBIJSLAGREGELGEVINGEN UITGELICHT: HOE COMPATIBEL ZIJN ZE MET BELGISCHE COORDINATIEREGELS EN HET EUROPEES RECHT?

DOOR | NICOLAS VANTOMME

Master in de Rechten

1. INLEIDING

In gevolge de Zesde Staatshervorming werd de bevoegdheid inzake gezinsbijslagen overgedragen van het federale niveau naar dat van de gemeenschappen.¹ Sindsdien zijn de Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap exclusief bevoegd omtrent gezinsbijslagen in hun respectievelijk taalgebied. De bevoegdheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kwam op basis van art. 128, §2 GW terecht in de schoot van de Gemeenschappelijk Gemeenschapscommissie (hierna GGC).² Dit was een primeur, aangezien het de eerste keer was dat een persoonsgebonden aangelegenheid werd toegewezen aan de GGC.³ Zodoende zijn er sinds 1 januari 2020 vier verschillende gezinsbijslagregelgevingen in België.⁴

Door het bestaan van deze verscheidene regelgevingen is er enige mate van waakzaamheid geboden. Deze regelgevingen kunnen per slot van rekening tegenstrijdige elementen bevatten aangezien ze niet op elkaar zijn afgestemd. Om dit te vermijden is er nood aan coördinatie tussen de verschillende gemeenschappen. Concreet zullen de gemeenschappen afspraken met elkaar moet maken over hun regelgevingen om zo potentiële conflicten te vermijden. Deze afspraken worden in de praktijk gemaakt in samenwerkingsakkoorden. In het kader van de defederalisering van de gezinsbijslagen zijn er verschillende samenwerkingsakkoorden gesloten tussen de deelentiteiten.

(1) Art. 12 bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *BS* 31 januari 2014, 8641.

(2) Cantillon, B. en De Maesschalck, V., De 4x4-splitsing van de kinderbijslagen, in Carton, R., Dumont, D. en Van Eeckhoutte, W. (eds.), *De communautarisering van de gezinsbijslagregeling – La communautarisation des allocations familiales*, Brugge, die Keure, (1) 3-8, 2013.

(3) De Meyer, L., Grondrechten en de gezinsbijslagen. Welke sky is (voortaan) the limit?, in Van Regenmortel, A. en Verschuere, H. (eds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, (167) 169, 2016; Steen, B., De gemeenschapsbevoegdheden inzake gezinsbeleid en gezinsbijslagen na de Zesde Staathervorming, in Alen, A., Dalle, B., Muylle, K.J., Pas, W., Van Nieuwenhoven, J. en Verrijdt, W. (eds.), *Het Federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, (415) 421-422, 2014; Verschuere, H., De Zesde Staatshervorming en de defederalisering van de gezinsbijslagen, *Soc.Kron.*, (175) 178-179, 2014.

(4) Velaers, J., De gezinsbijslagen in het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming, in Carton, R., Dumont, D. en Van Eeckhoutte, W. (eds.), *De communautarisering van de gezinsbijslagregeling – La communautarisation des allocations familiales*, Brugge, die Keure, (28) 36-44, 2013.

Het meest relevante voor de praktijk is echter het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen (hierna samenwerkingsakkoord van 6 september 2017).⁵

Daarenboven mag niet vergeten worden dat het Belgisch recht ook in overeenstemming moet zijn met het Europees recht. De Europese Unie is immers bevoegd inzake de coördinatie van de nationale socialezekerheidssystemen van de lidstaten (art. 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna VWEU)). Deze coördinatie moet zowel positieve als negatieve wetsconflicten vermijden. Een positief wetsconflict komt voor wanneer iemand onder de wetgeving van twee verschillende landen valt op hetzelfde moment. Een negatief wetsconflict daarentegen veronderstelt dat iemand onder geen enkele wetgeving valt, noch van het land van herkomst, noch van het land waar deze persoon naar toegaat. In het socialezekerheidsrecht betekent dit concreet dat een persoon ofwel onder twee verschillende socialezekerheidsstelsels valt, ofwel dat deze onder geen enkel socialezekerheidsstelsel valt. De Unie heeft al gebruik gemaakt van die bevoegdheid om verschillende verordeningen uit te vaardigen. De verordeningen hebben vooral tot doel om een wetgevend kader te creëren voor grensoverschrijdende situaties om zo de migrerende burger te beschermen. Het is vanzelfsprekend noodzakelijk dat de regelgevingen die gecreëerd worden door de gemeenschappen in overeenstemming zijn met de Europese verordeningen.

De Europese verordeningen zijn echter enkel en alleen van toepassing indien er gebruik gemaakt wordt van het vrij verkeer. In een puur Belgische situatie, waarbij een persoon zich tussen de verschillende gemeenschappen beweegt, zal dit nooit het geval zijn. Niettemin is het toch belangrijk dat regelgevingen uitgevaardigd door de verschillende deelentiteiten het vrij verkeer niet belemmeren. Dit blijkt duidelijk uit het arrest van het Hof van Justitie over de Vlaamse zorgverzekering, dat immers van toepassing is op gezinsbijslagen.⁶

Het is bijgevolg van belang dat de gecreëerde regelgevingen door de deelentiteiten in overeenstemming zijn met zowel de Belgische coördinatieregels, meer bepaald met het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017, als met het Europees recht en de rechtspraak die daaruit voortvloeit.

(5) Samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen, *BS* 9 september 2018, 54953.

(6) HvJ 1 april 2008, nr. C-212/06, EU:C:2008:178, Vlaamse zorgverzekering.

2. INTERNE COORDINATIE

2.1. SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 6 SEPTEMBER 2017

In het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017, gesloten tussen de gemeenschappen en de GGC, wordt het volgende vastgelegd: de aanknopingsfactoren om de bevoegde deeltentiteit met betrekking tot gezinsbijslag in Belgische en internationale context aan te duiden, de praktische regels voor de overdracht van dossiers van de federale kinderbijslagfondsen vanaf 1 januari 2018, hoe de regularisaties van de betalingen en de terugvorderingen ten laste genomen of uitgevoerd zullen worden en hoe de gegevensuitwisseling tussen deeltentiteiten zal verlopen. Doordat het akkoord de regels stipuleert betreffende de aanknopingsfactoren om de bevoegde deeltentiteit inzake gezinsbijslagen te bepalen met betrekking tot zowel de Belgische als de internationale context, is dit akkoord uitermate relevant voor de dagdagelijkse toepassing van de gedefederaliseerde regelgevingen.

Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 legt de aanknopingspunten vast die de uitsluitend bevoegde deeltentiteit inzake de gezinsbijslagen bepalen. Het belangrijkste criterium is de wettelijke woonplaats van het kind. Ten gevolge van een scheiding bij de ouders van een kind kan er in principe maar één wettelijke woonplaats zijn. De wettelijke woonplaats bij ouder A primeert dan ook boven de feitelijke woonplaats bij ouder B. Punten 3 tot 5 bepalen de aanknopingspunten die gebruikt moeten worden indien de wettelijke en feitelijke woonplaats van het kind niet bruikbaar is. In deze gevallen wordt de uitsluitende bevoegdheid van de deeltentiteit bepaald door de oudste ouder. Uit de formulering van het artikel, meer bepaald door gebruik te maken van het woord “uitsluitend”, blijkt duidelijk dat slechts één deeltentiteit bevoegd kan zijn om de gezinsbijslagen uit te betalen.

Aangaande de aanknopingsfactoren voor de toepassing van Europese verordeningen (met mogelijke export van gezinsbijslagen tot gevolg) is er een specifiek artikel in het samenwerkingsakkoord, namelijk artikel 3. Dit artikel bepaalt wiens situatie in aanmerking kan worden genomen voor de toepassing van de Europese regelgevingen. Artikel 3, lid 1 somt limitatief de gezinsleden op waarmee rekening moet gehouden worden om te bepalen in welke mate de bevoegde deeltentiteit, in overeenstemming met artikel 2, moet tussenkomen in het kader van de Europese verordeningen. De tabel in bijlage bij artikel 3, die ook hieronder weergegeven is, bepaalt vervolgens de voorrangsregels die moeten worden toegepast in geval van samenloop van rechten op kinderbijslag.

Artikel 3, lid 2, voorziet in overgangsmaatregelen indien rekening gehouden moet worden met de socioprofessionele situatie van de gezinsleden uit artikel 3, lid 1. De rechten verkregen op basis van artikel 51 van de Algemene kinderbijslagwet (AKBW) blijven behouden zolang de situatie, zoals die bestond op 31 december 2018, blijft voortduren.⁷

(7) Toelichtingsnota nr. 3 van 21 december 2018, Betreft: Vaststelling bevoegde deeltentiteit en beheer van het verleden, <https://gpedia.groepakket.be/nl/richtlijnen/toelichtingsnotas/regelgeving-pagina/toelichtingsnota-3-van-21>.

TABEL 1: BIJLAGE BIJ ARTIKEL 3, SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 6 SEPTEMBER 2017

| CATEGORIEËN VAN RECHTEN: | Op basis van arbeid verkregen recht | Op basis van een pensioen verkregen recht | Op basis van de woonplaats verkregen recht | Wezenbijslag |
|-------------------------------|---|---|--|--|
| Socio-professionele situaties | Rechten verkregen op grond van in loondienst verrichte werkzaamheden (art. 51, § 1, AKBW) of daarmee gelijkgestelde werkzaamheden (art. 53 AKBW); Rechten verkregen op grond van een situatie van toekenning beoogd in de artikelen 56, § 1, 56octies, 56novies, 1° en 56undecies AKBW | Rechten verkregen op grond van een situatie van toekenning beoogd in de artikelen 56, §§ 2 en 3 (behalve art. 56, § 2, 3°), 56quater en 57 AKBW | Andere verzekerbaarheids-toestanden dan werk, pensioen of wezenstatuut | Alle op basis van het wezenstatuut van het rechtgevend kind toegekende bijslag |

Een voorbeeld ter verduidelijking: de moeder werkte in Frankrijk en ontvangt aldaar een invaliditeitsuitkering. De vader (67 jaar) ontvangt een Belgisch pensioen na een beroepsactiviteit in Vlaanderen. De wettelijk samenwonende partner (55 jaar) van de moeder werkt in Wallonië als loontrekkende. Het kind woont bij de moeder en haar partner in Frankrijk. Luidens artikel 3, lid 1, moet met alle drie de personen rekening gehouden worden voor de toepassing van de Europese regelgeving. Overeenstemmend de tabel in bijlage bij artikel 3 heeft het recht op arbeid voorrang op het recht verkregen door een pensioen of een invaliditeitsuitkering. Bijgevolg moet rekening gehouden worden met de situatie van de wettelijk samenwonende partner om de voorrangsvolgorde in een Europese context te bepalen. Rekening houdend met artikel 2, lid 1, punt 3 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 zal het Vlaanderen zijn die tussenkomt voor de uitbetaling van de gezinsbijslagen, aangezien de vader ouder is dan de wettelijk samenwonende partner.⁸

(8) Ibid.

2.2. IMPLEMENTATIE VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 6 SEPTEMBER 2017 IN GEDEFEDERALISEERDE REGELGEVINGEN

Analyse van alle gezinsbijslagsystemen in België toont aan dat de aanknopingsfactoren om te bepalen welke deelentiteit bevoegd is inzake gezinsbijslagen correct zijn geïmplementeerd door de gemeenschappen en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Het Decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid (hierna Vlaams Groeipakket) is het enige decreet dat uitdrukkelijk verwijst naar het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 om te verklaren waarom de Vlaamse Gemeenschap inzake gezinsbijslagen bevoegd is.⁹ Het hoofdcriterium, zoals is neergelegd in het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017, namelijk de wettelijke woonplaats van het kind, is ook telkens het criterium dat door de verschillende deelentiteiten gebruikt wordt om de toepasselijkheid van hun gezinsbijslagdecreet of -ordonnantie vast te stellen.¹⁰ In alle decreten is de woonplaats gelijk aan de hoofdverblijfplaats volgens het bevolkingsregister. Voor de Brusselse gezinsbijslagordonnantie is de woonplaats gelijk aan de hoofdverblijfplaats volgens het Rijksregister, hetgeen *de facto* op hetzelfde neerkomt. De decreten en ordonnantie zelf verwijzen enkel naar de eerste aanknopingsfactor zoals vermeld in het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017. Daardoor blijft de implementatie van het samenwerkingsakkoord wel beperkt. Indien de wettelijke woonplaats geen uitsluitel kan bieden, kan er nog altijd gebruik gemaakt worden van de aanknopingsfactoren in punten 2 tot en met 6 van artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017.

Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 bepaalt dat Verordening (EG) nr. 883/2004 van toepassing is en er dus rekening moet mee gehouden worden bij het recht om gezinsbijslagen te verkrijgen. Zowel het Vlaams Groeipakket als het Waals gezinsbijslagdecreet verwijzen expliciet naar de toepasselijkheid van Verordening (EG) nr. 883/2004.¹¹ Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de Verordening (EG) nr. 883/2004 niet van toepassing zou zijn op het Duitstalig gezinsbijslagdecreet en de Brusselse gezinsbijslagordonnantie. De Verordening (EG) nr. 883/2004 is immers van toepassing op de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten van de Europese Unie. Alle lidstaten van de Europese Unie, dus ook België, vallen onder het toepassingsgebied van de verordening, zo ook gezinsbijslagen. De defederalisatie van de gezinsbijslagen heeft geen invloed op de toepasselijkheid van de verordening; zij is dus rechtstreeks van toepassing op alle vier die gezinsbijslagsystemen.

(9) Artikel 2 Vlaams Groeipakket.

(10) Artikel 8 Vlaams Groeipakket; artikel 4 Décret relatif à la gestion et au paiement des prestations familiale (hierna Waals gezinsbijslagdecreet); artikel 6 Dekret über die Familienleistungen; artikel 4 Ordonnantie tot regeling van de toekenning van de gezinsbijslag.

(11) Artikel 2 Vlaams Groeipakket en artikel 4, lid 2 Waals gezinsbijslagdecreet.

3. EUROPEES RECHT

3.1. EUROPESE COORDINATIEREGELS

3.1.1. Verordening (EG) nr. 883/2004

a. Achtergrond en toepassingsgebied

Eén van de basisdoelstellingen van de Europese Unie is het creëren van een interne markt waarin gebruikgemaakt kan worden van het vrij verkeer tussen de verschillende lidstaten van de Unie. Het vrij verkeer omvat personen, diensten en kapitaal. Het vrij verkeer van personen houdt in dat werknemers en zelfstandigen zich zonder veel problemen kunnen verplaatsen naar een andere EU-lidstaat om daar te gaan wonen en werken. Dit principe is verankerd in artikel 45 van het VWEU.¹² Bij het oprichten van de Europese Economische Gemeenschap beslisten de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels niet te harmoniseren: elke lidstaat bleef zijn soevereiniteit behouden op het vlak van sociale zekerheid. Daarom is gekozen voor coördinatie van nationale socialezekerheidsstelsels van personen die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie. Dit betekent dat er in het geval van intra-Europese mobiliteit slechts één socialezekerheidswetgeving van toepassing is. Zodoende hoeven werknemers die gebruikmaken van hun recht op vrij verkeer zich niet aan te sluiten bij verschillende socialezekerheidsstelsels.¹³ Van deze bevoegdheid werd gebruikgemaakt om enkele verordeningen in het leven te roepen. De belangrijkste zijn Verordening (EG) nr. 883/2004¹⁴ en diens Toepassingsverordening (EG) nr. 987/2009¹⁵, deze zijn beide in werking getreden op 1 mei 2010 en nog steeds van toepassing.

De coördinatieverordeningen hebben enkel en alleen betrekking op wettelijke socialezekerheidsstelsels. Daarenboven zijn de sociale risico's waarop de verordening van toepassing is, neergelegd in artikel 3, lid 1 Verordening (EG) nr. 883/2004.¹⁶ Zo vallen gezinsbijslagen¹⁷ onder het toepassingsgebied van de verordening maar de geboorte- en adoptiepremies niet.¹⁸ In de verordening wordt uitdrukkelijk vermeld dat ze niet van toepassing is op sociale bijstand.¹⁹

b. Vaststelling van de toepasselijke wetgeving

De coördinatieregels bepalen in Titel II Verordening (EG) nr. 883/2004 dat de wetgeving van slechts één lidstaat van toepassing zal zijn in geval van grensoverschrijdende

(12) Pieters, D. en Schoukens, P., De nieuwe Europese verordeningen 883/04 en 987/09, *Themis*, (121) 121, 2010; Fuchs, M. en Cornelissen, R. (eds), *EU Social Security law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, CH. BECK/Hart, Nomos, 2015; Morsa, M., *Sécurité sociale, libre circulation et citoyenneté européennes*, Anthémis, 2012.

(13) Artikel 51 EG-Verdrag, thans art. 48 VWEU.

(14) Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *Pb.L.* 30 april 2004, afl. 166, 1.

(15) Verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *Pb.L.* 30 oktober 2009, afl. 284, 1.

(16) De sociale risico's zijn overgenomen uit IAO-Verdrag 102, daarenboven heeft het Hof van Justitie een nieuwe categorie sociale uitkeringen, i.d. langdurige zorg, gecreëerd.

(17) Artikel 3, eerste lid, (j), Verordening (EG) nr. 883/2004.

(18) Zie annex 1 bij Verordening (EG) nr. 883/2004; ook de universele participatie toeslagen uit het Vlaams Groeipakket vallen niet onder de verordening.

(19) Artikel 3, vijfde lid, Verordening (EG) nr. 883/2004.

situaties. De vaststelling van de toepasselijke socialezekerheidswetgeving gebeurt in de artikelen 11 tot 16 Verordening (EG) nr. 883/2004 waarvan de uitvoering is omschreven in de artikelen 14 tot 21 Verordening (EG) nr. 987/2009.

De bepalingen van Titel II van Verordening nr. 883/2004 betreffende de vaststelling van de toepasselijke wetgeving is een volledig en uniform systeem van collisiereregels, dat tot doel heeft positieve wetsconflicten (die leiden tot de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wetgevingen en de daaruit voortvloeiende nadelen, zoals dubbele socialezekerheidsbijdragen) en negatieve wetsconflicten (waardoor personen die binnen de werkingssfeer van de verordeningen vallen, bij gebreke van een op hen toepasselijke wet, sociale bescherming wordt ontzegd) te vermijden. Om deze reden is in artikel 11, lid 2, van Verordening (EG) nr. 883/2004 het beginsel neergelegd dat – voor personen die onder de personele werkingssfeer van die verordening vallen – slechts één nationale wetgeving van toepassing is, op grond waarvan een persoon in het kader van grensoverschrijdende mobiliteit slechts bij één nationale socialezekerheidswetgeving aangesloten kan zijn. Deze toepasselijke wetgeving wordt vastgesteld overeenkomstig de in Titel II van Verordening (EG) nr. 883/2004 opgenomen verbodingsregels (artikelen 11 tot en met 16).

De basisregel is neergelegd in artikel 11 Verordening (EG) nr. 883/2004 en stipuleert dat slechts één lidstaat bevoegd kan zijn inzake sociale zekerheid. Eens de persoon aan het bevoegde land is toegewezen, moet hij voldoen aan alle wettelijk bepaalde toekenningsvoorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een uitkering. Voor zowel werknemers als zelfstandigen geldt het “werklandbeginsel” (*lex loci laboris*). Concreet betekent dit dat de lidstaat waar de beroepsactiviteiten uitgeoefend worden, bevoegd is inzake sociale zekerheid. Indien de personen niet (meer) beroepshalve actief zijn, geldt het woonlandbeginsel (*lex domicilii*). Zodoende vallen deze personen onder de socialezekerheidswetgeving van het land waarin zij wonen. Ambtenaren vallen onder het socialezekerheidsrecht van de lidstaat waarvoor zijn werkzaam zijn. Daarnaast zijn er nog specifieke regels met betrekking tot bepaalde categorieën personen zoals gedetacheerde werknemers en meervoudige tewerkstelling.²⁰

Specifieke bepalingen omtrent gezinsuitkeringen zijn neergelegd in hoofdstuk 8 van de verordening. Luidens artikel 67 Verordening (EG) nr. 883/2004 heeft een persoon recht op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de bevoegde lidstaat, ook al wonen de gezinsleden in een andere lidstaat. Hiermee wordt de woonplaatsvereiste uit de nationale wetgevingen buitenspel geplaatst. Concreet leidt dit tot deze situatie: Jan heeft een zoon en woont in België, maar werkt juist over de grens in Frankrijk. Op basis van artikel 11 en het daarin gestipuleerde *lex loci laboris*-principe valt Jan onder het Franse socialezekerheidsrecht. Ingevolge artikel 67 heeft Jan recht op Franse gezinsbijslagen, ook al woont hij met zijn zoon in België.

Artikel 68 Verordening (EG) nr. 883/2004 poneert prioriteitsregels bij samenloop. Die moeten verhinderen dat voor hetzelfde kind meerdere gezinsbijslagen van verschillende lidstaten zouden ontvangen worden. Dit is bijvoorbeeld mogelijk wanneer beide

(20) Artikelen 12 en 13, Verordening (EG) nr. 883/2004.

ouders elk in een andere lidstaat werken.²¹ Daarom bepalen de prioriteitsregels uit artikel 68, welk land in dergelijk geval als enige de gezinsbijslag dient te betalen. Wanneer zou blijken dat de gezinsbijslag die uitbetaald wordt door het prioritair land lager ligt dan de gezinsbijslag die door het andere land zou worden uitbetaald, is er luidens artikel 68bis een aanvullende toeslag verschuldigd. Artikel 68bis Verordening (EG) nr. 883/2004 incorporeert op die manier het zogenaamde *Petroni*-beginsel dat voortvloeit uit de rechtspraak van het Hof van Justitie.

c. Gevolgen van Verordening (EG) nr. 883/2004 voor de gedefederaliseerde gezinsbijslagen

In het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 wordt gebruikgemaakt van het *lex domicilii* of woonplaatsbeginsel om de bevoegde deelentiteit aan te wijzen. In Verordening (EG) nr. 883/2004 is de basisregel echter het *lex loci laboris* of werkplaatsbeginsel. Slechts in bepaalde gevallen wordt hiervan afgeweken (zie *supra*). De logische vraag is dan ook of deze principes wel met elkaar verzoenbaar zijn. Om te beginnen dient eraan herinnerd te worden dat de Verordening (EG) nr. 883/2004 pas van toepassing zal zijn indien iemand zich vanuit een bepaalde EU-lidstaat naar een andere lidstaat begeeft. Hoewel er meer en meer gebruikgemaakt wordt van het vrij verkeer, blijft deze situatie toch eerder de uitzondering dan de regel. Op basis van Limosa-meldingen²² waren er in 2018 gemiddeld 115.000 gedetacheerde werknemers actief in België, daarnaast waren 42.000 Belgische werknemers actief in een andere lidstaat met een A1-formulier. Aldus was er een netto detacheringssaldo van 72.600 werknemers, waardoor de binnenlandse tewerkstelling van loontrekkenden met 1,8% stijgt.²³ Zodoende zal in de meeste gevallen de Verordening (EG) nr. 883/2004 niet van toepassing zijn. In een volledig interne situatie zal er dus nooit een conflict zijn tussen het werkplaatsbeginsel van de verordening en het woonplaatsbeginsel uit het samenwerkingsakkoord.

Wanneer er toch gebruikgemaakt wordt van het vrij verkeer, dan zal de Verordening (EG) nr. 883/2004 van toepassing zijn. In artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 wordt ook expliciet verwezen naar de toepasselijkheid van de verordening. Bovendien bepaalt een tabel in bijlage, gebaseerd op de voorrangsregels van artikel 68 Verordening (EG) nr. 883/2004, de voorrangsregels die moeten worden toegepast in geval van samenloop van rechten op kinderbijslag.

Ingevolge artikel 11 Verordening (EG) nr. 883/2004 zal het land, waar de persoon zijn arbeidsactiviteiten uitoefent, bevoegd zijn inzake sociale zekerheid. De regels zullen echter enkel het bevoegde land aanduiden. In landen waar, zoals België, de gezinsbijslagen geen federale materie is, zullen interne regels moeten uitmaken welke lokale instantie bevoegd zal zijn om de gezinsbijslagen uit te betalen. Gezien het grensoverschrijdend karakter van de situaties, kunnen deze interne regels

(21) Devetzi, S., The coordination of Family Benefits by Regulation 883/2004, *European Journal of Social Security*, (205) 208-210, 2009.

(22) Limosa: Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie Onderzoek bij de Sociale Administratie. Via Limosa verzamelt de Belgische overheid informatie over het aantal buitenlandse gedetacheerde werknemers en zelfstandigen die in België werken.

(23) De Wispelaere, F., Chakkar, S. en Struyven, L., *Inkomende en uitgaande detachering in de Belgische arbeidsmarktstatistieken*, KU Leuven Onderzoeksinstituut voor arbeid en samenleving, 8, 2020.

niet steunen op het woonplaatsbeginsel. Derhalve zijn zij genoodzaakt om zich te beroepen op andere criteria zoals bijvoorbeeld de plaats van arbeid. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 anticipeert daarop door in de punten 3 tot 5 te voorzien in alternatieve aanknopingsfactoren. Er kan derhalve geconcludeerd worden dat de twee principes verzoenbaar zijn met elkaar omdat ze niet op hetzelfde moment worden toegepast. Eerst wordt het toepasselijke recht aanwezen op basis van het werklandbeginsel (*lex loci laboris*), nadien wordt de bevoegde deelentiteit aangeduid gebruikmakende van de interne coördinatieregels, *in casu* het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017.

Een voorbeeld ter verduidelijking: vader werkt in Bastenaken terwijl de moeder pensioengerechtigd is in Duitsland en het ganse gezin in Luxemburg woont. In deze situatie is het gezin gerechtigd op gezinsbijslag in 3 verschillende landen: de vader op basis van zijn beroepsactiviteit in Bastenaken, de moeder op basis van haar pensioenrechten in Duitsland en het gezin op basis van zijn officiële woonplaats in Luxemburg. In dergelijke situaties dienen de prioriteitsregels uit artikel 68 Verordening (EG) nr. 883/2004 toegepast te worden. In dit geval zal de verordening België aanduiden als bevoegd land om de gezinsbijslagen uit te keren. Op basis van de artikel 2, lid 1, punt 3 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 zal het Waals gezinsbijslagdecreet toepasselijk zijn.

Een ander voorbeeld: het gezin woont in Breda, vader (40 jaar) werkt in Luik en moeder (42 jaar) werkt in Brussel. Steunend op artikelen 11 en 67 Verordening (EG) nr. 883/2004 zal de Belgische socialezekerheidswetgeving toepasselijk zijn en zullen gezinsbijslagrechten geopend worden in België. In overeenstemming met de aanknopingsfactoren uit artikel 2, lid 1, punt 3 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 en de aanvullende voorrangregel uit hetzelfde artikel is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de bevoegde deelentiteit aangezien de moeder ouder is dan de vader.²⁴

3.1.2. Gelijkheidsbeginsel en *Petroni*-beginsel

Eén van de basisprincipes van het Europees recht, neergelegd in artikel 18 VWEU, is de gelijke behandeling van EU-onderdanen, ongeacht hun nationaliteit. Dit betekent dat iedere vorm van discriminatie, direct of indirect verboden is. Dit principe is in artikel 4 opgenomen in Verordening (EG) nr. 883/2004. Derhalve zal een persoon die binnen het toepassingsgebied van de verordening valt, recht hebben op dezelfde rechten en verplichtingen die uit de wetgeving voortvloeien, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. Desalniettemin zal een positieve discriminatie in bepaalde gevallen toegelaten zijn op basis van het *Petroni*-beginsel, ook wel het meestbegunstigingsbeginsel genaamd. Het *Petroni*-beginsel vindt zijn oorsprong in de *Petroni*-zaak van het Hof van Justitie.²⁵ In deze zaak besliste het Hof dat, indien de nationale wetgeving voordeliger is voor de begunstigde dan de toepassing van de coördinatieverordening, de toepassing van de nationale wetgeving de voorkeur

(24) Toelichtingsnota nr. 3 van 21 december 2018, Betreft: Vaststelling bevoegde deelentiteit en beheer van het verleden, https://gpedia.groeiipakket.be/sites/default/files/toelichtingsnota_3_van_21_december_2018_bijlage.pdf, 3.

(25) HvJ 21 oktober 1975, nr. C-24/75, EU:C:1975:129, *Petroni*.

moeten krijgen.²⁶ Dit heeft als gevolg dat rechten die uitsluitend op grond van het nationale recht zijn verworven, niet beknót kunnen worden door de toepassing van de coördinatieverordening. De gedachtegang hierachter is dat de toepassing van de coördinatie-regels er niet voor mag zorgen dat de werknemers rechten verliezen door gebruik te maken van het vrij verkeer.²⁷

Het *Petroni*-beginsel heeft ook gevolgen voor de uitbetaling van gezinsbijslagen indien meer dan één lidstaat uitkeringen verschuldigd is. Prioriteitsregels bepalen in geval van samenloop in welke lidstaat de begunstigde gezinsbijslagen zal ontvangen.²⁸ Ingevolge het *Petroni*-beginsel is een aanvullende toeslag verschuldigd wanneer zou blijken dat de gezinsbijslag uitbetaald door het prioritair land lager ligt dan de gezinsbijslag die zou worden uitgekeerd op basis van de wetgeving van andere landen.²⁹ De werking van het meestbegunstigingsbeginsel wordt in het volgende voorbeeld geïllustreerd: de familie woont in Antwerpen, de vader heeft recht op een Frans pensioen en de moeder werkt in Nederland. Stel dat de gezinsbijslagen die worden toegekend de volgende zijn: in Vlaanderen 163,20 EUR, in Frankrijk 120 EUR en in Nederland 80 EUR. Gebruikmakend van de prioriteitsregels uit artikel 68, lid 1, a) Verordening (EG) nr. 883/2004 zal Nederland het prioritair land zijn om gezinsbijslagen uit te betalen. Hetzelfde kind geeft in Frankrijk en Vlaanderen echter recht op respectievelijk 120 EUR en 163,20 EUR. Door toepassing van artikel 68, lid 2 Verordening (EG) nr. 883/2004 zal Frankrijk gehouden zijn om 40 EUR op te leggen (zodat het bedrag van 120 EUR bereikt wordt) en zal Vlaanderen 43,20 EUR moeten opleggen (zodat het maximumbedrag van 163,20 EUR bereikt wordt). Derhalve zal het kind toch aanspraak kunnen maken op het hoogste bedrag voorzien in een nationale socialezekerheidswetgeving.

Deze Europese rechtspraak is vanzelfsprekend ook toepasselijk op de gedefederaliseerde gezinsbijslagssystemen. Alle regelgevingen hebben dan ook expliciet een bepaling opgenomen die poneert dat het bedrag van de gezinsbijslag verminderd wordt met het bedrag van de uitkeringen van dezelfde aard waarop het rechtgevend kind aanspraak kan maken op basis van buitenlandse wets- of reglements-bepalingen. Deze regel is ook van toepassing als de uitkering van het ander land als aanvullend wordt aangemerkt.³⁰ Wanneer de prioriteitsregels hebben uitgemaakt welk land prioritair bevoegd is, zal er dus nog altijd moeten nagegaan worden of er op basis van het *Petroni*-beginsel toch geen recht is op een aanvullende toeslag in de andere landen. Indien België op die manier toch nog aangewezen wordt om een aanvullende toeslag uit te keren, dient artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 aangewend te worden om de bevoegde deelentiteit vast te stellen ter uitkering van deze toeslag.

(26) Devetzi, S., The coordination of Family Benefits by Regulation 883/2004, *European Journal of Social Security*, (205) 209-214, 2009; Pieters, D. en Schoukens, P., De nieuwe Europese verordeningen 883/04 en 987/09, *Themis*, (121) 153-154, 2010.

(27) Balokovic, S., Kasarova, M. en Schoukens, P., *Towards EU Rules on Coordination of Social Security Schemes*, Podgorica, 7, 2019; Geenen, S., De strijd tussen arbeidsrecht en sociale zekerheid, *Soc.Kron.*, (573) 575, 1999.

(28) Artikel 68, lid 1, Verordening (EG) nr. 883/2004.

(29) Artikel 68, lid 2, Verordening (EG) nr. 883/2004.

(30) Artikel 23 Vlaams Groeipakket; artikel 20 Waals gezinsbijslagdecreet; artikel 54 Duitstalig gezinsbijslagdecreet en artikel 27 Brusselse gezinsbijslagordonnantie.

3.1.3. Verhouding gedefederaliseerde gezinsbijslagsystemen en Verordening (EG) nr. 883/2004

Aangezien de gedefederaliseerde regelgevingen en de Verordening (EG) nr. 883/2004 inhoudelijk een andere doelstelling hebben, is het moeilijk om hun onderlinge verhouding te beoordelen. De regelgevingen van de deelentiteiten draaien immers meer om inhoud terwijl de verordening al deze verschillende regelgevingen met hun verschillende inhouden, tracht te coördineren. Inhoudelijk staat het de deelentiteiten vrij om te bepalen wat ze willen, mits rekening wordt gehouden met de *standstill*-verplichting. Zo hebben de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie onderling in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september besloten om de wettelijke woonplaats te gebruiken om de bevoegde deelentiteit vast te stellen. In Verordening (EG) nr. 883/2004 wordt echter gebruikgemaakt van het werkplaatsbeginsel (*lex loci laboris*) om de bevoegde lidstaat aan te wijzen. Dit levert uiteindelijk geen conflict op doordat de verordening enerzijds voorrang heeft op interne socialezekerheidsstelsels en anderzijds in grensoverschrijdende situatie wordt toegepast alvorens de nationale regelgevingen van toepassing worden. Eens België als bevoegde lidstaat wordt aangewezen, zal op basis van artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 de bevoegde deelentiteit bepaald kunnen worden. Daarenboven moet rekening gehouden worden met eventuele aanvullende toeslagen en de toepassing van het *Petroni*-beginsel, dat is voorzien in alle gedefederaliseerde regelgevingen middels een expliciete bepaling.

Niettemin moet hierbij een kanttekening gemaakt worden. Hoewel de gedefederaliseerde gezinsbijslagsystemen en de Verordening (EG) nr. 883/2004 met de bijhorende rechtspraak niet conflicteren met elkaar in externe situaties, zou dit wel kunnen gebeuren in interne situaties. Het *Petroni*-beginsel zou immers ook op interne situaties toepasselijk kunnen zijn. Het probleem kan gemakkelijk aangetoond worden middels een voorbeeld. Stel een gezin dat in Roubaix woont waarbij de moeder (45 jaar) in Doornik werkt en de vader (44 jaar) in Kortrijk werkt. Volgens de Verordening (EG) nr. 883/2004 is België prioritair bevoegd om gezinsbijslagen uit te keren.³¹ Vervolgens bepaalt artikel 2, lid 1, punt 3 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 dat de vestigingseenheid of exploitatiezetel van de huidige werkgever de bevoegde deelentiteit zal aanwijzen. Aangezien de moeder ouder is dan de vader zal het Waalse Gewest bevoegd zijn inzake de gezinsbijslagen. Het Waals gezinsbijslagdecreet stipuleert dat kinderen tot 18 jaar recht geven op 155 EUR per maand, vanaf de leeftijd van 18 jaar stijgt dit bedrag tot 165 EUR per maand.³² In het Vlaams Groeipakket geeft een kind echter altijd recht op 163,20 EUR per maand.³³ Ingevolge het *Petroni*-beginsel zou geopperd kunnen worden dat Vlaanderen 8,20 EUR per maand aanvullende toeslag moet uitkeren tot dat de kinderen de leeftijd van 18 jaar bereikt hebben.³⁴ Wanneer die leeftijd bereikt wordt, zullen de gezinsbijslagbedragen in het Waalse Gewest immers hoger zijn dan in Vlaanderen.

(31) Artikel 68 Verordening (EG) nr. 883/2004.

(32) Artikel 9 Waals gezinsbijslagdecreet.

(33) Artikel 13 Vlaams Groeipakket.

(34) In deze hypothese wordt er gemakkelijheidshalve van uitgegaan dat het Franse bedrag voor gezinsbijslagen lager ligt dan dat in de verschillende Belgische deelentiteiten.

In deze situatie dient natuurlijk de vraag gesteld te worden of het *Petroni*-beginsel überhaupt wel van toepassing is. De Verordening (EG) nr. 883/2004 en het daaruitvolgende *Petroni*-beginsel zijn immers slechts toepasselijk in grensoverschrijdende situaties met als doel om verschillende socialezekerheidsregelgevingen met elkaar te coördineren. Eens België is aangeduid als bevoegde lidstaat (met eventuele tussenkomst in betaling van de aanvullende toeslag) is de rol van Verordening (EG) nr. 883/2004 uitgespeeld. Daarna zijn het de interne regels die bepalen welke deelentiteit bevoegd is. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 stelt expliciet dat er maar één deelentiteit bevoegd kan zijn inzake gezinsbijslagen. Daarnaast is in de samenloopbepalingen van de gedefederaliseerde gezinsbijslagssystemen geen rekening gehouden met een interne toepassing van het *Petroni*-beginsel aangezien ze enkel naar het Unierecht en internationale overeenkomsten verwijzen. Er kan dus geconcludeerd worden dat de gemeenschappen er doelbewust voor gekozen hebben om het *Petroni*-beginsel niet te willen toepassen in interne situaties.

Aangezien de gemeenschappen in het kader van de Zesde Staatshervorming de bevoegdheid inzake de gezinsbijslagen gekregen hebben, kunnen zij het beleid ter zake bepalen. Op basis van artikel 4 VEU dient de Unie de constitutionele basisstructuren van de lidstaten te respecteren, dus ook de defederalisatie van de gezinsbijslagen. Daarbij komt dat Verordening (EG) nr. 883/2004 niet van toepassing is in interne situaties. Rekening houdend met deze argumenten, lijkt het *Petroni*-beginsel niet te moeten worden toegepast in interne situaties. Bijgevolg zou de Vlaamse Gemeenschap in bovenstaand voorbeeld ook niet gehouden zijn tot het opleggen van 8,20 EUR per maand.

3.2. HET VRIJE VERKEER VAN PERSONEN

3.2.1. Opzet

Het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal is één van de basisprincipes van het Unierecht. In het bijzonder zijn de artikelen 45 en 49 VWEU relevant in het kader van de gezinsbijslagen. De principes van het vrije verkeer worden niet alleen veruitwendigd door het Unierecht, waaronder de coördinatieverordeningen vallen, maar ook door rechtspraak van het Hof van Justitie. Deze rechtspraak heeft soms grote gevolgen met betrekking tot de interpretatie en toepassing van het Unierecht. Hieronder wordt het arrest betreffende de Vlaamse zorgverzekering besproken en de gevolgen die dit heeft voor de defederalisering van de gezinsbijslagen in het licht van het recht op vrije verkeer van personen.

3.2.2. Invloed van het arrest betreffende de Vlaamse zorgverzekering

a. Principes van de Vlaamse zorgverzekering³⁵

Het Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering (hierna Vlaams Zorgverzekeringsdecreet) was het eerste decreet uitgevaardigd door een gemeenschapsregering dat betrekking had op een aspect van de sociale zekerheid. Het Vlaams Zorgverzekeringsdecreet bepaalt in artikel 5 dat personen die getroffen worden door een langdurig ernstig verminderd zorgvermogen aanspraak kunnen

(35) Goyens, F., Vlaamse zorg in de EG-verordening nummer 1408/71, *TSR*, 29-69, 2002.

maken op tenlastenemingen door een erkende zorgkas.³⁶ Zodoende werd de zorgverzekering opgevat als een volksverzekering die alle Vlaamse ingezetenen zou dekken. Alle burgers betalen immers een forfaitaire bijdrage, ongeacht of ze werken of tot een bepaalde beroepsgroep behoren, en alle begunstigen hebben recht op dezelfde tenlastenemingen.³⁷

b. Toepassingsgebied van de Vlaamse zorgverzekering

Oorspronkelijk werd de woonplaats als criterium gebruikt voor de bepaling van het toepassingsgebied van de zorgverzekering. Alleen personen met een woonplaats in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad konden zich bij de verzekering aansluiten, op voorwaarde dat zij er op het ogenblik van de aanspraak ook daadwerkelijk verbleven.³⁸ Voor personen die in het Nederlandse taalgebied wonen, was het verplicht om zich aan te sluiten bij een erkende zorgkas.³⁹ Personen die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wonen, konden zich vrijwillig aansluiten.⁴⁰

Het Vlaams Zorgverzekeringsdecreet werd aangepast in 2004⁴¹ naar aanleiding van ingebrekestellingen door de Europese Commissie wegens inbreuken tegen Verordening (EG) nr. 1408/71⁴² en de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen en diensten.⁴³ Het werklandbeginsel, voortvloeiend uit Verordening (EG) nr. 1408/71, zorgt er immers voor dat EU-onderdanen die in Vlaanderen of in Brussel werken, maar er niet wonen, niet van de zorgverzekering mogen worden uitgesloten; anderzijds mogen mensen die in Vlaanderen of in Brussel wonen, maar in een andere lidstaat werken, niet onderworpen worden aan de zorgverzekering. De aanpassingen brachten verschillende gevolgen teweeg. Ten eerste werden personen die in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wonen, maar in een andere lidstaat tewerkgesteld werden, uitgesloten van de zorgverzekering.⁴⁴ Ten tweede werd het toepassingsgebied uitgebreid: personen die niet in België woonden, maar toch in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige taalgebied Brussel-Hoofdstad werkten, konden zich nu ook verzekeren. Ten derde werd de voorwaarde dat men in het Vlaamse Gewest of in het Brussel Hoofdstedelijk Gewest moest verblijven geschrapt.⁴⁵ De wijzigingen zorgden er dus *in concreto* voor dat er twee toepassingscriteria

(36) Decr.VI. 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, *BS* 28 mei 1999, 19149.

(37) Vanpraet, J. en Velaers, J., De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (II), *TBP*, (195) 199, 2009.

(38) Artikel 5, eerste lid, 3° Vlaams Zorgverzekeringsdecreet.

(39) Artikel 4, §1 Vlaams Zorgverzekeringsdecreet.

(40) Artikel 4, §2 Vlaams Zorgverzekeringsdecreet.

(41) Decr.VI. 30 april 2004 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999, *BS* 9 juni 2004, 43593.

(42) Voorloper van Verordening (EG) nr. 883/2004.

(43) Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, *Parl. St.* VI. Parl. 2003-04, nr. 1970/1,2; *Hand.* VI. Parl. Comm. Welzijn, volksgezondheid en gelijke kansen 2003-04, 5 januari 2004, nr. 2001/1; Verschuere, H., Vlaamse zorgverzekering blijft zorgenkind, *Juristenkrant*, 7, 2008.

(44) Artikel 2bis Vlaams Zorgverzekeringsdecreet.

(45) Artikel 5, 3° Vlaams Zorgverzekeringsdecreet.

waren, namelijk het woonplaatscriterium en het werklandbeginsel, waarbij het woonplaatscriterium het hoofdcriterium bleef.⁴⁶

c. Interne discriminatie?

Door de uitbreiding ten gevolge van het Europees recht kunnen inwoners van een andere EU-lidstaat die in Vlaanderen of Brussel werken zich verzekeren, terwijl inwoners van Wallonië die in Vlaanderen of Brussel werken dat niet kunnen. De vraag die zich dan ook opdrong was of dit geen “interne discriminatie” was op grond van de woonplaats en een beperking van het vrij verkeer van werknemers binnen de Belgische Economische Unie. Deze vraag werd door de Waalse Gewestregering en Franse Gemeenschapsregering voorgelegd aan het Grondwettelijk Hof, dat op zijn beurt enkele prejudiciële vragen stelde aan het Hof van Justitie. Meer bepaald wou het Grondwettelijk Hof weten of de uitsluiting uit het stelsel van de zorgverzekering van personen die in het Franse of in het Duitse taalgebied wonen, doch in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad werken een schending inhoudt van Verordening (EG) nr. 1408/71 en van de artikelen 18⁴⁷, 39⁴⁸ en 43⁴⁹ van het EG-verdrag.⁵⁰

3.2.3. Arrest Hof van Justitie van 1 april 2008

In het arrest van 1 april 2008⁵¹ (hierna Vlaamse zorgverzekeringarrest) oordeelt het Hof enerzijds dat de Vlaamse zorgverzekering strijdig is met het EU-recht doordat het het vrije verkeer van werknemers en zelfstandigen belemmert zonder dit te kunnen rechtvaardigen. Dit slaat op personen (zowel Belgen als onderdanen van andere lidstaten) die in het buitenland wonen en reeds in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad werken. Deze personen kunnen dus genieten van de voordelen van de zorgverzekering. Mochten deze personen beslissen om in België te komen wonen in het Franse of het Duitse taalgebied, dan zouden zij dit voordeel verliezen, omdat het Vlaams decreet vereist dat zij in het Nederlandse of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wonen. Voor het Hof is dit een belemmering van het recht op vrij verkeer.⁵² Daarnaast spreekt het Hof ook over personen die in het buitenland wonen en nog niet in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad werken, maar dat wel van plan zijn om te doen. De werknemers kunnen niet genieten van het voordeel van de Vlaamse zorgverzekering. Toch oordeelt het Hof dat deze werknemers gehinderd worden in hun vrije verkeer, daar zij in hun keuze van woonplaats worden beperkt. Indien zij zich zouden vestigen in Wallonië, in plaats van

(46) Vanpraet, J. en Velaers, J., De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (II), *TBP*, (195) 200-202, 2009.

(47) Artikel 18 EG-Verdrag stipuleert het recht op reizen en verblijven, thans art. 21 VWEU.

(48) Artikel 39 EG-Verdrag stipuleert het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, thans art. 45 VWEU.

(49) Artikel 43 EG-Verdrag stipuleert het vrije vestigingsrecht in de Unie, thans art. 49 VWEU.

(50) Van Brustem, E., L'affaire de la « zorgverzekering » : comment concilier la libre circulation des travailleurs et l'organisation fédérale des Etats ?, *Chron.D.S.*, (193) 193, 2009.

(51) HvJ 1 april 2008, nr. C-212/06, EU:C:2008:178, Vlaamse zorgverzekering.

(52) HvJ 1 april 2008, nr. C-212/06, EU:C:2008:178, punt 45.

in Vlaanderen, kunnen zij zich niet aansluiten bij de zorgverzekering. Dit zorgt voor een voldoende belemmering van het vrije verkeer.⁵³

Anderzijds oordeelt het Hof dat de situatie van inwoners van het Franse of Duitse taalgebied die buiten het toepassingsgebied van het zorgverzekeringsdecreet vallen, ook al werken ze in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, niet strijdig is met het EU-recht. Deze personen hebben geen gebruikgemaakt van het vrij verkeer, zodoende is dit een interne situatie waarop het EU-recht niet van toepassing kan zijn.⁵⁴ Dat er als gevolg hiervan interne discriminatie (*i.e.* de situatie waarbij nationale onderdanen bepaalde rechten niet kunnen claimen die door onderdanen van andere lidstaten wel kunnen worden geclaimd) gecreëerd wordt, is vanuit Unierechtelijk perspectief niet van belang.⁵⁵

3.2.4. Gevolgen Vlaams zorgverzekeringsarrest

Als gevolg van het Vlaams zorgverzekeringsarrest diende het Zorgverzekeringsdecreet aangepast te worden. Meer bepaald moest het opengesteld worden voor personen die onder het EU-recht vallen en die in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad werken en in het Franse of Duitse taalgebied wonen en gebruikgemaakt hebben van het recht van vrij verkeer onmiddellijk voor hun tewerkstelling.⁵⁶

Gelet op het feit dat gezinsbijslagen onder het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 883/2004 vallen en dat geboortepremies en adoptiepremies beschouwd moeten worden als sociale voordelen in de zin van artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011⁵⁷, mag aangenomen worden dat deze rechtspraak, zowel van het Hof van Justitie als van het Grondwettelijk Hof, van toepassing is op gezinsbijslagen wat betreft de territoriale afbakening van de gezinsbijslagstelsels.⁵⁸

De aanknopingsfactoren bepaald in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 kunnen worden geacht in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke en Europeesrechtelijke regels.⁵⁹ Bijgevolg is het woonplaatscriterium

(53) *Ibid.*, punt 48.

(54) *Ibid.*, punt 37.

(55) Verschueren, H., De Zesde Staatshervorming en de defederalisering van de gezinsbijslagen, *Soc. Kron.*, (175) 185, 2014.

(56) Vanpraet, J. en Velaers, J., De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (II), *TBP*, (195) 205-207, 2009.

(57) Verordening (EU) nr. 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, *OJ.L.* 27 mei 2011, afl. 141, 1.

(58) Adv.RvS nr. 62.258/1 bij het voorontwerp van Vlaams decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, *BS* 31 juli 2018, 60256, 21.

(59) Adv.RvS nr. 62.943/VR bij het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen', *BS* 11 december 2018, 96922, 6.

van het kind, opgenomen in alle gedefederaliseerde regelgevingen, compatibel met de principes van het Vlaamse zorgverzekeringsarrest.⁶⁰

De toepassing van de principes van het Vlaamse zorgverzekeringsarrest betekent echter dat de gezinsbijslageregelgevingen van de deelentiteiten ook van toepassing gemaakt moeten worden op personen die in andere taalgebieden wonen en gebruik hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer en voor wie – wegens tewerkstelling in het eigen taalgebied en op grond van de aanwijzingsregels van Verordening (EG) nr. 883/2004 – het Belgische socialezekerheidsstelsel toepasselijk is.⁶¹ Evenwel wijst de Raad van State op het feit dat het niet vaststaat dat deze rechtspraak ook toepasselijk is in het kader van de defederalisatie van de gezinsbijslagen. Gelet op de waarborgen voorzien in artikel 23 GW, worden gezinsbijslagen in alle deelentiteiten toegekend en is het niet mogelijk dat er sprake zou zijn van een minder gunstige behandeling of het verlies van socialezekerheidsvoordelen. Desalniettemin kan niet uitgesloten worden dat het Hof van Justitie en/of het Grondwettelijk Hof tot een andere conclusie zou(den) komen.⁶²

Daarom wijst de Raad van State er op dat artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 in bepaalde gevallen niet volledig voldoet aan deze consequentie uit het Vlaamse zorgverzekeringsarrest. In sommige gevallen zal immers de plaats van de tewerkstelling van de sociaal verzekerde in eerste orde moeten worden toegepast, ongeacht het feit dat het betrokken kind of de sociaal verzekerde zelf een woonplaats heeft in één van de taalgebieden. De Raad van State geeft hierbij als voorbeeld de situatie waarin een economisch actieve persoon met woonplaats en werkplaats in twee verschillende deelgebieden van België gebruikgemaakt heeft van het vrije verkeer.⁶³ Concreet kan hierbij gedacht worden aan een Nederlander die in Vlaanderen woont maar in Brussel-Hoofdstad werkt. Steunend op artikel 67 Verordening (EG) nr. 883/2004 zou Vlaanderen bevoegd moeten zijn, maar door de criteria van het samenwerkingsakkoord toe te passen zal in de praktijk Brussel-Hoofdstad bevoegd zijn. De Raad van State raadde daarom aan om het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord aan te passen op dit punt.⁶⁴ Dit is evenwel niet gebeurd aangezien het samenwerkingsakkoord reeds gesloten werd op 6 september 2017 en de Raad van State met dit advies kwam op 8 december 2017.⁶⁵

(60) Adv.RvS nr. 62.258/1 bij het voorontwerp van Vlaams decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, *BS* 31 juli 2018, 60256, 21.

(61) *Ibid.*

(62) Adv.RvS nr. 62.943/VR bij het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen', *BS* 11 december 2018, 96922, 7.

(63) Adv.RvS nr. 62.258/1 bij het voorontwerp van Vlaams decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, *BS* 31 juli 2018, 60256, 26.

(64) *Ibid.*

(65) Dit advies is er immers maar gekomen bij de beoordeling van het voorontwerp van het Vlaams Groeipakket door de Raad van State. Het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 is pas later bekrachtigd door de verschillende gemeenschappen en was dus op het moment van dit advies juridisch gezien nog maar een ontwerp van samenwerkingsakkoord, zonder enige juridische waarde. Zodoende had de Raad van State nog geen advies over het samenwerkingsakkoord kunnen geven.

Nader onderzoek brengt aan het licht dat dit geen onachtzaamheid is geweest van de deeltentiteiten, maar een uitdrukkelijke keuze. Uit de voorbereidingen van de decreten inzake de gezinsbijslag van de gemeenschappen blijkt dat zij menen dat de principes van het Vlaamse zorgverzekeringsarrest niet gelden bij het bepalen van de territoriale aanknopingsfactoren inzake gezinsbijslagen en de volgorde waarin deze moeten worden toegepast.⁶⁶ Hiervoor verwijzen de gemeenschappen naar het feit dat er door de bevoegdheidsoverdracht vier gelijkwaardige stelsels ontstaan zijn. Door de *standstill*-verplichting wordt gegarandeerd dat deze verschillende stelsels geen achteruitgang betekenen voor de burgers. Daarom zouden de deeltentiteiten aanwijsregels mogen afspreken die niet noodzakelijk gebaseerd zijn op de aanwijsregels uit Verordening (EG) nr. 883/2004.⁶⁷ Aangezien het vooralsnog niet duidelijk is of de vermelde rechtspraak ook in het geval van de gedefederaliseerde gezinsbijslagen toepasselijk is, zal het aan het Hof van Justitie toekomen om te oordelen of de gemeenschappen hiermee in overeenstemming zijn met het Europees recht.⁶⁸

3.2.5. Een belemmering van het vrije verkeer van personen?

Eén van de belangrijkste elementen waarmee de nieuwe regelgevingen rekening moeten houden, zijn de implicaties van het vrije verkeer van personen voor de gezinsbijslagen. Deze principes bepalen immers dat het vrije verkeer niet belemmerd mag worden, in die zin dat het niet onaantrekkelijker mag zijn voor niet-Belgen of Belgen om naar een bepaalde regio in België te gaan wonen. In het kader van de defederalisering van de gezinsbijslagen zou een aanzienlijk verschil in de toegekende bedragen tussen de verschillende gemeenschappen een belemmering van het vrije verkeer van personen kunnen uitmaken, aangezien dit het onaantrekkelijker zou maken om zich naar een bepaalde gemeenschap te begeven. Wanneer de verschillende regelgevingen echter met elkaar vergeleken worden, valt het eerst en vooral op dat de verschillen vrij beperkt zijn. Hoewel de bedragen in de verschillende deeltentiteiten variëren, blijven deze beperkt tot enkele euro's, zoals het best te zien is bij het basisbedrag. Ook op andere vlakken zoals toeslagen en premies (bijvoorbeeld geboorte-/adoptiepremie, wezentoeslag en pleegzorgtoeslag) zijn de regelgevingen opvallend gelijkaardig. Het grootste verschil zit in de "bijkomende toeslagen" en hun toekenningvoorwaarden. Samenvattend kan er gesteld worden dat er verschillen zijn tussen de bedragen die worden toegekend door de verschillende deeltentiteiten, maar dat deze verschillen gering zijn.

(66) Adv.RvS nr. 62.943/VR bij het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen', BS 11 december 2018, 96922, 8.

(67) Ontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, *Parl.St.* VI. Parl. 2017-18, nr. 1450/1, 32; Dekretentwurf über die familienleistungen, *Parl.St.* D.Parl. 2017-2018, nr. 222/1, 14, voetnoot 5 en Projet de décret relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, *Parl.St.* Wl. Parl. 2017-18, nr. 989/1, 19.

(68) Adv.RvS nr. 62.943/VR bij het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen', BS 11 december 2018, 96922, 8.

Zouden deze beperkte verschillen tussen de bedragen die de verschillende deelentiteiten toekennen als een belemmering van het vrije verkeer van personen kunnen worden beschouwd? Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van personen niet toepasselijk zijn op activiteiten die geen verband houden met situaties die onder het EU-recht vallen en zich beperken tot één enkele lidstaat.⁶⁹ Wanneer personen dus geen gebruik maken van hun recht op vrij verkeer, dan zal het Europees recht niet van toepassing zijn, het betreft immers een volledig interne situatie. Dat heeft als gevolg dat personen die geen gebruik maken van hun recht op vrij verkeer benadeeld worden ten opzichte van zij die dat wel hebben gedaan. Het Hof van Justitie zal het concept van ‘beperkt tot één enkele lidstaat’ vaak ruim opvatten. Concreet zal het Hof nagaan of de regelgeving van een bepaald land het vrije verkeer van personen zou kunnen belemmeren. Het gaat dus over een hypothetische mogelijkheid tot belemmering van het vrije verkeer van personen. Indien dit het geval is zal het Hof alsnog oordelen dat de regelgeving in strijd is met de basisbeginselen met betrekking tot het vrije verkeer van personen.⁷⁰ Toegepast op de gedefederaliseerde gezinsbijslagen zou het Hof dus kunnen oordelen dat de verschillen tussen bijvoorbeeld het Vlaams Groeipakket en de Brusselse gezinsbijslagordonnantie een belemmering van het vrije verkeer van personen uitmaakt. Als grond hiervoor zou het Hof kunnen stellen dat het Vlaams Groeipakket duidelijk voordeliger is (bijvoorbeeld qua bedragen van premies en toeslagen) dan de Brusselse gezinsbijslagordonnantie⁷¹, waardoor er een mogelijke belemmering van het vrije verkeer van personen ontstaat. Waarom zou iemand (*i.e.* een derdelander) immers gaan wonen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als enkele kilometers verderop in Vlaanderen de gezinsbijslagen veel voordeliger zijn?

Indien het Hof de basisbeginselen met betrekking tot het vrije verkeer van personen strikt toepast, is een dergelijke uitspraak denkbaar en dienen de regelgevingen aangepast te worden. Evenwel zou een dergelijke uitspraak van het Hof van Justitie tot meerdere juridische bezwaren leiden. Om te beginnen lijkt het onduidelijk wie in bovenstaand geval ‘fout’ zou zijn. Zou het Vlaanderen zijn omdat het voorziet in een (te) ‘goede’ regeling of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omdat het juist voorziet in een ‘slechte’ regeling? Deze vraag hangt onlosmakelijk samen met de interne bevoegdheidsverdeling binnen een land en de soevereiniteit van de deelentiteiten om deze bevoegdheid in te vullen zoals zij zelf willen. Luidens artikel 4 VEU zijn de lidstaten vrij om hun constitutionele basisstructuren te bepalen, waaronder die voor regionaal zelfbestuur en zal de Europese Unie dit eerbiedigen. Een lidstaat kan er dus vrij voor kiezen om bepaalde materies te defederaliseren, zoals gezinsbijslagen, en de Unie moet dit respecteren.

Wanneer het Hof ervoor zou opteren om de beginselen van het vrije verkeer van personen toe te passen op interne situaties tussen twee verschillende deelentiteiten, zoals ook gebeurd is in het Vlaams zorgverzekeringsarrest, dan worden deze deelentiteiten *de facto* gelijkgesteld met EU-lidstaten. Hiermee zou het Hof het toepassingsgebied van het Europees recht uitbreiden tot verder dan de, op basis van de

(69) HvJ 1 april 2008, nr. C-212/06, EU:C:2008:178, punt 33.

(70) Dit is wat gebeurd is in het Vlaamse zorgverzekeringsarrest.

(71) Dit artikel heeft niet tot doel om te beoordelen welke regelgeving beter of slechter is dan de andere. Het voorbeeld dat hier gegeven wordt, is dan ook hypothetisch en dient enkel en alleen als verduidelijking voor de lezer.

Verdragen, toegekende bevoegdheden van de Unie. Dit strookt niet met het beginsel van bevoegdheidstoedeling zoals neergelegd in artikel 5 VEU. Als er binnen een lidstaat sprake is van ‘interne discriminatie’ is dat in beginsel een nationaal probleem en niet een Europees probleem. Het zijn dan ook de nationale beleidsmakers die dit probleem moeten ‘oplossen’ en niet het EU-recht.⁷² Aangezien de Belgische beleidsmakers er echter voor gekozen hebben om gezinsbijslagen te defederaliseren, heeft dit tot gevolg dat de deelentiteiten de bevoegdheid krijgen om hun eigen regelgevingen te maken. Wanneer een bepaalde materie gedefederaliseerd wordt, zullen er altijd verschillen ontstaan tussen de regelgevingen van de verscheidene deelentiteiten; mocht dit niet zo zijn, is er weinig reden om te defederaliseren. Een defederalisatie van een bepaalde aangelegenheid zal dus inzake die welbepaalde aangelegenheid altijd voor een ‘interne discriminatie’ zorgen binnen die lidstaat. Als die ‘interne discriminatie’ vervolgens als een belemmering van het vrije verkeer van personen wordt aanzien, leidt dit mogelijks tot een schending van artikel 4 VEU. De deelentiteiten zijn immers vrij om te bepalen hoe zij hun bevoegdheden invullen en de Europese Unie moet dit respecteren.⁷³

Verder moet ook gewezen worden op het grote verschil tussen enerzijds de situatie zoals in het Vlaamse zorgverzekeringsarrest en anderzijds de gedefederaliseerde gezinsbijslagregelgevingen, inzake mogelijke belemmeringen voor het vrije verkeer van personen.⁷⁴ Het Vlaams Zorgverzekeringsdecreet voorzag in een zorgverzekering die (oorspronkelijk) enkel toegankelijk was voor personen wonende in Vlaanderen of Brussel-Hoofdstad. Iemand die in Wallonië woonde kon zich niet bij de verzekering aansluiten. Op die manier was het een zwart-witverhaal, geen recht of wel een recht. In die zin kan de redenering van het Hof van Justitie nog enigszins begrepen worden dat dit in bepaalde omstandigheden zou kunnen leiden tot een belemmering van het vrije verkeer van personen. Dit is daarentegen niet het geval inzake de gedefederaliseerde gezinsbijslagen. Daar het recht op gezinsbijslagen grondwettelijk verankerd is in artikel 23 GW, heeft iedereen er recht op. Het verschil zal zitten in de bedragen die toegekend worden door de entiteiten, maar door de *standstill*-verplichting wordt ook hier een minimum qua bijslagen verzekerd. Op die manier is er geen sprake van een zwart-witverhaal maar van verschillende soorten grijs waarbij de ene iets lichter of donkerder zal zijn dan de andere. Deze redenering werd ook aangehaald door de gemeenschappen om niet met alle aspecten uit het Vlaamse zorgverzekeringsarrest rekening te houden, bij het bepalen van de territoriale aanknopingsfactoren inzake de gezinsbijslagen.⁷⁵

(72) Verschueren, H., Social devolution and the impact of European Union Law: A critical analysis, *European Journal of Social Security*, (192) 203, 2019.

(73) *Ibid.*, 204.

(74) Adv.RvS nr. 62.943/VR bij het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen’, BS 11 december 2018, 96922, 7-8.

(75) Delgrange, X., Les enjeux et les risques de la constitutionnalisation et de la défédéralisation des allocations familiales, in Carton, R., Dumont, D. en Van Eeckhoutte, W. (eds.), *De communautarisering van de gezinsbijslagregeling – La communautarisation des allocations familiales*, Brugge, die Keure, (45) 60-61, 2013.

4. CONCLUSIE

In het Vlinderakkoord werd beslist om de bevoegdheid omtrent gezinsbijslagen over te hevelen van het federale niveau naar de gemeenschappen. Op die manier werd het de deelentiteiten mogelijk gemaakt om een volledig eigen beleid te voeren inzake gezinsbijslagen. Sinds 1 januari 2020 heeft iedere deelentiteit zijn eigen gezinsbijslageregelgeving. Een defederalisatie leidt logischerwijs tot een versnippering van beleid en bijhorende regelgevingen. Niettemin is het belangrijk dat de verschillende gezinsbijslagssystemen op elkaar afgestemd zijn, daarom is er coördinatie nodig. Interne coördinatie binnen België komt tot stand door het sluiten van samenwerkingsakkoorden tussen de bevoegde deelentiteiten. Hierbij dient er ook rekening gehouden te worden met het Europees recht; enerzijds met de verordeningen ter zake die voorrang hebben op nationale wetgevingen en anderzijds de beginselen met betrekking tot het vrije verkeer van personen.

Voor de Belgische coördinatie mag het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 niet uit het oog verloren worden. Dit samenwerkingsakkoord stipuleert de aanknopingsfactoren om de bevoegde deelentiteit inzake de gezinsbijslagen in de Belgische en internationale context aan te duiden; de primaire factor hierbij is de wettelijke woonplaats van het kind. Verder worden ook nog andere criteria aangereikt ingeval de wettelijke woonplaats niet tot uitsluitel leidt. De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie hebben de aanknopingsfactoren uit het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 correct geïmplementeerd in hun regelgevingen. Desalniettemin dient er gewezen te worden op het feit dat de gemeenschappen en GGC zich bij de incorporatie van de aanknopingsfactoren beperkt hebben tot het hoofdcriterium, zijnde de wettelijke woonplaats. Zodoende zullen de andere criteria uit artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 gebruikt moeten worden indien de wettelijke woonplaats geen uitsluitel biedt.

Betreffende de Europese coördinatieregels bepaalt Verordening (EG) nr. 883/2004 dat slechts één lidstaat bevoegd kan zijn inzake de sociale zekerheid, namelijk de lidstaat waar de beroepsactiviteiten van de werknemer of zelfstandige worden uitgeoefend (*lex loci laboris*). Dit principe staat haaks op het *lex domicilii* of woonplaatsbeginsel uit artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017. Aangezien de Verordening (EG) nr. 883/2004 enkel van toepassing zal zijn in grensoverschrijdende situaties, doen er zich in interne situaties geen problemen voor. Ingeval van een grensoverschrijdende situatie zal Verordening (EG) nr. 883/2004 wel toepasselijk zijn; dat wordt ook expliciet gestipuleerd in artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017. Daarop wordt in het samenwerkingsakkoord reeds geanticipeerd door een tabel in bijlage op te nemen die de voorrangsregels neerlegt ingeval van samenloop van rechten op kinderbijslag. Doordat er eerst op basis van Verordening (EG) nr. 883/2004 een bevoegde lidstaat moet worden aangewezen en dat pas nadien de bevoegde deelentiteit moet worden aangeduid, gebruikmakend van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017, zal er in de praktijk nooit een conflict zijn tussen beide. De twee verschillende principes zijn aldus verzoenbaar met elkaar, daar ze nooit op hetzelfde moment worden toegepast.

Vervolgens werd stilgestaan bij het door de rechtspraak gecreëerde *Petroni*-beginsel en de vraag of dit beginsel überhaupt van toepassing is op de gedefederaliseerde

gezinsbijslagregelgevingen in interne aangelegenheden. Doordat Verordening (EG) nr. 883/2004 enkel van toepassing is in grensoverschrijdende situaties en dat het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 bepaalt dat het *Petroni*-beginsel niet op interne situaties wordt toegepast, lijkt deze vraag negatief te moeten worden beantwoord.

Tot slot moet ook rekening gehouden worden met de gevolgen voor het vrije verkeer van personen door de defederalisering. Hierbij kan gesteld worden dat de defederalisering van de gezinsbijslagen een interne aangelegenheid is die door de Europese Unie gerespecteerd moet worden. De gevolgen van een defederalisering zullen er altijd toe leiden dat er verschillen ontstaan tussen regio's binnen eenzelfde lidstaat. Indien het Hof van Justitie vervolgens zou oordelen dat dergelijke verschillen het vrije verkeer van personen belemmeren, ondermijnt het *de facto* de soevereiniteit van de lidstaten om zichzelf bestuurlijk te organiseren; dit is in strijd met artikel 4 VEU. Daarbij komt dat de feitelijke situatie die aanleiding heeft gegeven tot het Vlaamse zorgverzekeringsarrest niet vergelijkbaar is met de huidige situatie betreffende de gedefederaliseerde gezinsbijslagen. Bij de gezinsbijslagen gaat het immers niet om een zwart-witverhaal: aangezien het recht op gezinsbijslagen grondwettelijk verankerd is, heeft iedereen er recht op. Daarenboven zijn er 4 regelgevingen voorhanden die slechts gering verschillen. Het is bijgevolg niet mogelijk om de rechtspraak van het Vlaamse zorgverzekeringsarrest zonder meer toe te passen op de gedefederaliseerde gezinsbijslagen. Tot slot zijn er ook meerdere praktische bezwaren die een belemmering van het vrije verkeer van personen door verschillen tussen de gezinsbijslagregelgevingen hoogst onwaarschijnlijk maken. Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de verschillen in de gedefederaliseerde gezinsbijslagregelgevingen niet van die aard zijn, dat zij een belemmering van het vrije verkeer van personen inhouden.

5. BIBLIOGRAFIE

Balokovic, S., Kasarova, M. en Schoukens, P., *Towards EU Rules on Coordination of Social Security Schemes*, Podgorica, 56 p., 2019.

Carton, R., Dumont, D. en Van Eeckhoutte, W., *De communautarisering van de gezinsbijslageregeling – La communautarisation des allocations familiales*, Brugge, die Keure, 188 p., 2013.

De Meyer, L., Grondrechten en de gezinsbijslagen. Welke sky is (voortaan) the limit?, in Van Regenmortel, A. en Verschueren, H. (eds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 167-253, 2016.

De Wispelaere, F., Chakkar, S. en Struyven, L., *Inkomende en uitgaande detachering in de Belgische arbeidsmarktstatistieken*, KU Leuven Onderzoeksinstituut voor arbeid en samenleving, 73 p., 2020.

Devetzi, S., The coordination of Family Benefits by Regulation 883/2004, *European Journal of Social Security*, 205-216, 2009.

Geenen, S., De strijd tussen arbeidsrecht en sociale zekerheid, *Soc.Kron.*, 573-578, 1999.

Goyens, F., Vlaamse zorg in de EG-verordening nummer 1408/71, *TSR*, 29-69, 2002.

Pieters, D. en Schoukens, P., De nieuwe Europese verordeningen 883/04 en 987/09, *Themis*, 121-157, 2010.

Steen, B., De gemeenschapsbevoegdheden inzake gezinsbeleid en gezinsbijslagen na de Zesde Staatshervorming, in Alen, A., Dalle, B., Muylle, K.J., Pas, J., Van Nieuwenhoven, J. en Verrijdt, W. (eds.), *Het Federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 415-434, 2014.

Van Brustem, E., L'affaire de la « zorgverzekering » : comment concilier la libre circulation des travailleurs et l'organisation fédérale des Etats ?, *Chron.D.S.*, 193-200, 2009.

Vanpraet, J. en Velaers, J., De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (II), *TBP*, 195-218, 2009.

Verschueren, H., Vlaamse zorgverzekering blijft zorgenkind, *Juristenkrant*, 7, 2008.

Verschueren, H., De Zesde Staatshervorming en de defederalisering van de gezinsbijslagen, *Soc.Kron.*, 175-190, 2014.

Verschueren, H., Social devolution and the impact of European Union Law: A critical analysis, *European Journal of Social Security*, 192-206, 2019.

INHOUDSTAFEL

DE GEDEFEDERALISEERDE GEZINSBIJSLAGREGELGEVINGEN UITGELICHT: HOE COMPATIBEL ZIJN ZE MET BELGISCHE COORDINATIEREGELS EN HET EUROPEES RECHT?

| | | |
|-----------|--|-----|
| 1. | INLEIDING | 681 |
| 2. | INTERNE COORDINATIE | 683 |
| 2.1. | SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 6 SEPTEMBER 2017 | 683 |
| 2.2. | IMPLEMENTATIE VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 6 SEPTEMBER 2017 IN GEDEFEDERALISEERDE REGELGEVINGEN | 685 |
| 3. | EUROPEES RECHT | 686 |
| 3.1. | EUROPESE COORDINATIEREGELS | 686 |
| 3.2. | HET VRIJE VERKEER VAN PERSONEN | 692 |
| 4. | CONCLUSIE | 700 |
| 5. | BIBLIOGRAFIE | 702 |