



ISSN 0775-0234

Wettelijk depot: D/2021/11.857/5

Enkel de auteurs zijn verantwoordelijk voor de ondertekende teksten of voor de stukken die worden overgenomen met vermelding van de bron.

De inhoud van de bijdragen in deze publicatie geeft niet noodzakelijk het standpunt of de mening weer van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

# INHOUD

**DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID: EEN MIJLPAAL VOOR  
DE EUROPESE SOCIALEZEKERHEIDSSYSTEMEN?**

601

BIANCA PRAET EN MARC MORSA

## STUDENT AWARD BTSZ 2020 – deel 2

**WERKEN IN ARMOEDE: HOE EEN ADEQUATE TOEGANG TOT  
DE SOCIALE ZEKERHEID GARANDEREN VOOR ZELFSTANDIGEN?**

653

CHARLOTTE BRUYNSERAEDE

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

681

NICOLAS VANTOMME

## ONTWIKKELINGEN VAN HET SOCIAAL EUROPA

**EUROPEES DIGEST – INTERNATIONAAL DIGEST. OKTOBER – DECEMBER 2020**

707

DENIS BOUGET EN BART VANHERCKE



# DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID: EEN MIJLPAAL VOOR DE EUROPESE SOCIALEZEKERHEIDSTELSELS?

DOOR | **BIANCA PRAET\*** en **MARC MORSA\*\***

---

\*Master in de rechten, UGent

\*\*Adviseur internationale strategieën, Senior Legal Officer, FOD Sociale Zekerheid; wetenschappelijk medewerker, Faculté de droit, Université catholique de Louvain

## 1. ALGEMENE INLEIDING

---

Hoewel de uitbreiding van de sociale bescherming in veel delen van de wereld aanzienlijk is verbeterd, is het recht van de mens op sociale zekerheid voor het merendeel van de wereldbevolking nog geen realiteit, zoals de COVID-19-pandemie onverwachts heeft aangetoond. Slechts 45% van de wereldbevolking ontvangt daadwerkelijk ten minste één socialezekerheidsuitkering, terwijl de overige 55% – bijna 4 miljard mensen – geen bescherming geniet.<sup>1</sup> De consensus over universele sociale bescherming en de dringende noodzaak van een effectieve dekking is nog nooit zo duidelijk geweest als in het afgelopen decennium, en is nog versterkt door de cruciale rol van sociale bescherming bij de aanpak van de gevolgen van de COVID-19-pandemie.<sup>2</sup>

Net als het normatief corpus dat door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) op grond van haar constitutionele mandaat is ontwikkeld, beoogt de Europese Code inzake sociale zekerheid de lidstaten van de Raad van Europa aan te moedigen om hun socialezekerheidsstelsels te ontwikkelen, maar op een wijze die een hoger niveau van bescherming garandeert dan de minimumnorm die door het Internationaal Arbeidsverdrag nr. 102 is vastgesteld. Het doel van deze reeks minimumnormen inzake sociale zekerheid is de ontwikkeling van de sociale zekerheid in alle lidstaten van de Raad van Europa te stimuleren, zodat zij geleidelijk het hoogst mogelijke niveau kunnen bereiken. Daartoe legt de Code een reeks normen vast waartoe de partijen zich verbinden om deze op te nemen in hun socialezekerheidsstelsel. De Code bepaalt normen en minimumbeschermingsdrempels die de partijen moeten garanderen op gebieden als geneeskundige verzorging, ziekte-uitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, ouderdomsuitkeringen, uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, gezinsbijslagen, moederschapsuitkeringen, invaliditeitsuitkeringen, uitkeringen van nabestaanden, enz.<sup>3</sup>

---

(1) BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable*, 2017.

(2) OIT, *Bâtir l'avenir de la protection sociale pour un monde du travail centré sur l'humain*, CIT, 2021.

(3) De herziene Code is nog niet in werking getreden omdat tot dusver slechts één staat hem heeft bekrachtigd.

De Europese Code inzake sociale zekerheid geeft (net als het normenstelsel van de IAO) concreet gestalte aan het recht van het individu op sociale zekerheid uit hoofde van artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) wat betreft de formele dekking, de hoogte van de vergoeding bij het optreden van een sociaal risico en de duur van de vergoeding. Een ander kenmerk van de Code (dat ook een van zijn sterke punten vormt) is de buigzaamheid of flexibiliteit ervan. Net zoals het Sociaal Handvest een bekrachtiging à la carte biedt om een maximale bekrachtiging mogelijk te maken, bepaalt de Code – op soortgelijke wijze – dat elke Staat verplicht is de normen van ten minste zes van de eventualiteiten na te leven.<sup>4</sup> De staten kunnen kiezen welke contingentie zij zullen bekrachtigen, maar één daarvan moet betrekking hebben op het risico van werkloosheid, ouderdom, arbeidsongeval, invaliditeit of overleving. Bovendien telt ouderdom voor ‘drie’ en gezondheidszorg voor ‘twee’, waaruit blijkt dat de Raad van Europa meer belang hecht aan deze twee eventualiteiten dan aan de andere zeven. Bovendien gaat het om minimumnormen die de staten niet beletten een ruimere dekking van de sociale bescherming te bieden. Daarnaast maakt de formulering van de bepalingen van het wetboek toepassing mogelijk ongeacht het betrokken socialezekerheidsmodel, of het nu een Bismarckiaans, Beveridgiaans of Scandinavisch model is. Bovendien benadrukt de rechtsleer terecht dat het om een relatieve vorm van harmonisatie gaat nu er heel wat normen worden geformuleerd die verband houden met de nationale situatie: het niveau van de prestaties moet worden vergeleken met het niveau van de werknemers in het land.<sup>5</sup> Ten slotte zijn de bepalingen van de Code vastgelegd in specifieke sociale minima waarmee de nationale systemen vergeleken kunnen worden; ook kunnen de hervormingsplannen getoetst worden op hun verenigbaarheid met de normen.<sup>6</sup>

Een van de zwakke punten die vaak aan de kaak worden gesteld met betrekking tot de Europese Code inzake sociale zekerheid is echter de zwakte van het toezichtmechanisme voor de naleving van de Code en van het protocol ervan<sup>7</sup>: “de sancties zijn in wezen mild en nodigen de overtredende staten uit om zich weer aan de normen aan te passen”<sup>8</sup>. Hetzelfde verwijt wordt overigens geformuleerd ten aanzien van het Europees

(4) De Code bevat negen delen die overeenstemmen met de negen risico's die werden gedekt door de meest ontwikkelde socialezekerheidsstelsels van destijds (jaren 1960).

(5) Schoukens, P., *Instruments of the Council of Europe and interpretation problems*, in Pennings, F. (eds.), *International Social Security Standards*, Intersentia, p. 80, 2008, verduidelijkt dat “de meeste bepalingen over beschermingsniveaus het (gemiddelde) inkomen uit arbeid in het land gebruiken (zie artikelen 65-67) als referentienorm. Zo moet volgens deze norm het ouderdomspensioen van de verzekerde minstens gelijk zijn aan een minimaal inkomensvervangingspercentage (40%) van wat een geschoolde of ongeschoolde in het land gemiddeld verdient. De absolute (minimum)inkomensnormen, die in alle ondertekenende staten gelden, worden dus niet toegepast” [vrije vertaling].

(6) Schoukens, P., *EU social security Law: the hidden 'social' model*, Universiteit van Tilburg, 19 februari 2016.

(7) Zie Alston, P. (betreffende het toezichtmechanisme van het Europees Sociaal Handvest), *Assessing the strengths and weaknesses of the European Social Charter's Supervisory system*, in *Social Rights in Europe*, 45, de Búrca, G. en de Witte, B., eds., Oxford University Press, 2005.

(8) Schoukens, P., *EU social security Law: the hidden 'social' model*, Universiteit van Tilburg, 19 februari 2016.

Sociaal Handvest, waarvan het mechanisme door de rechtsleer wordt gekwalificeerd als “omslachtig, traag en complex”.<sup>9</sup>

Dit artikel streeft een weliswaar beperkte maar nuttige ambitie na, aangezien het er in hoofdzaak om gaat de lezers een overzicht te bieden van dit instrument van de Raad van Europa, de Europese Code inzake sociale zekerheid, waarvan de zichtbaarheid te vaak wordt overschaduwd door die van het sociaal handvest. De presentatie is klassiek, want na een korte uiteenzetting over de ontstaansgeschiedenis van dit instrument en de verbanden met andere instrumenten waarmee het nauw samenhangt, geven wij een kort overzicht van de bepalingen die in de Europese Code inzake sociale zekerheid zijn opgenomen door de interne logica ervan te volgen en de negen sociale risico's achtereenvolgens volgens hetzelfde analytische stramien uit te werken.<sup>10</sup> Tenslotte kan de doeltreffendheid van de Code niet worden vermeden, hetgeen vragen doet rijzen over de doeltreffendheid van het toezichtmechanisme. In dit verband geeft Hatem Kotrane een duidelijke uiteenzetting van de kwestie van de *rechtvaardigheid* van de economische en sociale rechten in het kader van de mondialisering<sup>11</sup>: “*kan het ideaal van de vrije mens, die burgerlijke en politieke vrijheden geniet en vrij is van angst en ellende, slechts worden verwezenlijkt indien de voorwaarden worden geschapen die eenieder in staat stellen zijn burgerlijke en politieke rechten te genieten, alsmede zijn economische, sociale en culturele rechten?*”. Er zijn zoveel vragen gerezen en zoveel oplossingen moeten worden uitgevonden of opnieuw uitgevonden, waarvan er één (naast andere) ongetwijfeld de versterking is van de internationale mechanismen die tot doel hebben de verdragsstaten doeltreffender te doen voldoen aan de internationale verplichtingen die zij zijn aangegaan na de bekrachtiging van de internationale mensenrechteninstrumenten. We zullen een beknopte analyse maken van het ingevoerde toezichtmechanisme en de wijzigingen die daarin zijn aangebracht; zo kunnen wij enkele moeilijkheden in verband met de toepassing van de Code zelf opsporen.

## 2. HISTORISCHE ACHTERGROND

Sinds haar oprichting in 1949 heeft de Raad van Europa een belangrijke rol gespeeld bij de bescherming van socialezekerheidsrechten in Europa. Dit werd reeds duidelijk bij de eerste zitting van de Raadgevende Vergadering, waar sociale zekerheid werd beklemtoond als één van de manieren om een voldoende levensstandaard te voorzien

(9) Zie in die zin Pettiti, C., La Charte sociale européenne révisée, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, nr. 29, p. 7, januari 1997; Akandji-Kombe, J.-F., L'application de la charte européenne : la mise en œuvre de la procédure des réclamations collectives, *Revue Droit social*, nr. 9/10, pp. 888-889, september-oktober 2000, die schrijft: "ondanks alles is het (het Sociaal Handvest) er niet in geslaagd het imago te krijgen van een instrument dat een hoofdzakelijk juridische toepassing kan krijgen. Dit is ongetwijfeld te wijten aan de structurele zwakte van het controlemechanisme (...) en aan het gebrek aan publiciteit rond de conclusies van het comité". Zie ook Wasecha, L., *Le système de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne : sa genèse, sa mise en pratique, sa résultats et proposition d'amendement*, Librairie Droz S.A., Genève, 1980.

(10) Deze negen delen zijn allemaal volgens hetzelfde plan opgebouwd; hierin gedefinieerd zijn: de gedekte eventualiteit, het persoonlijke toepassingsgebied dat bepaalt welke personen beschermd zijn, het materiële toepassingsgebied dat het soort prestaties bepaalt, de voorwaarden voor het openen van het recht op prestaties, het niveau van de prestaties, de duur van de dienstverlening en, in voorkomend geval, de wachttijden.

(11) Kotrane, H., La question de la justiciabilité des droits, in Daugareilh, I. (red.), *Mondialisation, Travail et Droits Fondamentaux*, Bruylant, p. 263, 2005.

voor de inwoners van Europa.<sup>12</sup> Op 24 augustus 1950 heeft de Parlementaire Vergadering Aanbeveling 28 (1950) aangenomen waarbij men opriep tot het ontwerpen van een Europese Code inzake Sociale Zekerheid.<sup>13</sup> Het Comité van Ministers heeft deze aanbeveling goedgekeurd op 5 november 1950, waarna aan het Comité van Experts inzake Sociale Zekerheid de opdracht werd gegeven een ontwerp te maken van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid.<sup>14</sup>

Zoals uit de preambule van de Europese Code blijkt, is het hoofddoel ervan de sociale vooruitgang in de lidstaten van de Raad van Europa te bevorderen en de socialezekerheidskosten te harmoniseren. Het aan de Code gehechte protocol strekt ertoe de prestaties van de sociale zekerheid op te trekken tot een nog hoger niveau dan dat waarin de Code zelf voorziet. Om deze twee doelstellingen te verwezenlijken is een internationaal instrument opgesteld dat de minimumnorm voor sociale zekerheid die in 1952 door de Algemene Conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie in Verdrag nr. 102 is vastgesteld, op een hoger niveau brengt en beter aangepast is aan de Europese realiteit.<sup>15</sup> De Europese Code inzake sociale zekerheid is met zijn 83 artikelen, bijlagen en protocol wellicht het meest omvangrijke verdrag van de Raad van Europa.

De Code werd uiteindelijk op 11 maart 1964 aangenomen door het Comité van Ministers en trad in werking op 17 maart 1968. In deze code kan men een definitie terugvinden voor de negen klassieke takken van de sociale zekerheid en werd ook een minimumstandaard uitgewerkt. De bedoeling is om zo de ontwikkeling van de sociale zekerheid in de lidstaten aan te moedigen zodanig dat dit een zo hoog mogelijk niveau kan bereiken. Van meet af aan was de Parlementaire Vergadering van mening dat deze Code zou moeten worden voorbereid in de vorm van een Verdrag door de Raad van Europa in samenwerking met de IAO, waarvan de documentatie de basis moest verschaffen voor alle werkzaamheden van de Raad van Europa en dat het Verdrag moest worden aangenomen door een Europese Arbeidsconferentie, samengesteld volgens de regels die voor de IAO gelden op basis van een tripartiete vertegenwoordiging van regeringen, werkgevers en werknemers. De verbanden tussen de Europese Code inzake sociale zekerheid en de IAO-verdragen en in het bijzonder de minimumnorm van Verdrag nr. 102 waren aldus duidelijk vastgelegd.

Maar de symmetrie met de IAO houdt daar niet op! Net als de grondwet van de IAO (oprichtingsakte van de IAO opgenomen in het Verdrag van Versailles van 1919), benadrukt de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in haar aanbeveling aan het comité van ministers de fundamentele bijdrage van de sociale zekerheid tot de verwezenlijking van sociale rechtvaardigheid.<sup>16</sup> Want, zo benadrukt de Parlementaire

(12) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 7, 2002.

(13) <https://pace.coe.int/en/files/14003/html> (tekst van aanbeveling nr. 28 aangenomen op 24 augustus 1950 door de Parlementaire Vergadering). Aangenomen op 24 augustus 1950 ter afsluiting van het debat over het verslag van de Commissie Sociale Zaken. Zie doc AS (2) 81 en zitting van 24 augustus 1950.

(14) [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805e3a95](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e3a95).

(15) Zie Morsa, M., *L'Organisation internationale du travail : aspects institutionnels et matériels à l'aune des défis sociaux*, préface Lyon-Caen, A., Anthémis, 2021 (in voorbereiding).

(16) Supiot, A., *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010.



Vergadering, “in een beschaafde natie vormt het de bescherming van het volk tegen tegenspoed. Het is ook het meest doeltreffende middel om armoede en ellende te bestrijden. [...] De Vergadering is ervan overtuigd dat een van de beste middelen om de vrede in Europa te handhaven, is dat alle naties zich onvermoeibaar inspannen om te voorzien in de vitale behoeften van werknemers en mensen met lage inkomens”.<sup>17</sup> Zij stelt vast dat de sociale zekerheid vandaag en gisteren één van de beste waarborgen van democratische instellingen tegen de gevaren van totalitaire dictaturen vormt. Net als de controleorganen van de IAO beschouwt de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa de sociale zekerheid als een internationaal mensenrecht en dus als een van de fundamentele vrijheden en rechten waarop elke mens aanspraak kan maken.<sup>18</sup> De Parlementaire Vergadering is van mening dat eenieder recht heeft op een levensstandaard die voldoende is om zijn gezondheid, zijn welzijn en die van zijn gezin te waarborgen, met name voor voeding, kleding, huisvesting, medische zorg en de noodzakelijke sociale diensten. Daartoe heeft eenieder recht op zekerheid in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, ouderdom, weduwnaar- of weduwschap of een ander verlies van bestaansmiddelen ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.

(17) Aanbeveling strekkende tot de invoering van een Europese Code inzake sociale zekerheid, bijlage-addendum bij Aanbeveling 28 van de Bundel van aanbevelingen en resoluties, deel 1, augustus 1950.

(18) Voor een grondig onderzoek van het mensenrechtenkader inzake sociale zekerheid, zie IAO, algemene studie van 2011. De universele erkenning van de sociale zekerheid als recht van eenieder die gebaseerd is op de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie werd bekrachtigd door de verwijzing naar het recht op sociale zekerheid in de Universele Verklaring van de rechten van de mens, 1948 (Universele Verklaring van de rechten van de mens, 1948, artikel 22 en 25), het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ICESCR), 1966, artikel 9. In 2007 heeft het Comité van de Verenigde Naties voor economische, sociale en culturele rechten (CESCR), dat verantwoordelijk is voor de follow-up van de uitvoering van het ICESCR door de ondertekenende staten, de verplichting van de staten om het recht op sociale zekerheid na te leven, te beschermen en ten uitvoer te leggen, verduidelijkt in zijn Algemene Opmerking nr. 19 (Het recht op sociale zekerheid (artikel 9 van het Pact), 4 feb. 2008, document E./C.12/GC/19, par. 43-51). Bij het definiëren van deze verplichtingen heeft het CESCR als bron van internationaal recht de IAO-normen inzake sociale zekerheid gebruikt die de staten de algemene verantwoordelijkheid toekennen voor het opzetten en beheren van het socialezekerheidsstelsel, en in vele andere internationale en regionale verdragen die de verplichtingen van staten specificeren om het recht op sociale zekerheid te eerbiedigen, te beschermen, na te komen en te waarborgen (waaronder, op mondiaal niveau: het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, 1965, artikel 5(e)(iv); het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen van 1979, artikel 11(1)(e), artikel 11(2)(b) en artikel 14(2)(c); het Verdrag inzake de rechten van het kind van 1989, artikel 26 en artikel 27(1); het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden van 1990, artikel 27 en artikel 54; en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van 2006, artikel 28; en, op regionaal niveau: Amerikaanse Verklaring van de Rechten en Plichten van de Mens, 1948; Aanvullend Protocol bij het Amerikaans Verdrag inzake de Rechten van de Mens op het gebied van Economische, Sociale en Culturele Rechten (“Protocol van San Salvador”), 1988; Afrikaans Handvest van de Rechten van de Mens en de Volkeren, 1981; Afrikaans Handvest inzake de Rechten en het Welzijn van het Kind, 1990; het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (Raad van Europa), 1950 en het Europees Sociaal Handvest, 1961, wat herzien is in 1996). Tegelijkertijd is het recht op sociale zekerheid gedefinieerd en geconcretiseerd in een samenhangend geheel van internationale en regionale wettelijke normen, waarbij de IAO een voortrekkersrol heeft gespeeld door haar verdragen en aanbevelingen inzake sociale zekerheid goed te keuren. Het normatieve corpus dat de Organisatie in de loop der jaren heeft ontwikkeld, heeft bijgedragen tot de totstandkoming van een internationaal socialezekerheidsrecht, dat een solide juridische grondslag geeft aan het mensenrecht op sociale zekerheid en de nationale socialezekerheidsstelsels aan de rechtsstaat heeft onderworpen (Overzichtsstudie van 2011, par. 15). De interacties tussen het internationaal socialezekerheidsrecht en het internationaal mensenrechtenrecht hebben gediend als motor voor de geleidelijke ontwikkeling van de sociale zekerheid in de wereld, door deze rechten te laten steunen op minimale beschermingsnormen (*Ibid.*, par. 158 en 159).

### 3. VERBAND MET ANDERE INTERNATIONALE INSTRUMENTEN

#### 3.1. LINK MET VERDRAG 102 INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE

##### 3.1.1. Het IAO-verdrag nr. 102 (minimumnorm) als model voor de uitwerking van de Europese Code inzake sociale zekerheid

Twee jaar nadat de opdracht werd gegeven voor het ontwerp van de Code, kwam binnen de Internationale Arbeidsorganisatie Verdrag nr. 102 tot stand. Dit verdrag bepaalt minimumstandaarden voor de negen klassieke takken van de sociale zekerheid.<sup>19</sup> Wanneer we het verdrag vergelijken met de Code, zien we zeer veel gelijkenissen. Dit is niet meer dan normaal, gelet op de aanbeveling van de Parlementaire Vergadering waar men reeds duidelijk maakt dat een samenwerking met de Internationale Arbeidsorganisatie nodig is en dat de documenten van de organisatie als basis voor de Code zouden dienen.<sup>20</sup> Het comité van Ministers besliste dan ook dat Verdrag nr. 102 als model moest dienen voor de Europese Code inzake Sociale Zekerheid.

Hoewel de Code en Verdrag nr. 102 veel gelijkenissen vertonen, zijn er ook belangrijke verschillen op te merken. De bedoeling van de Code was om een hoger niveau van sociale zekerheid als minimum op te leggen dan hetgeen Verdrag nr. 102 voorziet.<sup>21</sup> Toch is er een duidelijke link tussen de Code en de Internationale Arbeidsorganisatie. Deze link komt duidelijk naar boven in de toezichtsprocedure<sup>22</sup>, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het Comité van Deskundigen voor de Toepassing van Verdragen en Aanbevelingen van de IAO.

Verdrag nr. 102 blijft het enige internationale instrument dat een systemische benadering van de sociale zekerheid voorstelt: het geeft de staat de algemene verantwoordelijkheid om een systeem in te voeren en te handhaven dat de bescherming van zijn bevolking waarborgt in een reeks situaties die zich in de loop van een leven kunnen voordoen, ook wanneer deze voortvloeien uit systemische schokken, door te verwijzen naar fundamentele beginselen en kwalitatieve en kwantitatieve drempels en door middel van bijdragende en niet-bijdragende mechanismen. Deze situaties omvatten de behoeften aan gezondheidszorg en inkomenszekerheid in geval van ziekte, werkloosheid, ouderdom, arbeidsletsel, moederschap, invaliditeit en overlijden van de kostwinner, alsmede die van gezinnen met kinderen. Verdrag nr. 102, dat de belangrijkste beginselen vastlegt die van toepassing zijn op het bestuur en de financiering van de betrokken instellingen, wordt aangevuld met meer geavanceerde normen die

(19) Dit zijn dezelfde takken als deze in de Code.

(20) "The Assembly is of the opinion that this Code should be prepared as a Convention by the Council of Europe, in collaboration with the ILO, whose documentation must be used as the basis for all the work in this field of the Council of Europe."

(21) Dit wordt vermeld in de Preambule Europese Code inzake Sociale Zekerheid, maar werd onder andere ook reeds duidelijk toen de Code nog in ontwerp was ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805e3691](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e3691)).

(22) Deze wordt later in detail uiteengezet.

hogere beschermingsniveaus voor al deze situaties vaststellen (met uitzondering van de gezinsbijslagen)<sup>23</sup> en met normen voor de situatie van migrerende werknemers<sup>24</sup>.

### 3.1.2. Verdrag nr. 102 versus Europese Code inzake sociale zekerheid

Om het belang en de draagwijdte van de Europese Code inzake sociale zekerheid en het aanvullend protocol beter te kunnen duiden, is een vergelijking tussen deze instrumenten en Verdrag nr. 102 van de Internationale Arbeidsconferentie van essentieel belang.

Het toepassingsgebied *ratione materiae* van Verdrag nr. 102 en van de Europese Code is identiek: het omvat de negen erkende takken van de sociale zekerheid, namelijk geneeskundige verzorging, ziekte-uitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, ouderdomspensioenen, uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, gezinsbijslag, moederschapszorg, uitkeringen bij invaliditeit, uitkeringen aan nabestaanden.

Het toepassingsgebied *ratione personae* van de twee internationale instrumenten is uitgedrukt in statistische termen, waardoor rekening kan worden gehouden met het bestaan van uiteenlopende nationale stelsels. Sommige nationale wetgevingen bepalen immers dat een socialezekerheidsstelsel alleen van toepassing is op werknemers of op de gehele beroepsbevolking, terwijl andere landen stelsels hebben opgezet voor alle personen die op hun grondgebied wonen en slechts over bescheiden middelen beschikken.

In beide instrumenten wordt een percentage van de bevolking vastgesteld dat moet worden beschermd. Voor de meeste takken van de sociale zekerheid wordt dit percentage voor de drie bovenvermelde stelsels als volgt vastgesteld:

- ofwel 50% van alle werknemers;
- ofwel 20% van alle ingezetenen;
- ofwel alle inwoners van wie de bestaansmiddelen bepaalde grenzen niet overschrijden.

Wat de berekening van de sociale uitkeringen betreft, laten de twee instrumenten de landen de vrije keuze tussen de drie beginselen die doorgaans voor de berekening van de uitkeringen worden gehanteerd. Deze moeten minstens gelijk zijn:

- ofwel aan een percentage van het loon dat de betrokkene verdiende voordat de gebeurtenis plaatsvond;
- ofwel aan een percentage van het loon van de volwassen arbeidskracht;
- ofwel aan een bedrag dat voldoende is om de betrokkene en zijn gezin in behoorlijke omstandigheden te laten leven.

(23) Verdrag (nr. 121) betreffende de uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, 1964 [tabel I gewijzigd in 1980]; Verdrag (nr. 128) betreffende de uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom en nabestaanden, 1967; Verdrag (nr. 130) betreffende geneeskundige verzorging en ziekte-uitkeringen, 1969; Verdrag (nr. 168) betreffende de bevordering van de werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid, 1988; Verdrag (nr. 183) betreffende de bescherming van het moederschap, 2000; en aanverwante aanbevelingen.

(24) Verdrag (nr. 118) betreffende de gelijke behandeling (sociale zekerheid), 1962; Verdrag (nr. 157) betreffende de bescherming van de rechten inzake sociale zekerheid, 1982 en bijbehorende aanbeveling.

Beide instrumenten stellen het minimumbedrag van de uitkering vast voor een standaardbegunstigde, die in de meeste gevallen een man is met een echtgenote en twee kinderen ten laste. Ze geven bovendien nauwkeurige aanwijzingen over de keuze van deze standaardbegunstigde. De aldus vastgestelde percentages zijn dezelfde in Verdrag nr. 102 en in de Europese Code.

Wat is dan het wezenlijke verschil tussen Verdrag nr. 102 en de Europese Code en in hoeverre stelt het instrument van de Raad van Europa een hogere norm voor sociale zekerheid voor? Het wezenlijke verschil ligt in het feit – dat niet mag worden genegeerd – dat Verdrag nr. 102, dat zich richt tot alle leden van de Internationale Arbeidsorganisatie, een lage minimumnorm vastlegt die het niet mogelijk maakt zich een juist beeld te vormen van het socialezekerheidsstelsel in zijn geheel. Verdrag nr. 102 kan immers door een land worden bekrachtigd wanneer het in drie van de negen takken van de sociale zekerheid de minimumnorm bereikt. Voor het overige wordt aan elk van deze takken dezelfde waarde toegekend. In termen van punten betekent dit dat een land 3 van de 9 punten moet halen om Verdrag nr. 102 te kunnen aannemen.

De Europese Code wijkt op de volgende twee punten af van Verdrag nr. 102:

- aan de verschillende takken wordt niet dezelfde waarde toegekend: de tak “ouderdomsuitkeringen” telt voor drie punten, de tak “ziekte-uitkeringen” telt voor twee punten en de zeven andere takken voor één punt; deze takken samen vertegenwoordigen dus in totaal twaalf punten; deze punten worden toegekend naargelang de omvang van de financiële last die uit de toepassing van elke tak voortvloeit;
- bovendien moet elk land dat voornemens is de Code te bekrachtigen zes van de twaalf punten behalen, hoewel drie van de negen punten voldoende waren voor de bekrachtiging van Verdrag nr. 102.

De bekrachtiging van de Code door een land betekent dus niet alleen dat de sociale zekerheid in dat land een bepaald niveau heeft bereikt, maar geeft ook aanwijzingen betreffende de lasten die voortvloeien uit het bestaande socialezekerheidsstelsel.

### **3.2. LINK MET HET EUROPEES SOCIAAL HANDVEST**

#### **3.2.1. Het recht op sociale zekerheid volgens het sociaal handvest en de naleving van de minimumnormen van de Europese Code inzake sociale zekerheid**

Voordat de Code tot stand kwam, werd het Europees Sociaal Handvest (ESH) aangenomen dat voorziet in socio-economische rechten.<sup>25</sup> Het ESH heeft tot doel de sociale doelstellingen vast te stellen die de leden zullen trachten te verwezenlijken, en richting te geven aan het optreden van de Raad op sociaal gebied. Dit handvest zou (volgens de oprichters ervan) op dit vlak “de tegenhanger van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden vormen”<sup>26</sup> en sommige auteurs zien er zelfs een sociale grondwet voor Europa in<sup>27</sup>.

(25) Het Europees Sociaal Handvest werd namelijk aangenomen in 1961.

(26) Mededeling van het comité van ministers, doc. 238, 20 mei 1954.

(27) De Schutter, O. (red), *The European Social Charter: A social constitution for Europe – La Charte sociale européenne : une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, 192 p., 2010.

Artikel 12 van het ESH voorziet in een recht op sociale zekerheid. Wanneer lidstaten artikel 12 van het ESH accepteren, moeten ze bewijzen dat het niveau van de sociale zekerheid minstens de minimumstandaarden van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid bereikt.<sup>28</sup> Op deze manier zullen lidstaten bij het tekenen van het Europees Sociaal Handvest indirect ook de Code accepteren.<sup>29</sup>

Aangezien beide instrumenten nauw met elkaar verbonden zijn, moet de draagwijdte van artikel 12 van het sociaal handvest worden verduidelijkt.

### 3.2.2. Het recht op sociale zekerheid: artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest

#### 3.2.2.1. Definitie

Artikel 12§1 van het ESH garandeert het recht op sociale zekerheid aan werknemers, met inbegrip van zelfstandigen, en hun rechthebbenden.<sup>30</sup> Daartoe moeten de verdragsluitende staten een socialezekerheidsstelsel opzetten dat in de wet is vastgelegd en in de praktijk functioneert. Het onderscheid tussen socialezekerheidsuitkeringen en andere uitkeringen, waaronder sociale bijstandsuitkeringen, is ingewikkeld. Om te bepalen welke uitkeringen socialezekerheidsuitkeringen (artikel 12 WSG) en welke sociale bijstandsuitkeringen (artikel 13 WSG) zijn, houdt het comité rekening met het doel en de voorwaarden voor het recht op de betrokken uitkering. In het geval van socialezekerheidsuitkeringen gaat het om uitkeringen die worden toegekend wanneer zich een risico voordoet, maar die niet bedoeld zijn ter compensatie van een eventuele toestand van behoefte die uit het risico zelf zou kunnen voortvloeien.<sup>31 32</sup> De sociale zekerheid – die zowel universele stelsels als op het beroep gebaseerde en algemene stelsels betreft – omvat in de zin van artikel 12 ESC op premie- of bijdragebetaling berustende, niet op premie- of bijdragebetaling berustende en gemengde uitkeringen, die gekoppeld zijn aan het optreden van bepaalde risico's, maar die niet bedoeld zijn ter compensatie van een toestand van behoefte die uit het risico zelf zou kunnen voortvloeien.<sup>33</sup>

#### 3.2.2.2. Materiële en persoonlijke werkingsfeer

Er is sprake van een socialezekerheidsstelsel in de zin van artikel 12§1, ESC wanneer het voldoet aan de volgende criteria:<sup>34</sup>

- het aantal gedekte risico's: het socialezekerheidsstelsel moet de traditionele risico's dekken: geneeskundige verzorging, ziekte-uitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, ouderdomspensioenen, uitkeringen bij arbeidsongevallen, gezinsbijslagen en moederschapsuitkeringen;<sup>35 36</sup>

(28) In het Europees Sociaal Handvest van 1961 wordt verwezen naar de standaarden van Verdrag nr. 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie, aangezien de Code in 1961 nog niet bestond. In het herziene Europees Sociaal Handvest wordt wel verwezen naar de Europese Code inzake Sociale Zekerheid.

(29) Schoukens, P., Instruments of the Council of Europe and interpretation problems, in Pennings, F. (ed.), *International Social Security Standards*, Antwerpen, Intersentia, p. 75, 2008.

(30) Conclusions XIV-1 (1998), Ierland.

(31) Interpretatieve opmerking over artikel 12 en 13, Conclusions XIII-4.

(32) Finnish Society of Social Rights c. Finland, Complaint No. 108/2014, §27, Decision on the merits of 4 December 2016, klacht nr. 108/2014, besluit ten gronde van 4 december 2016, §27.

(33) Conclusions XIII-4 (1996), Interpretatieve opmerking over artikel 12.

(34) Conclusions XVI-1 (2002), Interpretatieve opmerking over artikel 12.

(35) Conclusions 2006, Bulgarije.

(36) Conclusions 2013, Georgië.

- de persoonlijke werkings sfeer: een significant percentage van de bevolking moet gedekt zijn door het socialezekerheidsstelsel voor wat betreft de ziektekostenverzekering<sup>37</sup> en de gezinsbijslag. De dekking van de gezondheidszorg moet verder gaan dan de arbeidsbetrekkingen. Het stelsel moet een aanzienlijk percentage van de beroepsbevolking dekken voor wat betreft ziekte-, moederschaps- en werkloosheidsuitkeringen, pensioenen en uitkeringen bij arbeidsongevallen of beroepsziekten;
- financiering: het stelsel moet collectief gefinancierd worden, d.w.z. door werkgevers- en werknemersbijdragen en/of door de staatsbegroting. Wanneer het systeem wordt gefinancierd uit belastingen (of uit begrotingsmiddelen) moet de dekking ervan, in termen van beschermde personen, gebaseerd zijn op het non-discriminatiebeginsel, zonder vooruit te lopen op de voorwaarden voor het openen van rechten (middelen criterium, enz.). Het principe van de collectieve financiering is een fundamenteel kenmerk van een socialezekerheidsstelsel in het licht van artikel 12 van het Handvest, omdat het zorgt voor een billijke en economisch rechtvaardige verdeling van de risico's tussen de leden van de gemeenschap, ook tussen de werkgevers, en bijdraagt tot het vermijden van discriminatie ten aanzien van kwetsbare categorieën van werknemers.<sup>38</sup>

### 3.2.2.3. Socialezekerheidsuitkeringen en passende aard van deze uitkeringen

Het socialezekerheidsstelsel moet ook een daadwerkelijk recht op sociale zekerheid garanderen voor alle uitkeringen waarin elke tak voorziet.<sup>39</sup> Volgens artikel 12§1 van het ESH moet, wanneer sociale uitkeringen worden betaald ter vervanging van een inkomen, het bedrag daarvan in een redelijke verhouding staan tot het eerder ontvangen loon en mag het niet lager zijn dan de armoededrempel, die is vastgesteld op 50% van het aangepaste mediane inkomen en is berekend op basis van de Eurostat-armoededrempel. Indien de uitkering in kwestie echter tussen 40% en 50% van het aangepaste mediane inkomen, zoals hierboven gedefinieerd, ligt, worden andere uitkeringen, waaronder sociale bijstand, in aanmerking genomen.<sup>40</sup> Wanneer het niveau van de uitkering lager is dan 40% van het aangepaste mediane inkomen, is het duidelijk ontoereikend en kan de cumulatie ervan met andere uitkeringen de situatie dus niet in overeenstemming brengen met artikel 12§1 van het ESH.<sup>41 42 43</sup>

Werkloosheidsuitkeringen moeten ook voldoen aan specifieke voorwaarden om in overeenstemming te zijn met artikel 12§1 van het ESH: hun uitkeringsduur mag niet te kort zijn.<sup>44</sup> Er moet een redelijke aanloopperiode zijn waarin de werkloze een baan kan weigeren die niet overeenkomt met zijn vroegere beroep en kwalificaties zonder

(37) Conclusies 2013, Bulgarije.

(38) Conclusie 2006, Nederland.

(39) Conclusies XIII-4 (1996), Interpretatieve opmerking over artikel 12.

(40) Conclusies 2013, Hongarije.

(41) Conclusies 2013, Oostenrijk.

(42) Conclusies 2013, Finland.

(43) Finnish Society of Social Rights t. Finland, klacht nr. 88/2012, besluit ten gronde van 9 september 2014, §59-63.

(44) Conclusies 2006, Malta.

het recht op een werkloosheidsuitkering te verliezen.<sup>45</sup> In sommige gevallen en onder bepaalde omstandigheden kan het verlies van een werkloosheidsuitkering als gevolg van de weigering van een jobaanbieding indirect een beperking van de vrijheid om te werken inhouden, zodat de situatie aan artikel 1§2 moet worden getoetst.<sup>46</sup> Artikel 1§2 heeft echter betrekking op de situatie die zich voordoet na de redelijke aanloopperiode en artikel 12§1 op de situatie die zich voordoet tijdens diezelfde periode.

De koppeling van de toekenning van uitkeringen bij ziekte aan de aard en de oorsprong van de aandoening is een strafmaatregel die niet kan worden gerechtvaardigd en een discriminatie in de zin van artikel E (gezondheidstoestand) vormt, wat niet in overeenstemming is met het Handvest.<sup>47</sup> Het bestaan van de takken moederschap en gezin wordt in aanmerking genomen in het licht van artikel 12§1 van het ESH, maar de werkingsfeer en het niveau van deze uitkeringen worden respectievelijk onderzocht in het kader van de artikelen 8 en 16 van het ESH.

**3.2.2.4. Teneinde de daadwerkelijke uitoefening van het recht op sociale zekerheid te waarborgen, verbinden de partijen zich ertoe het socialezekerheidsstelsel op een bevredigend niveau te handhaven dat ten minste gelijk is aan het niveau dat nodig is voor de bekrachtiging van de Europese Code inzake sociale zekerheid**

Paragraaf 2 van artikel 12 van het ESH verplicht de verdragsstaten een socialezekerheidsstelsel in te voeren en te handhaven dat ten minste gelijkwaardig is aan het minimumniveau dat vereist is voor de bekrachtiging van de Europese Code inzake sociale zekerheid. Dit vereist de aanvaarding van een groter aantal onderdelen dan Verdrag nr. 102 van de IAO; zes van de negen risico's moeten worden aanvaard, maar sommige takken tellen voor meer dan één onderdeel: medische zorg telt voor twee onderdelen en ouderdom voor drie. Elke tak voorziet in minimumniveaus van persoonlijke dekking en uitkeringen. Voor de verdragsstaten die de Europese Code inzake sociale zekerheid hebben bekrachtigd, houdt de beoordeling van de overeenstemming met deze paragraaf rekening met de resoluties van het Comité van Ministers betreffende de Code (die op hun beurt berusten op de beoordeling van de Commissie van Deskundigen van de IAO en van het Regeringscomité van het Europees Sociaal Handvest en de Europese Code inzake sociale zekerheid). Niet-naleving van de Code leidt tot een conclusie van niet-naleving van artikel 12§2 van het ESC wanneer de staat niet voldoet aan de minimumonderdelen die nodig zijn voor bekrachtiging<sup>48</sup>. Wanneer de betrokken staat de Code niet heeft bekrachtigd, wordt het socialezekerheidsstelsel geëvalueerd om te beslissen of de situatie in overeenstemming is met artikel 12§2 van het ESH.<sup>49</sup> Om te onderzoeken of het socialezekerheidsstelsel minstens gelijk is aan het niveau dat nodig is voor de bekrachtiging van de Code, moet nauwkeurige informatie worden verstrekt betreffende de gedekte takken, de persoonlijke werkingsfeer en het niveau van de verstrekte uitkeringen.

(45) Conclusies XVIII-1 (2006), Duitsland.

(46) Conclusies 2012, Interpretatieve opmerking over artikel 1§2.

(47) Republiek Slowakije 2013.

(48) Conclusies 2006, Italië.

(49) Conclusies XIV-1 (1998), Finland.

### **3.2.2.5. Teneinde de daadwerkelijke uitoefening van het recht op sociale zekerheid te waarborgen, verbinden de partijen zich ertoe te streven naar een geleidelijke verhoging van het niveau van de sociale zekerheid**

Artikel 12§3 van het ESH verplicht de verdragsstaten hun socialezekerheidsstelsel te verbeteren. Een positieve ontwikkeling kan in overeenstemming blijken met artikel 12§3, zelfs indien het socialezekerheidsstelsel niet de vereiste niveaus heeft bereikt in het kader van de eerste twee paragrafen van artikel 12 of deze twee paragrafen niet worden aanvaard.<sup>50</sup> Voorbeelden van verbeteringen zijn de uitbreiding van de stelsels, de dekking van nieuwe risico's of de verhoging van de uitkeringen.<sup>51 52</sup>

Een restrictieve evolutie van het socialezekerheidsstelsel is niet automatisch in strijd met artikel 12§3 van het ESH. Bij de beoordeling van de situatie wordt rekening gehouden met de volgende criteria<sup>53</sup>:

- de inhoud van de wijzigingen (toepassingsgebied, toekenningsvoorwaarden van de uitkeringen, hoogte van de uitkering, duur van de uitkering, enz.);
- de redenen voor de wijzigingen en het kader van het sociaal en economisch beleid waarin ze kaderen;
- de omvang van de wijzigingen (de categorieën en het aantal getroffen personen, het bedrag van de uitkeringen voor en na de wijziging);
- de noodzaak van de hervorming en de geschiktheid ervan in het licht van de situatie die eraan ten grondslag ligt (nagestreefde doelstellingen);
- bijstandsmaatregelen voor degenen die als gevolg van de veranderingen in nood verkeren (deze informatie kan worden verstrekt op grond van artikel 13 van het ESH);
- de resultaten van de wijzigingen.

Zelfs wanneer specifieke restrictieve maatregelen als zodanig in overeenstemming zijn met het Handvest, kan het cumulatieve effect ervan een schending vormen van artikel 12§3 van het ESH.<sup>54</sup> Sanering van de overheidsfinanciën kan een noodzakelijk middel zijn om bij te dragen tot het behoud en de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel. Door de nauwe banden tussen economie en sociale rechten was het nastreven van economische doelstellingen niet onvereenigbaar met artikel 12 van het ESH.<sup>55</sup> Geen enkele evolutie mag echter afbreuk doen aan de daadwerkelijke sociale bescherming van alle leden van de samenleving tegen sociale en economische risico's en het socialezekerheidsstelsel tot een louter minimale bijstandsregeling

(50) Conclusies 2009, Interpretatieve opmerking over artikel 12§3.

(51) Conclusies 2013, Georgië.

(52) Finnish Society of Social Rights t. Finland, klacht nr. 88/2012, besluit ten gronde van 9 september 2014, §84.

(53) Conclusies XVI-1 (2002), Interpretatieve opmerking over artikel 12§3.

(54) Klacht nr. 76/2012 Federatie van gepensioneerden IKA-ETAM tegen Griekenland, besluit ten gronde van 7 december 2012 (§78-83).

(55) Federatie van gepensioneerde werknemers van Griekenland (IKA-ETAM) tegen Griekenland, klacht nr. 76/2012, besluit ten gronde van 7 december 2012, §71.



maken.<sup>56 57</sup> Bijgevolg moet bij elke wijziging van het socialezekerheidsstelsel worden gezorgd voor het behoud van een voldoende uitgebreid verplicht basisstelsel.<sup>58 59</sup>

**3.2.2.6. Teneinde de daadwerkelijke uitoefening van het recht op sociale zekerheid te waarborgen, verbinden de partijen zich ertoe maatregelen te nemen door het sluiten van passende bilaterale of multilaterale overeenkomsten of met andere middelen**

Krachtens artikel 12§4 van het ESH om de daadwerkelijke uitoefening van het recht op sociale zekerheid te verzekeren, verbinden de partijen zich ertoe om, door het sluiten van passende bilaterale of multilaterale overeenkomsten of andere middelen, en onder voorbehoud van de voorwaarden vastgelegd in deze overeenkomsten, maatregelen te nemen om de gelijke behandeling te verzekeren tussen de onderdanen van elk van de partijen en de onderdanen van de andere partijen met betrekking tot de rechten op sociale zekerheid, met inbegrip van het behoud van de voordelen toegekend door de socialezekerheidswetgevingen, ongeacht het eventuele verkeer van de beschermde personen tussen de grondgebieden van de partijen<sup>60</sup>, en om de toekenning, het behoud en het herstel van de rechten op sociale zekerheid mogelijk te maken door middel van bijvoorbeeld het samentellen van de tijdvakken van verzekering of tewerkstelling, vervuld overeenkomstig de wetgeving van elk van de partijen.<sup>61</sup>

#### 4. **PROTOCOL EN HERZIENE VERSIE CODE**

Wanneer de Code in 1964 werd aangenomen, werd op hetzelfde moment ook een Protocol bij deze Code aangenomen (deze is ook in werking getreden op 17 maart 1968). Het is mogelijk voor staten om enkel de Code te ratificeren en niet het Protocol, maar het is niet mogelijk om enkel het Protocol te ratificeren (zonder de Code). Voor de ratificatie van de Code is vereist dat de staten minstens acht risico's aannemen (waarbij de medische verzorging voor twee telt en het ouderdomsrisico voor drie). Als alternatieve ratificatie is het ook mogelijk dat men zes risico's aanneemt, waarbij elk risico even zwaar weegt.

Het Protocol verhoogt de minimumstandaarden die voorzien werden door de Code. Het Protocol overloopt in feite de volledige Code en stelt welke delen van de Code moeten veranderd worden en wat de nieuwe tekst is voor dit deel. Een belangrijke manier waarop het Protocol de minimumstandaarden van de Code verhoogt, is door het wijzigen van definities waardoor meer personen onder de bescherming vallen. Daarnaast wordt ook het minimale beschermingsniveau verhoogd. Aangezien alle door het Protocol voorgeschreven percentages in de Belgische wettelijke

(56) Conclusies XIV-1, Interpretatieve opmerking over artikel 12.

(57) Finnish Society of Social Rights v. Finland, klacht nr. 88/2012, besluit ten gronde van 9 september 2014, §85-86.

(58) Conclusies XIV-1, Interpretatieve opmerking over artikel 12.

(59) Conclusies 2013, Litouwen.

(60) De woorden "en onder voorbehoud van de voorwaarden vastgelegd in deze overeenkomsten" in de inleiding tot deze paragraaf worden geacht te betekenen dat, met betrekking tot de uitkeringen die bestaan onafhankelijk van een bijdrageregeling, een partij de vervulling van een voorgeschreven tijdvak van verblijf kan eisen alvorens deze uitkeringen toe te kennen aan onderdanen van andere partijen.

(61) Swiatkowski, A. M., *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International, 416 p., 2007.

socializekerheidsstelsels werden overschreden, had België geen moeite om het Protocol aan te nemen.<sup>62</sup>

Kort na de inwerkingtreding van de Code (en het Protocol) stelde het Comité van Experts inzake Sociale Zekerheid vast dat deze instrumenten in feite verouderd waren<sup>63</sup>, gelet op de belangrijke veranderingen inzake levensstijl en nieuwe ontwikkelingen in de sociale wereld die nog niet in de Code waren opgenomen<sup>64</sup>. In 1990 werd de Herzene Europese Code inzake Sociale Zekerheid goedgekeurd en geopend voor ondertekening. Voor de inwerkingtreding is de ratificatie van minstens twee staten vereist, maar op datum van dit schrijven heeft slechts één lidstaat de herziene Code geratificeerd.<sup>65</sup> Dit betekent dus het instrument vandaag nog niet inwerking is getreden.

## **5. DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID: EEN SYSTEEM VAN INWERKINGTREDING IN DELEN, DAT EEN GELEIDELIJKE EVOLUTIE VAN DE SOCIALEZEKERHEIDSSTELSELS MOGELIJK MAAKT**

### **5.1. GELEIDELIJKE INWERKINGTREDING VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID**

Om een geleidelijke aanpassing van de nationale socializekerheidsstelsels aan de door de Raad van Europa vastgestelde normen mogelijk te maken, voorziet de Europese Code in een gedifferentieerd en progressief uitvoeringsmechanisme, zoals dat voor het Europees Sociaal Handvest werd beproefd.

De verdragsluitende staten zijn niet verplicht alle bepalingen van het verdrag en van het protocol te aanvaarden. Zij kunnen kiezen welke verplichtingen zij zullen toepassen, mits het aantal aanvaarde verplichtingen gelijk is aan een minimum. Zo bepaalt artikel 2 – in de eerste paragraaf – de verbintenissen van de staten als volgt; elke verdragsluitende partij zal het volgende toepassen:

- deel I;
- ten minste zes van de delen II tot en met X, met dien verstande dat deel II (geneeskundige verzorging) voor twee telt en deel V (ouderdomsuitkeringen) voor drie delen;
- de overeenkomstige bepalingen van de delen XI en XII; en deel XIII.

De bekrachtiging van het protocol – hetgeen overeenkomt met een hoger verbintenisniveau – vereist de tenuitvoerlegging van niet zes, maar acht van de delen II tot en met X. Toch moet hier nog iets worden gezegd over het toezicht op de tenuitvoerlegging van het verdrag, dat noodzakelijk is voor deze internationale instrumenten die als doel hebben een minimumniveau van rechten vast te stellen dat

(62) Kamer van Volksvertegenwoordigers, Zitting 1966-1967, Doc. 337/1, Wetsontwerp houdende goedkeuring van de Europese Code inzake sociale zekerheid (bijlage en addenda) en van het protocol bij de Europese Code inzake sociale zekerheid en addendum.

(63) Nickless, J., *Short Guide*, 12.

(64) <https://pace.coe.int/en/files/13880/html>.

(65) Nederland heeft de Herzene Europese Code inzake Sociale Zekerheid op 22 december 2009 geratificeerd.

door de verdragsluitende staten moet worden gewaarborgd. Zonder te voorzien in een specifiek controleorgaan en een specifieke controleprocedure, zoals het geval is voor het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens of het Europees Sociaal Handvest, voorziet de Europese Code eenvoudigweg in controle door de bestaande organen van de Raad van Europa – op basis van periodieke verslagen van elke lidstaat – met de medewerking van de Internationale Arbeidsorganisatie.

## **5.2. HUIDIGE STAND VAN DE ONDERTEKENING EN BEKRACHTIGING VAN DE CODE EN HET PROTOCOL**

Tot nu toe hebben 27 landen dit internationale verdrag ondertekend en 21 landen hebben het bekrachtigd.<sup>66</sup> Slechts zeven lidstaten hebben het protocol bekrachtigd. De bekrachtiging door België van de Europese Code inzake sociale zekerheid en van het protocol bij de Europese Code inzake sociale zekerheid moet aldus worden uitgelegd dat België alle uit de Code voortvloeiende verplichtingen aanvaardt, met name die van de delen II tot en met X, en dat het geen gebruik maakt van de bepalingen van artikel 2§2, zoals gewijzigd door het protocol.

## **6. ANALYSE VAN DE BEPALINGEN VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID**

### **6.1. WERKINGSSFEER**

De code bestaat in essentie uit vier grote delen, namelijk de algemene bepalingen<sup>67</sup>, de minimumstandaarden voor de negen sociale risico's<sup>68</sup>, technische regels omtrent de bepaling van de hoogte van de uitkeringen<sup>69</sup> en als laatste enkele gemeenschappelijke en concluderende bepalingen<sup>70</sup>.

(66) <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/199/signatures?module=signatures-by-treaty&camp;tratynum=048>.

(67) Deel I.

(68) Deel II t.e.m. deel X.

(69) Deel XI.

(70) Deel XII t.e.m. deel XIII.

### 6.1.1. Algemene bepalingen

Artikel 1 van de Code bepaalt de definities voor de termen die gebruikt worden doorheen de code.<sup>71</sup> Verder wordt in het eerste hoofdstuk de rectificatieprocedure verduidelijkt. De Code kan worden gezien als een soort keuzemenu, de partijen moeten niet de volledige code aanvaarden, maar moeten minstens bepaalde hoofdstukken aanvaarden. Artikel 2 stelt welke hoofdstukken een partij minimaal moet aanvaarden<sup>72</sup>, namelijk:

- de algemene bepalingen (Hoofdstuk I);
- minstens 6 sociale risico's (Hoofdstuk II t.e.m. Hoofdstuk X), waarbij Hoofdstuk II (geneeskundige verzorging) als twee delen telt en Hoofdstuk V (ouderdomsuitkering) als drie delen;
- de relevante bepalingen van de standaarden inzake periodieke betalingen (Hoofdstuk XI) en de gemeenschappelijke bepalingen (Hoofdstuk XII);
- Hoofdstuk XIII.

Naast de basisprocedure van artikel 2, paragraaf 1 is er ook nog een alternatief voorzien in de tweede paragraaf van dit artikel, waarbij enkel de minimumstandaarden van drie risico's moeten worden aangenomen, op voorwaarde dat minstens één van volgende risico's bij deze drie zit:

- werkloosheidsuitkering (Hoofdstuk IV);
- ouderdomsuitkering (Hoofdstuk V);

(71) Wat de belangrijkste definities betreft, dient derhalve het volgende te worden opgemerkt:

- de term "voorgescreven" verwijst volgens de interpretatie van de toezichthoudende instanties van de Europese Code inzake sociale zekerheid niet alleen naar het in wetten neergelegde recht, maar omvat ook andere rechtsbronnen, zoals het gewoonterecht en de rechtspraak;
- de term "ingezetene" verwijst naar het begrip "gewoonlijk ingezetene" zoals gebruikt in de (herziene) Code en wordt bepaald door de nationale wetgeving;
- de term "wachtijd". Deze definitie is opgenomen in de Europese Code inzake sociale zekerheid in artikel 1.i, met uitzondering van de verduidelijking aan het einde van de tekst: "voor de opening van het recht op uitkeringen". Onder wachtijd wordt derhalve verstaan een periode waarvan de voltooiing een voorwaarde is voor de opening van het recht op uitkeringen. Dit begrip van wachtijd heeft geen betrekking op de periodes die in aanmerking worden genomen voor de berekening van de uitkeringen;
- de term "langstlevende echtgenoot". De Europese Code inzake sociale zekerheid definieert de term "weduwe"; aangezien discriminatie op grond van geslacht zoveel mogelijk uit de (herziene) Code is verdwenen, verwijst de term "langstlevende echtgenoot" zowel naar de weduwnaar als naar de weduwe. Bovendien verstaat lid g onder "langstlevende echtgenoot" de echtgenoot die ten laste was van de overledene in de zin van lid f;
- de Code inzake sociale zekerheid bevat daarentegen geen definitie van de term "wetgeving", in tegenstelling tot de herziene Code. Dit is waarschijnlijk te verklaren door het feit dat de Code gebaseerd is op het model van verdrag 102 (IAO) en niet op de daaropvolgende verdragen. Een dergelijke definitie lijkt ons echter ook nuttig met het oog op de toepassing van de Code. De term "wetgeving" wordt gebruikt in de artikelen 1 a. van de IAO-verdragen 121, 128 en 130. De term "wetgeving" moet in zeer ruime zin worden opgevat en heeft betrekking op alle wetgeving, ongeacht de nationale kwalificatie, die bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Code;
- de term "ten laste" is niet opgenomen in de Europese Code inzake sociale zekerheid, maar is opgesteld op basis van de artikelen 1.e. van de verdragen nr. 128 en 130 en 1 d. van het IAO-verdrag nr. 121. De bedoelde afhankelijkheid is van financiële aard en behoeft niet te worden bewezen: zij wordt vermoed en dus de facto erkend. Het bepalen van de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder een afhankelijkheid kan worden vermoed, komt uitsluitend toe aan de nationale wetgevingen;
- de term "kind" verwijst naar een kind onder de leeftijd waarop de leerplicht eindigt of een kind jonger dan 15 jaar, afhankelijk van wat voorgeschreven is.

(72) Staten zijn uiteraard vrij om meer dan dit minimum te aanvaarden.

- uitkeringen bij arbeidsongevallen (Hoofdstuk VI);
- invaliditeitsuitkeringen (Hoofdstuk IX);
- overlevingspensioen (Hoofdstuk X).

Om van deze procedure gebruik te maken, moet de staat wel bewijzen dat zijn socialezekerheidswetgeving van hetzelfde niveau is als één van de combinaties van de normale procedure. Daarnaast moet de staat ook het bewijs leveren dat de drie gekozen risico's verder gaan dan de standaarden die de Code oplegt op vlak van het aantal personen dat gedekt is of de hoogte van de uitkering, én dat het niveau van bescherming voor deze risico's hoger is dan de standaarden van de Code doordat de staat bijkomende diensten aanbiedt die voorzien zijn in Addendum 2 van de Code. Wanneer een staat de alternatieve procedure wenst te gebruiken, zal zij hiervoor eerst toestemming moeten krijgen van de Raad van Europa.

### **6.1.2. De minimumstandaarden**

Het tweede deel van de Code bevat de uiteenzetting van de minimumstandaarden voor de negen sociale risico's. Bij elk sociaal risico wordt eenzelfde structuur gebruikt. Eerst wordt een definitie gegeven van het risico waardoor het materieel toepassingsgebied duidelijk wordt. Daarna wordt bepaald wat het personeel toepassingsgebied is van het risico, waarbij wordt gesteld welk deel van de bevolking minimaal moet gedekt zijn voor het risico. Vervolgens wordt uiteengezet welk type voordeel de burger kan krijgen, welke voorwaarden er mogen gesteld worden voor het verkrijgen van dit voordeel en hoe lang de burger hier minimaal aanspraak op moet kunnen maken. Tot slot wordt ook de wachtperiode vastgelegd.

#### **6.1.2.1. Medische verzorging**

##### **6.1.2.1.1. Materieel toepassingsgebied (art. 7-8)**

Onder de medische verzorging valt de nood voor preventieve of curatieve medische diensten voor een ziekelijke toestand, met name een toestand die medische verzorging vereist. We zien aldus dat er een cirkelredenering is, waarbij in de definitie van medische verzorging wordt verwezen naar de ziekelijke toestand en in de definitie van ziekelijke toestand naar het begrip medische verzorging.<sup>73</sup> Dit toont duidelijk aan dat "medische verzorging" een ruim begrip is, waaronder ook zwangerschap en bevalling valt.

##### **6.1.2.1.2. Personeel toepassingsgebied (art. 9)**

Wat betreft het personeel toepassingsgebied moet een onderscheid worden gemaakt naargelang het nationaal systeem voorziet in afgeleide rechten, dan wel in individuele rechten.

Wanneer het nationaal systeem voorziet in afgeleide rechten, zullen personen die economisch actief zijn rechtstreeks recht hebben op medische verzorging. Daarnaast zullen de vrouw en kinderen van de actieve persoon een afgeleid recht hebben op medische verzorging.<sup>74</sup> Wanneer men dit systeem hanteert en het systeem gebaseerd is op tewerkstelling, moeten minstens 50% van alle werknemers (alsook de vrouwen

(73) Nickless, J., Short Guide, o.c., p. 30.

(74) Nickless, J., Short Guide, *ibidem*.

en kinderen van deze personen) gedekt zijn door de medische verzorging. Indien het systeem gebaseerd is op professionele activiteit, moet minstens 20% van de bewoners gedekt zijn (alsook hun vrouwen en kinderen).

Wanneer het nationaal systeem voorziet in individuele rechten, zal men recht hebben op medische verzorging wanneer men verblijft in de staat.<sup>75</sup> Elke persoon die verblijft in de staat zal aldus een individueel recht hebben op medische verzorging. Een staat die dit systeem hanteert moet ervoor zorgen dat minstens 50% van alle inwoners gedekt worden door het recht van medische verzorging.

#### 6.1.2.1.3. De uitkering (art. 10-12)

De uitkeringen voor medische verzorging moeten, wanneer het een ziekelijke aandoening betreft, het volgende bevatten:

- verzorging door huisartsen, inclusief huisbezoeken;
- verzorging door specialisten, zowel in het ziekenhuis als buiten het ziekenhuis;
- noodzakelijke medicijnen indien deze voorgeschreven zijn door dokters of specialisten;
- ziekenhuisopname.

In het geval van zwangerschap en bevalling moeten de minimale uitkeringen ook het volgende bevatten:

- prenatale zorg, kraamzorg en postnatale zorg, hetzij door artsen, hetzij door gekwalificeerde verloskundigen;
- ziekenhuisopname.

Artikel 10, paragraaf 2 voorziet de mogelijkheid van de zogenaamde 'medebetaling'. Dit houdt in dat de begunstigde van de verzorging een deel van de kosten zelf moet dragen. We kennen dit systeem ook in België onder het remgeld. De Code laat dus toe dat de begunstigde ook een persoonlijk aandeel heeft in de kosten, maar dit is enkel mogelijk voor ziekelijke aandoeningen. Het is dus niet mogelijk voor zwangerschap of bevalling. Daarnaast bepaalt de Code geen specifieke limieten voor de hoogte van de persoonlijke bijdrage, maar het stelt wel dat de hoogte geen moeilijkheden mag veroorzaken voor degenen die gedekt worden (kortom, dit mag geen "te zware last" veroorzaken).

Bovendien moeten de toegekende uitkeringen gericht zijn op het behoud, het herstel of de verbetering van de gezondheid van de beschermde persoon, alsook van zijn vermogen om te werken en in zijn persoonlijke behoeften te voorzien.

Paragraaf 4 creëert een verplichting voor de staat om mensen aan te moedigen om gebruik te maken van de beschikbare gezondheidsdiensten. De staat moet mensen dus niet enkel informeren over de beschikbare curatieve behandelingen, maar ook over de preventieve behandelingen.

---

(75) Nickless, J., Short Guide, *Ibidem*.

Het is mogelijk voor de staat om een kwalificatieperiode in te stellen, waardoor men enkel de uitkeringen kan verkrijgen indien men een bepaalde periode van tewerkstelling, verblijf of een combinatie van beide heeft voltooid. Er is geen maximum voor deze periode, maar de periode mag niet meer bedragen dan hetgeen noodzakelijk is om misbruik te vermijden.<sup>76</sup> Anders dan bij de kwalificatieperiode, mag de staat geen wachtperiode instellen. Men heeft dus onmiddellijk recht op de uitkering, zonder dat men eerst een bepaalde periode reeds verzorging moet hebben gekregen.

De uitkering zal worden toegekend gedurende de gedekte gebeurtenis, maar in het geval van een ziekelijke aandoening kan de periode beperkt worden tot 26 weken. Er moeten wel voorzieningen worden getroffen waardoor het mogelijk is om de periode te verlengen in het geval van voorgeschreven ziekten die langdurige zorg met zich meebrengen. In elk geval is het zo dat zolang de ziekte-uitkering betaald wordt, de uitkering voor medische verzorging niet kan worden opgeschort.<sup>77</sup>

#### **6.1.2.1.4. Wijzigingen door het Protocol**

Het Protocol brengt verschillende wijzigingen aan met betrekking tot de medische verzorging. Ten eerste is er een wijziging betreffende het personeel toepassingsgebied. Bij de systemen die gebaseerd zijn op tewerkstelling moeten minstens 80% van alle werknemers (alsook hun vrouwen en kinderen) gedekt zijn. Onder systemen gebaseerd op economische activiteit moeten minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn (alsook hun vrouwen en kinderen). Indien het systeem gebaseerd is op verblijf, moeten minstens 65% van de inwoners gedekt zijn.

Ook het type van uitkering is uitgebreid. Voor ziekelijke aandoeningen moeten volgende zaken gedekt worden:

- behandelingen en verzorging door huisartsen en specialisten;
- ziekenhuiszorg, inclusief onderhoud, zorg door huisarts of specialist, verpleging en alle benodigde ondersteunende diensten;
- alle noodzakelijke niet-merkgebonden farmaceutische benodigdheden en propriëtaire preparaten die als essentieel worden beschouwd;
- conservatieve tandheelkundige zorg voor de beschermde kinderen.

In het geval van zwangerschap, bevalling en de gevolgen hiervan, moeten volgende zaken gedekt worden:

- prenatale behandeling, bevalling en postnatale behandeling door artsen en gekwalificeerde verloskundigen;
- ziekenhuiszorg;
- farmaceutische benodigdheden.

Zoals hierboven gezegd voorziet de Code in de mogelijkheid van medebetaling, maar schrijft het geen duidelijke limieten voor. Het Protocol laat ook toe dat de patiënten een persoonlijk aandeel heeft in de kosten, maar voorziet een absoluut maximum voor het niveau van deze persoonlijke bijdrage. Voor zwangerschap, bevalling en postnatale

(76) Artikel 11 van de Code.

(77) Artikel 12 van de Code.

behandelingen is er nog steeds geen medebetaling mogelijk, maar dit is wel toegelaten voor de farmaceutische producten gebruikt tijdens deze periode.

Een laatste aanpassing die het Protocol voorziet, betreft de periode dat men recht heeft op de uitkering. In het geval van een behandeling in het ziekenhuis is de periode opgetrokken van 26 weken naar 52 weken, of 78 weken in een aaneensluitende periode van drie jaar (de partijen mogen kiezen tussen beide mogelijkheden).

### **6.1.2.2. Ziekte-uitkering**

#### **6.1.2.2.1. Materieel toepassingsgebied (art. 14)**

De ziekte-uitkering betreft de arbeidsongeschiktheid als gevolg van een ziekelijke toestand en met opschorting van inkomsten. De IAO stelt dat “ziekelijke toestand” wijst op elke aandoening die medische zorg vereist, met uitzondering van zwangerschap en bevalling.<sup>78</sup> De ziekte-uitkering dekt dus niet de arbeidsongeschiktheid omwille van een zwangerschap of een geboorte (deze situatie zal wel gedekt worden door de moederschapsuitkering).

#### **6.1.2.2.2. Personeel toepassingsgebied (art. 15)**

De Code voorziet in drie mogelijke opties om te voldoen aan de minimale personele dekking. Als eerste kan men voldoen aan de vereisten wanneer minstens 50% van alle werknemers gedekt wordt. Dit is voor de systemen die het recht op uitkering baseren op tewerkstelling. Er zijn echter ook systemen die dit recht baseren op economische activiteit. Hiervoor geldt een minimum van 20% van alle inwoners. Als laatste zijn er systemen die enkel uitkeringen doen aan personen wiens middelen onder een bepaald niveau gelegen zijn. In deze systemen moeten alle inwoners wiens middelen bepaalde limieten<sup>79</sup> niet overschrijden, gedekt zijn.

#### **6.1.2.2.3. De uitkering**

De wijze en berekening van uitkering wordt bepaald door artikelen 65 t.e.m. 67 van de Code. De uitkering wordt gedurende de volledige arbeidsongeschiktheid toegekend, maar kan in elk geval van ziekte worden beperkt tot 26 weken en moet niet betaald worden gedurende de eerste drie dagen van opschorting van de inkomsten.<sup>80</sup>

#### **6.1.2.2.4. Wijzigingen door het Protocol**

Het Protocol wijzigt het personeel toepassingsgebied als volgt:

- systemen waarbij het recht op uitkering gebaseerd is op tewerkstelling: 80% van alle werknemers moeten gedekt zijn;
- systemen waarbij het recht op uitkering gebaseerd is op economische activiteit: 30% van alle inwoners moeten gedekt zijn;
- systemen waarbij gebruik wordt gemaakt van de “middelentest”: geen wijziging.

Daarnaast kan de uitkering slechts beperkt worden tot 52 weken (of 78 weken in een periode van drie opeenvolgende jaren).

(78) Nickless, J., Short Guide, o.c., p. 35.

(79) Men verwijst naar de limieten die zijn vastgesteld door artikel 67 Code.

(80) Artikel 16 Code.



### 6.1.2.3. Werkloosheidsuitkering

#### 6.1.2.3.1. Materieel toepassingsgebied (art. 20)

De werkloosheidsuitkering dekt de opschorting van inkomsten, zoals gedefinieerd in de nationale wet- of regelgeving, wegens het onvermogen om passend werk te vinden in de situatie van een beschermde persoon die in staat is om te werken en beschikbaar is voor werk. Men moet enkel personen beschermen die reeds een job hadden vooraleer ze werkloos werden (dit volgt uit de notie “opschorting van inkomsten”).<sup>81</sup> De oorzaak van de opschorting van inkomsten wordt opengelaten en is vrij te bepalen door de lidstaten. Het kan dus gaan over een ontslag, staking, vrijwillige werkloosheid, enz. Echter, artikel 68, i) stelt wel dat zowel vrijwillige werkloosheid als staking gerechtvaardigde redenen zijn om de werkloosheidsuitkering te stoppen.

#### 6.1.2.3.2. Personeel toepassingsgebied (art. 21-22)

Voor systemen waarbij het recht gebaseerd is op tewerkstelling is er een minimale personele dekking van 50% van alle werknemers. Daarnaast houdt men ook rekening met de systemen waarbij het recht afhangt van de “middelentest”. Hierbij moet men alle inwoners dekken die getroffen zijn door werkloosheid en wiens middelen onder een bepaald niveau duiken. Echter, bij dit laatste systeem moet men ook garanderen dat minstens 50% van alle werknemers gedekt zijn (zonder toepassing van de middelentest).

#### 6.1.2.3.3. De uitkering

De wijze en berekening van uitkering wordt bepaald door artikelen 65 t.e.m. 67 van de Code (art. 23). De lidstaten kunnen een minimumtermijn van tewerkstelling, verblijf of een combinatie van beiden opleggen, maar enkel in zoverre dit noodzakelijk is om misbruik te vermijden.<sup>82</sup> Inzake de periode waarin aanspraak kan worden gemaakt op de uitkering, wordt een onderscheid gemaakt naargelang de verschillende systemen<sup>83</sup>:

- systemen gebaseerd op tewerkstelling: de uitkering moet worden verleend gedurende de gehele werkloosheid of gedurende ten minste 13 weken tijdens enige periode van 12 maanden. Men voldoet ook aan de minimumstandaard indien men de uitkering verleent gedurende de gehele werkloosheid of gedurende een periode van ten minste 13 weken in elk geval van opschorting van inkomsten;
- systemen gebaseerd op de middelentest: de uitkering moet worden verleend gedurende de gehele werkloosheid of gedurende ten minste 26 weken in een periode van 12 maanden. Zoals hierboven vermeld moeten deze systemen ook minstens 50% van alle werknemers dekken. Voor dit laatste gelden dan ook de minimum periodes voor de systemen gebaseerd op tewerkstelling;
- er zijn ook systemen die de duurtijd van de uitkering laten afhangen van de periode dat men bijdraagt aan het systeem of van de uitkering die men eerder in de periode heeft genoten. In dit geval moet de gemiddelde periode van uitkering gelijk zijn aan minstens 13 weken in een periode van 12 maanden.

De uitkering moet niet betaald worden gedurende de wachtperiode van de eerste zeven dagen van opschorting van inkomsten.

(81) Nickless, J., Short Guide, o.c., p. 37.

(82) Artikel 23 van de Code.

(83) Artikel 24 van de Code.

#### 6.1.2.3.4. Wijzigingen door het Protocol

Ten eerste verhoogt het Protocol de minimale personele dekking, maar enkel voor de systemen gebaseerd op tewerkstelling. Voor deze systemen moet minimaal 55% van alle werknemers gedekt zijn. Daarnaast wordt ook de periode waarin men aanspraak kan maken op de uitkering uitgebreid:

- systemen gebaseerd op tewerkstelling: de uitkering moet worden verleend gedurende ten minste 21 weken tijdens enige periode van 12 maanden of ten minste 21 weken in elk geval van opschorting van inkomsten;
- systemen gebaseerd op de middelentest: de uitkering moet worden betaald gedurende de volledige werkloosheid;
- systemen waarbij de duurtijd afhangt van de periode dat men bijdraagt aan het systeem of van de uitkering die men eerder in de periode heeft genoten: de gemiddelde periode van uitkering moet gelijk zijn aan minstens 21 weken in een periode van 12 maanden.

De wachtperiode bedraagt drie dagen per opschorting of de eerste zes dagen in eender welke periode van 12 maanden.

Als laatste voorziet het Protocol in de verplichting om maatregelen te nemen zodanig dat het niveau van tewerkstelling in de staat hoog en stabiel blijft. Men moet ook passende faciliteiten voorzien zijn om werklozen te helpen een nieuwe, passende job te vinden.

#### 6.1.2.4. Ouderdomsuitkering

##### 6.1.2.4.1. Materieel toepassingsgebied (art. 26)

De gedekte gebeurtenis wordt omschreven als “overleving na een voorgeschreven leeftijd”. De voorgeschreven leeftijd mag niet hoger liggen dan 65 jaar.<sup>84</sup> Echter, deze leeftijd kan hoger liggen dan 65 jaar indien het aantal inwoners van die pensioengerechtigde leeftijd of ouder gelijk is aan minstens 10% van de totale bevolking tussen de 15 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd. Met andere woorden, ten minste 10% van de beroepsbevolking moet ouder zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd.<sup>85</sup> Deze uitzondering op de algemene regel van 65 jaar is toegevoegd om rekening te houden met de demografische verschillen tussen de lidstaten van de Raad van Europa. Het demografische criterium dat in het kader van de Europese Code inzake sociale zekerheid wordt gehanteerd, verwijst naar de virtuele levensduur van een bevolking. Als de levensverwachting van een bepaalde bevolking bijzonder lang blijkt te zijn, zou de leeftijd waarop men in aanmerking komt voor een ouderdomspensioen kunnen worden opgetrokken. Er zij op gewezen dat de herziene Code economische en sociale criteria toevoegt aan de demografische criteria.<sup>86</sup>

(84) Deze definitie is identiek aan die in paragraaf 1 van artikel 15 van het IAO-verdrag nr. 128.

(85) Artikel 26(2) van de Code.

(86) Het begrip “economische en sociale criteria” komt niet voor in de Europese Code inzake sociale zekerheid, maar wel in paragraaf 2 van artikel 15 van het IAO-verdrag nr. 128. Deze criteria zijn daarom in de (herziene) Code opgenomen om rekening te houden met mogelijke veranderingen in de Europese wetgeving, die niet alleen worden gerechtvaardigd door demografische criteria, maar ook door een reeks economische en sociale criteria, die met name verband houden met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving. De economische en sociale situatie kan immers zodanig blijken te zijn dat het noodzakelijk is de bevolking langer aan het werk te houden; de tendens tot verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd, die zich in de lidstaten van de Raad van Europa heeft afgetekend, kan om economische en sociale redenen nog worden omgebogen.

De nationale wet- of regelgeving kan bepalen dat de uitkering geschorst wordt indien de persoon een voorgeschreven winstgevende activiteit verricht. De uitkering kan ook als volgt verminderd worden<sup>87</sup>:

- indien de uitkering berust op bijdragen, kan de uitkering worden verminderd wanneer het inkomen van de ontvanger bepaalde niveaus overschrijdt;
- indien de uitkering niet berust op bijdragen, kan de uitkering worden verminderd indien de ontvanger inkomsten of andere middelen ontvangt boven een bepaald bedrag.

#### 6.1.2.4.2. Personeel toepassingsgebied (art. 27)

De minimale personele dekking zal wederom afhangen van het systeem dat een staat hanteert. Als eerste zijn er de systemen waarbij het recht gebaseerd is op tewerkstelling, waar minimaal 50% van alle werknemers moet gedekt zijn. Daarnaast zijn er ook systemen die gebaseerd zijn op economische activiteit. Hierbij moet minstens 20% van alle inwoners gedekt zijn. Als laatste zijn er de systemen die gebaseerd zijn op de middelentest, waarbij alle inwoners wiens middelen onder een bepaald niveau liggen<sup>88</sup>, gedekt moeten worden.

#### 6.1.2.4.3. De uitkering (art. 29)

Ouderdomsuitkeringen moeten worden betaald in de vorm van periodieke uitkeringen en niet in de vorm van een forfaitair bedrag. De wijze en berekening van de uitkering wordt bepaald door de artikelen 65 t.e.m. 67 van de Code (art. 28) en houdt rekening met de verschillende methoden voor de organisatie van ouderdomsuitkeringen. De voor pensioenen vereiste bijdrage- of verblijfsduur kunnen worden gebaseerd op de bijdrageduur (gedurende welke door of namens de verzekerde socialezekerheidsbijdragen zijn betaald) of op de verblijfsduur. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen volledige pensioenen, die worden toegekend na het bereiken van het maximale bijdrage- of verblijfsduur, en gedeeltelijke (of verlaagde) pensioenen, die worden uitgekeerd na een kortere bijdrage- of verblijfsduur. Gedeeltelijke pensioenen worden berekend door toepassing van een lager percentage dan voor de volledige pensioenen. De Code biedt de verdragsluitende partijen de keuze tussen verschillende mogelijkheden voor de organisatie van gedeeltelijke pensioenen en volledige pensioenen. Het eerste criterium is of het recht op ouderdomspensioen op het grondgebied van de verdragsluitende partij gebaseerd is op arbeid in loondienst, op de uitoefening van een economische activiteit of op verblijf. In de Code is het minimale vervangingspercentage voor ouderdomspensioenen vastgesteld op 40%.

(87) Het begrip "inkomen uit arbeid" verwijst naar inkomen uit economische activiteit, terwijl het begrip "middelen" verwijst naar elke andere bron van inkomen, zoals huurinkomsten of alimentatiebetalingen van een voormalige echtgenoot.

(88) Dit niveau wordt bepaald door artikel 67 Code.

**TABEL 1:** BETALING VAN EEN VOLLEDIG PENSIOEN

	<b>Pensioenstelsel op basis van het criterium van de uitoefening van een economische activiteit</b>	
Betaling van bijdragen of tewerkstelling gedurende 30 jaar <sup>89</sup>	Vereiste bijdrage- of verblijfsduur en betaling van het voorgeschreven gemiddeld aantal jaarlijkse bijdragen. <sup>90</sup> Zo moet men een vereiste bijdrage- of verblijfsduur van tien jaar invullen en een gemiddeld aantal van 45 wekelijkse bijdragen per jaar betaald hebben.	20 jaar verblijf <sup>91</sup>
Betaling van bijdragen of tewerkstelling gedurende 10 jaar <sup>92</sup>		5 jaar verblijf <sup>93</sup>

De verdragsluitende partijen zijn vrij in de keuze van het stelsel volgens hetwelk hun volledige pensioenen worden berekend; het tweede alternatief voorziet in een veel kortere vereiste bijdrage- of verblijfsduur, maar voor een lagere uitkering. Het is aan de verdragsluitende partijen om te beslissen of de verlaging van de vervangingsratio met 10 procentpunten werkelijk wordt gecompenseerd door de overeenkomstige verlaging van de vereiste bijdrage- of verblijfsduur, die voor de eerstgenoemde met 20 jaar en voor de laatstgenoemde met 15 jaar wordt verlaagd.<sup>94</sup>

**TABEL 2:** UITBETALING VAN EEN VERLAAGD PENSIOEN (OP BASIS VAN EEN VERVANGINGSRATIO VAN 40%)

	<b>Pensioenstelsel op basis van het criterium van de uitoefening van een economische activiteit</b>	
Betaling van bijdragen of tewerkstelling gedurende 15 jaar <sup>95</sup>	Vereiste bijdrage- of verblijfsduur en betaling van de helft van het voorgeschreven gemiddeld aantal jaarlijkse bijdragen <sup>96</sup>	

Bijzondere bepalingen zijn van toepassing op degenen die reeds een hoge leeftijd hadden bereikt toen de nationale bepalingen ter uitvoering van dit deel van de Code van kracht werden. Deze personen zouden recht hebben op een lager pensioen indien

(89) Artikel 29(1)(a) van de Code.

(90) Artikel 29(1)(b) van de Code.

(91) Artikel 29(1)(a) van de Code.

(92) Artikel 29(3) van de Code.

(93) Artikel 29(3) van de Code.

(94) Nickless, J., *Code européenne de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 66 e.v., 2002.

(95) Artikel 29(2)(a) van de Code.

(96) Artikel 29(2)(b) van de Code.

zij wegens hun hoge leeftijd niet kunnen voldoen aan de voorwaarden inzake de vereiste bijdrage- of verblijfsduur die door de nieuwe wetgeving worden opgelegd.<sup>97</sup>

De uitkering moet betaald worden gedurende de hele gebeurtenis, hetgeen aldus betekent dat het betaald moet worden tot het overlijden van de gerechtigde.<sup>98</sup> Voor ouderdomsuitkeringen kan geen wachttijd worden toegepast omdat deze niet in de Code voorzien is.

#### **6.1.2.4.4. Wijzigingen door het Protocol**

Zoals hierboven vermeld voorziet de Code in de mogelijkheid om de maximumleeftijd van 65 jaar te verhogen in bepaalde omstandigheden. Het Protocol heft deze uitzondering op en stelt 65 jaar voorop als de absolute maximumleeftijd. Daarnaast schrapt het Protocol ook het recht van de staat om uitkeringen die niet op bijdragen berusten te verminderen als de ontvanger een inkomen boven een bepaald bedrag ontvangt.<sup>99</sup>

De personele minimale dekking wordt ook verhoogd. Voor systemen waarbij het recht gebaseerd is op tewerkstelling moet minstens 80% van alle werknemers gedekt worden. Voor de systemen waarbij het recht gebaseerd is op economische activiteit moet minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn. Staten kunnen enkel kiezen voor een systeem dat gebaseerd is op de middelentest indien de staat niet-middelenaafhankelijke uitkeringen voorziet aan de voorgeschreven groepen werknemers en economisch actieven, die ten minste 80% van de werknemers of 30% van de inwoners omvatten.

### **6.1.2.5. Uitkering in geval van arbeidsongevallen en beroepsziekten**

#### **6.1.2.5.1. Materieel toepassingsgebied (art. 32)**

De Code bevat strikt genomen geen definitie van het begrip arbeidsongeval noch van dat van beroepsziekten, in tegenstelling tot de herziene Code die zich voor arbeidsongevallen baseert op artikel 7, paragraaf 1, van IAO-verdrag nr. 121.<sup>100</sup> In het kader van de Code staat het de verdragsluitende partijen dus vrij belangrijke beslissingen te nemen, met name over de vraag of de trajecten tussen de woon- en werkplaats moeten worden gedekt, en zo ja, onder welke voorwaarden (zij kunnen bijvoorbeeld alleen worden gedekt als de werknemer gebruik maakt van een vervoermiddel dat door de werkgever ter beschikking wordt gesteld). Hier beperkt de Code zich tot de verduidelijking dat de arbeidsongevallenuitkering de ziekten en ongevallen dekt, op voorwaarde dat ze betrekking hebben op:

- een dodelijke aandoening;
- arbeidsongeschiktheid die het gevolg is van zo'n aandoening en waarbij loonopschorting betrokken is, zoals gedefinieerd in de nationale wet- en regelgeving;
- permanente volledige of gedeeltelijke verdien capaciteit boven een voorgeschreven graad;

(97) Artikel 29(5) van de Code.

(98) Artikel 30 van de Code.

(99) Nickless, J., *Short Guide*, o.c., p. 45.

(100) Zie artikelen 33 en 34 van de (herziene) Code.

- het verlies van levensonderhoud van de weduwe of het kind als gevolg van het overlijden van de kostwinner. De partijen mogen het recht op uitkering van de weduwe afhankelijk stellen van het feit dat de weduwe niet in staat is om in het eigen onderhoud te voorzien. Een kind wordt gedefinieerd als iemand onder de leeftijd van een schoolverlater of onder de leeftijd van 15 jaar.<sup>101</sup>

#### 6.1.2.5.2. Personeel toepassingsgebied (art. 33)

Alleen werknemers en personen die een economische activiteit uitoefenen, zoals zelfstandigen, hebben recht op een uitkering bij een arbeidsongeval. De verdragsluitende partijen moeten ervoor zorgen dat ten minste 50% van de werknemers en hun gezinsleden gedekt is voor uitkeringen aan nabestaanden.<sup>102</sup> De definitie van “kind”, die in artikel 1 van de Code is opgenomen, is bepalend voor de toekenning van uitkeringen aan nabestaanden. Een kind is iemand die de leerplichtige leeftijd nog niet heeft bereikt of jonger is dan 15 jaar.

#### 6.1.2.5.3. De uitkering

In het geval van een dodelijke aandoening, zal de uitkering bestaan uit medische verzorging. Deze medische verzorging omvat (art. 34)<sup>103</sup>:

- huisarts en specialistische intramurale zorg en ambulante zorg, inclusief huisbezoeken;
- tandheelkundige zorg;
- verpleging thuis of in een ziekenhuis of in andere medische instellingen;
- verzorging in ziekenhuizen, herstellingsoorden, sanatoria of andere medische instellingen;
- tandheelkundige, farmaceutische en andere medische of chirurgische benodigdheden, inclusief prothetische apparaten, die in reparatie worden gehouden, en brillen;
- de zorg verleend door beoefenaars van andere beroepen die te allen tijde wettelijk als verwant aan de medische professie kunnen worden erkend, onder toezicht van een geneeskundige of arts.

De andere drie soorten uitkeringen zijn deze die betrekking hebben op tijdelijke arbeidsongeschiktheid, blijvende arbeidsongeschiktheid en overlijden van de kostwinner. Alle drie hebben zij de vorm van periodieke uitkeringen in geld.<sup>104</sup> In het geval van tijdelijke arbeidsongeschiktheid, blijvende arbeidsongeschiktheid en overlijden van de kostwinner, zal de uitkering beantwoorden aan de vereisten van artikel 65 of 66 (art. 36). De tweede paragraaf van artikel 36 stelt dat wanneer de arbeidsongeschiktheid slechts gedeeltelijk is, de betaalde uitkering ook proportioneel kan worden verminderd. Wanneer de vermindering van de arbeidscapaciteit slechts klein is, of wanneer de autoriteiten ervan overtuigd zijn dat het geld correct zal worden gebruikt, kunnen de uitkeringen worden omgezet in een forfaitair bedrag (art. 36§3). De staten zijn ook verplicht om samen te werken met de beroepsrevalidatiediensten

(101) Artikel 1, 1, h van de Code.

(102) Artikel 33 van de Code.

(103) Het scala van behandelingen dat minimaal beschikbaar moet worden gesteld voor arbeidsongevallen en beroepsziekten is breder dan dat voor niet-arbeidsongevallen en niet-beroepsziekten.

(104) Artikel 36 van de Code.

om zo de re-integratie van de arbeidsongeschikten op de arbeidsmarkt mogelijk te maken (art. 35).

Het recht op uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten is niet onderworpen aan een vereiste minimale bijdrage- of verblijfsduur. De verdragsluitende partijen zijn alleen verplicht uitkeringen te betalen aan personen wier arbeidsongeval of beroepsziekte zich op hun grondgebied heeft voorgedaan en zijn derhalve niet verplicht deze uitkeringen te verstrekken aan personen die hun grondgebied zijn binnengekomen nadat zij reeds een arbeidsongeval hadden gehad of een ziekte hadden opgelopen. Er dient enkel een uitkering te worden betaald aan degenen wier arbeidsongeval of de oorzaak van de beroepsziekte zich op het grondgebied van de verdragsstaat heeft voorgedaan (art. 37). De uitkering zal gedurende de gehele gedekte gebeurtenis moeten worden betaald. Wanneer het echter gaat over tijdelijke arbeidsongeschiktheid moet de uitkering de eerste drie dagen niet worden betaald.

#### **6.1.2.5.4. Wijzingen door het Protocol**

Zoals hierboven gezegd, mogen de partijen het recht op uitkering van de weduwe afhankelijk stellen van het feit dat de weduwe niet meer in staat is om in haar eigen onderhoud te voorzien. Het Protocol schaft deze mogelijkheid echter af.

Daarnaast verhoogt het protocol ook de minimale personele dekking. Onder het Protocol moet minimaal 80% van alle werknemers gedekt zijn door de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het Protocol herdefinieert ook het begrip “kind”. Een kind is ofwel een persoon onder de leeftijd van 16 jaar, ofwel een persoon onder de leeftijd van een schoolverlater of onder 15 jaar, onder voorwaarde dat degenen die hun onderwijs voortzetten, degenen die werken als leerling of degenen die lijden onder een permanente arbeidsongeschiktheid beschermd zijn tot de leeftijd van 18 jaar.

#### **6.1.2.6. Gezinsbijslagen**

##### **6.1.2.6.1. Materieel toepassingsgebied**

Deze uitkering dekt de financiële verantwoordelijkheid voor het onderhoud van kinderen. Het concept “kind” wordt gedefinieerd als een persoon onder de leeftijd voor schoolverlaters of onder de leeftijd van 15 jaar.<sup>105</sup> Het risico is toegespitst op het concept van de afgeleide rechten van het kind waardoor de bijbehorende uitkeringen betaald worden aan de werknemer of de persoon die een activiteit uitoefent en die verantwoordelijk is voor het onderhoud van het kind. Het zijn niet de kinderen zelf die recht hebben op uitkeringen.<sup>106</sup>

##### **6.1.2.6.2. Personeel toepassingsgebied**

Aan het personeel toepassingsgebied is als eerste voldaan wanneer minstens 50% van alle werknemers door de uitkering gedekt worden. Dit is het geval wanneer de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling. Daarnaast is er ook aan voldaan wanneer

(105) Artikel 40 van de Code.

(106) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 77, 2002.

minstens 20% van alle inwoners erdoor gedekt is, indien de uitkering gebaseerd is op economische activiteit.<sup>107</sup>

### 6.1.2.6.3. De uitkeringen

De uitkeringen kunnen zowel bestaan in een periodieke betaling, als in een voordeel in natura. Het voordeel in natura bestaat uit voedselvoorziening, kleding, vakanties, huisvesting en huishoudelijke hulp voor gezinnen (art. 42).

Artikel 43 voorziet een wachttijd. Men moet ofwel één maand werknemer zijn, ofwel zes maand inwoner zijn van de staat. De uitkering wordt betaald gedurende de tijd dat het kind nog onder de definitie van artikel 1, h valt.

In tegenstelling tot de andere eventualiteiten die door de Code worden gedekt, wordt de gezinsbijslag berekend volgens een bijzondere regeling en niet volgens de bepalingen van deel XI van de Code (art. 65-67). Het minimumbedrag wordt bepaald in drie stappen:

- eerste stap: berekening van het gemiddelde maand-/weekloon van een mannelijke standaardarbeider; artikel 66 van de Code bevat richtlijnen voor de wijze waarop dit moet gebeuren;
- tweede stap: dit bedrag vermenigvuldigen met het aantal kinderen van alle inwoners van de verdragsluitende staat;
- derde stap: 1,5% van dit bedrag berekenen om het bedrag te bekomen dat de verdragsluitende partij moet besteden aan alle beschermde kinderen op haar grondgebied.<sup>108</sup>

Er wordt geen minimumbedrag vastgesteld voor de uitkeringen die aan elke begunstigde worden geboden, maar wel een minimumbedrag voor de uitgaven die aan alle begunstigten op het grondgebied van de verdragsluitende partij worden toegekend. Deze laatste kan enkel uitkeringen in natura verstrekken of deze combineren met uitkeringen in geld.<sup>109</sup>

De vereiste maximale bijdrage- of verblijfsduur is gelijk aan ofwel één maand tewerkstelling of bijdragen, ofwel zes maanden verblijf.<sup>110</sup>

De uitkering wordt verleend voor de volledige duur van de eventualiteit<sup>111</sup>, dat wil zeggen, naar keuze van de verdragsluitende partij, hetzij tot de leeftijd van vijftien jaar, hetzij tot het einde van de schooltijd.

(107) Er zij op gewezen dat het "gezin" als een eventualiteit of een sociaal risico wordt beschouwd, wat betekent dat de 50% van de werknemers of 30% van de ingezetenen die onder de dekking vallen, geen kinderen hoeven te hebben om gedekt te zijn voor het geval zij er wel zouden hebben. Er is niets voorzien voor de systemen die het recht op uitkeringen koppelen aan het woonplaatscriterium.

(108) Artikel 44 van de Code.

(109) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 78, 2002.

(110) Artikel 43 van de Code.

(111) Artikel 45 van de Code.



#### **6.1.2.6.4. Wijzigingen door het Protocol**

Zoals hierboven reeds uiteengezet, herdefinieert het Protocol het begrip “kind”. Een kind is ofwel een persoon onder de leeftijd van 16 jaar, ofwel een persoon onder de leeftijd van een schoolverlater of onder 15 jaar, onder voorwaarde dat degenen die hun onderwijs voortzetten, degenen die werken als leerling of degenen die lijden onder een permanente arbeidsongeschiktheid beschermd zijn tot de leeftijd van 18 jaar.

Daarnaast wordt ook het personeel toepassingsgebied aangepast. Bij systemen waar de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling, moet minstens 80% van alle werknemers gedekt zijn door de uitkering. Bij systemen waar de uitkering gebaseerd is op economische activiteit, moeten minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn door de uitkering.

Wat de berekeningswijze van de uitkeringen betreft, is het minimumbedrag van de totale uitgaven voor gezinsbijslagen volgens de Code gelijk aan 1,5% van het loon van een gemiddelde mannelijke arbeider; het Protocol brengt dit percentage op 2%.

#### **6.1.2.7. Moederschapsuitkering**

##### **6.1.2.7.1. Materieel toepassingsgebied (art. 47)**

Het gaat om zwangerschap, bevalling en de gevolgen daarvan. De Code stelt minimumnormen vast voor medische diensten en periodieke uitkeringen bij moederschap ter compensatie van het tijdelijke verlies van inkomen ten gevolge van deze gebeurtenissen.

##### **6.1.2.7.2. Personeel toepassingsgebied (art. 48)**

Er zijn twee mogelijkheden om te voldoen aan het personeel toepassingsgebied. Als eerste is het mogelijk dat de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling. In dat geval moet minstens 50% van alle werknemers gedekt zijn door de uitkering, alsook de echtgenotes van de mannen in deze categorie voor wat betreft de medische moederschapsuitkering. Ten tweede kan de uitkering ook gebaseerd zijn op economische activiteit. De uitkering moet dan minstens 20% van alle inwoners dekken, alsook de echtgenotes van de mannen in deze categorie voor wat betreft de medische moederschapsuitkering. Aangezien het niet de bedoeling is dat de gedekte bevolking alleen op basis van de woonplaats wordt gedefinieerd, wordt moederschap beschouwd als een eventualiteit die uitsluitend afhangt van de vraag of men werknemer of actief is, dan wel, om een afgeleid recht op uitkeringen te hebben, van de vraag of men verbonden is aan een persoon die aan één van deze categorieën voldoet.<sup>112</sup>

(112) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 80, 2002.

### 6.1.2.7.3. De uitkering

Volgende medische voordelen of diensten<sup>113</sup> moeten verstrekt worden (art. 49):

- prenatale zorg, kraamzorg en postnatale zorg, hetzij door artsen, hetzij door gekwalificeerde verloskundigen;
- ziekenhuisopname indien nodig.

Paragraaf 4 van artikel 49 voorziet ook in een verplichting voor de contracterende partijen om vrouwen aan te moedigen gebruik te maken van de beschikbare medische diensten. Dit kan onder meer inhouden dat campagnes worden gelanceerd om bevalling in het ziekenhuis aan te moedigen of een gekwalificeerde vroedvrouw in te schakelen.

De uitkering is een periodieke betaling om de schorsing van het inkomen te compenseren, berekend op zo'n manier dat het voldoet aan de voorwaarden van artikel 65 of deze van artikel 66 (art. 50).<sup>114</sup>

Het is voor de staten mogelijk om een termijn (d.w.z. de vereiste van een passende bijdrage-, verblijfs- of tewerkstellingsduur) in te voeren waaraan de vrouw moet voldoen vooraleer zij aanspraak kan maken op de uitkering. Deze termijn kan enkel in zoverre deze noodzakelijk is om misbruik te voorkomen (art. 51).<sup>115</sup> Daarentegen kan voor de toekenning van uitkeringen geen wachttijd worden opgelegd.

De uitkering wordt verleend gedurende de gedekte gebeurtenis, maar kan in het geval van periodieke betalingen ook beperkt worden tot een maximale periode van 12 weken (art. 52).

(113) Voor de in het deel van de Code inzake moederschap bepaalde medische diensten mag geen eigen bijdrage worden gevraagd. Anderzijds kan voor niet in de Code gespecificeerde diensten een eigen bijdrage worden gevraagd. Dit was de situatie in Nederland tot 1995, in die tijd bracht het Nederlandse gezondheidsstelsel een eigen bijdrage van 39,40 gulden in rekening voor alle thuis of in het ziekenhuis ontvangen behandelingen. Deze eigen bijdrage was verschuldigd ongeacht of de behandeling het gevolg was van ziekte of zwangerschap (zie de resolutie van het Comité van Ministers over de toepassing van de Europese Code inzake sociale zekerheid door Nederland, 1988).

(114) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 81, 2002, verduidelijkt: "Het kan gebeuren dat het bedrag van de uitkering varieert tijdens de duur van de eventualiteit (bijvoorbeeld 100 EUR per week vóór de bevalling en 150 EUR daarna). Dit procedé is toegestaan door de Code onder voorbehoud dat de gemiddelde betaalde uitkering hoger is dan het door Deel XI bepaalde minimum. Geen enkele bepaling regelt het gebruik van inkomensvoorwaarden voor de aangeboden uitkeringen op grond van het verblijfs criterium" (vrije vert.).

(115) Nickless, J., *Vademecum*, p. 82 verduidelijkt: "De verdragsluitende partijen kunnen de misbruiken naar eigen goeddunken definiëren in een dergelijke situatie, maar het door het de Code ingevoerde controlemechanisme kan bepalen of de vereiste duur al dan niet buitensporig is. Zo kan het gebeuren dat een staat een fragiel financieel evenwicht wil bewaren tussen enerzijds de inkomsten van de sociale zekerheid uit de inkomstenbelasting of de sociale bijdragen en anderzijds de uitgaven. Dit kan enkel worden bereikt door ervoor te zorgen dat alle uitkeringsgerechtigden een minimumbijdrage leveren aan de sociale zekerheid alvorens uitkeringen aan te vragen. Het aanvaarden van het onmiddellijk openen van rechten op uitkeringen kan de weg vrijmaken voor manipulaties door middel van activiteiten zoals sociaal toerisme (waarbij een individu de ene staat verlaat voor een andere om betere socialezekerheidsuitkeringen te krijgen. De reden hiervoor is dat de staten bang zijn dure uitkeringen te moeten betalen aan mensen die niet via belastingen of sociale bijdragen hebben bijgedragen aan de financiering ervan)."

#### 6.1.2.7.4. Wijzigingen door het Protocol

Als eerste verhoogt het Protocol de minimale personele dekking. Indien de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling, moet minstens 80% van alle werknemers gedekt zijn. Als de uitkering gebaseerd is op economische activiteit, moet minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn.

Het Protocol bevat ook een aanvulling op de medische voordelen of diensten die verstrekt moeten worden. Aan de lijst van artikel 49 Code worden farmaceutische producten toegevoegd, maar de begunstigde kan hierbij wel gevraagd worden een eigen bijdrage te leveren van maximaal 25%.

#### 6.1.2.8. Invaliditeitsuitkering

##### 6.1.2.8.1. Materieel toepassingsgebied (art. 54)

De invaliditeitsuitkering dekt de onmogelijkheid om een winstgevende activiteit uit te oefenen<sup>116</sup>, voor zover voorgeschreven, waarbij deze onmogelijkheid waarschijnlijk permanent is of aanhoudt na dat de ziekte-uitkering reeds is uitgeput. De arbeidsongeschiktheid wordt gemeten aan de hand van het vermogen van de eiser om “een betaalde activiteit” uit te oefenen en niet alleen het beroep dat hij uitoefende vóór het letsel of de ziekte die zijn arbeidsongeschiktheid veroorzaakte.

##### 6.1.2.8.2. Personeel toepassingsgebied (art. 55)

Er is voldaan aan de minimale personele dekking indien:

- 50% van alle werknemers gedekt zijn, indien de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling;
- 20% van alle inwoners gedekt zijn, indien de uitkering gebaseerd is op economische activiteit;
- alle inwoners gedekt zijn wiens middelen tijdens de gedekte gebeurtenis een bepaalde limiet niet overschrijden.

##### 6.1.2.8.3. De uitkering

De verstrekte uitkering moet een periodieke uitkering in geld zijn en niet een forfaitair bedrag. De uitkering bestaat uit een periodieke betaling, berekend op een zodanige wijze dat het voldoet aan de voorwaarden van artikel 65, 66 of 67 (art. 56).

Net als in het deel van de Code inzake ouderdomsuitkeringen is voorzien in de combinatie van volledige en gedeeltelijke ouderdomspensioenen:

- het volledige pensioen moet betaald worden na vijftien jaar bijdragen of na maximaal tien jaar verblijf in de tewerkstellingsstelsels.<sup>117</sup> Het volledig verworven pensioen uit hoofde van de uitoefening van een economische activiteit moet uiterlijk na drie jaar bijdragen betaald worden, op voorwaarde dat de aanvrager op arbeidsleeftijd was toen hij het jaarlijks voorgeschreven gemiddelde aantal

(116) Het staat de verdragsluitende partijen vrij om naar eigen goeddunken de minimumgraad van ongeschiktheid te bepalen die vereist is om recht te hebben op uitkeringen.

(117) Artikel 57(1)(a) van de Code.

bijdragen betaalde<sup>118</sup>. Het minimumaantal bijdragen per jaar wordt overgelaten aan het oordeel van de verdragsluitende partij;<sup>119</sup>

- een gedeeltelijk pensioen, dat lager is dan het volledige pensioen, moet worden uitgekeerd na vijf jaar bijdragen of verblijf wanneer het socialezekerheidsstelsel gebaseerd is op tewerkstelling in loondienst en na drie jaar wanneer het gebaseerd is op een economische activiteit, op voorwaarde dat de aanvrager gedurende drie jaar bijdragen heeft betaald en ten minste de helft van het aantal bijdragen heeft betaald dat vereist is om in aanmerking te komen voor een volledig pensioen.

Wanneer het recht op pensioen afhankelijk is van tewerkstelling in loondienst of de uitoefening van een economische activiteit, kan het volledige of gedeeltelijke pensioen worden vervangen door een eenmalig pensioen waarvan het bedrag tien procentpunten lager is dan dat van deel XI van de Code, op voorwaarde dat dit pensioen wordt uitgekeerd na vijf jaar bijdragen, tewerkstelling of verblijf.<sup>120</sup>

De uitkering moet betaald worden gedurende de gedekte gebeurtenis, of tot het ogenblik dat de persoon gerechtigd is op een ouderdomsuitkering (art. 58).

#### **6.1.2.8.4. Wijzigingen door het Protocol**

Wat betreft het materieel toepassingsgebied, geeft de Code de staten de mogelijkheid om de minimale mate van arbeidsongeschiktheid voor te schrijven vooraleer de uitkering wordt betaald. Het Protocol voorziet dat deze grens maximaal gelijk mag zijn aan 2/3.

Het Protocol voorziet, zoals bij de eerdere sociale risico's, in een verhoging van de minimale personele dekking:

- indien de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling, moet minstens 80% van alle werknemers gedekt zijn;
- indien de uitkering gebaseerd is op economische activiteit, moet minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn.

In de Code wordt ook nog een derde mogelijkheid voorzien, namelijk op basis van de middelentest. Onder het Protocol is deze derde optie geschrapt.

Als laatste voorziet het Protocol in een nieuwe verplichting voor de staten. Zij moeten namelijk helpen bij de rehabilitatie en herplaatsing van arbeidsongeschikte personen door middel van faciliteiten, inclusief plaatsingsdiensten, hulp bij het overstappen naar een ander district wanneer dit nodig zou zijn om passend werk te vinden, en andere gerelateerde diensten.

(118) Artikel 57(1)(b) van de Code.

(119) Zo kan de aanvrager verplicht worden om gedurende drie jaar bij te dragen, wat resulteert in een gemiddelde van minstens zesenvertig wekelijkse bijdragen over die periode.

(120) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 58, 2002.

### 6.1.2.9. Overlevingspensioen

#### 6.1.2.9.1. Materieel toepassingsgebied (art. 60)

Het overlevingspensioen dekt het verlies van levensonderhoud dat de weduwe of het kind heeft geleden als gevolg van het overlijden van de kostwinner. In het geval van een weduwe kan het recht op een overlevingspensioen afhankelijk worden gesteld van het vermoeden dat zij, in overeenstemming met de nationale wet- of regelgeving, niet in staat is om in haar eigen onderhoud te voorzien.<sup>121</sup> Daarnaast kan het recht van een kinderloze weduwe ook afhankelijk worden gesteld van een minimale huwelijksduur.<sup>122</sup>

De nationale wet- of regelgeving kan ook voorzien dat de uitkering van een gerechtigde wordt geschorst indien deze persoon een winstgevende activiteit verricht. Indien de uitkering op een premiebetaling berust, kan de uitkering ook worden verminderd wanneer het inkomen van de begunstigde een bepaald bedrag overschrijdt. Indien het niet op premiebetaling berust, kan de uitkering worden verminderd indien het inkomen van de begunstigde, of zijn andere middelen, of beiden tezamen, een voorgeschreven bedrag overschrijdt.

#### 6.1.2.9.2. Personeel toepassingsgebied (art. 61)

Er kan op drie manieren voldaan worden aan de minimale personele dekking:

- indien de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling, moeten de vrouwen en kinderen van minstens 50% van alle werknemers onder de uitkering vallen;
- indien de uitkering gebaseerd is op economische activiteit, moeten de vrouwen en kinderen van minstens 20% van alle inwoners onder de uitkering vallen;
- alle vrouwen en kinderen die inwoner zijn en wiens middelen tijdens de gedekte gebeurtenis een bepaalde limiet niet overschrijden.

#### 6.1.2.9.3. De uitkering

De uitkering bestaat uit een periodieke betaling, berekend op een wijze zodanig dat voldaan is aan de voorwaarden van artikel 65, 66 of 67 (art 62).

Zoals bepaald in het deel van de Code inzake ouderdomsuitkeringen, kunnen nabestaanden aanspraak maken op een volledig of gedeeltelijk pensioen:

- in de stelsels die gebaseerd zijn op tewerkstelling in loondienst moet het volledige pensioen uitgekeerd worden zodra de overledene vijftien jaar bijdragen heeft betaald of gedurende ten hoogste tien jaar op het grondgebied van de verdragsluitende partij heeft gewoond.<sup>123</sup> Indien het recht op uitkeringen afhankelijk is van de uitoefening van een economische activiteit, moet het volledige pensioen worden uitgekeerd uiterlijk na drie jaar bijdragen, op voorwaarde dat de overledene het gemiddelde aantal jaarlijkse bijdragen heeft betaald dat vereist was terwijl hij op arbeidsleeftijd was.<sup>124</sup> Het gemiddelde aantal bijdragen per jaar wordt overgelaten aan het oordeel van de verdragsluitende partij. Zo kan de aanvrager verplicht

(121) Artikel 60(1) van de Code.

(122) Artikel 63, paragraaf 5 van de Code. Deze bepaling voorkomt dat de staat uitkeringen moet betalen in geval van een schijnhuwelijk.

(123) Artikel 63(1)(a) van de Code.

(124) Artikel 63(1)(b) van de Code.

worden om gedurende drie jaar bij te dragen, wat resulteert in een gemiddelde van minstens zesenvertig wekelijkse bijdragen tijdens deze periode;

- stelsels die gebaseerd zijn op tewerkstelling in loondienst moeten een gedeeltelijk pensioen uitkeren waarvan het bedrag lager is dan dat van een volledig pensioen zodra de overledene gedurende vijf jaar in loondienst is geweest of bijdragen heeft betaald<sup>125</sup>; in stelsels die gebaseerd zijn op het criterium van de economische activiteit moet het pensioen na drie jaar worden betaald op voorwaarde dat de overledene gedurende drie jaar heeft bijgedragen en ten minste de helft heeft betaald van het aantal bijdragen dat vereist is om recht te hebben op een volledig pensioen.<sup>126</sup>

Het mechanisme van de volledige of gedeeltelijke pensioenen kan in stelsels die gebaseerd zijn op tewerkstelling in loondienst of economische activiteit worden vervangen door een eenmalig pensioen dat tien procentpunten lager is dan het bedrag dat in deel XI van de Code wordt geëist. Dit pensioen is afhankelijk van de voorwaarde dat het wordt betaald na ten hoogste vijf jaar bijdragen, tewerkstelling of verblijf.<sup>127</sup>

Het staat vrij het bedrag van de uitkering bepaald door deel XI van de Code te verminderen indien de vereiste bijdrage- of verblijfsduur meer dan vijf jaar bedraagt, maar minder dan vijftien jaar tewerkstelling of bijdragen.<sup>128 129</sup>

De uitkering moet betaald worden gedurende de gedekte gebeurtenis (art. 64). In de situatie van een weduwe zal de uitkering dus beëindigd worden bij de dood van de weduwe, of op het ogenblik dat zij hertrouwt.

#### 6.1.2.9.4. Wijzigingen door het Protocol

Zoals hierboven reeds uiteengezet, herdefinieert het Protocol het begrip “kind”. Een kind is ofwel een persoon onder de leeftijd van 16 jaar, ofwel een persoon onder de leeftijd van een schoolverlater of onder 15 jaar, onder voorwaarde dat degenen die hun onderwijs voortzetten, degenen die werken als leerling of degenen die lijden onder een permanente arbeidsongeschiktheid beschermd zijn tot de leeftijd van 18 jaar.

Daarnaast wordt de minimale personele dekking verhoogd. Indien de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling, moet minstens 80% van alle werknemers gedekt zijn. Indien de uitkering gebaseerd is op economische activiteit, moet minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn. De derde optie, waarbij de uitkering gebaseerd is op de middelentest, is niet meer mogelijk onder het Protocol.

(125) Artikel 63(2)(a) van de Code.

(126) Artikel 63(2)(b) van de Code.

(127) Artikel 63(3) van de Code.

(128) Artikel 63(4) van de Code.

(129) Voorbeeld aangehaald door Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 89, 2002. De uitkering wordt bijvoorbeeld verminderd met 1/15e per ontbrekend jaar om de vereiste bijdrage- of verblijfsduur te bereiken zodat de vereiste vijftien jaar voor een volledig pensioen bereikt worden. Na vijf jaar wordt het pensioen verlaagd tot 5/15e of 1/3e van het volledige pensioen en na tien jaar tot 10/15e of 2/3e van het volledige pensioen.

#### 6.1.2.10. Bepaling van de hoogte van de uitkeringen<sup>130</sup>

De Code beoogt gelijkwaardige normen in te voeren voor alle soorten socialezekerheidsstelsels, wat betekent dat hij uiteenlopende modellen moet beoordelen met behulp van gemeenschappelijke instrumenten. Deze zorg ligt ten grondslag aan de definitie van de standaardbegunstigde, die verschilt van eventualiteit tot eventualiteit, met als doel de standaardbegunstigde van een uitkering weer te geven. In het geval van ziekte-, werkloosheids- en invaliditeitsuitkeringen is de standaardbegunstigde een gehuwde man met twee kinderen ten laste. In het geval van ouderdomsuitkeringen gaat het om een gehuwde man van wie de echtgenote ook de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt; in het geval van moederschapsuitkeringen gaat het om een zwangere vrouw en in het geval van uitkeringen aan nabestaanden gaat het om een weduwe met twee kinderen.<sup>131</sup> Deze typologie werd representatief geacht voor de begunstigten toen het IAO-Verdrag nr. 102 werd opgesteld. De gezinsstructuur is sindsdien echter veranderd en de (herziene) Code houdt daar rekening mee. Een van de redenen waarom rekening is gehouden met de situatie van de andere gezinsleden is dat in het begin van de jaren vijftig veel van de rechten van vrouwen en kinderen werden afgeleid van die van de kostwinner en in aanmerking werden genomen door middel van supplementen voor gezinslast waarop de andere uitkeringen vaak recht gaven. De Code bevat bepalingen die de verdragsluitende partijen verplichten om aan personen die geen standaardbegunstigten zijn, uitkeringen te verstrekken die in redelijke verhouding staan tot deze die aan de standaardbegunstigten worden verstrekt.

##### 6.1.2.10.1. Bepaling van het bedrag van de uitkeringen: het minimumbedrag

Het minimumbedrag van de uitkeringen wordt vermeld in een bijlage bij deel XI. Het wordt uitgedrukt in een percentage en verschilt van eventualiteit tot eventualiteit. Er zijn drie evaluatiemodellen.

###### a. Eerste model: uitkeringen bepaald in functie van het inkomen (artikel 65)

De uitkeringen zijn gebaseerd op het inkomen van de begunstigde (of de overledene in het geval van uitkeringen aan nabestaanden) plus alle ontvangen gezinsbijslagen. Het kan echter voorkomen dat de verdragsluitende partij niet het volledige inkomen van de begunstigde wenst op te nemen in de berekening van de uitkeringen waarop hij aanspraak kan maken. Het in aanmerking nemen van het gehele inkomen zou immers ertoe kunnen leiden dat zeer hoge uitkeringen worden betaald aan zeer goed betaalde personen, ook al hebben zij waarschijnlijk meer spaargeld en activa dan de meerderheid van de bevolking met lagere inkomens. Daarom hebben veel landen inkomensplafonds waarmee rekening wordt gehouden bij de vaststelling van het niveau van de uitkeringen. De Code aanvaardt deze methode op voorwaarde dat het plafond niet lager ligt dan het normale loon van een gemiddelde geschoolde mannelijke handarbeider die op het grondgebied van de betrokken verdragsluitende partij woont.

Er wordt verwezen naar “een geschoolde mannelijke arbeider” (art. 65(6)) die (a) hetzij een monteur of draaier in de mechanische industrie, met uitzondering van de sector van de elektrische machines, moet zijn; (b) hetzij een geschoolde standaardarbeider

(130) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 93 e.v., 2002. Dit deel van het artikel is sterk geïnspireerd op de commentaren van deze auteur.

(131) Zie de bijlage bij deel XI van de Code.

gedefinieerd overeenkomstig de bepalingen van paragraaf 7 van dit artikel; (c) hetzij een persoon wiens loon gelijk is aan 125% van het gemiddelde loon van alle beschermde personen. Artikel 65(6) somt drie mogelijke definities op voor de gemiddelde geschoolde mannelijke werknemer<sup>132</sup>:

- de eerste is die van een monteur of draaier die andere machines dan elektrische apparatuur vervaardigt;
- de tweede verwijst naar de internationale standaardnomenclatuur van de industrie, opgesteld door de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties.<sup>133</sup> Dit document, dat is opgenomen in Addendum 1 bij de Code, verschaft een gestandaardiseerde classificatie van alle takken van de industrie; het wordt opgesplitst in afdelingen zoals “Mijnen en groeven” en onderverdeeld in grote rubrieken zoals “Steenkoolmijnen”. Om een geschoolde mannelijke handarbeider te identificeren, moet eerst en vooral de afdeling worden geïsoleerd met het grootste aantal mannen die een economische activiteit uitoefenen die in het betrokken land onder de sociale zekerheid vallen. Vervolgens wordt de rubriek geïdentificeerd die binnen deze afdeling het grootste aantal mannen met een economische activiteit bevat die onder de sociale zekerheid van dat land vallen. De leden van deze categorie worden dan beschouwd als representatief voor de gekwalificeerde handarbeider. Het loon van deze werknemer zal gelijk zijn aan het mediane loon van deze rubriek;
- de derde definitie verwijst naar een persoon wiens inkomen gelijk is aan 125% van het gemiddelde loon van alle beschermde personen op het grondgebied van de verdragsluitende partij.

**b. Tweede model: forfaitaire uitkeringen (artikel 66)**<sup>134</sup>

In het geval van forfaitaire uitkeringen<sup>135</sup> (of van de overledene in het geval van uitkeringen aan nabestaanden) worden deze vastgesteld op basis van het inkomen van een volwassen mannelijke standaardarbeider. De verdragsluitende partijen hebben de keuze tussen twee definities van deze standaardarbeider:

- de eerste is een ongeschoolde arbeider die werkt in de vervaardiging van andere machines dan elektrische apparatuur;
- de tweede, zoals in het hierboven beschreven artikel 65, verwijst naar de internationale nomenclatuur van de industrie die alle economische activiteiten omvat. Om te bepalen wie een mannelijke standaardarbeider is, moet eerst de afdeling worden geïsoleerd met het grootste aantal mannen zonder scholing die een economische activiteit uitoefenen die in het betrokken land onder de sociale zekerheid vallen. Vervolgens wordt de rubriek geïdentificeerd die binnen deze afdeling het grootste aantal mannen met een economische activiteit bevat die onder de sociale zekerheid van dat land vallen. De leden van deze categorie worden dan beschouwd als representatief voor de gemiddelde mannelijke arbeider. Het

(132) Indien het niveau van de lonen van regio tot regio verschilt, kan de verdragsluitende partij het bedrag van de uitkeringen vaststellen op basis van deze verschillende bedragen.

(133) Addendum 1 bij de Europese Code inzake sociale zekerheid: <https://rm.coe.int/168006b6fc>.

(134) Net als bij het uitkeringsmodel dat wordt bepaald op basis van het inkomen, wordt bij dit model rekening gehouden met de verschillen tussen de regio's.

(135) Dat wil zeggen, wanneer ze onafhankelijk is van het inkomen van de begunstigde.



loon van deze werknemer zal gelijk zijn aan het mediane loonpercentage dat van toepassing is op de rubriek in kwestie.

Het opmerkelijke verschil tussen deze definities en de definities die hoger zijn gebruikt voor inkomensgerelateerde uitkeringen is dat deze gericht zijn op ongeschoolde werknemers en niet meer op geschoolde werknemers.

**c. Derde model: uitkeringen onder inkomensvoorwaarden (artikel 67)**

Dit model is van toepassing op de systemen die alle bewoners beschermen tegen een eventualiteit, maar die alleen een uitkering betalen als de middelen van de betrokken personen onder een bepaald plafond liggen. Hieruit volgt dat het stelsel van uitkeringen onder inkomensvoorwaarden op zodanige wijze in de nationale wetgeving moet worden verankerd dat alle in aanmerking komende uitkeringsgerechtigden een objectief recht op uitkeringen hebben. Het recht op uitkeringen en het bedrag ervan mogen niet discretionair zijn. Dit model maakt het mogelijk een gedifferentieerde uitkering te verstrekken, d.w.z. een uitkering die varieert naargelang van het inkomen van de begunstigde en die dus in wezen neerkomt op een minimuminkomensgarantie.<sup>136</sup>

**6.1.2.10.2. Minimumniveau van de uitkeringen: de bijlage bij deel XI**

Het minimumniveau van de uitkeringen wordt uitgedrukt als percentage in een bijlage bij deel XI. Deze bijlage wordt als volgt gebruikt: het bedrag van de uitkeringen die aan de standaardbegunstigde worden aangeboden voor elke eventualiteit vermeerderd met het bedrag van de gezinsbijslag wordt vergeleken met een van de waarderingsgrondslagen die worden gebruikt door de drie bovenstaande modellen, plus alle gezinsbijslag waarop de begunstigde recht heeft. Het wordt uitgedrukt volgens de volgende formule:

$(\text{uitkering} + \text{gezinsbijslag} / \text{waarderingsgrondslag} + \text{gezinsbijslag}) \times 100$

Het resulterende percentage moet ten minste gelijk zijn aan het in de bijlage bepaalde percentage.

(136) Zie voorbeeld aangehaald door Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 95, 2002. Indien dit minimuminkomen is vastgesteld op 50 EUR per week en de begunstigde beschikt over een wekelijks inkomen van 20 EUR, zal hij een uitkering van 30 EUR per week ontvangen. Artikel 67 bepaalt dat het totale inkomen van de gemiddelde begunstigde voldoende moet zijn om zichzelf en zijn gezin fatsoenlijk en gezond te laten leven. Het mag in ieder geval niet lager zijn dan de minimumuitkering die wordt voorgeschreven door de voor de bepaling ervan gebruikte indicator, die wordt beschreven in artikel 66.

**TABEL 3:** PERIODIEKE BETALINGEN AAN STANDAARDBEGUNSTIGDEN

Partij	Eventualiteit	Standaardbegunstigde	Percentage
III	Ziekte	Man met vrouw en twee kinderen	45
IV	Werkloosheid	Man met vrouw en twee kinderen	45
V	Ouderdom	Man met echtgenote op pensioenleeftijd	40
VI	Arbeidsongevallen en beroepsziekten: - arbeidsongeschiktheid - totaal verlies van verdien capaciteit - nabestaanden	Man met vrouw en twee kinderen	50
		Man met vrouw en twee kinderen	50
		Weduwe met twee kinderen	40
VIII	Moederschap	Vrouw	45
IX	Invaliditeit	Man met vrouw en twee kinderen	40
X	Nabestaanden	Weduwe met twee kinderen	40

### 6.1.3. Gemeenschappelijke bepalingen

Deel XII van de Code bevat enkele bepalingen die gelden voor alle gedekte risico's.

De Europese Code geeft, naast deze aanduidingen per branche, ook enkele algemene richtlijnen op bepaalde punten in verband met sociaal beleid: een rechtbank moet beschikbaar zijn voor de betrokkenen, wat het geval is in België<sup>137</sup>; bestuursorganen moeten in principe worden toevertrouwd aan gekozen vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers; de financiering van de sociale zekerheid kan worden gedaan door middel van premies op het loon, of door belasting, of gezamenlijk door beide stelsels.

## 7. SPECIFIEK CONTROLEMECHANISME

### 7.1. EEN TOEZICHTMECHANISME GEINSPIREERD OP DE IAO?

Net als in de controleprocedure van de IAO begint het toezicht met de verplichting voor de regeringen om verslagen in te dienen over de toepassing van de Code, met informatie over de relevante regelgeving, aangevuld met statistische gegevens, om aan te tonen dat de Code wordt nageleefd. De frequentie ligt echter veel hoger, aangezien de verslagen jaarlijks moeten worden opgesteld.<sup>138</sup> In 1980 werd besloten de verslagleggingsvereisten meer in overeenstemming te brengen met het IAO-systeem door om de vier jaar gedetailleerde verslagen te eisen – dit werd met ingang van 2003 veranderd in een cyclus van vijf jaar. In de tussentijd kunnen de verslagen zich beperken tot algemene

(137) Artikel 9 van de Europese Code inzake sociale zekerheid. Zie hieromtrent Michoud, A., The complaint and appeal mechanisms for social security claims in the contracting states of the European Code of Social Security: a comparative overview, in Bahar, R. en Kadner Graziano, T., *Le droit comparé et le droit Suisse*, Genève, Schulthess éditions romandes, pp. 65-85, 2018.

(138) Artikel 74 van de Europese Code. Artikel 76 eist halfjaarlijkse verslagen over de niet-aanvaarde onderdelen van de Code.

informatie over de ontwikkeling en wijzigingen van de socialezekerheidswetgeving en specifieke informatie die gevraagd wordt naar aanleiding van het vorige verslag. In de praktijk dienen landen die ook partij zijn bij het Verdrag nr. 102 gewoonlijk hetzelfde verslag in bij de IAO en de Raad van Europa. De regeringsverslagen worden niet gepubliceerd.<sup>139</sup> Sinds januari 2012 worden de conclusies van de IAO over de toepassing van de Europese Code inzake sociale zekerheid nu onderzocht door de Regeringscomité voor het Europees Sociaal Handvest en de Europese Code inzake sociale zekerheid die op zijn beurt verslag uitbrengt aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Het Comité van Ministers bepaalt of de verdragsluitende Partij haar verplichtingen is nagekomen. Indien dit niet het geval is, kan het Comité van Ministers resoluties formuleren waarin de betrokken verdragsluitende partij wordt verzocht de situatie recht te zetten en haar internationale verbintenissen na te komen. Deze verslagen worden door de betrokken regeringen ingediend overeenkomstig de afspraken tussen de IAO en de Raad van Europa krachtens artikel 74, paragraaf 4, van de Europese Code inzake sociale zekerheid.

De Commissie van Deskundigen van de IAO heeft er nadrukkelijk op gewezen dat het web van nauw verwante en soms identieke nalevings- en verslagleggingsverplichtingen bijzonder dicht is voor een groot aantal Europese landen die niet alleen gebonden zijn door de IAO-verdragen inzake sociale zekerheid en de mensenrechteninstrumenten van de VN, maar ook door verscheidene regionale verdragen inzake sociale rechten: Het Europees Sociaal Handvest, de Europese Code inzake sociale zekerheid, de verdragen van de Raad van Europa inzake sociale zekerheid, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, enz. Een eenvoudige compilatie van deze in Europa van kracht zijnde instrumenten zou meer dan 1.000 bladzijden tellen, hetgeen een coherente toepassing ervan bijzonder ingewikkeld maakt. Het is om deze redenen dat de Commissie van Deskundigen in haar conclusies van 2015 in het kader van de Europese Code inzake sociale zekerheid de regeringen heeft opgeroepen om hun nalevingsverplichtingen en verslagleggingsverplichtingen in het kader van de Code, het Verdrag nr. 102 en de relevante bepalingen van het Europees Sociaal Handvest op elkaar af te stemmen, teneinde de kwaliteit en consistentie van de in de verslagen verstrekte informatie te verbeteren.

Het is echter opmerkelijk dat de Europese Code niet van de regeringen verlangt dat zij hun verslagen aan de sociale partners meedelen. Het ontbreken van een nationaal toezichtmechanisme kan uiteraard van invloed zijn op de kwaliteit van de informatie die de controleorganen ontvangen. Deze tekortkoming werd verholpen met de herziening van de Code in 1990; wil de herziene Europese Code echter in werking treden, dan moet hij door twee landen worden aanvaard, en tot dusver heeft alleen Nederland hem bekrachtigd. Wel is het zo dat de controleorganen van de Raad van Europa beschikken over de opmerkingen van de sociale partners op het IAO-Verdrag nr. 102 en dat zij deze opmerkingen gebruiken bij de verslaglegging over de Code. Dit geldt natuurlijk alleen wanneer een land beide instrumenten heeft bekrachtigd. In het geval dat een land het Verdrag nr. 102 niet heeft bekrachtigd, maar wel zowel

(139) Dijkhoff, T., *Supervision of social security standards: Between law and politics*, in Pennings, F. en Vonk, G. (ed.), *Research Handbook on European Social Security Law*, p. 170 e.v., Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

de Code als artikel 12§2 van het Sociaal Handvest heeft aanvaard, hebben de sociale partners de mogelijkheid om hun opmerkingen in te dienen volgens de procedure van het Sociaal Handvest.<sup>140</sup>

## 7.2. DE CONTROLEORGANEN

Zodra de secretaris-generaal van de Raad van Europa de regeringsverslagen heeft ontvangen, zendt hij ze voor onderzoek naar de Commissie van Deskundigen van de IAO. De coördinatie tussen deze twee internationale organisaties wordt onderstreept door de aanwezigheid van een ambtenaar van de Raad van Europa op de slotzitting van de Commissie van Deskundigen van de IAO. Sinds 2012 worden de verslagen en conclusies van de Commissie van Deskundigen van de IAO besproken door het “Regeringscomité voor het Europees Sociaal Handvest en de Europese Code inzake sociale zekerheid” van de Raad van Europa (Regeringscomité), op vergaderingen waarop regelmatig vertegenwoordigers van de IAO aanwezig zijn. Het Regeringscomité is samengesteld uit een hoge ambtenaar van de ministeries van sociale zaken of werk van elke lidstaat die deel uitmaakt van het Sociaal Handvest en/of de Europese Code; voor de uitvoering van de taken die verband houden met de Code nemen de vertegenwoordigers van de landen die enkel deel uitmaken van het Sociaal Handvest als waarnemers deel.<sup>141</sup> Daarnaast kunnen ook de vertegenwoordigers van de Europese sociale partners als waarnemers deelnemen. De Commissie bespreekt met name de gevallen waarin de Commissie van Deskundigen van de IAO haar bezorgdheid heeft geuit. Tijdens de besprekingen hebben de vertegenwoordigers van de betrokken staten de gelegenheid om informatie toe te voegen en uit te leggen hoe en wanneer de tekortkomingen in de naleving zullen worden verholpen. Het Regeringscomité stelt voor elke lidstaat zijn eigen conclusies op en legt zijn verslag voor aan het Comité van Ministers. Het Comité van Ministers besluit of het van oordeel is dat de socialezekerheidsstelsels van elke lidstaat aan de normen van de Code voldoen. Deze besluiten nemen de vorm aan van resoluties, die gepubliceerd worden op de website van het Comité van Ministers.<sup>142</sup> Indien beslist wordt dat een lidstaat niet voldoet aan zijn internationale verplichtingen, zal de regering door middel van de resolutie worden verzocht om haar wetgeving en praktijken in overeenstemming te brengen met de verplichtingen die voortvloeien uit de Code.

(140) Tot 2012 werd deze taak uitgevoerd door de Commissie van Deskundigen inzake sociale zekerheid (CS-SS) van de Raad van Europa.

(141) Zie het huishoudelijk reglement van het Regeringscomité voor het Europees Sociaal Handvest en de Europese Code inzake sociale zekerheid, goedgekeurd door het Comité op zijn 134<sup>e</sup> vergadering, GC(2016)166.

(142) <https://www.coe.int/fr/web/cm>; de resoluties worden gecodeerd als M/ResCSS(YEAR)No.

Tot 2012 werden de verslagen van de Commissie van Deskundigen van de IAO over de toepassing van de Europese Code onderzocht door de Commissie van Deskundigen voor de sociale zekerheid (CS-SS) van de Raad van Europa. De CS-SS was samengesteld uit hoge nationale ambtenaren op het gebied van sociale zekerheid, dus hoewel de leden ervan deskundigen op het gebied van sociale zekerheid waren, was het geen onafhankelijk orgaan zoals de Commissie van Deskundigen van de IAO. In het kader van een structurele hervorming van de Raad van Europa, goedgekeurd in 2011, fuseerden de CS-SS en het Regeringscomité van het Europees Sociaal Handvest<sup>143</sup>, al zou het beter zijn te zeggen dat de CS-SS in het Regeringscomité werd opgenomen. Deze fusie werd ingegeven door budgettaire redenen, maar ook door de wens om meer samenhang te brengen in het toezicht op de twee instrumenten.<sup>144</sup> Dit laatste argument zou echter eerder een fusie met het Europees Comité voor sociale rechten rechtvaardigen, omdat de Commissie van Deskundigen zou kunnen zorgen voor een coherente interpretatie van beide instrumenten. Het Regeringscomité is niet noodzakelijkerwijs samengesteld uit deskundigen op het gebied van sociale zekerheid en zijn belangrijkste taak is niet de resultaten van de Commissie van Deskundigen van de IAO te evalueren, maar alleen een consensus te bereiken over de follow-up van deze resultaten en de formulering van de conclusies. Het is niet duidelijk hoe de afschaffing van de commissie van deskundigen zou bijdragen tot de samenhang van het toezicht op de twee instrumenten. In het verkorte verslag van de laatste CS-SS-vergadering staat dat de fusie “aanleiding heeft gegeven tot veel discussie onder de delegaties” en dat de afgevaardigden “hun bezorgdheid hebben geuit over de wijze waarop het toezicht op de Code in de toekomst zal worden voortgezet en over de vooruitzichten voor activiteiten ter bevordering van de sociale zekerheid binnen de Raad van Europa”.<sup>145</sup> De volledige inhoud van de discussie is niet bekendgemaakt, maar de bezorgdheid van de leden van de commissie kan worden geïllustreerd door de verkorting van de vergadertijd; terwijl de CS-SS vroeger drie dagen per jaar vergaderde, zijn de vergaderingen van het Regeringscomité slechts met één dag verlengd, die voorbehouden is voor de Europese Code.<sup>146</sup> De fusie lijkt de Europese Code eerder in de schaduw van het Sociaal Handvest te stellen en zal waarschijnlijk nog meer afbreuk doen aan de zichtbaarheid en de bevordering van de Code.

---

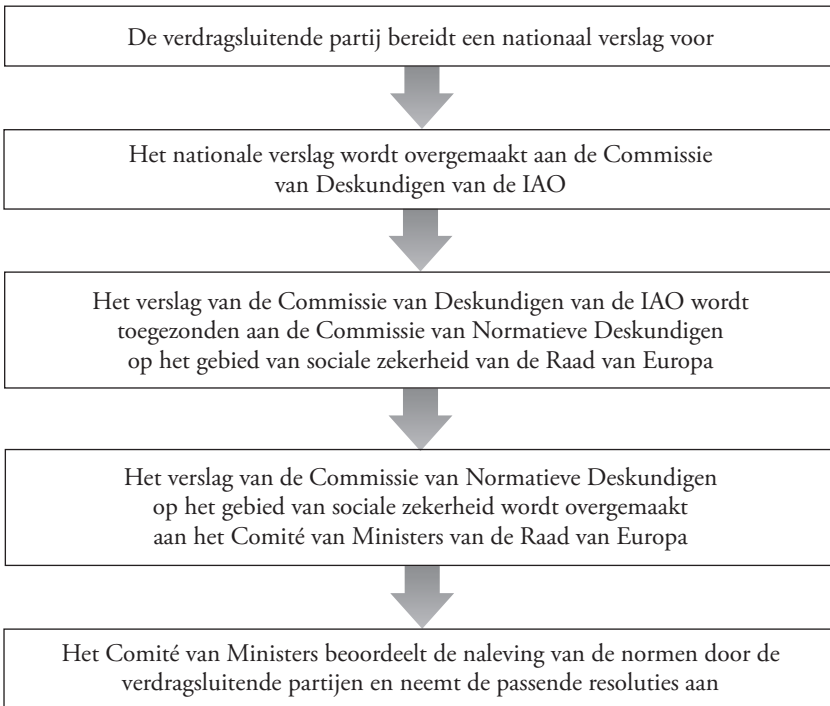
(143) Information Document SG/Inf(2011)9 FINAL 7.

(144) Council of Europe, *Explanatory note on the proposed merger*, SG/Inf(2011)9 Rev.

(145) CM(2011)86, 6 juni 2011.

(146) Council of Europe, *Explanatory note on the proposed merger*, SG/Inf(2011)9 Rev.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



### 7.3. DE HERZIENE EUROPESE CODE VOORZIET IN EEN ANDER MECHANISME

De herziene Europese Code voorziet in een andere procedure voor zover deze niet voorziet in het onderzoek van regeringsverslagen door de Commissie van Deskundigen van de IAO.<sup>147</sup> In plaats daarvan vereist de herziene Code de oprichting van een onafhankelijke Commissie bestaande uit maximaal vijf individuele deskundigen op het gebied van sociale zekerheid, benoemd door de secretaris-generaal van de Raad van Europa. De IAO zal worden uitgenodigd om een vertegenwoordiger te sturen die als raadgever aan de vergaderingen van de Commissie deelneemt. De verslagen met de conclusies van deze Commissie zullen worden onderzocht door een speciaal comité aangewezen door het Comité van Ministers om zijn eigen conclusies voor te bereiden voor het Comité van Ministers, naar analogie met het Regeringscomité. Deze conclusies moeten echter eerst voor advies aan de Parlementaire Vergadering worden overgemaakt alvorens het Comité van Ministers met een resolutie bevestigt of de verdragsluitende landen hun verplichtingen al dan niet nakomen. Deze afzonderlijke procedure garandeert niet langer een uniforme interpretatie van de minimumnormen. Om die reden, en waarschijnlijk ook om budgettaire redenen, is in het kader van de structurele hervorming van 2011 voorgesteld om deze procedure te wijzigen nog voor

(147) Europese Code inzake sociale zekerheid (herzien), artikel 79.

de inwerkingtreding ervan. Het idee is nu om bij bekrachtiging van de herziene Code door een tweede staat “synergieën met het Europees Comité voor sociale rechten van het Handvest” te creëren.<sup>148</sup>

## **8. MOEILIKHEDEN BIJ DE TENUITVOERLEGGING VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID**

Hoewel de Europese Code het belangrijkste socialezekerheidsinstrument van de Raad van Europa is, zijn de resultaten van de controleprocedure weinig zichtbaar. De conclusies van het Regeringscomité en de resoluties en aanbevelingen van het Comité van Ministers worden niet geregistreerd in een volledige database met zoekfuncties en worden zelfs niet gepubliceerd op de website van de Europese Code. Bovendien worden de verslagen van de Commissie van Deskundigen van de IAO en eventuele opmerkingen van de sociale partners helemaal niet gepubliceerd. Dit gebrek aan transparantie en zichtbaarheid ondermijnt de doeltreffendheid en geloofwaardigheid van de procedure als zodanig en van de resultaten ervan. Wat de bevordering van de sociale zekerheid betreft, is dit een gemiste kans, temeer daar de Code in feite het meest concrete en eenduidige instrument voor de sociale zekerheid is dat door de Raad van Europa is aangenomen. Een ander uniek kenmerk van de Code is de cyclus van het jaarverslag – in plaats van de cycli van vier en vijf jaar voor respectievelijk het Sociaal Handvest en het Verdrag nr. 102 – die snelle acties mogelijk maakt om de vastgestelde problemen aan te pakken.

Krachtens artikel 74§1b van de Europese Code inzake sociale zekerheid moeten de verslagen over de toepassing van de Code het bewijs bevatten dat de staat heeft voldaan aan de statistische vereisten inzake het aantal beschermde personen, de bedragen van de uitkeringen en het aandeel van de financiële middelen dat afkomstig is uit de verzekeringsbijdragen van de beschermde werknemers. Dit bewijs dient te worden geleverd op de wijze en in de volgorde als aanbevolen door het Comité van Ministers. De geconsolideerde verslagen hebben situaties aan het licht gebracht waarin de statistische gegevens over hetzelfde onderwerp, die in verschillende verslagen worden verstrekt, afkomstig waren van verschillende bronnen en databanken die worden gebruikt door de verschillende overheidsinstanties die betrokken zijn bij de opstelling van het verslag, en die niet verenigbaar zijn; het is mogelijk dat de informatiebron niet wordt vermeld en dat de exacte gegevens worden vervangen door schattingen ad hoc. De Commissie van Deskundigen van de IAO herinnert eraan dat een van de belangrijkste kenmerken van de Code en de IAO-verdragen inzake sociale zekerheid erin bestaat dat de naleving van hun bepalingen inzake de reikwijdte van de dekking en het niveau van de uitkeringen wordt vastgesteld aan de hand van nauwkeurige cijfers en percentages, waardoor de kwaliteit, de samenhang en de vergelijkbaarheid van statistische informatie een van de basisvoorwaarden is voor een doeltreffende werking van het controlemechanisme. De Commissie van Deskundigen wijst echter vaak op lacunes in de juridische en statistische informatie, waardoor zij niet in staat is een volledige en systematische analyse van het regelgevingskader en de parameters van de uitkeringen uit te voeren.

(148) Raad van Europa, toelichting bij het fusievoorstel, SG/inf(2011)9 Rev.

Andere moeilijkheden worden vaak aangehaald door de rechtsleer. Ten eerste is er het feit dat “de minimumnormen in de Europese Code inzake sociale zekerheid grotendeels dezelfde zijn gebleven sinds hun codificatie halverwege de vorige eeuw, terwijl de wereld waarin zij moeten worden toegepast aanzienlijk is veranderd. De mondialisering, de achteruitgang van de staat, de opkomst van het bestuur en de *soft law* op verschillende niveaus en de opkomst van de burgermaatschappij zijn allemaal onderling verbonden voorbeelden van ontwikkelingen die de samenleving hebben veranderd en die dat zullen blijven doen. Het is van essentieel belang dat het toezicht op de normen aan deze ontwikkelingen en nieuwe maatschappelijke realiteiten wordt aangepast, om relevant te blijven en “de normen levend te houden. [...] Dit is echter geen gemakkelijke taak, niet alleen omdat het conceptueel ingewikkeld is om te beslissen hoe het toezicht moet worden aangepast aan de maatschappelijke veranderingen, maar ook omdat de internationale organisaties van nature logge instellingen zijn. Met evenveel belanghebbenden die verschillende belangen vertegenwoordigen, zijn institutionele en procedurele hervormingen doorgaans moeizame oefeningen.”<sup>149</sup> Een ander verwijt dat vaak wordt gehoord (en dat niet eigen is aan de Code) – dat wordt omschreven als de “achilleshiel van het internationaal recht” – is de toepassing in geval van niet-naleving of de kloof tussen de doelstellingen van de normen en hun daadwerkelijke effect<sup>150</sup>. Ten slotte heeft de laatste opgeworpen “grief” te maken met de juridische status van de conclusies van de controleorganen, die door de rechtsleer vaak als “diffuus” wordt omschreven.<sup>151</sup> Hoewel het onmiskenbaar is dat “de Europese Code en de IAO-verdragen juridisch bindende verdragen zijn zodra ze zijn bekrachtigd, verleent dit de controleorganen van deze instrumenten niet automatisch een gerechtelijke of quasi-gerechtelijke status, noch maakt het een gerechtelijke procedure van het toezicht. Terwijl de scheiding der machten het noodzakelijke evenwicht garandeert tussen de rechterlijke macht, de uitvoerende macht en de wetgevende macht in een democratische nationale rechtsorde, is dat in de internationale arena bovendien anders, althans in het geval van de IAO en de Raad van Europa. De commissies van deskundigen van de Raad van Europa en de IAO maken deel uit van een breder controlemechanisme waaraan ook politieke organen deelnemen. Hoewel de commissies van deskundigen onafhankelijke organen zijn, kunnen hun bevindingen al dan niet worden goedgekeurd door de organen die beslissende macht hebben bij de follow-up van deze bevindingen; organen waarin politieke belangen op het spel staan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de resultaten van de toezichtprocedures soms sceptisch worden bekeken en niet altijd het gewenste effect hebben”<sup>152</sup>. Wij willen deze overwegingen, die vaak beperkt blijven tot een tegenstelling tussen *hard law* en *soft law*<sup>153</sup>, echter nuanceren, omdat de notie van de juridische aard van al deze regels dan niet zozeer wordt uitgedrukt in termen van dwang, maar in termen van de mate van “overtuigingskracht”, van doeltreffendheid, die juist tot uitdrukking komt in het vermogen om de uitdrukking te zijn van de consensus van de belanghebbende categorieën.<sup>154</sup> Bovendien kan men

(149) *Research Handbook on European Social Security Law*, Dijkhoff, T., o.c., p. 170 e.v.

(150) *Research Handbook on European Social Security Law*, Dijkhoff, T., *ibidem*.

(151) *Research Handbook on European Social Security Law*, Dijkhoff, T., *ibidem*.

(152) *Research Handbook on European Social Security Law*, Dijkhoff, T., *ibidem*.

(153) Senigaglia, R., *Soft law et hard law dans le « réseau » des sources*, Ricerche giuridiche, vol. 3, nr. 1, juni, 2014.

(154) Senigaglia, R., *ibid.*



het belang niet ontkennen dat dit corpus van minimumnormen op het gebied van de sociale zekerheid op Europees niveau, dat is gebaseerd op de basisnormen van de IAO, heeft gespeeld bij de opzet en ontwikkeling van de stelsels van sociale bescherming.

## 9. CONCLUSIES

Hoewel de Code en het Protocol dateren van 1964, zijn zij van onschatbare waarde gebleken voor het vaststellen van gemeenschappelijke Europese socialezekerheidsnormen die als leidraad kunnen dienen voor hervormingen in vele landen, met name in Midden- en Oost-Europa. Deze instrumenten zijn gericht op de bevordering van een socialezekerheidsmodel dat gebaseerd is op sociale rechtvaardigheid. De staat wordt geacht verantwoordelijk te zijn voor de invoering en handhaving van een stabiel en financieel gezond socialezekerheidsstelsel. De samenleving moet een fatsoenlijke levensstandaard garanderen voor degenen die door ziekte, werkloosheid, ouderdom, arbeidsongeval of beroepsziekte, moederschap, invaliditeit of overlijden niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien en zij moet degenen helpen die voor kinderen zorgen. De (herziene) Code van 1990, die nog niet in werking is getreden, handhaaft weliswaar de beginselen en concepten van de Code, maar beoogt de ontwikkelingen sinds 1964 te actualiseren. De controleorganen spelen een belangrijke rol bij de interpretatie van bepalingen die zich onderscheiden door hun vaak complexe en technische karakter.

In zijn resolutie van 19 januari 2017 over een Europese pijler van sociale rechten heeft het Europees Parlement de noodzaak benadrukt van een adequate sociale bescherming en sociale investeringen gedurende het hele leven van de burgers om iedereen in staat te stellen ten volle deel te nemen aan de maatschappij en de economie en een behoorlijke levensstandaard te handhaven.<sup>155</sup> De Europese Commissie gaat ervan uit dat naarmate de arbeidswereld evolueert – met een toename van zelfstandige arbeid of arbeid zonder traditioneel contract, overgangen tussen arbeid in loondienst en zelfstandige arbeid en combinaties van beide – een groter deel van de beroepsbevolking onvoldoende toegang heeft tot sociale bescherming vanwege zijn status op de arbeidsmarkt of het soort arbeidsverhouding.<sup>156</sup> De cumulatieve effecten van de verschillen in toegang tot sociale bescherming zullen waarschijnlijk leiden tot nieuwe intergenerationale ongelijkheden tussen degenen die werk hebben of erin slagen werk te krijgen op basis van een contract met volledige sociale rechten en de anderen. Dit kan leiden tot indirecte discriminatie van jongeren, personen die in het buitenland geboren zijn en vrouwen, die meer kans hebben om aangeworven te worden met atypische contracten.<sup>157</sup> De belangrijkste toegevoegde waarde van de aanbeveling van 8 november 2019 zal er dus in bestaan een dynamiek te creëren die de nationale hervormingen en debatten ondersteunt en aanvult, de lidstaten bij hun inspanningen te begeleiden en een consensus tot stand te brengen over de beste hervormingsopties, hetgeen ook het standpunt van de EU en haar lidstaten in alle relevante internationale fora ten goede zou komen. Een

(155) Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 betreffende de toegang van werknemers en zelfstandigen tot sociale bescherming.

(156) Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de toegang van werknemers en zelfstandigen tot sociale bescherming, effectbeoordeling, COM(2018) 132 definitief van 13 maart 2018.

(157) Voorstel voor een aanbeveling van de Raad, *ibidem*.

aanbeveling van de Raad biedt de EU ook de mogelijkheid de lidstaten speelruimte te laten bij de verwezenlijking van de doelstellingen, afhankelijk van het uitgangspunt, de nationale geschiedenis en de nationale praktijken. De aanbeveling vormt een uitbreiding van en een aanvulling op Aanbeveling nr. 202 van de IAO over de nationale pijlers van sociale bescherming<sup>158</sup>, die landen een leidraad biedt voor de uitbreiding van de reikwijdte van de sociale bescherming, waarbij voorrang wordt gegeven aan de totstandbrenging van nationale pijlers van sociale bescherming die toegankelijk zijn voor iedereen die ze nodig heeft.<sup>159</sup> De Europese aanbeveling van 8 november 2019 dekt het recht om deel te nemen aan een socialezekerheidsstelsel en de verwerving en het gebruik van rechten, in het bijzonder wordt aan de lidstaten aanbevolen om voor alle werknemers en zelfstandigen a) de formele dekking<sup>160</sup>, b) de effectieve dekking<sup>161</sup>, c) de geschiktheid<sup>162</sup> en d) de transparantie<sup>163</sup> te waarborgen. Zou de Europese Code inzake sociale zekerheid in dit verband niet als maatstaf kunnen dienen voor de lidstaten? Deze vraag valt buiten het bestek van onze bijdrage en zou het voorwerp kunnen zijn van een diepgaande studie.

---

(158) Aanbeveling nr. 202 (IAO° over de pijlers van sociale bescherming, 2012, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/nl/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/nl/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)).

(159) Voorstel voor een aanbeveling van de Raad, *ibidem*.

(160) Werknemers en zelfstandigen kunnen worden geacht formeel onder een bepaalde tak van sociale bescherming te vallen indien de bestaande wetgeving of een collectieve overeenkomst bepaalt dat zij het recht hebben deel te nemen aan een socialebeschermingsstelsel in die specifieke tak. De formele dekking kan worden gewaarborgd door verplichte of vrijwillige stelsels. Deze laatste bieden mensen de mogelijkheid om zich bij een stelsel aan te sluiten (deelnemingsclausules) of bestrijken standaard alle mensen in de doelgroep, waarbij zij de mogelijkheid hebben om desgewenst uit het stelsel te stappen (opt-out-clausules). Gebleken is dat vrijwillige stelsels met opt-outs hogere lidmaatschapspercentages hebben en daarom een betere dekking bieden dan vrijwillige stelsels met *opt-ins*.

(161) Werknemers en zelfstandigen kunnen worden geacht daadwerkelijk gedekt te zijn in een bepaalde tak van sociale bescherming indien zij de mogelijkheid hebben toereikende uitkeringen op te bouwen en, ingeval het overeenkomstige risico zich voordoet, toegang hebben tot een bepaald niveau van uitkering. Iemand kan formeel toegang krijgen zonder de facto uitkeringsrechten te kunnen opbouwen en aanvragen.

(162) Sociale bescherming wordt als adequaat beschouwd wanneer zij mensen in staat stelt een fatsoenlijke levensstandaard te handhaven, inkomensverlies op redelijke wijze te compenseren, een waardig leven te leiden en niet in armoede te vervallen, terwijl zij waar nodig bijdraagt tot activering en terugkeer naar het werk vergemakkelijkt. Bij de beoordeling van de toereikendheid van het socialebeschermingsstelsel van een lidstaat moet dit stelsel in zijn geheel in aanmerking worden genomen, dat rekening moet worden gehouden met alle socialezekerheidsuitkeringen in die lidstaat.

(163) Het verstrekken van beschikbare, toegankelijke, volledige en gemakkelijk te begrijpen informatie aan het grote publiek, aan potentiële deelnemers en aan deelnemers en begunstigen van de stelsels betreffende de regels van het stelsel en/of individuele verplichtingen en rechten.

**10. BIBLIOGRAFIE**

Akandji-Kombe, J.-F., L'application de la charte européenne : la mise en œuvre de la procédure des réclamations collectives, *Revue Droit social*, nr. 9/10, september-oktober 2000.

Alston, P., Assessing the strenghts and weaknesses of the European Social Charter's Supervisory system, in de Búrca, G. en de Witte, B. (ed.), *Social Rights in Europe*, 45, Oxford University Press, 2005.

Benelhocine, C., *La Charte sociale européenne*, Editions du Conseil de l'Europe, 150 p., 2011.

De Schutter, O. (red.), *The European Social Charter: A social constitution for Europe – La Charte sociale européenne : une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, 192 p., 2010.

Dijkhoff, T., Supervision of social security standards: Between law and politics, in Pennings, F. en Vonk, G. (ed.), *Research Handbook on European Social Security Law*, p. 170 e.v., Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

Kotrane, H., La question de la justiciabilité des droits, in Daugareilh, I. (red.), *Mondialisation, Travail et Droits Fondamentaux*, Bruylant, 2005.

Michoud, A., The complaint and appeal mechanisms for social security claims in the contracting states of the European Code of Social Security: a comparative overview, in Bahar, R. en Kadner Graziano, T., *Le droit comparé et le droit Suisse*, Genève, Schulthess éditions romandes, pp. 65-85, 2018.

Morsa, M., L'Organisation internationale du travail : aspects institutionnels et matériels à l'aune des défis sociaux, Anthémis, 2021.

Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, 2002.

Nivard, C., *La justiciabilité des droits sociaux – Etude de droit conventionnel européen*, Bruylant, 807 p., 2012.

Pennings, F. en Vonk, G. (ed.), *Research Handbook on European Social Security Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

Pettiti, C., La Charte sociale européenne révisée, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, nr. 29, januari 1997.

Schoukens, P., Instruments of the Council of Europe and interpretation problems, in Pennings, F. (ed.), *International Social Security Standards*, Antwerpen, Intersentia, 2008.

Schoukens, P., *EU social security Law: the hidden 'social' model*, Universiteit van Tilburg, 19 februari 2016.

Senigaglia, R., *Soft law et hard law dans le « réseau » des sources*, Recherche juridique, vol. 3, nr. 1, juni, 2014.

Supiot, A., *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Parijs, Seuil, 2010.

Swiatkowski, A. M., *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International, 416 p., 2007.

Vandamme, F., *L'application des droits sociaux : enjeux et controverses derrière le décor. Un témoignage*, *Lex Social. Revista juridica de los derechos sociales*, 11(1), pp. 694-732.

# INHOUDSTAFEL

## DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID: EEN MIJLPAAL VOOR DE EUROPESE SOCIALEZEKERHEIDSSYSTEMEN?

<b>1.</b>	<b>ALGEMENE INLEIDING</b>	601
<b>2.</b>	<b>HISTORISCHE ACHTERGROND</b>	603
<b>3.</b>	<b>VERBAND MET ANDERE INTERNATIONALE INSTRUMENTEN</b>	606
3.1.	LINK MET VERDRAG 102 INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE	606
3.2.	LINK MET HET EUROPEES SOCIAAL HANDVEST	608
<b>4.</b>	<b>PROTOCOL EN HERZIENE VERSIE CODE</b>	613
<b>5.</b>	<b>DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID: EEN SYSTEEM VAN INWERKINGSTREDING IN DELEN, DAT EEN GELEIDELIJKE EVOLUTIE VAN DE SOCIALEZEKERHEIDSSYSTEMEN MOGELIJK MAAKT</b>	614
5.1.	GELEIDELIJKE INWERKINGSTREDING VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID	614
5.2.	HUIDIGE STAND VAN DE ONDERTEKENING EN BEKRACHTIGING VAN DE CODE EN HET PROTOCOL	615
<b>6.</b>	<b>ANALYSE VAN DE BEPALINGEN VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID</b>	615
6.1.	WERKINGSSFEER	615
<b>7.</b>	<b>SPECIFIEK CONTROLEMECHANISME</b>	638
7.1.	EEN TOEZICHTMECHANISME GEÏNSPIREERD OP DE IAO?	638
7.2.	DE CONTROLEORGANEN	640
7.3.	DE HERZIENE EUROPESE CODE VOORZIET IN EEN ANDER MECHANISME	642
<b>8.</b>	<b>MOEILIKHEDEN BIJ DE TENUITVOERLEGGING VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID</b>	643
<b>9.</b>	<b>CONCLUSIES</b>	645
<b>10.</b>	<b>BIBLIOGRAFIE</b>	647



# STUDENT AWARD BTSZ 2020

## deel 2

In deze rubriek worden de artikelen gepubliceerd die de laureaten van de Student Award BTSZ 2020 hebben opgemaakt op basis van hun bekroonde masterscriptie.

**WERKEN IN ARMOEDE: HOE EEN ADEQUATE TOEGANG TOT DE SOCIALE ZEKERHEID  
GARANDEREN VOOR ZELFSTANDIGEN?**

653

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

681





# WERKEN IN ARMOEDE: HOE EEN ADEQUATE TOEGANG TOT DE SOCIALE ZEKERHEID GARANDEREN VOOR ZELFSTANDIGEN?<sup>1</sup>

DOOR | CHARLOTTE BRUYNSERAEDE

Master in de Rechten, KU Leuven

## 1. INLEIDING

Een goede socialezekerheidsrechtelijke bescherming is cruciaal. Wanneer een persoon geconfronteerd wordt met inkomensverlies ten gevolge van het intreden van een sociaal risico, zoals werkloosheid of ziekte, is het belangrijk dat dit op een gepaste manier wordt opgevangen. Werknemers ondervinden weinig problemen op dit vlak. Zij genieten meestal een uitgebreide bescherming. Zelfstandigen daarentegen zijn in verschillende lidstaten van de Europese unie vaak uitgesloten uit een regeling die het inkomensverlies opvangt of ondervinden strikte toepassingsvoorwaarden wanneer zij zich willen aansluiten. Dit is problematisch. Een belemmerde toegang tot de sociale zekerheid kan namelijk leiden tot een verhoogd risico in armoede terecht te komen.

In nagenoeg elke lidstaat van de Europese Unie ondervinden zelfstandigen belemmeringen in de toegang tot de sociale zekerheid. Het verbaast dan ook niet dat het risico op armoede bij hen significant hoger ligt dan bij werknemers. Op voorstel van de Europese Commissie werd in 2019 een aanbeveling aangenomen die richtsnoeren biedt met betrekking tot de toegang tot de sociale zekerheid. Lidstaten worden aangemoedigd hun beleid conform de aanbeveling te organiseren. Naast de focus op een betere bescherming voor atypische werkers, zouden zelfstandigen bij implementatie een adequatere sociale zekerheid moeten genieten. Wanneer voorzien wordt in een adequate sociale bescherming, zou het risico om in armoede terecht te komen aanzienlijk verkleind kunnen worden.

Dit artikel onderzoekt hoe de toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen in België verbeterd kan worden en formuleert daartoe een aantal beleidsopties. De Europese aanbeveling wordt als uitgangspunt genomen om deze vraag te beantwoorden. In het eerste deel wordt dieper ingegaan op het Europese discours en recente beleidsinstrumenten omtrent de toegang tot de sociale zekerheid. Dit deel geldt in algemene termen voor alle lidstaten. Vervolgens wordt een rechtsvergelijking gemaakt tussen vier lidstaten van de Europese Unie: België, Denemarken, Nederland en Oostenrijk worden geanalyseerd. Uit de vergelijking worden de belangrijkste belemmeringen vastgesteld waarmee zelfstandigen geconfronteerd worden wat betreft hun toegang tot de sociale zekerheid. Daarnaast biedt de rechtsvergelijkende analyse

(1) Dit artikel werd opgemaakt op basis van de scriptie van de auteur, afgeleverd in het voorjaar van 2020. Het is zoveel als mogelijk aangepast aan wets- en beleidswijzigingen die sindsdien plaatsvonden.

een mooie basis om een aantal *best practices* vast te stellen. Zij zijn richtinggevend bij de reflectie over het beleid in België.

## **2. BELEMMERDE TOEGANG TOT DE SOCIALE ZEKERHEID VOOR ZELFSTANDIGEN**

### **2.1. ZELFSTANDIGEN ALS KWETSBARE GROEP: VERHOOGD RISICO OM IN ARMOEDE TERECHT TE KOMEN**

Armoede is een probleem dat niet enkel in ontwikkelingslanden, maar ook in ontwikkelde landen nog steeds acuut voorkomt. De Europese Unie heeft de laatste decennia sterk ingezet op het verminderen van armoede door het tegengaan van werkloosheid.<sup>2</sup> In de meeste lidstaten heerst namelijk nog steeds het idee dat werk de beste bescherming is tegen armoede.<sup>3</sup> Studies tonen echter aan dat het aantal werkende armen groeit, ook in Europa.<sup>4</sup>

De snel globaliserende en digitaliserende maatschappij is één van de vele oorzaken die de groei van het aantal werkende armen verklaart.<sup>5</sup> Door deze maatschappelijke veranderingen ontstaan steeds meer flexibele, atypische werkvormen.<sup>6</sup> Het wetgevend kader in de meeste landen is (nog) niet aangepast aan de toenemende diversiteit aan werkvormen. Het garanderen van een adequate sociale zekerheid die elke groep professioneel actieven dekt, vormt één van de nieuwe uitdagingen.<sup>7</sup>

Vele stelsels hebben hun sociale zekerheid namelijk gebaseerd op de standaardvorm van arbeid, de klassieke voltijdse arbeidsovereenkomst.<sup>8</sup> Personen die tewerkgesteld zijn in een dergelijke arbeidsovereenkomst ondervinden meestal geen problemen met betrekking tot de toegang tot een adequate sociale zekerheid. Zij kunnen erop rekenen dat zij voldoende gedekt zijn. Dit staat in schril contrast met atypische werkkrachten,

(2) Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 78, 2019.

(3) Marx, I., *2nd Structured Dialogue on minimum Income Implementation - Thematic Discussion Paper*, Europese Commissie, Brussel, 1, 2019.

(4) Nicaise, I., HIVA en Departement Pedagogische Wetenschappen, KU Leuven, *Building the Tools to Fight In-Work Poverty*, Synthesis Report, Parijs, 11, 2011; Marx, I., *2nd Structured Dialogue on minimum Income Implementation - Thematic Discussion Paper*, Europese Commissie, Brussel, 1, 2019.

(5) Werbrouck, J. en Stevens, Y., De vierde industriële revolutie: impact op sociale bescherming, *TSR*, nr. 1, 135-137, 2019; Becker, U., Pieters, D., Ross, F. en Schoukens, P., *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*, Groningen, Europa Law Publishing, 3, 2010.

(6) Eurofound, *Overview of new forms of employment – 2018 update*, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 1, 2018; Koukiadaki, A. en Katsaroumpas, I., *Temporary contracts, precarious employment, employees' fundamental rights and EU employment law*, study for the Petition Committee, Europese Unie, 19, 2017.

(7) Semenza, R. en Pichault, F. (eds.), *The challenges of Self-employment in Europe; status, social protection and collective Representation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 37-39, 2019.

(8) Schoukens, P. en Barrio, A., The changing concept of work: when does typical work become atypical?, *ELLJ*, vol. 8(4), 307, 2017.

die vaak omwille van hun werkvorm net uit de boot vallen op vlak van een (voldoende) socialezekerheidsrechtelijke bescherming.<sup>9</sup>

De gebrekkige toegang waarmee atypische werkkrachten geconfronteerd worden, kan leiden tot een verhoogd risico in armoede terecht te komen. Dit risico ligt bij hen significant hoger dan bij de groep typische werkkrachten.<sup>10</sup>

Het begrip “atypische werkkracht” is natuurlijk vrij abstract. Om binnen deze groep enigszins orde te scheppen, wordt er binnen het dominante Europese discours een onderverdeling gemaakt in drie subcategorieën;<sup>11</sup> 1) zelfstandigen, 2) tijdelijke werknemers en 3) deeltijdse werknemers.

Voor het verdere verloop van dit artikel wordt dieper ingegaan op zelfstandigen als specifieke groep atypische werkkrachten. Er zijn verschillende redenen die verantwoorden om deze groep als bijzonder kwetsbaar te behandelen wat betreft de toegang tot de sociale zekerheid.

Ten eerste valt de keuze te verantwoorden in het feit dat zelfstandigen de grootste groep vormen binnen de atypische werkvormen in de Europese unie. Ongeveer 14% van de beroepsactieve personen in de Europese Unie werkt als zelfstandige.<sup>12</sup> Bovendien worden deeltijdse en tijdelijke werknemers meestal gedekt door hetzelfde socialezekerheidssysteem als van toepassing op typische werknemers.<sup>13</sup> Zelfstandigen worden daarentegen vaak op een volledig andere manier behandeld. Ook in de Europese aanbeveling die verder uitgebreid aan bod komt, wordt een duidelijke opdeling gemaakt tussen (standaard- en niet-standaard-) werknemers enerzijds, en zelfstandigen anderzijds.

(9) Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., The EU Social Pillar: An answer tot he challenge of the social protection of platform workers?, *EJSS*, vol. 20 (3), 220, 235-236, 2018; Aranguiz, A. en Bednarowicz, B., Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure, *ELLJ*, vol. 9 (4), 338, 2018; Horemans, J., *Atypical Employment and In-Work Poverty*, IPSWICH Working Paper 1, KU Leuven, 5, 2017; Europese Commissie, C(2017) 2610 Final consultation document of 26.4.2017, *First phase consultation of social partners under art 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights*, Brussel, 4, 2017.

(10) Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 49, 2019.

(11) Matsaganis, M., Özdemir, E., Ward, T. en Zvakou, A., *Non-standard employment and access to social security benefits*, research note 8/2015, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 8, 2016; ILO, *Non-standard employment around the world; understanding challenges, shaping prospects – overview*, Genève, 8, 2016.

(12) Tegenover 12% halftijds tewerkgestelden en 13% tijdelijke werkers, Eurostat, Labour Force Survey 2018; Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed; 1st Workshop: Extending formal coverage: mandatory versus voluntary approach – Thematic Discussion Paper*, DG Employment, social affairs and inclusion, Europese Unie 2, 2019.

(13) Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoleva, P., Cirillo, V. en Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Europese Commissie, Brussel, 42, 2018; De Micheli, B., Figari, F., Iudicone, F., Lombardi, A., Matsaganis, M., Raitono, M. en Vesan, P., *Access to social protection for all forms of employment, assessing the options for a possible EU initiative*, Fondazione G. Brodolini, Europese Commissie, Brussel, 32, 2018.

## 2.2. WERKEN IN ARMOEDE

Maar wat houdt ‘werken in armoede’ nu precies in? Een specifieke definitie voor dit concept bestaat niet binnen de Europese Unie. Toch zijn er een aantal indicatoren die proberen te omlijnen wanneer een persoon moeilijkheden ondervindt; de AROP-indicator (*at risk of poverty*) en materiële deprivatie. Volgens de eerste indicator wordt een persoon beschouwd als zijnde in risico op armoede wanneer hij leeft in een huishouden waarvan het equivalente inkomen lager ligt dan 60% van de mediaan van het nationale inkomen van een huishouden.<sup>14</sup> 9,4% van de professioneel actieve personen in de Europese Unie loopt het risico in armoede terecht te komen.<sup>15</sup> De grootste risicogroep zijn zelfstandigen. Bij hen ligt dit risico in de Europese Unie gemiddeld rond 22,2%.<sup>16</sup>

Naast de AROP-indicator wordt materiële deprivatie vaak in acht genomen bij het meten van (*in-work*) armoede.<sup>17</sup> Materiële deprivatie is de situatie waarin een persoon niet in staat is elementaire producten of diensten te betalen die noodzakelijk zijn om in de basislevensbehoeften te voorzien.<sup>18</sup> Hoewel men – gezien het hoge risico voor zelfstandigen bij het toepassen van de AROP-indicator – zou kunnen verwachten dat ook de materiële deprivatie bij zelfstandigen hoog ligt, is dit helemaal niet het geval. Sterker nog, materiële deprivatie ligt bij zelfstandigen vaak zelfs lager dan bij gewone werknemers.<sup>19</sup> Het verschil bij het toepassen van beide indicatoren toont aan dat de AROP-indicator niet altijd voldoende is om armoede bij zelfstandigen te meten. Inkomen – de enige factor voor de AROP-indicator – blijkt bij zelfstandigen een moeilijk te hanteren parameter.

Het is een zeer belangrijke vaststelling dat het inkomen bij zelfstandigen niet altijd een juiste parameter is. Inkomen of betaalde bijdragen spelen namelijk vaak een rol in de toegang tot de sociale zekerheid. Zelfstandigen staan grotendeels zelf in voor het rapporteren van wat zij verdienen. Ondanks het feit dat er geen concrete cijfers bekend zijn, wordt algemeen aangenomen dat zelfrapportering in bepaalde gevallen leidt tot

(14) Eurostat, 2017; Mcknight, A., Stewart, K., Himmelweit, S. M. en Palilo, M., *Low pay and In-Work Poverty: preventive measures and preventative approaches*, European Social Policy Network (ESPN), Brussel, 51, 2016.

(15) Eurostat, 2016, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180316-1>, geconsulteerd op 27/04/2019; Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe, a study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, 8-10, Brussel.

(16) Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 31, 2019.

(17) Marx, I. en Horemans, J., *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: an exploration of a relatively uncharted landscape*, IZA; Institute of Labor Economics, 13, 2017; Eurostat, Statistics explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_deprivation_rate), geconsulteerd op 21/03/2020.

(18) Eurostat, Statistics explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_deprivation_rate), geconsulteerd op 21/03/2020.

(19) Marx, I. en Horemans, J., *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: an exploration of a relatively uncharted landscape*, IZA, Institute of Labor Economics, 13-14, 2017.

een onderwaardering en-rapportering van het inkomen.<sup>20</sup> Door een onderwaardering of -rapportering zijn de bijdragen die zelfstandigen betalen vaak lager. Daardoor kunnen problemen optreden wanneer bepaalde minimumdrempels behaald moeten worden. Een veel groter risico is echter dat wanneer de uitkeringshoogte van een systeem gerelateerd is aan het inkomen, uitkeringen vaak significant lager liggen dan die voor werknemers omdat er voor een lager bedrag werd bijgedragen.<sup>21</sup>

### 2.3. TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING

Sociale zekerheid is van belang voor de bescherming van een (beroepsactieve) persoon en diens huishouden. Als een beroepsactieve persoon op een sociaal risico stuit en niet voldoende beschermd is, kan dit voor ernstige problemen zorgen, waaronder een verhoogd risico in armoede terecht te komen.<sup>22</sup> Waar personen die tewerkgesteld zijn volgens een klassieke arbeidsovereenkomst meestal verplicht worden deel te nemen aan het socialezekerheidssysteem, ervaren zelfstandigen vaak leemten in de toegang. Twee begrippen in verband met toegang moeten verklaard worden. Enerzijds het onderscheid tussen formele en effectieve toegang, anderzijds – binnen de formele toegang – het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte verzekeringen.

#### 2.3.1. Formele toegang

Een eerste mogelijke belemmering in de toegang tot een adequate sociale zekerheid, betreft de formele toegang. Formele toegang van een groep wordt door de aanbeveling gedefinieerd als ‘een situatie in een specifieke tak van sociale bescherming (bv. ouderdom, werkloosheid, moeder- of vaderschap) waarbij de bestaande wetgeving of de collectieve arbeidsovereenkomst bepaalt dat de leden van een groep het recht hebben om deel te nemen aan een socialebeschermingsstelsel voor een specifieke tak’.<sup>23</sup>

Formele toegang komt dus neer op het personele toepassingsgebied van een bepaalde socialezekerheidsrechtelijke bescherming.<sup>24</sup> Zelfstandigen ondervinden vaak

(20) Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed*, 3rd Workshop: Adequate coverage – Thematic Discussion Paper, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Europese Unie, 2, 2020; Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 33, 2019.

(21) Semenza, R. en Pichault, F. (eds.), *The Challenges of Self-Employment in Europe: Status, social protection and Collective representation*, Cheltenham, Edward Elgar publishing, 155, 2019.

(22) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. en Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8, 24, 2017.

(23) Artikel 7(e) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, Pb. C 15 november 2019.

(24) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. en Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8, 13, 2017; Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., *The EU Social Pillar: An answer tot he challenge of the social protection of platform workers?*, EJSS, vol. 20(3) 224, 2018.

belemmeringen op dat vlak.<sup>25</sup> De verklaring daarvoor ligt voor een groot deel in het feit dat de typische arbeidsovereenkomst nog steeds gezien wordt als het toegangskaartje tot een sociale bescherming. Daarnaast is bescherming bij sommige risico's moeilijker te organiseren voor zelfstandigen (o.a. werkloosheid en arbeidsongevallen).

### 2.3.2. Effectieve toegang

Naast eventuele belemmeringen in de formele toegang, kunnen er belemmeringen ontstaan met betrekking tot de effectieve toegang. Effectieve dekking van een groep wordt door de aanbeveling gedefinieerd als 'een situatie in een specifieke tak van sociale bescherming waarbij de leden van een groep in de gelegenheid worden gesteld om rechten op te bouwen en, indien het overeenkomstige risico zich voordoet, toegang te hebben tot een uitkering van een bepaalde omvang'.<sup>26</sup>

Het is mogelijk dat zelfstandigen in theorie gedekt zijn door formele bepalingen, maar in de praktijk toch moeilijkheden ondervinden wanneer het gaat om het effectief uitbouwen van rechten binnen een regeling. Ten eerste is het mogelijk dat zij geconfronteerd worden met strengere toepassingsvoorwaarden dan personen tewerkgesteld onder een typische arbeidsovereenkomst.<sup>27</sup> Daarnaast is het mogelijk dat de wet een aantal minimum- of maximumdrempels voorschrijft vooraleer het toepassingsgebied geactiveerd wordt. Zelfstandigen kunnen moeite hebben om die drempels te halen.<sup>28</sup>

### 2.3.3. Verplichte verzekering

Naast het onderscheid tussen formele en effectieve toegang, moet een onderscheid gemaakt worden tussen verplichte en vrijwillige verzekering. Formele toegang kan namelijk op verplichte of vrijwillige wijze georganiseerd zijn. Werknemers zijn vaak verplicht beschermd door een bepaalde regeling, zelfstandigen niet. Vrijwillige verzekeringen worden soms aangewend om daaraan tegemoet te komen en om zelfstandigen toch een mogelijkheid te bieden zich aan te sluiten bij de betreffende regeling.<sup>29</sup>

(25) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. en Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8, 13, 2017; Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., *The EU Social Pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?*, *EJSS*, vol. 20(3), 224, 2018.

(26) Artikel 7(f) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

(27) Behrendt, C. en Nguyen, Q. A., *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*, ILO Future of work Research Paper Series, Genève, 16, 2018.

(28) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. en Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 13, 2017; Overweging (19) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019; Behrendt, C. en Nguyen, Q. A., *Ensuring universal social protection for the future of work*, *European Review of Labour and Research*, vol. 25 (2), 212, 2019.

(29) Semenza, R. en Pichault, F. (eds.), *The Challenges of Self-Employment in Europe: Status, social protection and Collective representation*, Cheltenham, Edward Elgar publishing, 38, 2019.

### 2.3.4. Vrijwillige verzekering

Vrijwillige verzekeringen kunnen georganiseerd worden volgens een *opt-in*-systeem of een *opt-out*-systeem. Een vrijwillige *opt-in* houdt in dat de zelfstandige in principe niet gedekt is, maar kan kiezen zich aan te sluiten bij het systeem.<sup>30</sup> Bij een *opt-out*-systeem valt de persoon in principe onder de regeling, tenzij hij kiest om niet gedekt te zijn. Onderzoek heeft uitgewezen dat een vrijwillig *opt-out*-systeem significant meer deelnemers kent dan een *opt-in*-systeem en bijgevolg een hogere beschermingsgraad biedt.<sup>31</sup> De bereidheid om vrijwillig aan te sluiten (*opt-in*) binnen een systeem, blijkt over het algemeen namelijk laag te liggen bij zelfstandigen.<sup>32</sup> Toch zijn de meeste vrijwillige verzekeringen georganiseerd aan de hand van een dergelijke *opt-in*.

## 2.4. VISIE VAN DE EUROPESE UNIE

Op Europees niveau groeit de bezorgdheid omtrent de steeds groter wordende groep atypische werkkrachten die onvoldoende sociaal verzekerd zijn.<sup>33</sup> Er verschenen reeds richtlijnen met betrekking tot bepaalde atypische werkvormen, zoals bijvoorbeeld over uitzendarbeid. Toch valt het op dat Europese wetgeving vaak nog de handen afhield van regelingen omtrent zelfstandigen.<sup>34</sup> Hier lijkt stilaan verandering in te komen. Het belang van een gepaste toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen wordt steeds meer benadrukt.

In november 2017 werd zo bijvoorbeeld de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) aangenomen. De EPSR bevat 20 basisbeginselen die ertoe dienen een eerlijke en goed functionerende arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Ter concretisering van beginsel 12 EPSR, waarin gepleit wordt voor een adequate bescherming ongeacht het type en de duur van de arbeidsrelatie, werd op 8 november 2019 de reeds vermelde aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen aangenomen.<sup>35</sup> In de aanbeveling wordt het gevaar van een beperkte toegang toegelicht, alsook het probleem van minimumgrenzen die tot een belemmerde toegang kunnen leiden.<sup>36</sup>

(30) Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed; 1st Workshop: Extending formal coverage: mandatory versus voluntary approach – Thematic Discussion Paper*, DG Employment, social affairs and inclusion, Europese Unie, 7, 2019.

(31) Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoteva, P., Cirillo, V. en Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Europese Commissie, Brussel, 87, 2018.

(32) Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoteva, P., Cirillo, V. en Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Europese Commissie, Brussel, 87-93, 101, 2018.

(33) Hendrickx, F., Editorial: The European Pillar of social rights: interesting times ahead, *ELLJ*, vol. 8(3), 191-192, 2017.

(34) Vanhercke, B., Ghailani, D., Sabato, S. (eds.) e.a., *Social Policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), 109, 2018.

(35) Overweging (4) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

(36) Overweging (19) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019; Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., The EU Social Pillar: An answer tot he challenge of the social protection of platform workers?, *EJSS*, vol. 20(3), 225, 2018.

Volgens de aanbeveling komt een adequate sociale bescherming neer op een situatie waarin een werknemer of zelfstandige het recht heeft deel te nemen aan een specifieke tak van de sociale zekerheid. Door de regeling zou hij voldoende rechten moeten kunnen opbouwen. Wanneer zich vervolgens een sociaal risico voordoet, zou hij aanspraak moeten kunnen maken op een gepaste uitkering.<sup>37</sup> Op die manier wordt beoogd inkomensverlies gepast op te vangen en het risico in armoede terecht te komen, te verkleinen.<sup>38</sup>

Om een gepaste sociale bescherming te bereiken, moet volgens de aanbeveling ingezet worden op vier punten: 1) formele toegang, 2) effectieve toegang, 3) adequaatheid en 4) transparantie.<sup>39</sup>

Dit artikel focust op de eerste twee componenten van de aanbeveling (formele en effectieve toegang) en gaat daarbij dieper in op vier grote takken van de sociale verzekering die (rechtstreeks of onrechtstreeks) verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit en waarbij het risico op een belemmerde toegang het grootst is. Deze vier staan daarnaast ook centraal in de aanbeveling. Het gaat met name om:

- prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- uitkeringen bij ouderdom;
- uitkeringen bij werkloosheid;
- prestaties bij ziekte.

Concreet schrijft de aanbeveling voor dat, wat betreft voldoende formele toegang, werknemers in alle takken van de sociale bescherming verplicht verzekerd zijn. Voor zelfstandigen wordt minstens vrijwillige toegang aanbevolen, en waar passend ook verplicht. ‘Passend’ komt neer op het volgende: enerzijds zijn er de risico’s die rechtstreeks te maken hebben met het uitoefenen van een professionele activiteit (arbeidsongevallen en werkloosheid) en anderzijds zijn er de risico’s die slechts onrechtstreeks te maken hebben met het uitoefenen van een professionele activiteit (ouderdom en ziekte). Voor de eerstgenoemde risico’s wordt een vrijwillige verzekering aanbevolen voor zelfstandigen. Voor de laatstgenoemde risico’s wordt verplichte verzekering aanbevolen.

Zoals boven reeds werd toegelicht, kan vrijwillige toegang georganiseerd worden volgens een *opt-in*-systeem of een *opt-out*-systeem. De aanbeveling benadrukt dat een vrijwillige *opt-out* de meest effectieve manier is om haar doel te bereiken.

Met betrekking tot de effectieve toegang wijst de aanbeveling erop dat bepaalde minimumdrempels zoals o.a. wachttijden en minimale werkperiodes, er niet toe mogen leiden dat de toegang belemmerd wordt. Daarnaast is het ook van belang dat

(37) Overwegingen (15) en (16) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

(38) Overweging (17) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

(39) Artikel 2 aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.



de regels inzake de bijdragen ervoor zorgen dat voldoende rechten kunnen worden uitgebouwd en dat uitgebouwde rechten behouden worden.

### **3. TOEGANG TOT SOCIALE ZEKERHEID DOORHEEN EUROPESE LIDSTATEN**

In volgende paragrafen wordt de toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen in België, Denemarken, Nederland en Oostenrijk besproken. Het is de moeite waard deze landen te analyseren; eerst en vooral lopen zelfstandigen er namelijk een substantieel hoger risico dan gewone werknemers om in armoede terecht te komen. Ten tweede is het feit dat de sociale zekerheid voor zelfstandigen doorheen de vier lidstaten een andere architectuur kent, interessant. Zo is België sterk professioneel georiënteerd en zijn verzekeringen voor zelfstandigen op een aparte manier ingericht dan voor werknemers.<sup>40</sup> Denemarken hanteert een grotendeels universele benadering, waarbij initieel geen onderscheid gemaakt wordt tussen de bescherming waarbinnen zelfstandigen en werknemers vallen.<sup>41</sup> In Nederland valt een mix van universele en professionele bescherming te onderscheiden.<sup>42</sup> Zelfstandigen vallen er voor professionele verzekeringen – als zij gedekt zijn – binnen hetzelfde systeem als gewone werknemers. Oostenrijk volgt dan weer een professionele benadering met sterke nadruk op equivalentie tussen de bijdragen en uitkeringen.<sup>43</sup> Het systeem is er sterk gefragmenteerd. Naast het feit dat deze lidstaten een interessante mix vormen, hebben zij tot slot recent hervormingen doorgevoerd om te voorzien in een betere bescherming van atypische werkers.

In een eerste stap wordt telkens een korte algemene beschrijving van het onderliggende systeem gegeven. Daarna wordt een analyse gemaakt van enerzijds de formele toegang tot de vier sociale risico's (arbeidsongevallen, ouderdom, werkloosheid en ziekte) en anderzijds de effectieve toegang. Op die manier kan geanalyseerd worden of de betreffende lidstaat een beleid conform de aanbeveling hanteert of niet.

#### **3.1. BELGIË**

##### **3.1.1. Algemeen**

Het aandeel van zelfstandigen in België is de afgelopen jaren enorm gestegen en momenteel vertegenwoordigen zelfstandigen meer dan 15% van alle werkenden in het land.<sup>44</sup> Van dit aandeel loopt ongeveer 13,8% het risico om in armoede terecht te

(40) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 1-4, 2017.

(41) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Denmark*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 2-5, 2019.

(42) Klosse, S. en Montebovi, S., Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen, *TRA*, 2020/3, 4, 2020.

(43) Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Wenen, Manz, 29, 2009; MISSOC, *Social protection for the self-employed – Austria*, 1-15, 2019.

(44) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, 22, Brussel, 2017.

komen.<sup>45</sup> Ondanks het feit dat deze trend de afgelopen jaren een dalend verloop kende, ligt het risico voor zelfstandigen meer dan drie keer hoger dan voor werknemers.<sup>46</sup>

Het Belgische socialezekerheidssysteem is gebaseerd op het Bismarckiaanse stelsel.<sup>47</sup> Professionele activiteit en het betalen van bijdragen op het inkomen gegeneerd uit die activiteit vormen de basis voor het opbouwen van socialezekerheidsrechten.<sup>48</sup> Ook voor zelfstandigen geldt dat zij socialezekerheidsrechten opbouwen door bijdragen te betalen. De manier van bijdragenberekening verschilt echter tussen zelfstandigen en werknemers. De beroepsinkomsten van zelfstandigen zijn onderworpen aan een degressieve schaal.<sup>49</sup> Werknemers dragen daarentegen proportioneel bij. Hoewel de meeste uitkeringen voor zelfstandigen forfaitair zijn, is dit niet het geval voor de pensioenen. De manier van bijdragenberekening leidt er bijgevolg toe dat de prestaties die zij genieten voor ouderdom vaak lager liggen. Wat betreft de andere sociale risico's, bestaat het gevaar dat de forfaitaire uitkeringen onvoldoende hoog liggen.<sup>50</sup>

### 3.1.2. Formele toegang

Het valt op dat zelfstandigen in België volledig uitgesloten zijn wat betreft de risico's die rechtstreeks samenhangen met het uitoefenen van een beroepsactiviteit; met name arbeidsongevallen en werkloosheid. Er bestaat geen mogelijkheid om vrijwillig aan te sluiten bij die regelingen. In het licht van de aanbeveling is dit problematisch. Voor risico's die te maken hebben met de professionele activiteit zou op zijn minst een vrijwillige verzekering voorhanden moeten zijn.

Er zijn twee alternatieven die enigszins tegemoet komen aan deze belemmerde toegang voor werkloosheid en arbeidsongevallen; het overbruggingsrecht en de impliciete bescherming voor een arbeidsongeval onder de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Eerstgenoemde, het overbruggingsrecht, biedt aan zelfstandigen een (beperkte) vorm van bescherming in geval van faillissement of economische moeilijkheden. Toch kan het overbruggingsrecht nog geoptimaliseerd worden. De optimalisatie van dit recht wordt verder besproken. Wat betreft arbeidsongevallen, wordt het risico 'arbeidsongeval' impliciet gedekt door de ziekte- en invaliditeitsverzekering.<sup>51</sup> In tegenstelling tot werknemers neemt dit geen percentage aan van het vaste loon, maar vormt het een forfaitaire uitkering.

(45) Volgens de AROPE-indicator; De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 22, 2017.

(46) Buffel, V. en Nicaise, I., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8, 2019.

(47) Werbrouck, J., Understanding Bismarck's legacy: The role of work history in Belgian social security law, *EJSS*, vol 21(4), 328-330, 2019; Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Financing Social Protection – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 6, 2019.

(48) Van Langendonck, J., Van Regenmortel, A. en Stevens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht 9e ed.*, Antwerpen, Intersentia, 36, 2015.

(49) Art. 12 KB nr. 38 van 27 november 1967, BS 29 november 1967.

(50) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 10, 2017.

(51) Artikel 9-13 Arbeidsongeschiktheidsbesluit Zelfstandigen.

De formele toegang voor risico's die niet rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit is daarentegen in het licht van de aanbeveling wel voldoende gepast. Zelfstandigen zijn verplicht verzekerd voor ouderdom en ziekte, geheel in lijn met wat de aanbeveling voorschrijft.

### 3.1.3. Effectieve toegang

Hoewel de formele toegang voor ouderdom en ziekte geen probleem vormt voor zelfstandigen, ondervinden zij toch een aantal belemmeringen wat betreft de effectieve toegang.

Wat ouderdom betreft, lopen het minimumpensioen en de lengte van het pensioen gelijk tussen het werknemers- en zelfstandigenstelsel.<sup>52</sup> Toch zijn de uitkeringen voor zelfstandigen doorgaans substantieel lager dan die van werknemers, onder meer omwille van de pensioenformule.<sup>53</sup> Bij het berekenen van de prestaties voor zelfstandigen werd tot voor kort namelijk een zogenaamde correctiecoëfficiënt gehanteerd.<sup>54</sup> Deze (vaste) coëfficiënt werd ingesteld ter neutralisering van de afwezigheid van een werkgeversbijdrage bij de berekening van het zelfstandigenpensioen.<sup>55</sup> Bij de toepassing van de coëfficiënt, wordt het arbeidsinkomen waarmee rekening gehouden wordt naar beneden getrokken, maar de coëfficiënt werd sinds 2003 niet meer aangepast. Daardoor waren prestaties die zelfstandigen genieten lager dan die waarop zij recht zouden hebben op basis van het volledige inkomen dat zij gedurende hun beroepsactieve periode verwierven.<sup>56</sup> In vele gevallen moest het pensioen zelfs opgetrokken worden om het niveau van het minimumpensioen te bereiken.<sup>57</sup> Deze problematische belemmering werd ondertussen afgeschaft en sinds januari 2021 wordt het zelfstandigenpensioen berekend zonder toepassing van de correctiecoëfficiënt, dit echter enkel voor de toekomstige loopbaanjaren. Voor reeds gepresteerde jaren tot 2020 wordt de coëfficiënt wel nog toegepast.<sup>58</sup>

Voor ziekte zijn zelfstandigen onderworpen aan een langere wachtperiode dan werknemers. De recente hervorming die de wachtermijn van 30 dagen naar 7 dagen terugbracht is een stap in de goede richting in het licht van de aanbeveling. Zeker omdat de zelfstandige al aanspraak kan maken op ziekteverzekering vanaf dag 1, indien de ziekte langer dan 7 dagen duurt. De vraag of de wachtermijn bij zelfstandigen en werknemers volledig gelijkgetrokken moet worden, kan een volgende stap zijn. Toch is de langere wachtperiode op zich niet problematisch. De aanbeveling vermeldt namelijk dat een verschil in behandeling kan zolang het proportioneel is

(52) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 19, 2017.

(53) MISSOC, *Social protection for the self-employed – Belgium*, 14, 2019.

(54) Art. 9 §2, 3°, §3, 3° en §4 KB 30 januari 1997, BS 6 maart 1997.

(55) Boudt, K. en Van Limberghen, G., Een puntensysteem voor de Belgische pensioenregeling van de zelfstandigen: met welk inkomen rekenen?, *TSR*, nr. 2, 299, 2018.

(56) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/07, *De correctiecoëfficiënt in het pensioenstelsel voor zelfstandigen*, Brussel, 3-4 en 15, 2019.

(57) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), *Aandachtspunten voor de komende legislatuur*, 8, 2019.

(58) <https://www.rsvz.be/nl/faq/wat-betekent-de-pensioenhervorming-voor-jouw-pensioen>.

in het licht van de specifieke situatie.<sup>59</sup> De wachtperiode bij zelfstandigen vindt zijn verantwoording in het feit dat het moeilijk is om de controle van korte ziekteperiodes te organiseren.<sup>60</sup>

Naast de problemen in formele en effectieve toegang moet gewezen worden op de wijze waarop de prestaties berekend worden. De meeste uitkeringen nemen de vorm aan van een forfait. Het is logischerwijze aan te nemen dat de berekeningswijze – nl. de degressieve schaal – die gehanteerd wordt voor zelfstandigen, leidt tot minder financiële ruimte en dus lagere forfaitaire uitkeringen. Het is belangrijk hieraan tegemoet te komen.<sup>61</sup> Wanneer naar de toekomst gewerkt wordt aan een uitgebreidere bescherming voor zelfstandigen, is het niet meer houdbaar om te werken met een degressieve schaal en een plafond waarboven geen bijdragen betaald moeten worden.<sup>62</sup>

### 3.2. DENEMARKEN

#### 3.2.1. Algemeen

Het aandeel zelfstandigen in Denemarken ligt zeer laag.<sup>63</sup> Eén van de redenen daarvoor is het *flexicurity*-model dat ervoor zorgt dat werkgevers hun werknemers gemakkelijk kunnen ontslaan zonder dat die zonder bescherming vallen. Op die manier is het voor een werkgever niet aantrekkelijker om bijvoorbeeld een freelancer aan te nemen voor een specifiek werk of voor korte tijd. De keerzijde van het *flexicurity*-model, is dat de bescherming voor zelfstandigen niet even goed uitgewerkt is als die van gewone werknemers.<sup>64</sup>

Het verschil in bescherming uit zich ook duidelijk in de armoedecijfers. In tegenstelling tot het lage cijfer voor werknemers valt het op dat zelfstandigen in Denemarken zeer sterk getroffen worden door het risico in armoede terecht te komen. Dit risico ligt bij hen op 23,7%, wat hoger is dan het Europese gemiddelde van 22,2% (2017). Daarenboven is dit risico voor zelfstandigen in Denemarken de laatste jaren enorm gestegen en zet deze trend zich verder.<sup>65</sup> De grote discrepantie tussen werknemers en zelfstandigen is opmerkelijk.

Het Deense systeem hanteert een universele, Beveridgiaanse aanpak.<sup>66</sup> Volksverzekeringen vormen de basis van het stelsel en ingezetenschap is het

(59) Artikel 9 b) aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

(60) <https://www.liantis.be/nl/nieuws/afschaffing-carentijd-zelfstandigen>, geconsulteerd op 21/11/2019.

(61) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 21, 2017.

(62) De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 21, 2017.

(63) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 18, 2017.

(64) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 4, 2017.

(65) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Denmark*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8-9, 2019.

(66) Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Leuven, Acco, 60, 2000.

belangrijkste criterium om toegang te genieten.<sup>67</sup> Dat maakt het interessant om te onderzoeken of zelfstandigen ook hier op een gebrekkige toegang stuiten.

### 3.2.2. Formele toegang

Omwille van het feit dat verschillende verzekeringen universeel zijn opgebouwd, is de formele toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen in Denemarken goed georganiseerd.

De formele toegang tot bescherming voor risico's die rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit (arbeidsongevallen en werkloosheid) is grotendeels in lijn met wat de aanbeveling voorschrijft. Zelfstandigen zijn niet verplicht gedekt voor arbeidsongevallen maar hebben wel de mogelijkheid zich vrijwillig bij het systeem aan te sluiten. Toch is het belangrijk te benadrukken dat slechts zeer weinig zelfstandigen gebruik maken van die mogelijkheid. Ook voor werkloosheid zijn zelfstandigen niet verplicht gedekt, maar hebben zij de mogelijkheid vrijwillig tot het systeem toe te treden.

De risico's die niet rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een beroepsactiviteit (ouderdom en ziekte) zijn universeel geregeld en dekken elke ingezetene. De aanbeveling schrijft verplicht georganiseerde bescherming voor, dus op dit vlak doet Denemarken het goed. Toch moet bij de formele toegang tot de pensioenregeling een kanttekening gemaakt worden. Eerst en vooral is het aanvullend pensioen – dat een belangrijke aanvulling vormt op de basis *flat rate*-uitkering van het universeel pensioen – niet verplicht voor zelfstandigen. Zij kunnen aan de hand van een *opt-in*-systeem deelnemen aan het aanvullend pensioen, maar slechts weinigen kiezen hiervoor. Daarnaast zijn zelfstandigen volledig uitgesloten van de tweede pijler omdat die georganiseerd is aan de hand van collectieve overeenkomsten.

### 3.2.3. Effectieve toegang

Ondanks de goed uitgewerkte formele toegang, ondervinden zelfstandigen op vlak van effectieve toegang belemmeringen. Dit komt omdat vele verzekeringen voor zelfstandigen georganiseerd zijn op vrijwillige basis. Het valt op dat er qua effectieve toegang voor zelfstandigen voor bijna elk risico andere (zwaardere) toetredingsvoorwaarden gelden dan voor gewone werknemers. De voorwaarden waar zelfstandigen aan onderworpen zijn, zijn vaak complex en de aanmeldprocedure is te omslachtig, waardoor zelfstandigen vaak kiezen om niet deel te nemen aan de verzekering.<sup>68</sup> Daarnaast liggen de prestaties waar zij aanspraak op kunnen maken significant lager dan bij werknemers.<sup>69</sup> In het licht van de aanbeveling zou hieraan tegemoetgekomen moeten worden.

(67) Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Leuven, Acco, 61, 2000.

(68) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 4, 2017.

(69) De Micheli, B., Figari, F., Iudicone, F., Lombardi, A., Matsaganis, M., Raitano, M. en Vesan, P., *Access to social protection for all forms of employment, assessing the options for a possible EU initiative*, Europese Commissie, Brussel, 35, 2018.

Voor een verzekering in geval van arbeidsongevallen zijn er voor zelfstandigen geen andere vereisten dan voor werknemers. Zij kunnen ook rekenen op dezelfde prestaties. Dit is in overeenstemming met de richtlijn, maar toch niet geheel onproblematisch. De goede effectieve toegang wordt namelijk teniet gedaan door het zeer lage aandeel zelfstandigen dat in realiteit aansluit bij het systeem.

Het wettelijk pensioensysteem in Denemarken voorziet op zich in een voldoende effectieve dekking van zelfstandigen, maar schiet tekort op het vlak van adequaatheid. Omdat zo weinig zelfstandigen zich aansluiten bij het aanvullend pensioen, lopen zij het risico om niet voldoende pensioenrechten uit te bouwen.<sup>70</sup>

Met betrekking tot werkloosheidsverzekeringen doet Denemarken het dan weer wel zeer goed. Het zopas hervormde systeem werd door de Europese Unie gekwalificeerd als *best practice*. Initieel werden werkloosheidsprestaties berekend aan de hand van het aantal gepresteerde uren.<sup>71</sup> Omdat het vaak moeilijk is voor zelfstandigen deze uren – die overigens 30 uur/week moesten overschrijden – nauwkeurig te documenteren, werd het systeem gezien als te complex en niet altijd even eerlijk.<sup>72</sup> In 2018 werd hieraan tegemoetgekomen. De berekening van de prestaties waarop zelfstandigen recht hebben, gebeurt nu aan de hand van al het inkomen dat gerelateerd is aan de professionele activiteit.<sup>73</sup> Toch blijven een aantal belemmeringen van toepassing voor zelfstandigen (zoals bijvoorbeeld de wachtperiode van 3 weken).

De effectieve toegang voor ziekte wordt belemmerd door een wachtperiode van 2 weken. De vereisten om aan te sluiten bij een extra verzekering om deze periode te overbruggen, lijken relatief zwaar.

### 3.3. NEDERLAND

#### 3.3.1. Algemeen

Het aantal atypische werkkrachten in Nederland is de laatste decennia sterk toegenomen.<sup>74</sup> Een significant deel van de werkenden – ongeveer een derde – werkt er niet binnen een standaard arbeidsovereenkomst.<sup>75</sup> Het grootste deel van die atypische

(70) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 15, 2017.

(71) <https://star.dk/en/recent-labour-market-policy-reforms/the-unemployment-benefit-reform-2016/>, geconsulteerd op 4/11/2019.

(72) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 11, 2017.

(73) Kvist, J., *Denmark: A new unemployment insurance scheme for the future labour market*, ESPN Flash Report 2017/45, Europese Commissie, 1, 2017.

(74) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 26, 2017.

(75) De Beer, P.T. en Verhulp, E., *Is wettelijke regulering de oorzaak van de groei van flexibel werk in Nederland?*, *TRA*, vol. 10(83), 1, 2017.

werkkrachten werkt als zelfstandige, waardoor Nederland een van de koplopers is binnen de Europese Unie op het vlak van zelfstandige arbeid.<sup>76</sup>

Voornamelijk solozelfstandigheid, in Nederland ondergebracht onder de noemer zelfstandigen zonder personeel, kende de afgelopen jaren een spectaculaire groei. De reden van deze groei kan gevonden worden in vereenvoudigde administratieve procedures, diverse fiscale gunstregimes en een aanzienlijke flexibilisering van de arbeidsmarkt.<sup>77</sup> Bovendien is de procedure om werknemers te ontslaan zeer omslachtig. Dat maakt het ook voor werkgevers aantrekkelijker om te werken met een (solo-) zelfstandige in de plaats van een standaard werknemer.<sup>78</sup>

Toch is er een keerzijde aan de ‘aantrekkelijke’ vorm van solozelfstandigheid: (solo-) zelfstandigen ondervinden sterke belemmeringen op vlak van toegang binnen diverse takken van de sociale zekerheid.<sup>79</sup> De Europese Unie wees Nederland reeds meerdere malen terecht omwille van de beperkte bescherming en het aanzienlijke risico voor deze groep om in armoede terecht te komen.<sup>80</sup> Toch blijven de verschillende takken van de sociale bescherming sterk gebaseerd op de klassieke arbeidsovereenkomst, met als gevolg dat de groep zelfstandigen zeer kwetsbaar blijft.<sup>81</sup>

Het Nederlandse socialezekerheidssysteem bestaat uit een mengeling van een universele en professionele benadering.<sup>82</sup> Ouderdom, overlijden, gezinsbijslag en gezondheidszorg zijn georganiseerd volgens de ‘volksverzekering’ en zijn gebaseerd op ingezetenschap.<sup>83</sup> De andere risico’s zijn gekoppeld aan de uitoefening van een professionele activiteit. Die risico’s worden gedekt door wat de ‘werknemersverzekering’ genoemd wordt.<sup>84</sup> Ondanks wat de naam doet vermoeden, kunnen zelfstandigen voor een aantal risico’s aansluiten tot deze verzekering.<sup>85</sup>

(76) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. en Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 12, 2017; Schoukens, P. en Montebovi, S., ZZP'ers sociaal verzekeren: Welk vangnet is er (nodig)?, *Ars Aequi*, 2019/5, 3542019.

(77) Jansen, J.J.M., Zzp'ers zegen of bedreiging?, *WFR*, Aflevering 6823, 991-992, 2009.

(78) Jansen, G., Solo self-employment and membership of interest organizations in the Netherlands: Economic, social, and political determinants, *EID*, 3, 2017.

(79) Semenza, R. en Pichault, F. (eds.), *The challenges of Self-employment in Europe; status, social protection and collective Representation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 107, 2019; Dekker, F., Self-Employed without Employees: Managing Risks in Modern Capitalism, *Politics & Policy*, nr. 38(4), 38, 2014.

(80) Schoukens, P. en Montebovi, S., ZZP'ers sociaal verzekeren: Welk vangnet is er (nodig)?, *Ars Aequi*, 2019/5, 354, 2019; Klosse, S. en Montebovi, S., Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen, *TRA*, 2020/3, 4, 2020.

(81) Jansen, G., Solo self-employment and membership of interest organizations in the Netherlands: Economic, social, and political determinants, *EID*, 3, 2017.

(82) Klosse, S. en Noordam, F.M., *Socialezekerheidsrecht – 10e druk*, Deventer, Wolters Kluwer, 15, 2010; MISSOC, *Organisation of social protection – The Netherlands*, 2, 2019.

(83) Klosse, S. en Noordam, F.M., *Socialezekerheidsrecht – 10e druk*, Deventer, Wolters Kluwer, 15, 2010.

(84) Van Boetelaer-Gulyas, I. A. M., *Basisboek Socialezekerheidsrecht 2019*, Deventer, Wolters Kluwer, 22, 2019.

(85) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 12, 2017.

### 3.3.2. Formele toegang

Met betrekking tot de formele toegang valt het op dat zelfstandigen in Nederland op belemmeringen stuiten, wat betreft de risico's die rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit (arbeidsongevallen en werkloosheid). Zelfstandigen zijn volledig uitgesloten en hebben vooralsnog geen mogelijkheid zich vrijwillig aan te sluiten bij de regelingen. In het licht van wat de aanbeveling voorschrijft, is dit problematisch. Voor die risico's zou namelijk minstens de mogelijkheid moeten bestaan om vrijwillig tot het systeem toe te treden.

Wat betreft de risico's die niet rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit, kan ook verbetering geboekt worden. De formele toegang voor ziekte is in het licht van de aanbeveling onvoldoende. Verplichte verzekering wordt voorgeschreven, maar in Nederland is de ziekteverzekering voor zelfstandigen optioneel. Daarenboven gaat het om een *opt-in*-systeem. De lage aansluitingsgraad toont aan dat er op dit vlak zeker nog verbetering geboekt kan worden. Hier moet wel vermeld worden dat de ziekteregeling binnenkort waarschijnlijk uitgebreid wordt, zodat ook zelfstandigen verplicht onder de regeling vallen.<sup>86</sup> Dit zou een grote stap voorwaarts zijn in het licht van de aanbeveling.

Voor het risico ouderdom is Nederland volledig in lijn met wat de aanbeveling voorschrijft. Elke ingezetene is namelijk verplicht gedekt voor dit risico. Toch is er nog verbetering mogelijk wat betreft de tweede pijler. Een aanvullende pensioenregeling vormt namelijk een belangrijke aanvulling op de basisuitkering. Voor zelfstandigen zijn dergelijke aanvullende pensioenregelingen echter op vrijwillige basis georganiseerd, en het is gebleken dat slechts weinig zelfstandigen gebruik maken van de mogelijkheid zich extra te verzekeren.<sup>87</sup> Omwille van het lage aandeel dat zich aansluit, bouwt het grootste deel van de zelfstandigen veel minder pensioenrechten op dan gewone werknemers.<sup>88</sup> De Nederlandse overheid erkent dit probleem en maakt plannen voor het uitbreiden van de pensioenrechten voor zelfstandigen.<sup>89</sup>

### 3.3.3. Effectieve toegang

Omdat zelfstandigen in Nederland geen formele toegang genieten tot de wettelijke arbeidsongevallen- en werkloosheidsregelingen, zullen zij hiervoor moeten terugvallen op een privéverzekering indien zij enige vorm van bescherming willen.

Voor het risico ouderdom lijken zelfstandigen voldoende effectieve toegang te genieten. Zij zijn namelijk grotendeels onderworpen aan dezelfde voorwaarden met betrekking

(86) Kamerbrief Principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel van 5 juni 2019, ref nr.: 2019-9898, par. 3.4, 17, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

(87) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 13, 2017.

(88) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 12, 2017; MISSOC, *Your social security rights in the Netherlands*, 13, 2019.

(89) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 12, 2017; MISSOC, *Your social security rights in the Netherlands*, 9, 2019.



tot de toegang als gewone werknemers. Dit is in lijn met wat de aanbeveling voorschrijft. Toch is het belangrijk, ook met betrekking tot de effectieve toegang, nogmaals te wijzen op een belemmerde toegang tot aanvullende pensioenverzekeringen.

Wat ziekte betreft, werd reeds gewezen op de keuzemogelijkheid tussen een publieke of private verzekering. Het feit dat privéverzekeraars vaak hoge toetredingsvereisten opleggen, maakt dat de effectieve toegang aanzienlijk belemmerd wordt. Daarnaast bestaat het gevaar dat zelfstandigen zich enkel voor een laag bedrag verzekeren, aangezien zij in principe de keuze hebben hoeveel zij bijdragen. Het voorstel voor een verplichte ziekteverzekering zou dit probleem moeten opheffen.

### 3.4. OOSTENRIJK

#### 3.4.1. Algemeen

Het percentage van werknemers dat het risico loopt in armoede terecht te komen ligt in Oostenrijk significant hoger dan in de andere besproken lidstaten. Bij zelfstandigen ligt het risico ongeveer dubbel zo hoog.<sup>90</sup> Ondanks het hogere cijfer van werknemers die het risico lopen in armoede terecht te komen, is het verschil in *in-work poverty* tussen werknemers en zelfstandigen een stuk kleiner dan in de reeds besproken lidstaten. Dit kan voor een deel verklaard worden door het feit dat toegang tot sociale bescherming al een paar decennia een belangrijk punt van discussie in Oostenrijk. Sinds 2007 zijn verschillende hervormingen doorgevoerd om de toegang tot de sociale zekerheid voor atypische werkers te verhogen.<sup>91</sup>

Het systeem in Oostenrijk is initieel opgebouwd rond een Bismarckiaanse opvatting, waarbij professionele activiteit geldt als uitgangspunt.<sup>92</sup> De bijdragen die zelfstandigen moeten betalen, worden berekend aan de hand van een percentage van het gegenereerde inkomen.<sup>93</sup> De hoogte van het percentage hangt af van het betreffende risico. Dit inkomen is voor de meeste risico's onderworpen aan een minimum- en maximumgrens.

#### 3.4.2. Formele toegang

Wat de formele toegang betreft, zijn de regelingen in Oostenrijk volledig in lijn met wat de aanbeveling voorschrijft; ten minste een vrijwillige verzekering voor die risico's die samenhangen met het uitoefenen van een professionele activiteit, en verplichte verzekering voor de andere risico's. De verplichte verzekering voor arbeidsongevallen gaat zelfs verder dan wat de aanbeveling voorschrijft. Op vlak van formele toegang ondervinden zelfstandigen nagenoeg geen belemmeringen. Een kleine bemerking die hier gemaakt moet worden, is het feit dat zelfstandigen wiens inkomen nog onder de minimuminkomensgrens ligt, voor de meeste risico's buiten de verplichte bescherming

(90) Fink, M., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Austria*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 8, 2019.

(91) OECD, *The future of Social Protection: what works for non-standard workers?*, OECD Publishing, Parijs, 93, 2018.

(92) Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Wenen, Manz, 29, 2009; MISSOC, *Organisation of social protection – Austria*, 3, 2019.

(93) Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Wenen, Manz, 68, 2009.

vallen. Ook experts wijzen op deze kleine leemte in toegang.<sup>94</sup> Zij hebben daarentegen wel steeds de mogelijkheid zich vrijwillig aan te sluiten bij de betreffende regeling.

### 3.4.3. Effectieve toegang

De effectieve toegang voor zelfstandigen in Oostenrijk, lijkt ook vrij goed te zijn. Zelfstandigen en werknemers zijn voor de meeste risico's grotendeels aan dezelfde voorwaarden en minimumdrempels onderworpen.

Een uitzondering is de wachtperiode van 43 dagen waaraan zelfstandigen onderworpen zijn vooraleer zij aanspraak kunnen maken op een uitkering voor ziekte. Dit vormt een grote belemmering in de effectieve toegang. Voor periodes van minder dan 43 dagen zijn zelfstandigen niet beschermd, in tegenstelling tot gewone werknemers die al na 3 dagen ziekte aanspraak kunnen maken op een uitkering. Deze lange wachtperiode is problematisch in het licht van de aanbeveling.

Een ander probleem is het feit dat de uiteindelijke prestaties waarop een zelfstandige aanspraak kan maken vaak laag liggen omwille van een strikte toepassing van het equivalentieprincipe. Het komt vaak voor dat een zelfstandige een lager inkomen heeft of rapporteert, waardoor hij het risico loopt onvoldoende hoge uitkeringen te genieten wanneer hij daarop beroep doet.

## 4. MOGELIJKHEDEN VOOR HET BELEID IN BELGIË

### 4.1. RECAP VAN DE PROBLEMATISCHE BELEMNERINGEN

Bovenstaande analyse toonde aan dat de grootste belemmeringen bij de formele toegang zich bevinden op vlak van de risico's die rechtstreeks verbonden zijn met het uitoefenen van een professionele activiteit. Zelfstandigen in België hebben geen toegang tot arbeidsongevallen- en werkloosheidsregelingen. Volgens de aanbeveling moet bescherming voor deze risico's ten minste op vrijwillige basis worden ingericht.<sup>95</sup> Bij voorkeur door middel van een *opt-out*-systeem.

Op vlak van effectieve toegang kunnen enkel ouderdom en ziekte nagegaan worden. De effectieve toegang voor die risico's is relatief goed. Voorwaarden om toe te treden tot deze regelingen vormen geen significante belemmering voor zelfstandigen. Het grote probleem dat zich echter voordoet bij deze regelingen, is het feit dat prestaties die zelfstandigen genieten beduidend lager zijn dan die voor werknemers.

### 4.2. MOGELIJKE BELEIDSOPTIES

De analyse van hoe andere Europese lidstaten de toegang tot sociale zekerheid voor zelfstandigen organiseren, biedt interessante inzichten voor België. Het is natuurlijk belangrijk om in rekening te houden dat de vier lidstaten een eigen systeem en andere

(94) Fink, M., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Austria*, Europese Commissie, Brussel, 18, 2017.

(95) Artikel 8 aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

benadering met betrekking tot de sociale zekerheid hanteren. Dat heeft tot gevolg dat het louter overnemen van een bepaalde *best practice* uit de ene lidstaat, niet per se een oplossing biedt in een andere lidstaat. Toch kunnen zij een nuttige leidraad vormen. Aan de hand daarvan wordt navolgend voor de vier risico's gekeken hoe het beleid in België aangepast kan worden opdat zelfstandigen een betere toegang zouden genieten.

#### 4.2.1. Arbeidsongevallen

Zelfstandigen in België hebben geen formele toegang tot een arbeidsongevallenregeling. Toch zou een regeling voor dit risico volgens de aanbeveling minstens op vrijwillige wijze georganiseerd moeten worden.

Voor mogelijke beleidswijzigingen kan gekeken worden naar Denemarken en Oostenrijk. Denemarken hanteert een vrijwillig *opt-in*-systeem. Onderzoek wees uit dat dit systeem een zeer lage toetredingsgraad kent. Indien België een vrijwillig *opt-in*-systeem zou organiseren, bestaat natuurlijk hetzelfde risico. Oostenrijk is in dit opzicht uniek; daar zijn alle zelfstandigen verplicht gedekt. Vervolgens stelt zich de vraag welke regeling voor zelfstandigen in België haalbaar en/of wenselijk is.

Het Algemeen Beheerscomité heeft in een advies uiteengezet dat het vaststellen van een arbeidsongeval bij een zelfstandige zeer moeilijk is.<sup>96</sup> De redenering is dat het bij zelfstandigen moeilijk vast te stellen is, of een ongeval zich voordoet in het privéleven dan wel tijdens de beroepsactiviteit.<sup>97</sup> Die redenering lijkt terecht. Werknemers zijn zo o.a. gedekt voor ongevallen die zich voordoen weg van en naar het werk.<sup>98</sup> Dit is vaak moeilijk vast te stellen bij zelfstandigen. Daarnaast is de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid irrelevant voor de toegang tot de ziekte- en invaliditeitsverzekering, waardoor een zelfstandige in geval van een arbeidsongeval alternatief door deze tak beschermd kan worden.<sup>99</sup>

Toch lijkt het geen overbodige luxe om te voorzien in een arbeidsongevallenregeling voor zelfstandigen. Ondanks het feit dat de vrijwillige regeling in Denemarken een lage aansluitingsgraad kent, lijkt een vrijwillig systeem het overwegen waard. Zelfstandigen vallen op dit moment bij het voordoen van een arbeidsongeval namelijk terug op de ziekteregeling, waarbij de forfaitaire prestaties die zij genieten laag liggen. Er zou nagedacht kunnen worden over de mogelijkheid een vrijwillige arbeidsongevallenregeling te organiseren die toch enkele beperkte en duidelijke situaties van arbeidsongevallen omvat (bijvoorbeeld wanneer het ongeval in de gewoonlijke werkruimte plaatsvindt). Zelfstandigen die menen dat zij een verhoogd risico lopen, zouden op die manier op zijn minst de mogelijkheid hebben om zich aan te sluiten bij een arbeidsongevallenregeling. Om een lage toetredingsgraad zoals in Denemarken te

(96) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/08, *Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 6, 2019.

(97) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/08, *Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 6, 2019.

(98) Van Langendonck, J., Jorens, Y., Louckx, F. en Stevens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht (tiende editie)*, Intersentia, 2020.

(99) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/08, *Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 6, 2019.

vermijden, zou ingezet kunnen worden op transparante toetredingsvoorwaarden. Op die manier zou België in overeenstemming zijn met wat de aanbeveling voorschrijft.

Indien het organiseren van een arbeidsongevallenregeling voor zelfstandigen toch onhaalbaar blijkt, zou moeten worden ingezet op adequatere uitkeringen in geval van ziekte.

#### 4.2.2. Werkloosheid

Net zoals voor het risico arbeidsongevallen, hebben zelfstandigen geen formele toegang tot de werkloosheidsregeling. In het licht van de COVID-19-crisis wordt duidelijk dat de nood aan een goede bescherming voor zelfstandigen op dit vlak hoog is. Zelfstandigen die noodgedwongen hun activiteit moeten stopzetten en enkel aanspraak kunnen maken op het overbruggingsrecht, lopen een groot risico in armoede terecht te komen. Nederland voorziet evenmin in toegang tot een werkloosheidsregeling, dus moet er opnieuw gekeken worden naar de regelingen in Denemarken en Oostenrijk.

Zowel in Denemarken als in Oostenrijk neemt de werkloosheidsregeling de vorm aan van een vrijwillig *opt-in*-systeem. Het Deense systeem is zeer gunstig voor zelfstandigen. Zij zijn er aan volledig dezelfde voorwaarden onderworpen als gewone werknemers. Het is echter heel moeilijk om dit systeem over te nemen in België, want de Deense werkloosheidsregeling is totaal anders gefundeerd. De werkloosheidsregeling ligt er bijna volledig in handen van de vakbonden.

In Oostenrijk hebben zelfstandigen de vrije keuze om zich te verzekeren tegen werkloosheid (*opt-in*). Zij moeten echter wel binnen de 6 maanden na het starten van hun beroepsactiviteit kiezen of zij gedekt willen zijn of niet. Wanneer ze kiezen om zich aan te sluiten bij de werkloosheidsregelingen hebben zij een ruime vrijheid over de mate waarin zij gedekt willen zijn. De zelfstandige kan kiezen tussen drie verschillende bijdragetarieven; 25%, 50% of 75% van de maximale inkomensbasis.<sup>100</sup> Het grote probleem met de Oostenrijkse werkloosheidsregeling, is dat slechts weinig zelfstandigen ervoor kiezen zich aan te sluiten. Daarnaast kiezen zij vaak voor de laagste bijdrage, wat ertoe leidt dat prestaties in geval van werkloosheid ook laag liggen. De Oostenrijkse regeling kan zeker een mogelijke oplossing bieden voor België. Dan zou zij alvast in overeenstemming zijn met de aanbeveling wat betreft de formele toegang. Het risico dreigt echter dat slechts weinig zelfstandigen zouden aansluiten tot de regeling (zoals het geval is in Oostenrijk). Daaraan zou tegemoetgekomen kunnen worden door te werken met een verplicht *opt-out*-systeem, waarbinnen de zelfstandige dan – zoals in Oostenrijk – kan kiezen voor welk bedrag hij zich wil verzekeren (25% – 50% – 75%).

Er bestaat echter nog een andere mogelijkheid: inzetten op het overbruggingsrecht. Dit recht vormt nu reeds een mooi alternatief voor de afwezigheid van een werkloosheidsregeling in België. Het lijkt de meest logische oplossing om dit recht uit te breiden en te optimaliseren, zodat het een volwaardig alternatief kan vormen voor

(100) §48 Bundesgesetz vom 11. Oktober 1978 über die Sozialversicherung der in der gewerblichen Wirtschaft selbständig Erwerbstätigen, OECD, *The future of Social Protection: what works for non-standard workers?*, OECD Publishing, Parijs, 81, 2018.

een werkloosheidsregeling. Het zou als quasi-werkloosheidsuitkering voor zelfstandigen kunnen functioneren, waardoor zij voldoende gedekt zijn tegen het risico.

Dat een optimalisering van het overbruggingsrecht zich opdringt, blijkt ook uit de maatregelen genomen in het licht van de COVID-19-crisis. Om zelfstandigen een vorm van compensatie te bieden voor de verplichte stopzetting van hun activiteit, werd het overbruggingsrecht (tijdelijk) sterk versoepeld.<sup>101</sup> De tijdelijke wijzigingen die genomen werden, verruimen de bescherming voor zelfstandigen aanzienlijk. Het zou interessant zijn na te denken over een blijvende versoepeling na de crisis.

Een drievoudige wijziging zou kunnen zorgen voor een adequatere bescherming voor zelfstandigen in geval van werkloosheid. Ten eerste is het zeer belangrijk dat de perioden waarin een zelfstandige beroep doet op het overbruggingsrecht, worden meegeteld bij het berekenen van de pensioenrechten. Dit is vooralsnog niet het geval. Ten tweede zouden zelfstandigen de mogelijkheid moeten hebben om gedurende de loopbaan méér dan 12 maanden te kunnen genieten van een vervangende uitkering.<sup>102</sup> Wanneer naar Denemarken en Oostenrijk gekeken wordt, blijkt ook dat zelfstandigen er meer dan 12 maanden aanspraak kunnen maken op een werkloosheidsuitkering. Eventueel zou men in België de periode van 12 maanden gedurende de hele loopbaan kunnen verdubbelen. Dit is reeds mogelijk indien kan aangetoond worden dat de zelfstandige meer dan 15 jaar bijdragen betaalde. Toch lijkt het gepast het maximum te verdubbelen voor elke zelfstandige. Dit zou een aanzienlijke verruiming van de bescherming betekenen, die de afwezigheid van een werkloosheidsuitkering beter opvangt. Ten derde zouden de strikte toepassingsvoorwaarden versoepeld moeten worden. Zo zou o.a. een cumul tussen het overbruggingsrecht en een andere uitkering wel mogelijk moeten zijn, tot een bepaald maximumbedrag. Daarnaast zou de maximuminkomensgrens in geval van economische moeilijkheden verdubbeld moeten worden, zodat zij 27.694,76 EUR zou bedragen.<sup>103</sup>

#### 4.2.3. Ouderdom

Zelfstandigen in België hebben een goede toegang tot de ouderdomsregeling. Toch lagen de prestaties die zij genieten tot voor kort substantieel lager dan die van werknemers door de correctiecoëfficiënt. In dit kader is de recente afschaffing van de coëfficiënt toe te juichen; zelfstandigenpensioenen worden voor toekomstige loopbaanjaren op dezelfde manier berekend als werknemers. Dit betekent op termijn een substantiële verhoging van het bedrag waarop zij aanspraak kunnen maken. Er moet natuurlijk wel rekening mee gehouden worden dat dit enkel telt voor de toekomst en een volledige pensioenberekening zonder correctiecoëfficiënt dus nog even zal duren.

(101) Wet 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, *BS* 24 maart 2020.

(102) Art. 7 en 9 Overbruggingsrechtbesluit Zelfstandigen; Van Eeckhoutte, W., *Handboek Belgisch Sociaizekerheidsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 133, 2017; Art. 6, §3, 1° Wet tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en het koninklijk besluit van 8 januari 2017 tot uitvoering van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen, *BS* 28 juni 2019.

(103) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/03 uitgebracht op vraag van minister van Zelfstandigen, *Overbruggingsrecht: uitbreiding van het toepassingsgebied*, Brussel, 4, 2019.

Daarnaast kan echter nog ingezet worden op een verruiming van het aantal gelijkgestelde periodes. Er zijn op dit moment namelijk nog steeds een aantal omstandigheden waarin bepaalde periodes niet meegeteld worden voor de opbouw van pensioenrechten, zoals o.a. het overbruggingsrecht.

#### **4.2.4. Ziekte**

Zowel de formele als effectieve toegang voor ziekte zijn in overeenstemming met de aanbeveling. Zelfstandigen zijn op extensieve wijze gedekt en hervormingen op dit vlak lijken overbodig. Het enige probleem dat zich voordoet, is op vlak van de adequaatheid van de uitkeringen. De prestaties die zelfstandigen genieten in geval van ziekte liggen een stuk lager dan die waarop werknemers aanspraak kunnen maken. Dit heeft echter eerder te maken met de wijze waarop de bijdragen berekend worden. Een wijziging van de ziekteverzekering *an sich* dringt zich met andere woorden niet op.

## **5. CONCLUSIE**

---

Als samenvattend resultaat van het onderzoek kan besloten worden, dat België concreet kan voorzien in een betere bescherming van zelfstandigen door op vlak van formele toegang in te zetten op het uitbouwen van een vrijwillige arbeidsongevallenverzekering voor zelfstandigen. Wat betreft de formele toegang voor werkloosheid, wordt aangeraden in te zetten op een verdere optimalisatie van het overbruggingsrecht.

Ook op vlak van effectieve toegang valt er verbetering te boeken. De afschaffing van de correctiecoëfficiënt bij de pensioenberekening is een enorme stap voorwaarts, maar toch kan er nog verder gegaan worden door de gelijkgestelde periodes te verhogen. Wat betreft de effectieve toegang voor ziekte, genieten zelfstandigen in België een vrij ruime dekking die in principe voldoende toegankelijk is. Toch zou er nagedacht kunnen worden over een verruiming van de prestaties. Die liggen nog steeds significant laag.

Tot slot zal naar de toekomst toe nagedacht moeten worden over de manier waarop de bijdragen voor zelfstandigen berekend worden. De degressieve schaal zorgt ervoor dat de forfaitaire uitkeringen die zij genieten beduidend lager liggen dan de uitkeringen voor werknemers. Daarenboven kan ook de financiële houdbaarheid van het systeem door deze degressieve schaal in de problemen raken. Zoals beargumenteerd in het artikel, is een uitbreiding van de toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen essentieel. Een uitbreiding moet evenwel financieel gedragen kunnen worden door het systeem.

Het blijven nadenken, analyseren en implementeren van maatregelen omtrent een verruiming van de toegang tot sociale zekerheid voor zelfstandigen is cruciaal. Conformiteit met de Europese aanbeveling is natuurlijk mooi. Wat echter nog veel meer telt, is dat zelfstandigen op die manier een verbeterde bescherming zouden genieten wanneer zij geconfronteerd worden met een sociaal risico, wat vervolgens het gevaar in armoede terecht te komen drastisch naar beneden haalt.

**BIBLIOGRAFIE****RECHTSLEER**

Aranguiz, A. en Bednarowicz, B., Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure, *ELLJ*, vol. 9 (4), 329-345, 2018.

Becker, U., Pieters, D., Ross, F. en Schoukens, P., *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*, Groningen, Europa Law Publishing, 649, 2010.

Behrendt, C. en Nguyen, Q. A., *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*, ILO Future of work Research Paper Series, Genève, 36, 2018.

Behrendt, C. en Nguyen, Q. A., Ensuring universal social protection for the future of work, *European Review of Labour and Research*, vol. 25 (2), 205-219, 2019.

Boudt, K. en Van Limberghen, G., Een puntensysteem voor de Belgische pensioenregeling van de zelfstandigen: met welk inkomen rekenen?, *TSR*, nr. 2, 279-312, 2018.

Buffel, V. en Nicaise, I., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 22, 2019.

Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoleva, P., Cirillo, V. en Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Europese Commissie, Brussel, 217, 2018.

De Beer, P.T. en Verhulp, E., Is wettelijke regulering de oorzaak van de groei van flexibel werk in Nederland?, *TRA*, vol. 10(83), 9, 2017.

De Micheli, B., Figari, F., Iudicone, F., Lombardi, A., Matsaganis, M., Raitano, M. en Vesan, P., *Access to social protection for all forms of employment, assessing the options for a possible EU initiative*, Europese Commissie, Brussel, 247, 2018.

De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Europese Commissie, Brussel, 22, 2017.

Dekker, F., Self-Employed without Employees: Managing Risks in Modern Capitalism, *Politics & Policy*, nr. 38 (4), 765-788, 2014.

Hendrickx, F., Editorial: The European pillar of social rights: interesting times ahead, *ELLJ*, vol. 8(3), 191-192, 2017.

Horemans, J., *Atypical Employment and In-Work Poverty*, IPSWICH Working Paper 1, KU Leuven, 29, 2017.

Jansen, G., Solo self-employment and membership of interest organizations in the Netherlands: Economic, social, and political determinants, *EID*, 1-28, 2017.

Jansen, J.J.M., Zzp'ers zegen of bedreiging?, *WFR 2009/991*, Aflevering 6823, 991-1010, 2009.

Klosse, S. en Montebovi, S., Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen, *TRA*, 2020/3, 1-10, 2020.

Klosse, S. en Noordam, F.M., *Socialezekerheidsrecht – 10e druk*, Deventer, Wolters Kluwer, 672, 2010.

Koukiadaki, A. en Katsaroumpas, I., *Temporary contracts, precarious employment, employees' fundamental rights and EU employment law*, study for the Peti Committee, 137, 2017.

Kvist, J., *Denmark: A new unemployment insurance scheme for the future labour market*, ESPN Flash Report 2017/45, Europese Commissie, 2, 2017.

Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Europese Commissie, Brussel, 20, 2017.

Kvist, J., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Denmark*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 20, 2019.

Marx, I., *2nd Structured Dialogue on minimum Income Implementation - Thematic Discussion Paper*, Europese Commissie, Brussel, 24, 2019.

Marx, I., Horemans, J., *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: an exploration of a relatively uncharted landscape*, IZA, Institute of Labor Economics, 58, 2017.

Matsaganis, M., Özdemir, E., Ward, T. en Zvakou, A., *Non-standard employment and access to social security benefits, research note 8/2015*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 42, 2016.

Mcknight, A., Stewart, K., Himmelweit, S. M. en Palilo, M., *Low pay and In-Work Poverty: preventive measures and preventative approaches*, European Social Policy Network (ESPN), Brussel, 139, 2016.

Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. en Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Europese Commissie, Brussel, 26, 2017.

Nicaise, I., HIVA en Departement Pedagogische Wetenschappen, KU Leuven, *Building the Tools to Fight In-Work Poverty: Synthesis Report*, Parijs, 29, 2011.



Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Financing Social Protection – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 6, 2019.

Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. en Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Europese Commissie, Brussel, 171, 2019.

Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., The EU Social Pillar: An answer tot he challenge of the social protection of platform workers?, *EJSS*, vol. 20(3) 219-241, 2018.

Schoukens, P. en Barrio, A., The changing concept of work: when does typical work become atypical?, *ELLJ*, vol. 8(4), 306-332, 2017.

Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Leuven, Acco, 612, 2000.

Schoukens, P., *Extending formal coverage: mandatory versus voluntary approach*, Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed; 1st Workshop: extending formal coverage, Thematic Discussion Paper, DG Employment, social affairs and inclusion, Europese Unie, 32, 2019.

Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed, 3rd Workshop: Adequate coverage – Thematic Discussion Paper*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Europese Unie, 25, 2020.

Semenza, R. en Pichault, F. (eds), *The Challenges of Self-Employment in Europe: Status, social protection and Collective representation*, Cheltenham, Edward Elgar publishing, 233, 2019.

Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Wenen, Manz, 267, 2009.

Van Boetzelaer-Gulyas, I. A. M., *Basisboek Socialezekerheidsrecht 2016*, Deventer, Wolters Kluwer, 383, 2016.

Van Eeckhoutte, W., *Handboek Belgisch Socialezekerheidsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 564, 2017.

Van Langendonck, J., Stevens, Y., Louckx, F. en Jorens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht (tiende editie)*, Antwerpen, Intersentia, 744, 2020.

Vanhercke, B., Ghailani, D. en Sabato, S. (eds.) e.a., *Social Policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), 196, 2018.

Werbrouck, J., Understanding Bismarck's legacy: The role of work history in Belgian social security law, *EJSS*, vol. 21(4), 326-350, 2019.

Werbrouck, J. en Stevens, Y., De vierde industriële revolutie: impact op sociale bescherming, *TSR*, nr. 1, 129-150, 2019.

#### **VARIA**

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), *Aandachtspunten voor de komende legislatuur*, 25, 2019.

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/03, *Overbruggingsrecht: uitbreiding van het toepassingsgebied*, Brussel, 8, 2019.

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/07, *De correctiecoëfficiënt in het pensioenstelsel voor zelfstandigen*, Brussel, 31, 2019.

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/08, *Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 9, 2019.

Eurofound, *Overview of new forms of employment – 2018 update*, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 26, 2018.

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180316-1>, 2016, geconsulteerd op 27/04/2019.

Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/ilc\\_esms.html](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/ilc_esms.html), 2017, geconsulteerd op 28/04/2019.

Eurostat, Statistics explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_deprivation_rate), geconsulteerd op 21/03/2020.

Europese Commissie, C(2017) 2610 Final consultation document of 26.4.2017, *First phase consultation of social partners under art 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights*, Brussel, 21, 2017.

<https://star.dk/en/recent-labour-market-policy-reforms/the-unemployment-benefit-reform-2016/>, geconsulteerd op 4/11/2019.

<https://www.liantis.be/nl/nieuws/afschaffing-carentijd-zelfstandigen>, geconsulteerd op 21/11/2019.

<https://www.rsvz.be/nl/faq/wat-betekent-de-pensioenhervorming-voor-jouw-pensioen>, geconsulteerd op 21/11/2019.

ILO, *Non-standard employment around the world; understanding challenges, shaping prospects*, Genève, 375, 2016.

Kamerbrief Principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel van 5 juni 2019, ref nr. 2019-9898, par. 3.4, 17, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

MISSOC, *Comparative tables – Austria*, 2019.

MISSOC, *Comparative tables – Belgium*, 2019.

MISSOC, *Comparative tables – Denmark*, 2019.

MISSOC, *Comparative tables – The Netherlands*, 2019.

MISSOC, *Organisation of social protection – Austria*, 3, 2019.

MISSOC, *Organisation of social protection – Denmark*, 3, 2019.

MISSOC, *Organisation of social protection – The Netherlands*, 3, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – Austria*, 27, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – Belgium*, 26, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – Denmark*, 22, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – The Netherlands*, 22, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in Austria*, 55, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in Belgium*, 47, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in Denmark*, 59, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in the Netherlands*, 40, 2019.

OECD, *Policy brief on the future of work: The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?*, 228, 2018.

#### **WETGEVING**

Aanbeveling van de raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, C387, *Pb.C* 15 november 2019.

Bundesgesetz vom 11 Oktober 1978 über die Sozialversicherung der in der gewerblichen Wirtschaft selbständig Erwerbstätigen (GSVG), [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at).

KB van 30 januari 1997, *BS* 6 maart 1997.

Sociaal Statuut der Zelfstandigen, KB nr. 38 van 27 juli 1967, *BS* 29 juli 1967.

Wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, *BS* 24 maart 2020.

# INHOUDSTAFEL

## WERKEN IN ARMOEDE: HOE EEN ADEQUATE TOEGANG TOT DE SOCIALE ZEKERHEID GARANDEREN VOOR ZELFSTANDIGEN?

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	653
<b>2.</b>	<b>BELEMMERDE TOEGANG TOT DE SOCIALE ZEKERHEID VOOR ZELFSTANDIGEN</b>	654
2.1.	ZELFSTANDIGEN ALS KWETSBARE GROEP: VERHOOGD RISICO OM IN ARMOEDE TERECHT TE KOMEN	654
2.2.	WERKEN IN ARMOEDE	656
2.3.	TOEGANG TOT SOCIALE BESCHERMING	657
2.4.	VISIE VAN DE EUROPESE UNIE	659
<b>3.</b>	<b>TOEGANG TOT SOCIALE ZEKERHEID DOORHEEN EUROPESE LIDSTATEN</b>	661
3.1.	BELGIE	661
3.2.	DENEMARKEN	664
3.3.	NEDERLAND	666
3.4.	OOSTENRIJK	669
<b>4.</b>	<b>MOGELIJKHEDEN VOOR HET BELEID IN BELGIE</b>	670
4.1.	RECAP VAN DE PROBLEMATISCHE BELEMMERINGEN	670
4.2.	MOGELIJKE BELEIDSOPTIES	670
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIE</b>	674
	<b>BIBLIOGRAFIE</b>	675

# 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.<sup>1</sup> 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).<sup>2</sup> Dit was een primeur, aangezien het de eerste keer was dat een persoonsgebonden aangelegenheid werd toegewezen aan de GGC.<sup>3</sup> Zodoende zijn er sinds 1 januari 2020 vier verschillende gezinsbijslagregelgevingen in België.<sup>4</sup>

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 staathervorming, 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).<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

(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

CATEGORIEEN 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.<sup>8</sup>

(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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> Van deze bevoegdheid werd gebruikgemaakt om enkele verordeningen in het leven te roepen. De belangrijkste zijn Verordening (EG) nr. 883/2004<sup>14</sup> en diens Toepassingsverordening (EG) nr. 987/2009<sup>15</sup>, 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.<sup>16</sup> Zo vallen gezinsbijslagen<sup>17</sup> onder het toepassingsgebied van de verordening maar de geboorte- en adoptiepremies niet.<sup>18</sup> In de verordening wordt uitdrukkelijk vermeld dat ze niet van toepassing is op sociale bijstand.<sup>19</sup>

###### 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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-meldingen<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

### 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.<sup>25</sup> 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](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.<sup>26</sup> 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 coördinatieregels er niet voor mag zorgen dat de werknemers rechten verliezen door gebruik te maken van het vrij verkeer.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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 reglementsbevestigingen. Deze regel is ook van toepassing als de uitkering van het ander land als aanvullend wordt aangemerkt.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> In het Vlaams Groeipakket geeft een kind echter altijd recht op 163,20 EUR per maand.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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 gemakkelijks halve 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 zorgverzekering<sup>35</sup>**

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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

#### **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.<sup>38</sup> Voor personen die in het Nederlandse taalgebied wonen, was het verplicht om zich aan te sluiten bij een erkende zorgkas.<sup>39</sup> Personen die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wonen, konden zich vrijwillig aansluiten.<sup>40</sup>

Het Vlaams Zorgverzekeringsdecreet werd aangepast in 2004<sup>41</sup> naar aanleiding van ingebrekestellingen door de Europese Commissie wegens inbreuken tegen Verordening (EG) nr. 1408/71<sup>42</sup> en de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen en diensten.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

### 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 18<sup>47</sup>, 39<sup>48</sup> en 43<sup>49</sup> van het EG-verdrag.<sup>50</sup>

### 3.2.3. Arrest Hof van Justitie van 1 april 2008

In het arrest van 1 april 2008<sup>51</sup> (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.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup>

#### 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.<sup>56</sup>

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. 492/2011<sup>57</sup>, 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.<sup>58</sup>

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.<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup>

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.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup>

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.<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup>

(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.<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup>

### 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.<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup> 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 gezinsbijslagordonnantie<sup>71</sup>, 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.<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup>

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.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup>

(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 in geval 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 in geval 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 gezinsbijslageregelung – 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?**

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



# ONTWIKKELINGEN VAN HET SOCIAAL EUROPA

**EUROPEES DIGEST – INTERNATIONAAL DIGEST. OKTOBER – DECEMBER 2020**

707 |



# EUROPEES DIGEST – INTERNATIONAAL DIGEST

OKTOBER – DECEMBER 2020

DOOR | DENIS BOUGET en BART VANHERCKE

| Onderzoekscentrum Sociaal Europa (OSE)

## DE HEROPFLAKKERING OF DE TWEDE GOLF VAN DE PANDEMIE EN HET BEGIN VAN DE VACCINATIE<sup>1</sup>

Vanaf 4 september 2020 is Spanje het eerste Europese land dat getroffen wordt door een heropflakking, de zogenaamde “tweede golf” van de COVID-19-pandemie. Eind oktober 2020 wordt Europa opnieuw het zwaarst getroffen continent, wat opnieuw een impact heeft op de gezondheidszorgsystemen. Geleidelijk aan worden weer nationale of lokale lockdownmaatregelen ingevoerd.

Op 21 december 2020 geeft de Europese Commissie een voorwaardelijke goedkeuring voor het in de handel brengen van het eerste COVID-19-vaccin ontwikkeld door BioNTech en Pfizer, een vaccin dat door het Europees Geneesmiddelenagentschap veilig en doeltreffend wordt geacht.<sup>2</sup>

### 1. ALGEMEEN BELEID VAN DE EUROPESE UNIE

Hoewel de strijd tegen de pandemie de gezondheidsdiensten van de Europese landen mobiliseert, staan het herstelplan en het plan voor een rechtvaardige transitie centraal in de initiatieven van de Europese instellingen. Twee andere belangrijke onderwerpen blijven op de politieke agenda staan: enerzijds het onvoltooide Brexit-proces en anderzijds de niet-naleving van de rechtsstaat door verschillende lidstaten (in het bijzonder Hongarije en Polen), wat de besluitvormingsprocessen bemoeilijkt, ondanks de tussenkomst van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU).

#### 1.1. BREXIT

Eind 2020 moet in principe het einde betekenen van de overgangperiode van het scheidingsproces tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie, en moet leiden tot een handelsakkoord tussen beide. De onderhandelingen over dit akkoord verlopen

(1) Voor een volledig overzicht van de Europese maatregelen in reactie op de COVID-19-pandemie, zie: Fronteddu, B. en Bouget, D., Chronologie: het antwoord van de Europese Unie op de eerste golf van de COVID-19-pandemie. Januari-augustus 2020, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, editie 1/2020.

(2) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_20\\_2466](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_2466).

echter moeizaam en leiden pas op 24 december 2020 tot een compromis.<sup>3</sup> Het moet voorlopig worden toegepast vanaf 1 januari 2021, de datum waarop het Verenigd Koninkrijk de douane-unie en de interne markt verlaat.

Dit handels- en samenwerkingsakkoord voorziet in preferentiële regelingen op vele gebieden (goederen en diensten). Het is gebaseerd op bepalingen die gelijke concurrentievoorwaarden en eerbiediging van de grondrechten waarborgen. Het bevat ook de coördinatie van de sociale zekerheid. Hoewel het niet overeenkomt met het vroegere niveau van economische integratie, gaat het verder dan de traditionele vrijhandelsakkoorden.<sup>4</sup>

## 1.2. HET FONDS VOOR EEN RECHTVAARDIGE TRANSITIE

In het Europees Parlement komt de commissie regionale ontwikkeling (REGI), ondanks de sterke tegenstand van een minderheid van parlementsleden, op 9 november 2020 tot een compromis over de opname van gas in het Fonds voor een rechtvaardige transitie, met strikte omkaderingsvoorwaarden.

Op 16 december 2020 keuren de ambassadeurs bij de EU het politiek akkoord tussen het voorzitterschap van de EU en het Europees Parlement goed voor de oprichting van een Fonds voor een rechtvaardige transitie van 17,5 miljard EUR. De doelstelling van de EU tegen 2030 is een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 55% en het bereiken van een klimaatneutrale economie tegen 2050.<sup>5</sup> Het Fonds is speciaal bestemd voor regio's die de productie en het gebruik van steenkool, bruinkool, turf en bitumineuze schalie geleidelijk moeten afbouwen of hun koolstofintensieve industrieën moeten omvormen.<sup>6</sup> Dit akkoord wordt gevolgd door een resolutie van het Europees Parlement die op 17 december 2020 wordt gestemd (380 voor, 219 tegen, 97 onthoudingen) over het rapport *Een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities* (2020/2084(INI)).<sup>7</sup>

(3) Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK: bescherming van de Europese belangen, zorgen voor eerlijke mededinging en voortzetting van de samenwerking op gebieden van wederzijds belang. Persbericht, 24 december 2020, Brussel, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_20\\_2531](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_2531).

(4) [https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement\\_nl](https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_nl).

(5) 16 december 2020, Fonds voor een rechtvaardige transitie: de Raad keurt een politiek akkoord met het Parlement goed. De ambassadeurs bij de EU hebben hun fiat gegeven voor het voorlopige politieke akkoord dat het Duitse voorzitterschap van de Raad en het Europees Parlement hebben bereikt over het nieuwe Fonds voor een rechtvaardige transitie, goed voor 17,5 miljard EUR. Om de uitstoot van broeikasgassen in de EU tegen 2030 met 55% te verminderen en in 2050 een klimaatneutrale economie te hebben, zullen in sommige gebieden herstructureringen nodig zijn.

(6) <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/12/16/just-transition-fund-council-endorses-the-political-deal-with-the-parliament/>.

(7) Resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2020 over een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities (2020/2084(INI)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0371\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0371_NL.html).



**1.3. DE EUROPESE CENTRALE BANK**

Op 10 december 2020 beslist de Europese Centrale Bank (ECB) over een herijking van de monetaire beleidsinstrumenten. In het licht van de nieuwe problemen als gevolg van de tweede golf van de pandemie in Europa en in afwachting van de effecten van de toekomstige vaccinatiecampagne beslist de ECB om de massale aankoop van vooral publieke activa op te trekken tot 500 miljard EUR en deze te verlengen tot 31 maart 2021.

**1.4. RECHTSSTAAT IN DE EUROPESE UNIE**

Op 27 oktober 2020 neemt de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) in het Europees Parlement een resolutie aan om de regeringen te waarschuwen: het restrictieve beleid (verkeer, avondklok, enz.) dat werd gevoerd in naam van de strijd tegen de verspreiding van de pandemie dreigt een instrument te worden om de vrijheden te verminderen (bijvoorbeeld wijziging van de kiescodes en beperkingen van het verkeer tussen landen) of discriminaties van sociale groepen (Roma, LHBTI<sup>8</sup>) te rechtvaardigen.

Bovendien hebben de beslissingen over de rechtsstaat in het bijzonder betrekking op Polen (onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke macht en het lokale beleid om LHBTI te verbieden), dat artikel 7 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) niet naleeft. Als tegenreactie beslissen Polen en Hongarije op 16 november 2020 om de goedkeuring van de teksten over het meerjarig financieel kader 2021-2027 van de Europese Unie te blokkeren.

**1.5. VERKIEZINGEN IN DE VERENIGDE STATEN**

Op 3 november 2020 worden met de verkiezingen in de Verenigde Staten alle zetels in het Huis van Afgevaardigden vernieuwd, 35 zetels (op 100) in de Amerikaanse Senaat, de gouverneurs van de Amerikaanse staten en andere lokale posten. Deze verkiezingen gaan gepaard met tal van referenda in de staten. Uiteindelijk wordt de kandidaat van de Democratische partij, Joe Biden (tegenstander van aftredend president Donald Trump), de nieuwe president van de Verenigde Staten, met Kamala Harris als vicepresident.

Donald Trump betwist dit resultaat en acht tegen alle bewijs in dat hem de overwinning is gestolen (*Stop the steal*) door massale fraude bij het gebruik van stemmen per brief. Er ontstaat dan een periode van onzekerheid over de geldigheid van de resultaten (hertellingen, gerechtelijke beroepen, betogingen, enz.), des te meer daar de indiensttreding van de nieuwe president traditioneel pas in de volgende maand januari kan plaatsvinden.

---

(8) LHBTI: lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender en intersekse.

## 2. SOCIAAL BELEID VAN DE EUROPESE UNIE

In het vierde kwartaal van 2020 worden twee lopende projecten en onderhandelingen afgerond: een ontwerprichtlijn betreffende de nationale minimumlonen en de herziene drinkwaterrichtlijn. De herziening van de verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels raakt daarentegen opnieuw in een impasse. Vooral het niet-respecteren van de rechtsstaat door verschillende lidstaten verhoogt de moeilijkheden bij de besluitvorming van de Europese instellingen.

Op 4 december 2020 kondigt de Portugese minister van Werkgelegenheid, Solidariteit en Sociale Zekerheid, Ana Mendes Godinho, aan dat er op 7 en 8 mei 2021 in Porto een sociale top zal worden gehouden, evenals een aantal andere sociale bijeenkomsten.

### 2.1. DETACHERING VAN WERKNEMERS EN WERKNEEMSTERS

Een aanhoudend meningsverschil tussen het Europees Parlement en de Raad van de EU betreft een punt van het beleid inzake gedetacheerde werknemers: de vrijstelling van voorafgaande aanmelding van een werknemer bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat. Het Europees Parlement blijft terughoudend tegenover een tijdelijke vrijstelling die de weg zou effenen voor misstanden, terwijl de Raad vrijstellingen zou willen verlenen in noodgevallen. Dit meningsverschil draagt bij tot de blokkering van de herziening van de verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

In dit verband dienen zes lidstaten (Bulgarije, Hongarije, Litouwen, Malta, Polen en Roemenië) op 26 oktober 2020 bij het HvJ-EU een beroep in over verschillende elementen van de verordening betreffende het mobiliteitspakket, die in juli 2020 werd aangenomen.<sup>9</sup> Het voornaamste geschilpunt blijft de verplichting tot een terugkeer van het voertuig om de acht weken in de staat waar de onderneming is gevestigd.

Bovendien wijst het HvJ-EU op 8 december 2020 de vordering van twee lidstaten af, Hongarije (zaak C-620/18)<sup>10</sup> en Polen (zaak C-626/18)<sup>11</sup>, met betrekking tot richtlijn 2018/957 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten. Volgens de eisers is deze richtlijn in strijd met twee belangrijke elementen van het Verdrag van Rome, namelijk de bewegingsvrijheid en het beginsel van mededinging bij de levering van goederen en diensten. Het Hof is daarentegen van oordeel dat de grondbeginselen van het Verdrag van Rome worden nageleefd.

(9) Richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 31 juli 2020, L249/49-59.

(10) <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=fr&jge=&td=%3BALL&jur=C&num=C-620%2F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252C%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=nl&avg=&cid=491875>.

(11) <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=fr&jge=&td=%3BALL&jur=C&num=C-626%2F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252C%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=nl&avg=&cid=492608>.

## 2.2. EEN BILLIJK EUROPEES MINIMUMLOON

Op 28 oktober 2020<sup>12</sup> stelt de Europese Commissie een richtlijn voor een eerlijk minimumloon in Europa voor, maar die mag geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van de lidstaten en de nationale sociale partners.

In dit verband stelt zij in de eerste plaats een systeem voor van adequate nationale minimumlonen, wettelijk vastgelegd of door collectieve arbeidsovereenkomsten, en niet één Europees minimumloon. In de tweede plaats worden alle landen aangespoord om collectieve onderhandelingen over loonvorming te voeren. Ten derde worden in de landen met wettelijke nationale minima de overheden verzocht om indicatieve referentiewaarden te gebruiken bij de beoordeling van de geschiktheid van de wettelijke minimumlonen, zoals deze die internationaal gangbaar zijn.<sup>13</sup> Ten slotte stelt zij een non-regressieclausule voor die de regeringen verhindert om de bedragen van de minima te verlagen (bijvoorbeeld op grond van de COVID-19-crisis).

Ondanks verschillende werkvergaderingen van de betrokken nationale ministers blijven er drie landen sterk tegen gekant: enerzijds Denemarken en Zweden (de richtlijn zou een belemmering vormen voor het beginsel van onderhandeling tussen de sociale partners) en anderzijds Hongarije. Bovendien eisen verschillende landen verduidelijking van de wetgevende kracht van een dergelijke richtlijn, gezien de nationale bevoegdheden op dit gebied.

## 2.3. HET SURE-INSTRUMENT

Op 7 oktober 2020 heeft de Europese Commissie, met het oog op de tenuitvoerlegging van het instrument SURE<sup>14</sup>, aangekondigd dat zij een kader voor sociale obligaties zou vaststellen (*Social Bond Framework*), als financieel instrument<sup>15</sup> om beleggers te garanderen dat deze fondsen gericht zijn op sociale doelstellingen van de begunstigde lidstaten. Op 21 oktober verstrekt zij een eerste schijf van 17 miljard EUR.<sup>16</sup> Op 11 november 2020 kondigt de Commissie een tweede uitgifte van sociale obligaties aan, met succes.

Vanaf eind oktober 2020 vragen verschillende lidstaten fondsen aan (Spanje, Hongarije, Italië, Polen). Op 1 december 2020 komen daar nog België, Portugal en Slowakije bij.

(12) De sociale markeconomie van de EU bevorderen: toereikende minimumlonen voor werknemers in alle lidstaten, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_20\\_1968](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_1968), Persbericht 28 oktober 2020.

(13) De verwijzing naar 60% van het mediane loon wordt geschrapt, maar drie vergelijkingsmodaliteiten worden vermeld in de nota: de Kaitz-index die het minimumloon vergelijkt met het mediane loon of het gemiddelde loon; de “behoorlijke levensstandaard zoals gedefinieerd door de Raad van Europa vergelijkt het nettominimumloon met het gemiddelde nettoloon”; vergelijking “tussen het minimumloon en het armoederisicopercentage”.

(14) Het Europese instrument SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) dat in april 2020 in het leven is geroepen, heeft tot doel banen en werknemers die door de COVID-19-epidemie zijn getroffen, te ondersteunen, met name via nationale maatregelen voor werktijdverkorting.

(15) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_20\\_1808](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_1808).

(16) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_20\\_1808](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_1808).

Het Europees Verbond van Vakverenigingen stelt echter op 14 december 2020<sup>17</sup> vast dat ten minste zeven lidstaten zelfstandigen geheel of gedeeltelijk hebben uitgesloten van het voordeel van SURE: Duitsland, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Spanje, Hongarije en Italië.<sup>18</sup>

#### 2.4. GEZONDHEID OP HET WERK

Op 12 oktober 2020 lanceren de Europese Commissie en het Europees Agentschap voor gezondheid en veiligheid op het werk een sensibiliseringscampagne om mucoviscidose te bestrijden.<sup>19</sup> Op 7 december 2020 start de Europese Commissie een openbare raadpleging over gezondheid en veiligheid op het werk, waarvan de resultaten in 2021 verwacht worden.<sup>20</sup>

#### 2.5. JONGERENGARANTIE

Op 8 oktober 2020 keurt het Europees Parlement met een zeer grote meerderheid (577 stemmen voor, 77 tegen en 43 onthoudingen) een resolutie goed<sup>21</sup> om de toepassing van de jongerengarantie verplicht te maken in de lidstaten, de leeftijdsriteria uit te breiden tot 29 jaar en de stagevergoeding verplicht te maken<sup>22</sup>.

Op 30 oktober 2020 neemt de Raad van de Europese Unie met eenparigheid van stemmen een aanbeveling aan om de jongerengarantie te actualiseren, met als titel “Brug naar banen – Versterking van de jongerengarantie”. Onder de nieuwe bepalingen kunnen jongeren een baan, opleiding, stage of leertijd aangeboden krijgen binnen vier maanden na het verlies van hun baan of het verlaten van het formele onderwijs.<sup>23 24</sup>

#### 2.6. DISCRIMINATIE – INCLUSIE – GELIJKHEID

Verschillende aandachtspunten nemen een prominente plaats in bij het genderbeleid van de EU: geweld tegen vrouwen (vrouwenmoord, verkrachting, seksueel misbruik), lokale of nationale repressieve maatregelen tegen LHBTI, alsook toenemende

(17) <https://www.etuc.org/en/pressrelease/self-employed-excluded-job-support-schemes-6-member-states>, 14 december 2020.

(18) Deze beslissingen komen er op een moment dat het project tot uitbreiding van de sociale bescherming tot iedereen (*Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 3, 2019), in het bijzonder voor zelfstandigen, stilligt.

(19) <https://healthy-workplaces.eu/nl/get-involved/about-campaign>.

(20) [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12673-Gezondheid-en-veiligheid-op-het-werk-strategisch-EU-kader-2021-2027-\\_nl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12673-Gezondheid-en-veiligheid-op-het-werk-strategisch-EU-kader-2021-2027-_nl).

(21) Resolutie van het Europees Parlement van 8 oktober 2020 over de jongerengarantie (2020/2764(RSP)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0267\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0267_NL.html).

(22) EU-commissaris voor Werkgelegenheid Nicolas Smit heeft twijfels over de haalbaarheid van de verplichte stagevergoeding, omdat deze beslissing tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort.

(23) De nieuwe jongerengarantie bevestigt dat de EU-lidstaten via nationale regelingen willen zorgen dat jongeren binnen 4 maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het reguliere onderwijs hebben verlaten, een baan, opleiding, stage of leerplaats kunnen vinden.

(24) <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/10/30/reinforcing-the-youth-guarantee-the-council-adopts-a-recommendation-for-more-inclusive-measures-to-boost-youth-employment/>; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11320-2020-INIT/nl/pdf>.

beperkingen op het toestaan van abortus. Twee lidstaten in het bijzonder, Hongarije en Polen, remmen de goedkeuring van beleid dat gendergelijkheid bevordert. Naast dit beleid zijn er verschillende EU-maatregelen die gericht zijn op de integratie van enerzijds de Roma-bevolking en anderzijds personen met een handicap.

### 2.6.1. Gender en economische gelijkheid

Om te protesteren tegen de niet-nagekomen beloften van de Europese Commissie op 4 november 2020 publiceert het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV)<sup>25</sup> een “modelvoorstel” voor een richtlijn inzake loontransparantie. Ze vraagt om een definitie van gelijk werk, de opstelling van een evaluatie van het werk en een genderneutrale classificatie van de beroepen, transparantie van de lonen en collectieve onderhandelingen over gelijke beloning. Op 2 december 2020 neemt de EU-Raad conclusies aan met als titel “De loonkloof tussen vrouwen en mannen aanpakken: waardering en verdeling van betaald werk en onbetaald zorgwerk”.<sup>26</sup> Het voorstel van de Commissie inzake gelijke beloning komt er niet in 2020: het wordt uitgesteld tot 2021.

Op 5 oktober 2020<sup>27</sup> vraagt het Europees Parlement om de onderhandelingen over de ontwerp-richtlijn betreffende de gelijkheid tussen mannen en vrouwen in de raden van bestuur van ondernemingen en organisaties te deblokkeren. Op 8 oktober 2020<sup>28</sup> vragen verschillende politieke partijen aan de voorzitter van de Europese Raad, Charles Michel, en aan Angela Merkel, voorzitter van de Raad van de Europese Unie, om vaart te zetten achter acties om de situatie te verbeteren. Het lijkt erop dat deze hervatting van de onderhandelingen niet heeft plaatsgevonden; de ontwerp-richtlijn “*women on boards*” blijft ongewijzigd.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wijst dan weer op 18 november 2020 in een zaak over het aan de moeder toegekende extra zwangerschapsverlof (zaak C-463/19) eerst op het beginsel van gelijkheid tussen man en vrouw. Het Hof is echter van oordeel dat een bijkomend zwangerschaps- (of ouderschaps)verlof dat aan de moeder wordt toegekend, kan worden toegekend op voorwaarde dat wordt bewezen dat dit verlof wordt gemotiveerd door belangrijke biologische elementen of elementen van moederschap, relatie of bescherming van het kind door de moeder.<sup>29</sup>

### 2.6.2. Gendergelijkheid in het externe optreden van de EU

Op 25 november 2020 presenteerden de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken een actieplan (*Gender III*) over gendergelijkheid en vrouwenemancipatie in het hele externe optreden van de

(25) <https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/file/2020-11/Model%20Proposal%20for%20a%20Directive%20on%20strengthening%20the%20principle%20of%20equal%20pay%20between%20women%20and%20men%20through%20pay%20transparency.pdf>.

(26) <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/12/02/tackling-the-gender-pay-gap-the-council-approves-conclusions/>.

(27) Bulletin quotidien Europe, nr. 12575, 7 oktober 2020.

(28) Bulletin quotidien Europe, nr. 12578, 10 oktober 2020.

(29) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=DE5F0FE6C9E69F7FAE0C1F8BBB5F38B5?text=&docid=233871&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&id=14533935>.

EU<sup>30</sup>: “de rechten van vrouwen en meisjes centraal stellen in het wereldwijde herstel”. Op basis van deze tekst stelt het voorzitterschap van de EU op 16 december 2020 conclusies voor aan de Raad, die het akkoord van 24 lidstaten ontvangt, maar op verzet stuit van drie landen: Bulgarije, Hongarije en Polen<sup>31</sup>, die vragen om zich te beperken tot de gelijkheid van mannen en vrouwen en zich verzetten tegen elke opname van LHBTI in de door de EU gefinancierde acties. Op hetzelfde moment, op 17 december 2020, stemt het Europees Parlement met een zeer grote meerderheid een resolutie over de noodzaak van een specifieke opleiding van de EU-Raad over gendergelijkheid (2020/2896(RSP)).<sup>32</sup>

### 2.6.3. Geweld en femicide

Op 20 november 2020 vindt onder auspiciën van het Duitse EU-voorzitterschap de eerste informele bijeenkomst van de betrokken ministers over de bestrijding van geweld tegen vrouwen plaats. Er wordt beslist om een Europese *hotline* op te richten voor vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld, met nummer 116 016.

De Europese Commissie presenteert op 12 november 2020 de allereerste EU-strategie (2020-2025) voor de gelijkheid van lesbische, homoseksuele, biseksuele, transgender, non-binaire, interseksuele en queer-personen (LHBTIQ). Ze definieert een hele reeks gerichte acties, rond vier grote pijlers, die gericht zijn op het bestrijden van discriminatie, het garanderen van veiligheid, het opbouwen van inclusieve samenlevingen en het voeren van de strijd voor de gelijkheid van LHBTIQ-personen wereldwijd.<sup>33</sup> Veel leden van het Europees Parlement hebben deze tekst positief ontvangen. In Polen stelt het Poolse grondwettelijke hof op 22 oktober 2020 voor om de toegang van vrouwen tot abortus drastisch te beperken (alleen in geval van verkrachting, incest of dodelijk risico voor de moeder). Tegen deze beslissing stemt het Europees Parlement met een grote meerderheid (455 voor, 145 tegen en 71 onthoudingen) een resolutie<sup>34</sup> waarin deze beslissing van het Poolse hof wordt veroordeeld.

### 2.6.4. Bestrijding van discriminatie en integratie van de Roma

Op 7 november 2020 presenteert de Europese Commissie een nieuw tienjarig steunplan voor de Roma in de EU, een voorstel voor een aanbeveling van de Raad ter ondersteuning van de Roma in de EU. De nadruk ligt op zeven hoofdterreinen: gelijkheid, inclusie, participatie, onderwijs, werk, gezondheid, en huisvesting. Voor elk actieterrein stelt de Commissie nieuwe doelstellingen voor en doet zij aanbevelingen aan de lidstaten over de wijze waarop deze doelstellingen kunnen worden bereikt.

(30) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_20\\_2184](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_2184).

(31) <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/12/16/gender-action-plan-iii-presidency-issues-conclusions-welcoming-an-ambitious-agenda-for-gender-equality-and-women-s-empowerment-in-eu-external-action/>.

(32) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0379\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0379_NL.html).

(33) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_20\\_2068](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_2068).

(34) Resolutie van het Europees Parlement van 26 november 2020 over de feitelijke nietigverklaring van het recht op abortus in Polen, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0336\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0336_NL.html); 2020/2876(RSP).

Ze wijst ook op de noodzaak om “antiziganisme”, het racisme en de discriminatie tegenover zigeuners (Roma en Sinti-volkeren) te bestrijden.<sup>35</sup>

#### **2.6.5. Inclusie van personen met een handicap**

Op 17 november 2020 vindt een Europese top over inclusie 2020 plaats, die leidt tot een Verklaring van de vertegenwoordigers van de belangen van personen met een handicap in de lidstaten van de EU met het oog op de ontwikkeling van een EU-actieprogramma (*Building an inclusive Europe together*)<sup>36</sup> voor het decennium. De belangrijkste thema's zijn de strategie van de Unie gedurende het decennium, de sociale bescherming, met name het minimuminkomen, de bescherming van personen met een handicap tegen geweld, de impact van COVID-19 in hun leven en het internationale optreden van de EU op dit gebied.

#### **2.7. ARMOEDE – MINIMUMINKOMEN**

Op 12 oktober 2020 neemt de EU-Raad conclusies aan over een betere bescherming van het minimuminkomen in de EU om armoede en sociale uitsluiting tijdens en na de COVID-19-pandemie te bestrijden. Hij vraagt de lidstaten “zich ervan te vergewissen dat hun nationale systemen in overeenstemming zijn met de aanbevelingen van de EU en de Internationale Arbeidsorganisatie en adequaat functioneren om de negatieve gevolgen van de COVID-19-crisis op te vangen” en wenst de lacunes in de bescherming van het minimuminkomen te dichten en de steun uit EU-fondsen, zoals het Europees Sociaal Fonds plus en het herstelinstrument *Next Generation EU* (NGEU), zo goed mogelijk te benutten.<sup>37</sup>

#### **2.8. COORDINATIE VAN DE SOCIALEZEKERHEIDSTELSLS**

In het vierde kwartaal van 2020 wordt hard gewerkt aan de herziening van de verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, die sinds ... 2019 aan de gang is. Maar liefst vier interinstitutionele vergaderingen van de Raad en het Europees Parlement tussen september en december 2020 leiden opnieuw tot een mislukking. Ondanks nieuwe voorstellen blijven er drie geschilpunten bestaan: de maximale duur van de export van werkloosheidsuitkeringen, de definitie van multi-activiteit en vooral de vrijstellingen van voorafgaande kennisgeving van de gedetacheerde werknemer. Dit is het grote struikelblok dat de mislukking verklaart van de onderhandelingen, die steeds meer op een eindeloze soap gaan lijken.

### **3. MILIEUBELEID**

In het kader van het milieubeleid van de Europese Unie (programma van de Commissie, klimaatwet, enz.) hebben verscheidene beleidslijnen rechtstreeks betrekking op het welzijn, de hygiëne en de gezondheid van de burgers en de werknemers of

(35) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_20\\_1813](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_1813).

(36) [https://www.european-inclusion-summit.eu/SharedDocs/Downloads/Webs/EIS/EN/AS/Declaration-EIS-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.european-inclusion-summit.eu/SharedDocs/Downloads/Webs/EIS/EN/AS/Declaration-EIS-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

(37) <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions/>.

werknemsters: het comfort van huisvesting en energie, de kwaliteit van water en vooral de kwaliteit van voedsel.

### 3.1. HUISVESTINGSBELEID

Op 14 oktober 2020 publiceert de Europese Commissie een strategisch document<sup>38</sup> over de renovatie van gebouwen in Europa. Het doel is de renovatie van gebouwen stimuleren met het oog op klimaatneutraliteit en herstel: het ten minste verdubbelen van de jaarlijkse energetische renovatiegraad van residentiële en niet-residentiële gebouwen tegen 2030 en het stimuleren van zware energierenovaties met hoge gezondheids- en milieunormen; het garanderen van een hoge luchtkwaliteit, een goed waterbeheer, rampenpreventie en bescherming tegen klimaatrisico's, het verwijderen en beschermen van schadelijke stoffen zoals asbest en radon, evenals brand- en aardbevingsveiligheid. Bovendien moet de gelijke toegang van de Europese bevolking, met inbegrip van personen met een handicap en ouderen, worden gewaarborgd.

Tegelijkertijd publiceert de Europese Commissie op 14 oktober 2020 een aanbeveling over energiearmoede<sup>39</sup> die de wil tot algemene concurrentie van energieproducenten en -distributeurs koppelt aan de noodzaak om de armste gezinnen te beschermen en hen toegang tot diensten te verzekeren. Zo vraagt de aanbeveling in de eerste plaats “om een systematische benadering te ontwikkelen van de liberalisering van de energiemarkten om de winsten ervan te delen met alle lagen van de maatschappij, in het bijzonder de lagen die ze het meest nodig hebben”. Ook wordt ervoor gepleit om de toewijzing van overheidsmiddelen, in het bijzonder van subsidies, te richten op “huishoudens met een laag inkomen in categorieën van begunstigden met zeer beperkte eigen middelen en beperkte toegang tot commerciële leningen”.

Op 24 november 2020 stemt het Europees Parlement<sup>40</sup> een resolutie waarin de Commissie wordt verzocht krachtadigere maatregelen te nemen om de lidstaten te helpen om van de vermindering en uitroeiing van dakloosheid een prioriteit te maken, in het kader van het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten en in overeenstemming met de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen<sup>41</sup> van de Verenigde Naties.

(38) Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Een renovatiegolf voor Europa – groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit*, {SWD(2020) 550 final}, Brussel, 14 oktober 2020, COM(2020) 662 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0662&from=NL>.

(39) Aanbeveling (EU) 2020/1563 van de Commissie van 14 oktober 2020 over energiearmoede, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 27 oktober 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1563&from=FR>.

(40) Resolutie van het Europees Parlement van 24 november 2020 over het aanpakken van dakloosheid in de Europese Unie, 2020/2802(RSP)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0314\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0314_NL.html).

(41) Sustainable Development Goals (SDG).



### 3.2. DE WATERKWALITEIT

Op 15 december 2020 stemt het Europees Parlement over de herziene drinkwaterrichtlijn.<sup>42</sup> De nieuwe richtlijn garandeert een veiligere toegang tot drinkwater voor alle Europeanen. Tegelijkertijd garandeert hij de hoogste normen voor drinkwater ter wereld, in overeenstemming met de ambitie van “nul-vervuiling” voor een milieu zonder giftige stoffen. Deze nieuwe tekst is gedeeltelijk een antwoord op het Europese burgerinitiatief “Right2water” dat in 2013 werd gelanceerd.

### 3.3. DE KWALITEIT VAN VOEDSEL

Op 9 oktober 2020 publiceert de Europese Commissie het rapport<sup>43</sup> van het Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF)<sup>44</sup> 2019, over het toezicht op de voedselveiligheid en de gezondheid van de burgers. De gegevens over kennisgevingen van de EU-landen worden geanalyseerd en gerapporteerd per land, type voedsel en type gevaar.

Op 6 november 2020 richten verschillende ngo’s en *PAN Europe* een brief tot de ondervoorzitter en een aantal betrokken commissarissen met het verzoek om de export van pesticiden die gevaarlijk zijn voor de gezondheid stop te zetten.<sup>45</sup>

Op 30 november 2020 laat de Health and Environment Alliance (HEAL) weten dat van de meer dan 12.000 chemische stoffen in contact met levensmiddelen die zijn opgenomen in een databank, ten minste een kwart geen informatie bevat over de toxiciteit ervan. Minstens 600 producten hebben eigenschappen die een groot gevaar vormen in voeding.<sup>46</sup>

Op 2 december 2020 herhaalt de Europese ombudsvrouw Emily O’Reilly haar kritiek op de methoden en procedures van de Europese Commissie voor het verlenen van vergunningen voor het in de handel brengen van werkzame stoffen die in pesticiden worden gebruikt. Ze vraagt om meer transparantie, striktheid en verduidelijking en herinnert aan het voorzorgsbeginsel. Ze herinnert eraan dat de voorzitter van de Commissie zich ertoe verbonden heeft om het gebruik van pesticiden vóór 2030 met 50% te verminderen.<sup>47</sup> In het kader van de actie “van boer tot vork” beslist de Europese Commissie op 14 december 2020 om het op de markt brengen van een zeer giftig product mancozeb<sup>48</sup>, een actief bestanddeel van pesticiden, niet langer toe te staan. Deze beslissing is gebaseerd op de conclusies van een analyse van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid.

(42) Richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (herschikking), *Publicatieblad van de Europese Unie*, 23 december 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_20\\_2417](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_2417).

(43) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c5c7729-0c31-11eb-bc07-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-174742448>.

(44) RASFF website: [https://ec.europa.eu/food/safety/rasff-food-and-feed-safety-alerts\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/rasff-food-and-feed-safety-alerts_en).

(45) [https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/other/Open%20Letter\\_Double%20standards%20Final\\_05112020.pdf](https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/other/Open%20Letter_Double%20standards%20Final_05112020.pdf).

(46) <https://www.foodpackagingforum.org/news/fpf-publishes-food-contact-chemicals-database>.

(47) *Bulletin quotidien Europe*, nr. 12614, 3 december 2020.

(48) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex\\_20\\_2414](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_2414).

Op 17 december 2020 neemt het Europees Parlement met een zeer grote meerderheid een reeks resoluties aan die zich verzetten tegen de toelating of hernieuwing van een vergunning voor het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde planten en producten die deze planten bevatten (in het bijzonder maïs).<sup>49</sup>

#### **3.4. DE LUCHTKWALITEIT**

Wat de luchtkwaliteit betreft, daagt de Europese Commissie Frankrijk op 30 oktober 2020 opnieuw voor het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens niet-naleving van zijn verplichting om de burgers te beschermen tegen slechte luchtkwaliteit (fijnstof en stikstofdioxide), in het bijzonder in Parijs, waar de grenswaarden ruimschoots worden overschreden.<sup>50</sup> Op 3 december 2020 worden twee andere lidstaten vervolgd: Griekenland<sup>51</sup> (in het bijzonder Thessaloniki) wegens slechte luchtkwaliteit en Bulgarije wegens niet-naleving van een eerder arrest.<sup>52</sup>

*(Vertaling)*

---

(49) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-12-17-TOC\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-12-17-TOC_NL.html).

(50) In zijn jaarverslag noteert het Europees Milieuagentschap een verbetering van de luchtkwaliteit (daling van het aantal vroegtijdige sterfgevallen bij pasgeborenen), maar over het algemeen zijn er veel lidstaten waar de verontreiniging boven de normen ligt. Europees Milieuagentschap, 2020, Air quality in Europe — 2020 rapport nr. 09/2020, Brussel, EER.

(51) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_20\\_2151](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_2151).

(52) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_20\\_2150](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_2150).

# INHOUDSTAFEL

## EUROPEES DIGEST – INTERNATIONAAL DIGEST OKTOBER – DECEMBER 2020

<b>DE HEROPFLAKKERING OF DE TWEDE GOLF VAN DE PANDEMIE EN HET BEGIN VAN DE VACCINATIE</b>		<b>707</b>
<hr/>		
<b>1.</b>	<b>ALGEMEEN BELEID VAN DE EUROPESE UNIE</b>	<b>707</b>
1.1.	BREXIT	707
1.2.	HET FONDS VOOR EEN RECHTVAARDIGE TRANSITIE	708
1.3.	DE EUROPESE CENTRALE BANK	709
1.4.	RECHTSSTAAT IN DE EUROPESE UNIE	709
1.5.	VERKIEZINGEN IN DE VERENIGDE STATEN	709
<b>2.</b>	<b>SOCIAAL BELEID VAN DE EUROPESE UNIE</b>	<b>710</b>
2.1.	DETACHERING VAN WERKNEMERS EN WERKNEEMSTERS	710
2.2.	EEN BILJJK EUROPEES MINIMUMLOON	711
2.3.	HET SURE-INSTRUMENT	711
2.4.	GEZONDHEID OP HET WERK	712
2.5.	JONGERENGARANTIE	712
2.6.	DISCRIMINATIE – INCLUSIE – GEIJJKHEID	712
2.7.	ARMOEDE – MINIMUMINKOMEN	715
2.8.	COORDINATIE VAN DE SOCIALEZEKERHEIDSSYSTEMEN	715
<b>3.</b>	<b>MILIEUBELEID</b>	<b>715</b>
3.1.	HUISVESTINGSBELEID	716
3.2.	DE WATERKWALITEIT	717
3.3.	DE KWALITEIT VAN VOEDSEL	717
3.4.	DE LUCHTKWALITEIT	718



**PRIJS**

---

Per nummer

Voor België ..... 27,50 EUR

Voor het buitenland ..... 37,50 EUR

Jaarabonnement (4 nummers)

Voor België ..... 110,00 EUR

Voor het buitenland ..... 150,00 EUR

ISSN 0775-0234

Rekeningnummer

IBAN: BE21 6792 0058 6603

BIC: PCHQBEBB

De ingezonden teksten worden voor advies  
aan deskundigen voorgelegd.

De integrale tekst van het Tijdschrift kan ook  
worden geraadpleegd op het internet:

<http://www.btsz.belgium.be>

# REDACTIERAAD

## **VOORZITTER**

---

Yves STEVENS, professor, Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

## **VICE-VOORZITTER**

---

Koen VLEMINCKX, directeur studies en publicaties, FOD Sociale Zekerheid.

## **REDACTIE**

---

Roland VAN LAERE, FOD Sociale Zekerheid.

## **WETENSCHAPPELIJK ADVISEURS**

---

Denis BOUGET, professor, Université de Nantes;  
Bea CANTILLON, professor, Universiteit Antwerpen (UA);  
Daniel DUMONT, professor, Université libre de Bruxelles (ULB);  
Anton HEMERIJCK, professor, Vrije Universiteit Amsterdam (VU);  
Alain JOUSTEN, professor, Université de Liège (Ulg);  
Pierre VANDERVORST, professor, Université libre de Bruxelles (ULB);  
Herwig VERSCHUEREN, professor, Universiteit Antwerpen (UA) en gastprofessor, Vrije Universiteit Brussel (VUB);  
Pascale VIELLE, professor, Université Catholique de Louvain (UCL).

## **LEDEN VAN DE EUROPESE INSTELLINGEN**

---

Isabelle MAQUET, Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie;  
Muriel RABAU, Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie inzake sociale bescherming.

## **LEDEN VAN DE ADMINISTRATIE**

---

Peter SAMYN, voorzitter, FOD Sociale Zekerheid;  
Jo DE COCK, administrateur-generaal, Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV);  
Anne OTTEVAERE, adjunct-administrateur, Iriscare;  
Frank ROBBEN, administrateur-generaal, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ).

## **VASTE MEDEWERKERS**

---

Françoise GOSSIAU, FOD Sociale Zekerheid;  
Guy RINGOOT, FOD Sociale Zekerheid.