

Europese krijtlijnen voor een sociaal federalisme

prof. dr. Herwig VERSCHUEREN
Universiteit Antwerpen



FORUM FEDERALISME

Overzicht

- De Europese context
- De Europese spelers en hun instrumenten
- De Europese juridische krijtlijnen
 - Juridisch technische aspecten
 - hoe beperkt het Europees recht de beleidsruimte voor regionale overheden?
 - Normatieve discussie
 - zijn deze Europese krijtlijnen wel geëigend voor een sociaal federalisme?

De Europese context

- Weinig of geen eigen bevoegdheden voor de EU inzake sociale zekerheid of sociaal beleid
 - Beperkte wetgevende bevoegdheden
 - Beperkte beleidscoördinerende bevoegdheden: Open Methode van Coördinatie
- Lidstaten blijven vrij om hun sociale zekerheid inhoud te geven en de uitgangspunten ervan te bepalen

De Europese context

- Onrechtstreekse invloed van het Europees recht via andere domeinen
 - **Interne markt:** vrij verkeer van economisch actieve personen; vrij verkeer van diensten (vrij verkeer van patiënten); mededingingsrecht
 - **Het Europees burgerschap:** vrij verkeer van economisch niet-actieve personen

De Europese context

- Verbod van discriminatie op grond van nationaliteit
- Verbod van niet-discriminatoire belemmeringen op het vrije verkeer
- Telkens noodzaak van grensoverschrijdende element tussen meer dan één lidstaat

De Europese instrumenten en spelers

- De Europese verdragen
 - Onderhandeld tussen de lidstaten
 - Zeer moeizaam ontstaans- en ratificatieproces
 - Constitutionalisering van de Europese rechtsorde
 - Beginselen van vrij verkeer van werknemers, van diensten (patiënten) en van personen in het algemeen
 - Cruciale rol voor het Europese Hof van Justitie: "Europees Grondwettelijk Hof"

De Europese instrumenten en spelers

- Het afgeleide recht: Raad en Europees Parlement als wetgevers
 - Socialezekerheidscoördinatie
 - Verordening 1408/71 (vanaf 1 mei 2010 Verordening 883/2004)
 - Regeling van grensoverschrijdende conflicten/problemen tussen de verschillende socialezekerheidsstelsels van de lidstaten
 - Internemarktrichtlijnen
 - Verzekeringsrichtlijnen voor private verzekeringen
 - Voorstel richtlijn vrij verkeer van patiënten

De Europese instrumenten en spelers

- Europese Commissie
 - Initiator van wetgeving
 - Toezicht op de naleving ervan door de lidstaten (en hun onderdelen)
 - Inbreukprocedure tegen de Belgische Staat inzake de Vlaamse zorgverzekering

De Europese instrumenten en spelers

- Hof van Justitie
 - Interpreteert het Europees recht (constitutionele context)
 - Op vraag van nationale rechters (de eerste toezichthouders op de naleving van het Europees recht)
 - Vlaamsezorgverzekeringsarrest van 1 april 2008
 - Op vraag van de Europese Commissie (inbreukprocedure tegen een lidstaat)

Europese krijtlijnen: het EG-Verdrag

- Vrij verkeer van werknemers (art. 39)
 - Recht op gelijke behandeling m.b.t. sociale zekerheid en sociale voordelen in het werkland (ook bij wonen elders)
 - Verbod van belemmeringen op het vrij verkeer
 - Rechtvaardiging mogelijk
 - Werklandbeginsel “constitutioneel” verankerd voor economisch actieve personen
 - Zie Vlaamsezorgverzekeringsarrest
 - Ondanks woonplaatsbeginsel in heel wat lidstaten

EG-Verdrag

- Vrij verkeer van personen (art. 18 EG)
 - Uitdrukking van Europees burgerschap, los van de uitoefening van economische activiteiten
 - Recht op gelijke behandeling m.b.t. sociale voordelen in het “gastland” = woonland
 - Mogelijk conflict met “werklandbeginsel” van art. 39 EG
 - Cumulatieve toepassing van de wetgeving van meer dan één lidstaat?

Zuiver interne situaties

- Europees recht niet van toepassing in zuiver interne situaties
 - Wanneer er geen enkele aanknopng is met een andere lidstaat

Zuiver interne vs. grensoverschrijdende situaties

- Vlaamsezorgverzekeringsarrest:
 - Beperkt interne situatie tot Belgen die in België wonen en werken en *“nooit gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer binnen de EG”*
 - Indien betrokkene ooit gebruik heeft gemaakt van het recht op vrij verkeer: geen zuiver interne situatie meer
 - Zelfs indien deze persoon werkt en woont in dezelfde lidstaat

Zuiver interne vs. grensoverschrijdende situaties

- Vlaamsezorgverzekeringsarrest:
 - Toepassing van regionaal woonplaatsbeginsel is belemmering op het vrij verkeer: beperkt keuze van woonplaats in een lidstaat bij migratie
 - Intern grondwettelijke bevoegdheidsverdeling als dusdanig geen rechtvaardigingsgrond

Zuiver interne vs. grensoverschrijdende situaties

- Vlaamsezorgverzekeringsarrest:
 - Onduidelijk over wie zich in een grensoverschrijdende situatie bevindt:
 - Wanneer moet het gebruik van het vrij verkeer hebben plaatsgevonden? Ook in het verre verleden?
 - Onder welk statuut: werknemer, student, toerist?
 - Is er wel sprake van echte belemmering op het vrij verkeer?
 - Redenering van het Hof van Justitie leidt tot rechtsonzekerheid en sluit omgekeerde discriminatie niet uit

Omgekeerde discriminatie

- In zuiver interne situaties kunnen Europese burgers geen beroep doen op deze Europese rechtsbeginselen
- Adv. Gen. in de Vlaamsezorgverzekeringszaak
 - Is een probleem veroorzaakt door het Europees recht
 - Verschil in behandeling strookt niet met het idee van het Europees burgerschap dat geldt voor alle onderdanen van de lidstaten
 - de principes van het Europees recht zouden ook moeten toegepast worden in een zuiver interne situatie om omgekeerde discriminatie te vermijden

Omgekeerde discriminatie

- HvJ volgde Adv. Gen. niet:
 - het EU-recht kan niet van toepassing zijn op zuiver interne situaties
 - Het is aan het nationale rechtsorde om eventueel een einde te maken aan het verschil in behandeling
 - Zie antwoord Belgisch Grondwettelijk Hof van 21/1/2009
 - Blijft controversieel: nieuwe zaken aan het HvJ voorgelegd

Controverse

- Het HvJ creëert 2 soorten Europese burgers: de “migranten” en de “sedentairen”
- Zou achterhaald en verwarringstichtend zijn
- Belemmert effectieve werking van de interne markt
 - Regionale entiteiten van een lidstaat zouden in hun onderlinge verhoudingen dezelfde regels moeten toepassen als de EU lidstaten in hun onderlinge verhoudingen

Controverse

- Door toekenning van een Europees statuut aan “migranten” die wonen en werken in verschillende regio’s van éénzelfde lidstaat: miskent het HvJ niet de eigenheid van territoriale bevoegdheidsverdeling in de interne constitutionele rechtsorde van een lidstaat?
- Deze bevoegdheidsverdeling maakt deel uit van het nationale socialezekerheidsrecht dat volgens het werklandbeginsel ook op deze “migranten” van toepassing is en dus door hen moet aanvaard worden
- Zie gevolgen voor schooltoelagen; kinderbijslag; aanvullende ziekteverzekeringen; lokale sociale voordelen

Europese socialezekerheidscoördinatie

- Verordeningen 1408/71 – 883/2004
 - Europese definitie van sociale zekerheid voor de toepassing van deze verordeningen
 - Kan verschillend zijn van nationale definitie
 - Zie Vlaamse zorgverzekering: is Europees een “ziekteverzekering”

Europese socialezekerheidscoördinatie

- Zeer gedetailleerde afspraken
- Uitgangspunt:
 - werklandbeginsel voor economisch actieve personen (met uitzonderingen!)
 - Ook van toepassing op de betaling van bijdragen
 - Woonlandbeginsel voor economisch niet-actieve personen
 - Éénheid van toepasselijke wetgeving
 - Exclusieve werking van conflictregels

Europese socialezekerheidscoördinatie

- Export van uitkeringen door werkland
 - Vlaamse zorgverzekering is een exporteerbare uitkering
- Geen export voor "verstrekkingen" bij ziekte (tenlasteneming van kosten)
 - Verzekerde heeft recht op het pakket van woonland, voor rekening van (voormalig) werkland
 - Wat met eventuele Vlaamse hospitalisatieverzekering?
- Ook export van gezinsuitkeringen
 - Wat met eventuele toelagen n.a.v. inschrijving bij Kind en Gezin?

Europese socialezekerheidscoördinatie

- Elke regionale sociale zekerheid zal deze regels moeten toepassen in situaties die grensoverschrijdende zijn met een andere lidstaat
 - Zie aanpassingen aan de Vlaamse zorgverzekering in 2004/2005
 - Weinig controversieel op zich
 - Wel heel wat juridische en administratieve toepassingsproblemen

Europese socialezekerheidscoördinatie

- Maar deze regels zijn niet van toepassing op de verhouding tussen regio's van eenzelfde lidstaat
 - Nood aan interne coördinatie
 - Kan interne coördinatie op andere regels gebaseerd zijn?
 - Belgisch Grondwettelijk Hof: jazeker
 - Zijn deze regels *mutatis mutandis* tussen regio's van toepassing op "migranten" zelfs als ze in dezelfde lidstaat werken en wonen?
 - Zie bijvoorbeeld regels inzake ziekteverzekering voor werklozen en gepensioneerden

Europese worsteling met de afbakening van solidariteitskringen

- Werklandbeginsel kent heel wat uitzonderingen
 - Is niet van toepassing op economisch niet-actieve personen; hoe deze categorie definiëren?
 - Lijkt moeilijk toepasbaar op hedendaagse vormen van frequente en kortdurende mobiliteit
 - Staat onder politieke druk vanuit lidstaten die op woonplaats gebaseerde socialezekerheidsstelsels hebben

Europese worsteling met de afbakening van solidariteitskringen

- Export van uitkeringen staat onder politieke druk
 - bijv. voor gezinsuitkeringen
- Gedetailleerde afspraken in de Europese verordeningen worden door HvJ getoetst aan de beginselen van het EG-Verdrag en meer en meer in vraag gesteld
 - Zie niet-export van werkloosheidsuitkeringen

Europese worsteling met de afbakening van solidariteitskringen

- Eenheid en exclusiviteit van toepasselijke wetgeving staat onder druk
 - Zie HvJ in het arrest Bosmann (20 mei 2008): werklandbeginsel belet een migrerende werknemer niet om beroep te doen op de socialezekerheidswetgeving van zijn woonland
 - Geen exclusieve toepassing van wetgeving werkland meer
 - Kan het woonland migrerende werknemers die in een andere lidstaat werken van de toepassing van zijn op woonplaats gebaseerde wetgeving nog uitsluiten?

Besluit

- Onmiskenbare Europese context van het sociaal federalisme
- Controversiële afbakening van de invloed van het Europese recht op de regionale verhoudingen in gefedereerde staten
- Ook op Europees niveau politieke en juridische worsteling met de afbakening van solidariteitskringen
- Europese constitutioneel recht op "vrij verkeer" mogelijk in concurrentie met de constitutionele orde van gefedereerde lidstaten