

Advies inzake voorstellen

- voor een verordening (EEG) van de Raad tot aanpassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, ten einde deze van toepassing te doen zijn op de niet in loondienst werkenden en hun gezinsleden
- voor een verordening (EEG) van de Raad tot aanpassing van de bijlagen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, ten einde deze van toepassing te doen zijn op de niet in loondienst werkenden en hun gezinsleden

De tekst waarop de adviesaanvraag betrekking heeft is bekendgemaakt in *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* nr. C 14 van 18 januari 1978, blz. 9.

A. JURIDISCHE GRONDSLAG VAN HET ADVIES

Op 12 januari 1978 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 51, 198 en 235 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap over bovengenoemd voorstel te raadplegen.

B. ADVIES VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Het Economisch en Sociaal Comité heeft beraadslaagd over zijn advies inzake voornoemd onderwerp tijdens zijn op 31 mei en 1 juni 1978 te Brussel gehouden 159e zitting.

Dit advies luidt als volgt:

HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ,

Gezien het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, in het bijzonder de artikelen 51, 198 en 235,

Gezien het op 13 januari 1978 gedateerde verzoek van de Raad van de Europese Gemeenschappen om advies,

Gezien het op 18 januari 1978 krachtens artikel 22 van het Reglement van orde door zijn voorzitter genomen besluit, de Afdeling voor sociale vraagstukken met de voorbereiding van een ontwerp-advies en -rapport ter zake te belasten,

Gezien het op 18 mei 1978 door de Afdeling voor sociale vraagstukken opgestelde advies,

Gezien het door de rapporteur, de heer Purpura, opgestelde en door de heer Pronk voorgelegde rapport,

Gezien de beraadslagingen tijdens de 159e zitting van 31 mei en 1 juni 1978 (vergadering van 31 mei 1978),

Overwegende dat de sociale zekerheid van de loontrekkenden en hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen wordt geregeld bij Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 en bij Verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972;

Overwegende dat genoemde twee Verordeningen (EEG) nr. 1408/71 en (EEG) nr. 574/72 betreffende de loontrekkenden verschillende malen gewijzigd en aangepast zijn bij wege van communautaire regelingen, te weten Verordening (EEG) nr. 1392/74 van de Raad van 4 juni 1974, Verordening (EEG) nr. 1209/76 van de Raad van 30 april 1976 en als laatste Verordening (EEG) nr. 2595/77 van de Raad van 21 november 1977, terwijl de toepassingsverordening (EEG) van de Raad tevens bij Verordening (EEG) nr. 2139/74 van de Raad van 15 oktober 1974 is gewijzigd;

Overwegende dat het Economisch en Sociaal Comité de afgelopen tien jaar bij verschillende gelegenheden – en onlangs nog in zijn advies van 26 oktober 1977 inzake het voorstel voor een verordening tot wijziging van de twee Verordeningen (EEG) nr. 1408/71 en (EEG) nr. 574/72 inzake de sociale zekerheid van de loontrekkenden en hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en in zijn advies van 14 november 1977 inzake het voorstel voor een richtlijn tot coördinatie van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de zelfstandige handelsagenten – de Commissie en de Raad heeft verzocht, de sociale-zekerheidspositie van de niet in loondienst werkenden te willen regelen;

Overwegende dat het tijd is in de door het Comité gevraagde zin te handelen door middel van de uitbreiding van de twee Verordeningen (EEG) nr. 1408/71 en (EEG) nr. 574/72 van de Raad, die meermalen gewijzigd zijn ten behoeve van de loontrekkenden, tot de zelfstandigen en hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen om een werkzaamheid uit te oefenen op grond van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten,

BRENGT VOLGEND ADVIES UIT,

dat zonder stemmen tegen (3 onthoudingen) is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Comité spreekt zijn waardering uit voor het initiatief van de Commissie, ook al is dit niet bijzonder snel genomen (15 jaar na de Europese Conferentie inzake de sociale zekerheid van december 1962 en ongeveer 5 jaar na de indiening van het Sociaal Actieprogramma van april 1973). Mede om deze reden verzoekt het de

Raad, de voorgestelde verordeningen onmiddellijk nadat het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité hun advies hebben uitgebracht, te willen aannemen ten einde de tijd die met de voorbereiding van deze voorstellen gemoeid is geweest in te halen.

1.2. Het hecht daarom zijn goedkeuring aan de twee voorstellen voor verordeningen van de Raad tot uitbreiding, door middel van aanpassing, van de sociale zekerheidsregelingen voor loontrekkenden en hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen tot de niet in loondienst werkenden en hun gezinsleden die zich op grond van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten verplaatsen; dienaangaande maakt het echter wel onderstaande algemene en bijzondere opmerkingen.

2. Algemene opmerkingen

2.1.1. Bij de algemene beoordeling van de verordeningvoorstellen wijst het Comité op het zeer nauwe verband dat bestaat tussen de sociale zekerheid van de niet in loondienst werkenden en het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Om de uitoefening van deze rechten effectief te maken moeten genoemde arbeidskrachten niet alleen op de rechtsbescherming bij de uitoefening van hun beroepswerkzaamheden kunnen rekenen, maar ook op bescherming in de zin van sociale zekerheid en sociale bijstand.

2.1.2. Op deze wijze krijgt de bij wege van communautaire voorschriften aan de niet in loondienst werkenden geboden bescherming meer en concretere inhoud: deze arbeidskrachten zullen zich eerder binnen de negen landen van de Gemeenschap verplaatsen en in één van deze landen hetzij zich vrij vestigen dan wel tijdelijk verblijven om hun beroepsactiviteit uit te oefenen, wanneer zij eenmaal zeker zijn dat zij op dezelfde wijze als de nationale onderdanen die niet in loondienst werken op de prestaties van de sociale zekerheid aanspraak kunnen maken.

2.2.1. Bij de behandeling van de voorstellen voor verordeningen stelt het Comité vast dat de Commissie, zoals thans gebruikelijk is geworden, van het advies van het Economisch en Sociaal Comité heeft willen kennis nemen, ook al is zij niet verplicht dit advies te vragen. Het wil met nadruk wijzen op de zeer grote belangstelling welke het steeds heeft gehad voor de problemen van en de sociale zekerheidsregeling voor zowel de loontrekkenden als de zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.

2.3.1. Wat de juridische grondslag van beide voorstellen betreft constateert het Comité dat de Commissie zich baseert op de artikelen 2 en 7 van het Verdrag (politieke, economische en sociale doeleinden van de Gemeenschap en opheffing van discriminatie op grond van nationaliteit) en op artikel 51 (sociale zekerheid van de migrerende werknemers), alsmede op artikel 235 dat de Raad de bevoegdheid verleent om de nodige maatregelen te nemen „indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om . . . één van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat het Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet”.

2.3.2. Het Comité betuigt zijn instemming met de Commissie en herinnert eraan dat het bij verschillende gelegenheden heeft verzocht, van genoemd artikel 235 van het Verdrag gebruik te maken om de sociale vraagstukken bij wege van communautaire voorschriften te regelen.

2.4.1. Voor de vorm van de twee voorgestelde reglementeringen heeft de Commissie er de voorkeur aan gegeven:

- a) Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad inzake de sociale zekerheid van de loontrekkenden aan te passen ten behoeve van de niet in loondienst werkenden – te weten ambachtslieden, kleine middenstanders en zelfstandige landbouwers, evenals de beoefenaars van vrije beroepen – in plaats van één enkele nieuwe verordening voor beide categorieën arbeidskrachten uit te werken dan wel een aparte verordening voor de niet in loondienst werkenden op te stellen en dus Verordening (EEG) nr. 1408/71 voor de loontrekkenden ongewijzigd te laten; derhalve heeft zij de titel van genoemde verordening gewijzigd en de in de afzonderlijke artikelen vervatte concrete voorschriften aangepast;
- b) twee afzonderlijke verordeningen voor te bereiden, te weten één voor de wijziging van de tekst van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad en de andere voor de wijziging van enkele bijlagen bij deze verordening.

2.4.2. Voor alles constateert het Comité tot zijn spijt dat de Commissie wel van de gelegenheid gebruik heeft gemaakt om in een aantal gevallen de voorschriften voor alle arbeidskrachten te verbeteren, maar dat zij sommige bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 niet op de niet in loondienst werkenden van toepassing heeft gemaakt.

2.4.3. Het acht het onvoldoende dat alleen de titel van Verordening (EEG) nr. 1408/71 gewijzigd is om het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot de zelfstandigen, terwijl de overwegingen onveranderd blijven (dus zonder in de verordening de noodzaak van genoemde uitbreiding in het licht te stellen). Gezien de verschillende vóór en tegen aangevoerde argumenten is het Comité evenwel bereid met de door de Commissie gevolgde methoden akkoord te gaan, totdat deze een en ander opnieuw in behandeling zal nemen ten einde tot een eventuele codificatie over te gaan waarbij ook enkele fundamentele problemen verduidelijkt kunnen worden.

2.4.4. Wat het feit betreft dat het boven de twee voorstellen de voorkeur aan één verordening zou hebben gegeven, merkt het Comité op dat de bijlagen bij de verordeningen voor sociale zekerheid integrerend deel daarvan uitmaken, dat de op enkele bijlagen voorgestelde wijzigingen rechtstreeks de uitbreiding van de erin vervatte voorschriften tot de zelfstandigen betreffen en dat het ten zeerste te betwijfelen valt of artikel 95 van Verordening (EEG) nr. 1408/71 alleen als juridische grondslag zal volstaan, aangezien het toepassingsgebied bij wege van de nieuwe regeling gewijzigd is. Derhalve verzoekt het de Raad te willen nagaan of het niet raadzaam is de twee voorstellen, zoals reeds eerder werd gedaan, in één tekst te bundelen, zulks mede omdat om praktische redenen en in

afwachting van een eventuele codificatie vermeden moet worden dat het aantal juridische teksten sterk toeneemt; dit kan immers rechtsonzekerheid en verwarring scheppen voor degenen die bij de communautaire regeling belang hebben. Ter voorkoming van discriminatie van de betrokken personen is het van essentieel belang dat de teksten duidelijk zijn.

2.5.1. De twee voorstellen voor verordeningen betreffen alleen de wijziging en aanpassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 met de daarop achtereenvolgens aangebrachte wijzigingen. De Commissie is voornemens zo spoedig mogelijk een voorstel voor een verordening uit te werken, ten einde op dezelfde wijze de uitvoeringsbepalingen aan te vullen die zijn opgenomen in Verordening (EEG) nr. 574/72 van 21 maart 1972 met de daarop achtereenvolgens aangebrachte wijzigingen.

2.5.2. Mede aangezien de thans voorgestelde regeling pas in werking zal treden zes maanden na de bekendmaking in het Publikatieblad van de verordening waarbij Verordening (EEG) nr. 574/72 zal worden aangepast om de toepassing ervan op de niet in loondienst werkenden mogelijk te maken, verzoekt het Comité de Commissie de afronding van de desbetreffende studies te bespoedigen en het voorstel voor een toepassingsverordening (tot wijziging van genoemde Verordening (EEG) nr. 574/72 en de desbetreffende bijlagen) ten snelste bij de Raad in te dienen, ten einde op korte termijn de sociale zekerheidsregeling voor de niet in loondienst werkenden in werking te kunnen doen treden.

3. Bijzondere opmerkingen en voorstellen

3.1.1. In het voorstel voor een verordening wordt de definitie van „werknemer” en „niet in loondienst werkende” niet afgeleid van de aan de uitgeoefende beroepsactiviteit gegeven kwalificatie, maar van de kwalificatie van de betrokkene volgens de nationale wettelijke regelingen van de sociale zekerheid. Bovendien blijkt de definitie van het toepassingsgebied „ratione personae”, d.w.z. de omschrijving van degene die op sociale bescherming aanspraak kan maken, af te wijken van artikel 1 van de huidige Verordening (EEG) nr. 1408/71; de formulering is dusdanig gewijzigd dat van de vrijwillig verzekerden niet meer wordt verlangd dat zij tevoren verplicht verzekerd zijn geweest.

3.1.2. Het Comité gaat akkoord met het voor de nieuwe definitie gehanteerde criterium, dat overigens door de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is ingegeven. Ook het schrappen van de voorwaarde dat de betrokkenen eerder verplicht verzekerd moeten zijn geweest, waarvan het Comité de betekenis beseft, kan zijn goedkeuring wegdragen.

Aldus kunnen krachtens artikel 1aa) bis van de nieuwe verordening ook diegenen onder de werkingssfeer van de communautaire sociale zekerheidsregeling vallen die op grond van de wettelijke bepalingen van een Lid-Staat uitsluitend vrijwillig verzekerd zijn, zonder dat zij tevoren tegen hetzelfde risico en in dezelfde staat verplicht verzekerd zijn geweest.

3.1.3. Daarentegen worden van de communautaire reglementering uitgesloten degenen die in enkele staten wél onder de nationale verzekering vallen als ingezetenen, doch niet als werknemers of niet in loondienst werkenden en die derhalve niet kunnen aantonen dat zij tevoren als werknemers verzekerd zijn geweest.

3.1.4. Het Comité kan deze ongerechtvaardigde discriminatie slechts betreuren en verzoekt de Commissie en de Raad nadrukkelijk in artikel 1 a) bis iv) van de voorgestelde verordening de volgende woorden te schrappen: „wanneer hij tevoren als werknemer of als niet in loondienst werkende zoals deze begrippen sub ii) en iii) zijn gedefinieerd, in het kader van dit stelsel verzekerd is geweest”.

3.2.1. De voorstellen hebben betrekking op „alle wettelijke regelingen en alle stelsels van sociale zekerheid van de Lid-Staten voor niet in loondienst werkenden”, met inbegrip van de bijzondere stelsels voor deze categorie verzekerden en de stelsels ingesteld ten behoeve van alle ingezetenen of de gehele beroepsbevolking, op twee uitzonderingen na: a) in Frankrijk de stelsels van invaliditeits- en overlijdensverzekering voor niet in loondienst werkenden in de niet-agrarische beroepen; b) in Duitsland de publiekrechtelijke beroepskamers van de vrije beroepen, die onder de competentie van de deelstaten en niet van de Bondsstaat vallen.

3.2.2. Hoewel het Comité zich rekenschap geeft van de juridische redenen waarom deze categorieën zijn uitgesloten, wijst het erop dat hierdoor in het desbetreffende land, in sommige gevallen de verwerving van een recht op uitkeringen moeilijk kan zijn, aangezien de in verschillende Lid-Staten vervulde verzekeringstijdvakken dan niet kunnen worden samengeteld (terwijl in het Verdrag juist is bepaald dat dit wél kan). Het Comité verzoekt de Commissie de betrokken Lid-Staten uit te nodigen initiatieven te vragen of aan te moedigen van de betrokken beroepskringen om de toepassing van de communautaire regeling op deze stelsels mogelijk te maken, met name de wederzijdse erkenning van de onder deze stelsels en onder de stelsels van de andere Lid-Staten verworven verzekeringstijdvakken.

3.3.1. De artikelen 13 en 14 van Verordening (EEG) nr. 1408/71 blijven na de voorgestelde wijziging ook voor de niet in loondienst werkenden die hun beroepsactiviteit in verschillende Lid-Staten uitoefenen gebaseerd op het beginsel dat slechts één wettelijke regeling van toepassing is; op enkele uitzonderingen na, beantwoordt dit beginsel beter aan de belangen van de arbeidskrachten wat premies en prestaties betreft. Het Comité gaat op dit punt met de Commissie akkoord.

3.3.2. Er zij evenwel op gewezen dat in de Italiaanse tekst van het verordeningsvoorstel in paragraaf 2, betreffende lid 2 van artikel 13, ongetwijfeld bij vergissing de nieuwe redactie van alinea b) is komen te vervallen. Deze omissie moet worden hersteld door in het voorstel voor een verordening onder genoemd punt de volgende zin in te voegen: „b) in alinea b), eerste regel, de woorden „die werkzaam is” vervangen door de woorden „die zijn beroepswerkzaamheden uitoefent”.

3.3.3. De nieuwe formulering van artikel 14 kan tot onzekerheid en verwarring aanleiding geven, aangezien enkele bepalingen en alinea's alleen de niet in loondienst werkenden betreffen, terwijl andere alleen de werknemers en weer andere beide categorieën betreffen. Het Comité verzoekt de Commissie titel II van Verordening (EEG) nr. 1408/71 opnieuw te redigeren ten einde duidelijk aan te geven voor welke categorieën arbeidskrachten, d.w.z. niet in loondienst werkenden of werknemers, dan wel beide, de desbetreffende bepalingen gelden.

3.4.1. Op de uitbreiding van de voor de werknemers geldende communautaire reglementering tot de niet in loondienst werkenden worden enkele uitzonderingen gemaakt, te weten:

- a) enkele bepalingen voor de samentelling van de verzekeringstijdvakken om het recht op een pensioen te kunnen doen gelden;
- b) de mogelijkheid om buiten de bevoegde staat een werkloosheidsuitkering te ontvangen.

Terwijl de eerste uitzondering betrekking heeft op de speciale stelsels van invaliditeitsverzekering en ouderdoms- en overlijdensverzekering en in artikel 38, nieuw lid 3, van de verordening is opgenomen, is de tweede uitzondering voor de niet in loondienst werkenden vervat in de artikelen 69, lid 1; 70, lid 1, tweede alinea, en 71, lid 1, sub a) i), betreffende de voorschriften voor de verwerving, handhaving en uitvoer van het recht op werkloosheidsuitkeringen.

3.4.2. Hoewel het Comité beseft dat het schrappen van deze beide uitzonderingen moeilijkheden kan opleveren en bij enkele Lid-Staten op verzet kan stuiten, merkt het op dat deze toch tamelijk ernstig zijn, ook al betreffen zij in de praktijk slechts een beperkt aantal gevallen: vooral de uitzondering betreffende de werkloosheidsuitkeringen lijkt bovendien weinig praktisch, omdat geen rekening wordt gehouden met de psychologische gevolgen ervan voor de niet in loondienst werkenden, en in het bijzonder de intellectuelen daaronder. Om deze reden verzoekt het Comité de Raad en de Commissie deze kwesties opnieuw aan een onderzoek te willen onderwerpen.

Voorts moet nog een ander geval besproken worden waarin een voor de werknemers geldende regeling niet tot de zelfstandigen wordt uitgebreid: het betreft hier het nieuwe lid 5 van artikel 45 van Verordening (EEG) nr. 1408/71.

3.5.1. Artikel 45 van Verordening (EEG) nr. 1408/71 bepaalt dat de werknemer die arbeidsongeschikt is geworden op een tijdstip waarop hij niet meer onderworpen was aan een wettelijke regeling welke de toekenning van invaliditeitsuitkeringen afhankelijk stelt van de voor-

waarde dat de betrokkenen op het tijdstip van het intreden van de verzekerde gebeurtenis aan deze regeling onderworpen is, deze uitkeringen kan ontvangen wanneer hij het recht op uitkeringen krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat kan doen gelden.

Van deze mogelijkheid zijn de niet in loondienst werkenden evenwel uitgesloten, aangezien in genoemd lid 5 van „werknemers” wordt gesproken.

3.5.2. Het Comité beseft wel dat deze discriminatie nodig is wegens het bijzondere karakter van de Nederlandse wetgeving, een typisch voorbeeld van een op het risico-beginsel steunende wetgeving. Het verzoekt de Commissie niettemin dit vraagstuk opnieuw te willen bezien en er een positieve oplossing voor te willen vinden.

4. Conclusie

4.1.1. Bij de formulering van deze conclusies en voorstellen met betrekking tot het voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71, wil het Comité erop wijzen dat de moeilijkheden die in al deze jaren bij de coördinatie van de nationale wettelijke sociale zekerheidsregelingen, eerst voor de werknemers en vervolgens voor de niet in loondienst werkenden, zijn ondervonden voor het merendeel het gevolg zijn van het uiteenlopende karakter van de wettelijke bepalingen in de verschillende Lid-Staten.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft dit reeds opgemerkt in zijn advies van 25 januari 1967 inzake het voorstel voor een verordening welke sedertdien de herziene Verordening nr. 3 is geworden, alsmede in zijn advies van 27 oktober 1971 inzake het voorstel voor een verordening welke sedertdien Verordening (EEG) nr. 574/72 is geworden, en deze gedachte is ook in verschillende andere adviezen naar voren gebracht.

4.1.2. Het Comité meent dat het tijd is om geleidelijk maar vastberaden een concrete actie met het oog op de harmonisatie van de nationale regelingen, in de zin en de geest van de artikelen 117 en 118 van het Verdrag aan te pakken en ten uitvoer te leggen. Daarvoor dient van „politieke wil” te worden blijk gegeven, aangezien er geen sprake kan zijn van een Europese economische en sociale eenheid wanneer de afzonderlijke staten niet van enkele afwijkende bepalingen in hun wetgevingen afzien om deze tot een „gemeenschappelijk recht” te harmoniseren.

Wanneer deze politieke wil aanwezig is, zullen de juridische moeilijkheden voor de ontplooiing van een communautaire actie overwonnen kunnen worden, omdat de Commissie en de Raad tot de toepassing van artikel 235 van het Verdrag hebben besloten.

Gedaan te Brussel, 31 mei 1978.

*De Voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

Basil de FERRANTI