

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De externe dimensie van de coördinatie van de sociale zekerheid door de EU

(COM(2012) 153 final)

(2013/C 11/15)

Rapporteur: **de heer ZUFIAUR**

In een brief d.d. 18 april 2012 heeft de Europese Commissie het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een advies op te stellen over de:

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - De externe dimensie van de coördinatie van de sociale zekerheid door de EU

COM(2012) 153 final.

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 oktober 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) het volgende advies uitgebracht, dat met 137 stemmen vóór en 2 tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Het EESC is van mening dat de globalisering van de economie en de toename van de handels- en migratiestromen die daarvan het gevolg is, vragen om een verdere internationalisering van de sociale regelgeving, zodat burgers in het algemeen en werknemers (al dan niet migranten) in het bijzonder, ongeacht hun nationaliteit, niet worden benadeeld in hun rechten en kunnen profiteren van een zogenaamde „sociale globalisering”. Dit komt ook ten goede aan de ondernemingen.

1.2 Het EESC is dan ook ingenomen met de publicatie door de Europese Commissie van de Mededeling „De externe dimensie van de coördinatie van de sociale zekerheid door de EU”. Hierin wordt gehamerd op het belang van een gemeenschappelijke EU-strategie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels met derde landen, met inachtneming van de nationale bevoegdheden, terwijl ervoor moet worden gezorgd dat de bilaterale socialezekerheidsovereenkomsten met derde landen worden gecoördineerd en overeenstemmen met het EU-recht. Ook wordt ervoor gepleit de samenwerking tussen de lidstaten te versterken zodat zij over de informatie en middelen beschikken om op dit gebied een internationale coördinatie van de grond te krijgen. Ten slotte wordt erop gewezen dat zowel ondernemingen als burgers uit derde landen zich ervan bewust zijn dat iedere lidstaat zijn eigen socialezekerheidsstelsel heeft, wat moeilijkheden kan opleveren wanneer zij zich in de EU wensen te vestigen.

1.3 Het EESC verleent zijn steun aan de externe dimensie van de coördinatieregels zoals uiteengezet in de Mededeling, waarin bovendien wordt gepleit voor complementariteit tussen

de nationale benadering en de EU-benadering, om onevenwichtigheden, lacunes en leemten te voorkomen.

1.4 Het EESC wijst op de kwaliteitsverbetering die voortvloeit uit de goedkeuring van de besluiten betreffende de coördinatie van de sociale zekerheid met Marokko, Algerije, Tunesië, Israël, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Kroatië. Het dringt er bij de Raad van de EU op aan om voor de coördinatie met Montenegro, San Marino, Albanië en Turkije op de ingeslagen weg voort te gaan.

1.5 De gezamenlijke Europese benadering zou moeten worden uitgebreid door middel van EU-overeenkomsten die de nationale bevoegdheden respecteren maar die een eind maken aan bepaalde tekortkomingen van de nationale benaderingen en betere mogelijkheden bieden voor alle lidstaten.

1.6 Het EESC dringt er bij de Raad op aan de Europese Commissie opdracht te geven om, binnen het Verdragsrechtelijk kader, vaart te zetten achter de onderhandelingen met de opkomende BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India, China), de Balkanlanden, de buurlanden in Oost-Europa en andere landen waarvan een groot aantal onderdanen op het grondgebied van de EU werken⁽¹⁾, en internationale socialezekerheidsovereenkomsten te sluiten waarmee de wederzijdse bescherming van EU-burgers en onderdanen van ondertekenende derde landen kan worden gewaarborgd. Het wijst er met name op dat het zaak is de burgers te beschermen van landen die in geopolitiek en economisch opzicht niet van strategisch belang zijn voor de EU en die bijgevolg het meest kansarm zijn.

⁽¹⁾ Meer dan 20 miljoen onderdanen van derde landen werken in verschillende lidstaten van de EU.

1.7 De externe actie van de EU kan op dit gebied worden uitgebreid met de ontwikkeling van een multilateraal beleid om nauwer samen te werken met andere internationale organisaties of supranationale regionale eenheden. Een goed voorbeeld van deze multiregionale samenwerking is het Ibero-Amerikaans akkoord op het gebied van sociale zekerheid, waarbij de Latijns-Amerikaanse landen, Spanje en Portugal zijn aangesloten. In dit verband steunt het EESC de initiatieven van de Europese Commissie en het Chileense voorzitterschap van de komende top van staatshoofden en regeringsleiders van de EU en Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied, die erop zijn gericht de samenwerking tussen beide partijen op het gebied van de sociale zekerheid te verbeteren.

1.8 Het EESC spoort de associatieraden tussen de EU en de respectieve derde landen aan om de werkzaamheden af te ronden die moeten leiden tot de definitieve goedkeuring van besluiten betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten met Israël, Tunesië, Algerije, Marokko, Kroatië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

1.9 Het EESC spreekt de wens uit dat de bestaande of toekomstige commerciële of economische associatieovereenkomsten bilaterale clausules bevatten inzake de sociale zekerheid, met name op het stuk van gelijke behandeling, export van pensioenen en afschaffing van de dubbele premiebetaling.

1.10 Het EESC stelt voor dat de EU-samenwerking zich wat de sociale zekerheid betreft in het bijzonder richt tot landen die de doelstellingen van het door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) bepleite pakket sociale beschermingsmaatregelen („social protection floor”) willen verwezenlijken, maar hulp nodig hebben om de vereiste drempelwaarden te behalen of te verbeteren. Op die manier wordt het tevens mogelijk om bilaterale socialezekerheidsregelingen te treffen, gebaseerd op de beginselen van gelijke behandeling, behoud van de verworven rechten en van de rechten in wording, en administratieve samenwerking. Verordening (EG) nr. 883/2004⁽²⁾, Verdrag 157⁽³⁾ en Aanbeveling 167⁽⁴⁾ van de IAO kunnen in dit verband als voorbeeld dienen, met de nodige aanpassingen.

1.11 Het EESC spoort de Commissie aan om alle bestaande bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen te monitoren, door de lijst van instrumenten regelmatig te updaten en zich ervan te vergewissen dat de tenuitvoerlegging hiervan overeenstemt met de EU-beginselen en de desbetreffende jurisprudentie.

2. Inleiding

2.1 Het EESC is zich ervan bewust dat de lidstaten door middel van internationale overeenkomsten met derde landen bi- of multilaterale beleidsmaatregelen hebben ontwikkeld voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Deze maatregelen kunnen echter te fragmentarisch en onvolledig zijn,

omdat zij vaak uitsluitend gericht zijn op de bescherming van onderdanen van de ondertekenende landen, of omdat zij beantwoorden aan concrete belangen die niet altijd door alle lidstaten worden gedeeld.

2.2 Het EESC erkent het belang van internationale bilaterale regels, maar is van mening dat het ertoe kan leiden dat niet alle onderdanen van derde landen dezelfde rechten en garanties genieten in de EU. Zo zou het kunnen gebeuren dat buitenlanders die afkomstig zijn uit een land dat geen lid is van de EU, in een bepaalde lidstaat alleen toegang hebben tot de sociale zekerheid of hun opgebouwde pensioen alleen kunnen meenemen wanneer er een bilaterale overeenkomst bestaat die het beginsel van gelijke behandeling vastlegt. Bijgevolg vallen onderdanen van landen waarmee een bilaterale overeenkomst is gesloten wel onder de sociale zekerheid, maar vallen onderdanen van landen zonder een dergelijk bilateraal verdrag hier buiten, zelfs al werken ze in hetzelfde bedrijf en behoren ze tot dezelfde beroeps categorie. Ook zou het zo kunnen zijn dat onderdanen van een derde land in de ene lidstaat wel worden beschermd en in de andere lidstaat niet, als gevolg van de toepassing van verschillende nationale wetgevingen, waardoor de eerlijke mededinging tussen landen kan worden vervalst. In het eerste geval zouden voor de onderdanen van het derde land premies moeten worden betaald, en in het tweede geval niet. Dit zou een economisch voordeel voor de tweede staat opleveren, omdat deze zou besparen op de sociale kosten. Dit zou afbreuk kunnen doen aan het beeld van Europa als ruimte van gelijkheid waarin er geen discriminatie is.

2.3 Ook zou dit indruisen tegen het beginsel dat is neergelegd in de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers, namelijk dat gedetacheerde werknemers dezelfde behandeling moeten krijgen als onderdanen van een lidstaat.

2.4 Het EESC is bovendien van mening dat de externe dimensie van de coördinatieregels moet dienen om de rechten van de Europese burgers te beschermen wanneer zij zich buiten het grondgebied van de EU bevinden of wanneer zij beroepsactiviteiten verrichten in derde landen.

2.5 De onderhandeling door afzonderlijke EU-lidstaten van bilaterale overeenkomsten met ieder derde land is een positief en lovenswaardig initiatief maar volstaat niet. Dit vraagt aanzienlijke en buitensporige inspanningen die niet altijd worden bekroond met succes, naast het feit dat dergelijke overeenkomsten niet alleen onderling van elkaar kunnen verschillen maar ook tegenstrijdig kunnen zijn. Bovendien kunnen de onderhandelingen, zeker met bepaalde opkomende landen met veel macht en invloed (zoals de BRIC-landen) ongelijke machtsverhoudingen in de hand werken wanneer de lidstaten niet gezamenlijk optreden, met gemeenschappelijke belangen en standpunten. Daarom moet worden onderzocht of de EU als zodanig onderhandelingen over sociale zekerheid kan voeren met derde landen of verenigingen van derde landen. Zo ja, dan zou dit conform de verdragen in de praktijk moeten worden gebracht.

2.6 Hiermee zou worden voorkomen dat sociale premies twee keer moeten worden betaald – in het land waar men werkt en in het land van herkomst – wat vooral van belang is voor uitgezonden of gedetacheerde werknemers. Benadrukt moet worden dat de afschaffing van de dubbele premiebetaling een

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166 van 30.4.2004, blz. 1).

⁽³⁾ Verdrag betreffende de opzet van een internationaal systeem voor het behoud van rechten van sociale zekerheid, Genève, 68e vergadering van de Algemene Conferentie van de IAO (21 juni 1982).

⁽⁴⁾ Aanbeveling betreffende de opzet van een internationaal systeem voor het behoud van rechten van sociale zekerheid, Genève, 69e vergadering van de Algemene Conferentie van de IAO (20 juni 1983).

aanzienlijke kostenbesparing zou opleveren. Dit zou de mobiliteit van werknemers en het concurrentievermogen van onze ondernemingen in het buitenland sterk ten goede komen, en zou tegelijkertijd meer ondernemingen uit derde landen naar de EU lokken. Ook zouden er gemeenschappelijke regels kunnen worden vastgesteld om te voorkomen dat de wet inzake de plaats van tewerkstelling of het land van herkomst op discretionaire of arbitraire wijze wordt uitgevoerd, en dat de betaling van belastingen en socialezekerheidsbijdragen niet in hetzelfde land worden gedaan.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC heeft een standpunt ingenomen over de coördinatieverordeningen die de personele werkingssfeer (nieuwe categorieën personen) en materiële werkingssfeer (nieuwe rechten) hebben uitgebreid op het niveau van de EU. Sommige Europese landen (Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland) behoren weliswaar niet tot de Unie maar vallen wel onder deze verordeningen, die bovendien als uitgangspunt hebben gediend voor andere multilaterale instrumenten. Het beste voorbeeld hiervan is het Ibero-Amerikaans akkoord op het gebied van sociale zekerheid, dat sterk is geënt op de Europese coördinatie-regels. Het EESC is derhalve van mening dat de internationale coördinatie-regels van de lidstaten of de Unie geïnspireerd zouden moeten zijn op de belangrijkste beginselen en mechanismen van Verordening (EG) nr. 883/2004.

3.2 Het EESC herinnert eraan dat de sociale wetgeving en met name de socialezekerheidsbepalingen de Europese geografische ruimte kunnen overstijgen. Beginselen als de gelijke behandeling van werknemers uit de lidstaten kunnen de EU-werknemers ook buiten de EU beschermen en juridische gevolgen hebben. De uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaken Boukhalfa C-214/94, (Belgische werknemer die minder salaris ontving dan zijn Duitse collega's in het Duitse consulaat in Algerije), Hirardin 112/75, Fiège 110/73, Horst C247/96 en Van Roosmalen, 300/84 (erkenning van de verzekeringsperiodes in Algerije en Belgisch Congo, door resp. Frankrijk en België, voor alle EU-burgers en niet alleen voor Franse en Belgische onderdanen) bewijzen dat het non-discriminatiebeginsel een extraterritoriale toepassing kan hebben, zelfs in situaties waarbij landen van buiten de EU betrokken zijn. Deze interpretatie wordt bevestigd door uitspraken in de zaken Prodest, 237/83 en Aldewered, C-60/93, waarin het Hof van Justitie van de EU erkende dat Verordening (EEG) nr. 1408/71⁽⁵⁾ kan worden toegepast op tijdelijke detacheringen van EU-werknemers naar derde landen.

3.3 Het EESC is ingenomen met de goedkeuring van de besluiten betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten met Israël, Tunesië, Algerije, Marokko, Kroatië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, waarin wordt neergelegd welk standpunt de EU moet innemen binnen de associatieraden. De kwaliteit van het socialezekerheidsbeleid

van de EU zal hiermee verbeteren omdat het beginsel van gelijke behandeling en de export van pensioenen bilateraal (tussen de Unie en het geassocieerde land) worden vastgelegd. Het gaat hierbij om wederzijdse rechten en plichten die zowel gelden voor EU-burgers die in een van de betreffende landen hebben gewerkt, als voor onderdanen van geassocieerde landen die in de EU hebben gewerkt. Het gaat dus niet om unilaterale voorschriften van de EU die in één richting worden toegepast, maar om internationale afspraken die aan beide ondertekenende partijen ten goede komen. Dit type overeenkomsten en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten leveren bovendien een besparing van inspanningen op, omdat in één juridische akte wordt neergelegd wat anders een veelvoud van bilaterale overeenkomsten zou vergen.

3.4 Het EESC juicht het pakket sociale beschermingsmaatregelen („social protection floor”) van de IAO toe, dat naar zijn mening echter niet overal dezelfde vorm kan aannemen en ook niet kan fungeren als een soort keurslijf voor de ontwikkeling van socialezekerheidsstelsels, maar dat moet worden beschouwd als een minimumniveau waarop kan worden voortgebouwd. De „social protection floor” dient een voortdurende en steeds veranderende stimulans te zijn om vooruitgang te boeken en verbeteringen aan te brengen met een duidelijk doel voor ogen: de integrale bescherming van werknemers en burgers.

3.5 Het EESC steunt de oprichting van een samenwerkingsmechanisme (werkgroep) door de EU waarin de lidstaten informatie kunnen uitwisselen, goede praktijken kunnen presenteren voor de coördinatie van socialezekerheidsstelsels, kunnen onderzoeken wat de beste manier is om het nationale en EU-beleid te bundelen en aan te vullen, en toekomstige EU-maatregelen ten aanzien van derde landen kunnen uitwerken.

3.6 Bij het geven van een externe dimensie aan de coördinatie-regels moet rekening worden gehouden met de organisaties van het maatschappelijk middenveld, met name de organisaties van werknemers en werkgevers. Gezien de invloed van deze regels op de arbeidsbetrekkingen en de diversiteit van de betrokken categorieën is het goed dat wordt geluisterd naar de voorstellen van zowel gouvernementele als non-gouvernementele gesprekspartners. Tijdens de zesde Top van maatschappelijke organisaties uit de EU en Latijns-Amerika, die het EESC in mei 2010 in Madrid heeft georganiseerd, werden al vragen gesteld over de externe dimensie van de sociale zekerheid en de noodzaak van meer samenwerking tussen de EU en de landen van Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied, met name de landen waarmee de EU een strategisch partnerschap heeft gesloten zoals Brazilië en Mexico.

3.7 Ook wijst het EESC op de bijeenkomst van ministers en hoge verantwoordelijken van de sociale zekerheid van de EU en de landen van Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied, in Alcalá de Henares in mei 2010, die kan worden beschouwd als eerste stap om de externe dimensie van de sociale zekerheid op het niveau van de Unie te coördineren, en die aan de basis heeft gelegen van de onderhavige mededeling.

⁽⁵⁾ Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkende en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149 van 5.7.1971, blz. 2).

3.8 De internationale en de Europese benadering zouden verder moeten uitgebreid met overeenkomsten tussen de EU en andere landen en regionale organisaties, aangezien deze formule adequater en doeltreffender is dan een louter nationaal beleid dat unilateraal door de lidstaten wordt uitgevoerd. In dit verband dient te worden verwezen naar het Ibero-Amerikaans akkoord op het gebied van sociale zekerheid⁽⁶⁾. Het EESC zou graag zien dat de Ibero-Amerikaanse socialezekerheidsorganisatie zich buigt over de mogelijkheid om behalve Portugal en Spanje in de toekomst ook andere EU-lidstaten tot het akkoord te laten toetreden, zodat in één ratificatie-akte socialezekerheidsafspraken kunnen worden gemaakt met verschillende Latijns-Amerikaanse landen, om te voorkomen dat er een heleboel verschillende onderhandelingen moeten worden gevoerd en bilaterale overeenkomsten moeten worden gesloten.

4. Mogelijkheden en tekortkomingen van de huidige situatie

4.1 Een internationale en Europese benadering op het gebied van de internationale sociale zekerheid is nodig om het beleid van de lidstaten ten aanzien van derde landen aan te vullen, omdat er geen andere manier is om de verplichtingen van het EU-recht volledig na te komen. Een goed voorbeeld hiervan is de uitspraak in de zaak *Gottardo*, C-55/00, waarin het Hof van Justitie, op grond van het beginsel van gelijke behandeling, de personele werkingssfeer van alle bilaterale overeenkomsten die door een EU-lidstaat worden gesloten met een derde land opentstelt voor alle EU-burgers, zelfs al heeft het rechtsinstrument in kwestie uitsluitend betrekking op onderdanen van de ondertekende landen.

4.1.1 Tegelijkertijd wordt in deze uitspraak erkend dat de verplichtingen die hieruit voortvloeien uitsluitend gelden voor de lidstaten en niet voor derde landen, ten aanzien waarvan het Hof van Justitie immers geen enkele bevoegdheid heeft. Dit toont aan hoe moeilijk de uitvoering van dit vonnis is, omdat het derde land kan weigeren om de personele werkingssfeer van de overeenkomst uit te breiden tot alle EU-burgers, en dus om een certificaat af te geven, om het recht op een uitkering wegens ziekte te erkennen, of om zelfs maar gegevens over personen die niet onder de overeenkomst vallen te verstrekken.

4.1.2 De verdienste van het *Gottardo*-arrest is dan ook dat het weliswaar de externe dimensie van de EU-normen uitbreidt, maar tevens de beperkingen en tekortkomingen aangeeft, omdat samenwerking met andere landen en supranationale regionale organisaties noodzakelijk is.

4.1.3 Het EESC vraagt dan ook na te gaan of er een sterkere gezamenlijke EU-aanpak moet komen op het gebied van de internationale sociale zekerheid, via EU-overeenkomsten of via een beleid van wederzijdse samenwerking met andere mondiale actoren.

4.2 Het EESC is zeer ingenomen met de goedkeuring van Verordening (EU) nr. 1231/2010⁽⁷⁾ waarmee de bepalingen van Verordening (EG) nr. 883/2004 worden uitgebreid tot onderdanen van derde landen. Wel is het van mening dat er nog lacunes en juridische leemten zijn, waarvoor met de in de Mededeling beschreven nieuwe aanpak wordt geprobeerd een oplossing te vinden. Deze Verordening is immers alleen van toepassing op grensoverschrijdende situaties binnen de EU. Het in deze Verordening vastgelegde beginsel van gelijke behandeling is dan ook uitsluitend van toepassing op gevallen waarin de werknemer van een derde land in meer dan één lidstaat heeft gewerkt. Bijgevolg is het merendeel van de migranten uit derde landen die slechts in één lidstaat van de Unie hebben gewerkt, uitgesloten van de personele werkingssfeer van Verordening (EU) nr. 1231/2010. Dit betekent dat er geen EU-waarborgen zijn voor hun gelijke behandeling en non-discriminatie, maar dat een en ander afhangt van wat de nationale wetgeving hierover beslist. Ook biedt deze Verordening niet de mogelijkheid tot samentelling van tijdvakken van verzekering in het land van herkomst, of tot de export van pensioenen naar dat land. Ten slotte vereist dit EU-instrument geen wederkerigheid voor EU-burgers, die geenszins dezelfde rechten genieten in derde landen.

4.3 Het EESC is tevens van mening dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt met de externe dimensie van de Europese Unie dankzij de richtlijnen⁽⁸⁾ die zijn goedgekeurd op het gebied van migratie en de voorstellen van de Europese Commissie, waarover momenteel wordt gediscussieerd binnen de Raad en het Europees Parlement. In de reeds goedgekeurde richtlijnen wordt het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid uitgebreid tot migrerende werknemers uit derde landen, zij het met enkele specifieke beperkingen. Hierin staat tevens de mogelijkheid om pensioenen te exporteren en mee te nemen naar derde landen, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de betrokken lidstaat, zonder dat hiervoor een bilaterale overeenkomst of verdrag nodig is. Toch zijn er nog steeds enkele aspecten die moeten worden geregeld, zoals de wederkerigheid, de samentelling van tijdvakken van verzekering buiten de Unie of de export van pensioenen wanneer dit recht ook voor de eigen onderdanen niet wordt erkend in de nationale wetgeving. Bovendien hoopt het EESC dat de reeds goedgekeurde richtlijnen op het gebied van emigratie – voor zover deze betrekking hebben op de sociale zekerheid – als uitgangspunt kunnen dienen voor de richtlijnen waarover momenteel wordt onderhandeld.

5. Begrippen

5.1 **Internationale coördinatie van de sociale zekerheid.** De coördinatie van de socialezekerheidsstelsels is erop gericht om werknemers die in twee of meer staten hebben gewerkt en die derhalve onder verschillende socialezekerheidsstelsels vallen,

⁽⁷⁾ Verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot uitbreiding van Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen (PB L 344 van 29.12.2010, blz. 1).

⁽⁸⁾ In het bijzonder Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PB L 343 van 23.12.2011, blz. 1).

⁽⁶⁾ Ibero-American Social Security Convention, 10 november 2007.

te beschermen. Voor dat doel sluiten landen overeenkomsten met andere landen die dikwijls clausules bevatten inzake gelijke behandeling, het beginsel dat slechts één wetgeving van toepassing is, het behoud van de aansluiting en van de socialezekerheidsrechten van het land van herkomst voor gedetacheerde werknemers, de export van pensioenen en de samentelling van tijdvakken van verzekering in de ondertekenende landen. Verordening (EEG) nr. 1408/71 en de daaropvolgende Verordening (EG) nr. 883/2004 vormen de EU-instrumenten waarin de regels worden vastgelegd voor de toepassing van deze beginselen in Europees verband, en dienen tevens als inspiratiebron voor de overeenkomsten met derde landen.

5.2 De nationale benadering van de externe dimensie van de sociale zekerheid is gebaseerd op overeenkomsten tussen een lidstaat en een derde land, waarmee de socialezekerheidsrechten van werknemers die in beide landen hebben gewerkt worden beschermd. De personele werkingssfeer is in sommige gevallen beperkt tot onderdanen van de ondertekende landen.

5.3 De EU-benadering van de externe dimensie van de sociale zekerheid houdt rekening met de belangen van de Europese Unie als geheel. Dit houdt verband met de onderhandelingen betreffende overeenkomsten van de EU met een of meerdere derde landen of andere maatregelen ter bescherming van de sociale zekerheid. In principe richt deze zich tot alle Europese burgers.

5.4 De associatie- en stabilisatieovereenkomsten kunnen betrekking hebben op de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling en de export van pensioenen, en zijn van toepassing op EU-burgers en onderdanen van het ondertekende land. Zij komen tot stand via besluiten.

5.5 Er bestaan nog geen **overeenkomsten tussen de EU en derde landen op het gebied van de sociale zekerheid**, maar hier zou verandering in kunnen komen met de vaststelling van de toepasselijke wetgeving om dubbele premieheffing te voorkomen via de export van pensioenen, en met de samentelling van tijdvakken van verzekering. Dergelijke overeenkomsten verschillen sterk van de eerder genoemde overeenkomsten, die veel algemener van aard zijn en waarin socialezekerheidsaspecten een bijzaak zijn.

5.6 De commerciële of op economisch partnerschap gerichte associatieovereenkomsten regelen economische, handels- en politieke betrekkingen, duurzame ontwikkeling en de samenwerking tussen de EU en derde landen of regio's. Sommige van deze overeenkomsten bevatten socialezekerheidsclausules.

6. Voorbeelden

6.1 Gelijke behandeling en export van pensioenen

6.1.1 Werknemers van lidstaten (A en B) die werken in een derde land (C) waarvan de socialezekerheidswetgeving niet voorziet in de aansluiting van buitenlanders of de export van pensioenen. Lidstaat A heeft een bilaterale overeenkomst gesloten

betreffende de gelijke behandeling en het behoud van verworven rechten (export van pensioenen). Lidstaat B heeft geen enkele overeenkomst met land C. De situatie van werknemers van lidstaat A verschilt volkomen van die van lidstaat B. Terwijl werknemers uit lidstaat A recht hebben op de sociale zekerheid van land C en, wanneer zij met pensioen gaan, deze na hun terugkeer in lidstaat A kunnen ontvangen, zullen werknemers uit lidstaat B geen aanspraak kunnen maken op een pensioen, en indien zij wel pensioenrechten hebben opgebouwd dan kunnen zij deze niet in hun land van herkomst ontvangen. Dit is een voorbeeld van een verschil in behandeling op grond van het al dan niet bestaan van een bilaterale overeenkomst waarvan de ondertekening over het algemeen afhangt van het belang dat land C heeft om een dergelijke overeenkomst te sluiten met een of meer lidstaten van de EU. Ten aanzien van deze situatie zou het veel nuttiger zijn dat de EU rechtstreeks met land C onderhandelt over een socialezekerheidsovereenkomst. Een andere mogelijkheid is om in bredere overeenkomsten (regionale, meerpartijen-, partnerschapsovereenkomsten enz.) een hoofdstuk over sociale zekerheid op te nemen, met clausules betreffende gelijke behandeling en de export van pensioenen.

6.1.2 Werknemers van lidstaten A en B die door hun onderneming voor een periode van 2 jaar worden gedetacheerd naar land C. De wetgeving van land C schrijft voor dat werknemers die op zijn grondgebied werken socialezekerheidsbijdragen moeten betalen. Ook in de wetgeving van de lidstaten A en B staat dat gedetacheerde werknemers socialezekerheidsbijdragen verschuldigd zijn. Lidstaat A heeft een bilaterale overeenkomst gesloten met land C, zodat de bijdragen alleen in het land van herkomst moeten worden betaald. De onderneming van lidstaat B moet daarentegen dubbele bijdragen betalen: in eigen land en in land C. In dit laatste geval ondervindt de onderneming die zijn werknemers detachert een concurrentienadeel, vanwege de hogere sociale kosten, iets wat zou kunnen worden voorkomen indien de EU een socialezekerheidsovereenkomst zou aangaan met het derde land.

6.1.3 Werknemers uit de derde landen C en D die werken in lidstaat A, die wel een socialezekerheidsovereenkomst heeft gesloten met land C maar niet met land D. De wetgeving van lidstaat A voorziet niet in de gelijke behandeling of de export van pensioenen. Bovendien wordt de situatie van de werknemers uit land C en land D niet beschermd door enig wetgevend instrument van de EU (bijvoorbeeld als seizoensarbeiders). De werknemers genieten niet dezelfde bescherming (volledige rechten voor werknemers uit land C en geen rechten voor werknemers uit land D) zodat het beginsel van gelijke behandeling niet volledig van toepassing is. Dit zou niet gebeuren indien de EU zelf een socialezekerheidsovereenkomst zou sluiten met land D.

6.1.4 Onderdanen van het derde land C die zowel in lidstaat A als in lidstaat B hebben gewerkt. De wetgeving van lidstaat A voorziet in de export van pensioenen of heeft een bilaterale overeenkomst met land C waarin deze export mogelijk wordt gemaakt. Dit geldt niet voor lidstaat B. Werknemers uit beide landen hebben pensioenrechten opgebouwd in de EU-lidstaat waarin zij hebben gewerkt, en zijn daarna teruggekeerd naar hun eigen land. Werknemers die in lidstaat A hebben gewerkt kunnen een pensioen ontvangen, terwijl werknemers die in lidstaat B hebben gewerkt hun pensioenrechten verliezen. Dit zou niet gebeuren indien er een overeenkomst van de EU zou zijn, waarin deze en andere socialezekerheidsrechten worden gedeckt.

6.1.5 Onderdanen van derde landen die zowel in lidstaat A als in lidstaat B hebben gewerkt. In de socialezekerheidswetgeving van lidstaat A staat het beginsel van gelijke behandeling, terwijl dit in lidstaat B niet het geval is. In het eerste geval zouden voor de onderdanen van het derde land premies moeten worden betaald, in het tweede geval niet. Dit zou een economisch voordeel voor de tweede staat opleveren, en zou afbreuk doen aan het idee van de EU als een ruimte van gelijkheid en non-discriminatie. Een overeenkomst van de EU zou ook hiervoor een oplossing bieden.

6.2 **Wederkerigheid.** Een werknemer die onderdaan is van derde land B en werkt in lidstaat A waar, krachtens de nationale socialezekerheidswetgeving of de rechtsorde van de EU, het beginsel van gelijke behandeling wordt erkend. Een werknemer van lidstaat A die werkt in derde land B, dat het beginsel van gelijke behandeling niet erkent. Het feit dat het beginsel van gelijke behandeling noch in de nationale wetgeving noch in de EU-wetgeving onder wederkerigheid valt, schept een grote ongelijkheid. Een door de EU onderhandelde socialezekerheidsvereenkomst zou een oplossing bieden voor dit probleem, doordat de wederkerigheid voor beide partijen verplicht zou worden gesteld.

6.3 **Effect van het arrest Gottardo.** Een werknemer die onderdaan is van lidstaat A en die heeft gewerkt in lidstaat B en derde land C. Lidstaat B en derde land C hebben een bilaterale overeenkomst over de sociale zekerheid gesloten, die alleen geldt voor onderdanen van de ondertekenende landen. Tussen lidstaat A en derde land C bestaat er geen bilaterale overeenkomst. De werknemer heeft 8 jaar pensioen opgebouwd in lidstaat B, en 10 jaar in derde land C. Lidstaat B stelt dat de werknemers ten minste 15 jaar premies moeten hebben betaald om recht te hebben op een ouderdomspensioen. Overeenkomstig het arrest Gottardo moet lidstaat B de tijdvakken van verzekering die de werknemer in derde land C heeft opgebouwd, bij elkaar optellen. Hiervoor is het zaak dat derde land C zijn medewerking verleent en formeel kennisgeeft van de vervulde tijdvakken. Aangezien derde land C niet is gebonden aan het arrest Gottardo, kan het zich aan deze verplichting onttrekken. De uitvoering van dit arrest is dan ook afhankelijk van de goede wil van derde land C. Om in deze lacune te voorzien dient de Europese Unie samen te werken met derde landen. De Commissie zou de coördinatie en follow-up op zich moeten nemen om ervoor te zorgen dat de bilaterale overeenkomsten waarover (opnieuw) wordt onderhandeld, betrekking hebben op alle burgers van de EU.

Brussel, 14 november 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
