

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

Socialezekerheidscoördinatie na de Brexit

Reference:

Verschueren Herwig.- Socialezekerheidscoördinatie na de Brexit
TRA : tijdschrift recht en arbeid - ISSN 1876-0465 - 11(2018), p. 3-10
To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/1546610151162165141>

Prof. dr. H. Verschueren¹

Socialezekerheidscoördinatie na de Brexit

De Europese socialezekerheidscoördinatie die de rechten regelt van personen die zich in een grensoverschrijdende situatie bevinden, zal in beginsel na de Brexit niet meer van toepassing zijn op de verhoudingen tussen het VK en de EU27 lidstaten. Er moeten dus nieuwe afspraken gemaakt worden om te vermijden dat er op dit vlak een juridisch vacuüm zal ontstaan. Dit artikel schetst eerst wat de huidige EU socialezekerheidscoördinatie inhoudt en wat er zoal geregeld zou moeten worden. Vervolgens analyseert het wat in maart 2018 tussen de onderhandelaars in een ontwerp-terugtrekkingsovereenkomst werd afgesproken met betrekking tot de personen die zich op het einde van de overgangperiode (31 december 2020) in een grensoverschrijdende situatie bevinden of hebben bevonden. Daarna gaat het in op wat er zou moeten worden afgesproken voor hen die zich na die datum in zulk een situatie zullen bevinden en hoe zulk een afspraak er zou kunnen uitzien.

1. Inleiding

De terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie (EU) roept heel wat vragen op met betrekking tot de gevolgen voor de socialezekerheidsrechten van personen die zich in een grensoverschrijdende situatie tussen het VK en de EU27 bevinden. Hierbij gaat het om de rechten van zowel de EU27-burgers die thans in het VK werken, wonen of tijdelijk verblijven als van hen die er in het verleden hebben gewerkt of gewoond. Daarnaast gaat het ook over de rechten van hen die na de Brexit in het VK zouden gaan werken, wonen of tijdelijk verblijven. Dezelfde vragen rijzen ook voor de VK-burgers en hun rechten ten aanzien van de socialezekerheidsstelsels van de EU27.² Deze bijdrage heeft uiteraard een zeker speculatief karakter omdat op het moment van het schrijven ervan (juli 2018) een aantal zaken nog onduidelijk is. Eerst zullen we summier ingaan op de huidige stand van zaken, met name de huidige socialezekerheidscoördinatie die geldt in de verhoudingen tussen de EU-lidstaten, inclusief het VK. Daarna zullen we kijken naar het ontwerp van terugtrekkingsakkoord dat in maart 2018 door de onderhandelaars werd bereikt en waarin een hoofdstuk over de socialezekerheidscoördinatie is opgenomen. Dit akkoord regelt de rechten van personen die zich op het einde van de overgangperiode (31 december 2020) in een grensoverschrijdende situatie tussen het VK en de EU27 bevinden of hebben bevonden. Vervolgens behandelen we de kwestie van de rechten van hen die zich pas daarna in zo'n grensoverschrijdende situatie zullen bevinden. We eindigen met een kort besluit.

2. De wezenskenmerken van de thans geldende socialezekerheidscoördinatie³

In beginsel zijn de lidstaten volledig vrij om hun socialezekerheidsstelsels uit te bouwen. Er bestaan dan ook grote verschillen tussen de stelsels van de lidstaten. Maar om te verhinderen dat de verschillen tussen de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten zouden leiden tot belemmeringen op het vrije verkeer van personen, werd op EU-niveau een coördinatiesysteem uitgewerkt. Art. 48 VWEU (het vroegere art. 51 EEG) geeft daartoe uitdrukkelijk het mandaat aan de Europese wetgever. Sinds 2010 gelden hiervoor Verordening (EG) 883/2004⁴ en Verordening (EG) 987/2009.⁵ Het gaat enkel om een coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en niet om een harmonisering ervan.⁶ Zij is van toepassing op alle klassieke takken van de sociale zekerheid.⁷ Bovendien kent deze coördinatie een brede personele werkingsfeer, met name alle personen die verzekerd zijn door een stelsel van een lidstaat, ongeacht of deze verzekering verbonden is met de uitoefening van een economische activiteit (zie art. 2 Verordening (EG) 883/2004). De nationaliteit speelt geen rol. De personele werkingsfeer werd door Verordening (EU) 1231/2010 immers uitgebreid tot onderdanen van derde landen die zich legaal op het grondgebied van een lidstaat bevinden en in een grensoverschrijdende

situatie verkeren.⁸

Essentieel is de bepaling met betrekking tot de gelijke behandeling door de lidstaten van onderdanen van andere lidstaten (art. 4 Verordening (EG) 883/2004), die overigens in de rechtspraak van het Hof van Justitie een brede toepassing heeft gekregen.⁹ Parallel daarmee moeten in beginsel prestaties, inkomsten, feiten en gebeurtenissen uit een lidstaat door de andere lidstaten erkend worden bij de toepassing van hun socialezekerheidswetgeving (art. 5 Verordening (EG) 883/2004). Belangrijk is ook het beginsel van samentelling van de tijdvakken tijdens welke een persoon verzekerd was, werkte of woonde in de verschillende betrokken lidstaten (art. 6 Verordening 883/2004). Daardoor kunnen socialezekerheidsrechten worden opgebouwd op basis van arbeid, verzekerd zijn of wonen in meer dan één lidstaat. Dit is van belang als in de nationale wetgeving het recht op een socialezekerheidsprestatie pas ontstaat indien bepaalde tijdvakken van arbeid, verzekering of woonplaats zijn vervuld. Ook het in beginsel opheffen van woonplaatsvereisten die in de wetgeving van de lidstaten zijn opgenomen is een belangrijk uitgangspunt van coördinatie (art. 7 Verordening 883/2004). Dit moet de betaling van uitkeringen verzekeren aan personen die niet in de zogenaamde bevoegde lidstaat wonen (export van uitkeringen).

Deze beginselen van de EU-socialezekerheidscoördinatie zijn verder in detail uitgewerkt door de bepalingen in Titel III Verordening (EG) 883/2004. Hierbij is ook in een aantal uitzonderingen voorzien zoals het behoud van de woonplaatsvereiste (en dus geen export van uitkeringen) voor onder meer de werkloosheidsuitkeringen en de bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen (minimumuitkeringen).

Een van de belangrijkste taken van dit coördinatiestelsel is het vaststellen van de toepasselijke wetgeving in een grensoverschrijdende situatie. Deze regels zijn vastgelegd in Titel II van Verordening (EG) 883/2004. Deze bepalingen gaan uit van het werklandbeginsel voor economisch actieve personen en het woonlandbeginsel voor economisch niet-actieve personen. Wat de economisch actieve personen betreft zijn er bijzondere regels voor onder meer detachering en situaties waarin de betrokkene gelijktijdig in meer dan één lidstaat werkt. Voor werkloze grensarbeiders geldt de wetgeving van het woonland. Deze bepalingen hebben niet alleen tot doel de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen, maar ook te beletten dat personen in een grensoverschrijdende situatie wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming zouden genieten.¹⁰ De betrokken persoon kan enkel onderworpen worden aan de wetgeving die door de aanwijsregels van deze verordening wordt aangeduid als de toepasselijke wetgeving. Deze regels zijn dus dwingend en laten geen keuzemogelijkheid voor de lidstaten of betrokkenen.¹¹ Telkens is de wetgeving van slechts één lidstaat van toepassing.

In Titel V werd een hele reeks van bepalingen over de samenwerking tussen de socialezekerheidsinstellingen van de lidstaten opgenomen. De zogenaamde toepassingsverordening (Verordening (EG) 987/2009) bevat daarnaast uitgebreide bepalingen over de concrete toepassing van de coördinatieregels. Deze werd bovendien verder uitgewerkt in een groot aantal administratieve afspraken, zoals onder meer in de besluiten van de Administratieve Commissie,¹² en een systeem van uitwisseling van gegevens tussen de talrijke socialezekerheidsinstellingen van de lidstaten via een hele reeks van gestandaardiseerde documenten. Er bestaat ook een uitgewerkt systeem van elektronische uitwisseling (het zogenaamde EESSI-systeem).¹³

Dit coördinatiestelsel is het voorwerp geweest van enkele honderden arresten van het Hof van Justitie, die een belangrijke invloed hebben gehad op de interpretatie en toepassing ervan. Het gaat om een zeer gedetailleerd en complex coördinatiestelsel.¹⁴ Het is overigens niet alleen van toepassing tussen de 28 EU-lidstaten maar ook in de verhoudingen met de drie andere EER-lidstaten (Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en met Zwitserland. Dit stelsel is in de plaats

gekomen van de hele reeks van bilaterale socialezekerheidsverdragen die er tussen deze landen werden afgesloten.

Essentieel voor een goed begrip en de correcte toepassing van dit coördinatiestelsel is dat het werd opgezet als een instrument om belemmeringen op het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie weg te nemen. Deze doelstelling is ook richtinggevend geweest voor de rechtspraak van het Hof van Justitie hierover¹⁵ en voor de inhoud van de bepalingen van de toepasselijke verordeningen. Het gaat ontegensprekelijk om een instrumentarium dat het vrije verkeer van personen wil bevorderen of minstens de nadelen van het niet op elkaar afgestemd zijn van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten voor het vrije verkeer wil opheffen.

Deze coördinatie en deze administratieve samenwerking bestaat in de relaties met het VK van toepassing sinds de toetreding van dit land tot de EEG in 1973, dus al meer dan 45 jaar.

3. De overgangsregeling voor personen die zich op 31 december 2020 in een grensoverschrijdende situatie bevinden of hebben bevonden

3.1 Politieke afspraken

Na de Brexit zou dit EU-coördinatiestelsel niet meer van toepassing zijn op de situaties waarbij een persoon zich in een grensoverschrijdende situatie bevindt (of bevond) tussen het VK en de EU27. Het gaat hier om een groot aantal personen. Er zouden op dit moment ongeveer drie miljoen EU27-burgers in het VK wonen. Daarnaast wonen zo'n 1,2 miljoen VK-burgers in een andere lidstaat, de grootste groep in Spanje (voornamelijk gepensioneerden) en in Ierland.¹⁶ Het is duidelijk dat er onder de betrokkenen heel wat ongerustheid heerst over de vraag of zij de rechten die zij thans of eventueel in de toekomst kunnen putten uit de EU-socialezekerheidscoördinatie zullen behouden na de Brexit. Dit kwam onder meer tot uiting in een rapport dat het Britse Hogerhuis in december 2016 heeft opgesteld met als titel *Brexit: acquired rights*.¹⁷ Wat de sociale zekerheid betreft behandelt dit rapport onder meer vragen over de toegang tot de gezondheidszorg in het gastland, het bekomen en de berekening van pensioenen en de export van reeds verworven of nog te verwerven uitkeringen.

Het maken van afspraken over de rechten van deze burgers blijkt voor alle partijen een prioriteit te zijn. In de 'Brexit-brief'¹⁸ stelt de VK-regering dat het de bedoeling is om snel tot een akkoord te komen over de rechten van de burgers die zich nu in een grensoverschrijdende situatie bevinden of in het verleden hebben bevonden. Ook voor de EU27 is dit duidelijk een prioriteit. Dit blijkt onder meer uit de onderhandelingsrichtsnoeren die de Europese Raad op 29 april 2017 heeft aangenomen.¹⁹ Dit uitgangspunt werd nogmaals herhaald in de bijkomende onderhandelingsrichtsnoeren die door de Raad van Ministers (Algemene Zaken) op 22 mei 2017 werden goedgekeurd.²⁰ Deze richtsnoeren verwijzen in punt 21, b) ii) naar 'de rechten en verplichtingen vastgelegd in Verordening (EG) 883/2004 (...) en Verordening (EG) 987/2009 (...) (met inbegrip van de toekomstige wijzigingen van beide verordeningen), omvattende onder andere het recht op samentelling, op export van uitkeringen, en het beginsel van één toepasselijk rechtstelsels voor alle aangelegenheden waarop de verordeningen betrekking hebben'. Daarnaast bestaat de vraag of de bepalingen in de EU-coördinatie inzake de vaststelling van de toe te passen wetgeving verder van toepassing blijven op situaties die reeds voor de Brexit ontstaan waren. We denken hierbij onder meer aan de situatie van grensarbeiders en gedetacheerde werknemers.

Deze uitgangspunten werden nogmaals bevestigd in een gezamenlijk rapport van de onderhandelaars van 8 december 2017.²¹ Hierin werd uitdrukkelijk verwezen naar de regels in Verordening (EG) 883/2004 en Verordening (EG) 987/2009

en naar grensoverschrijdende situaties die zich voordoen of hebben voorgedaan op een nog te bepalen datum (punten 28 tot 30). De Raad van Ministers heeft op 29 januari 2018 aanvullende richtsnoeren voor de onderhandelingen goedgekeurd, waarin wordt vermeld dat er na 29 maart 2019 een overgangperiode zou komen tot 31 december 2020 tijdens welke het volledige Unierecht van toepassing zou blijven op het VK en in de relaties met het VK.²²

3.2 **Ontwerp van akkoord voor de overgangsfase**

3.2.1 *De rechten van de betrokken burgers*

Op basis van een voorstel van de Europese Commissie²³ hebben de onderhandelaars in maart 2018 een ontwerp van akkoord bereikt over een aantal bepalingen van de terugtrekkingsovereenkomst.

²⁴ De tekst die in dit document in het

groen is gemarkeerd toont waarover een akkoord is bereikt.

Het gaat om een regeling die geldt tot aan het einde van de overgangperiode, waarvan de datum op 31 december 2020 wordt bepaald (art. 121). Het is een gedeeltelijk akkoord dat pas definitief wordt indien er een volledig akkoord is over de inhoud van de terugtrekkingsovereenkomst.

Deel twee van dit akkoord gaat over de rechten van burgers.

Het is in het groen aangeduid, wat betekent dat hierover niet verder onderhandeld zou worden. Het is de bedoeling van dit deel om de rechten van de burgers te garanderen die zich op het einde van de overgangperiode in een grensoverschrijdende situatie bevinden of hebben bevonden.

Titel II van Deel twee gaat over het recht op verblijf, over de rechten van werknemers en zelfstandigen en over de erkenning van beroepskwalificaties. Titel III gaat over de socialezekerheidscoördinatie (art. 28 tot 35).

Deze bepalingen over de socialezekerheidscoördinatie zijn erg complex geformuleerd en moeilijk te begrijpen. De onderhandelingen moesten kennelijk snel gaan. De juiste betekenis en toepassing van deze bepalingen zullen ongetwijfeld nog verder uitgeklaard moeten worden door de experts van het VK en de EU27. We zullen in deze bijdrage enkel de belangrijkste lijnen van deze bepalingen noemen. Art. 28 bepaalt de personele werkingssfeer. Deze heeft betrekking op personen die zich in een grensoverschrijdende situatie tussen het VK en de EU27 bevinden op het einde van de overgangperiode. Dit gaat om EU27-burgers die op grond van het Unierecht onderworpen zijn aan het socialezekerheidsrecht van het VK of die daar werken en omgekeerd.

Dit gaat op de eerste plaats om economisch actieve personen, met inbegrip van grensarbeiders en gedetacheerde werknemers, maar ook om economisch niet-actieve personen, zoals gepensioneerden en studenten. Daarnaast gaat het eveneens om gezinsleden en nabestaanden van deze personen, zelfs wanneer die zelf op 31 december 2020 zich niet in een grensoverschrijdende situatie bevinden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn met nabestaanden van een werknemer die op die datum in het VK werkt en die er nadien overlijdt, zelfs indien deze nabestaanden nooit in het VK hebben gewerkt of gewoond. Deze bepaling is ook van toepassing op derdelandsonderdanen die legaal in een EU27 lidstaat of het VK verblijven.

Art. 29 bevestigt dat op deze personen de regels en doelstellingen van art. 48 VWEU, Verordening (EG) 883/2004 en Verordening (EG) 987/2000 van toepassing zullen blijven.

Ook de latere wijzigingen van deze verordening zullen op deze personen van toepassing zijn, voor zover zij zijn opgenomen in een Bijlage bij de overeenkomst (zie verder hierover paragraaf 3.2.2). Bovendien wordt bepaald dat rekening gehouden moet worden met alle relevante beslissingen en aanbevelingen van de Administratieve Commissie die in een bijlage zijn opgenomen. Deze regels blijven van toepassing op deze personen, zolang zij zich in een situatie bevinden die valt onder art. 28 (art. 28, paragraaf 2). Enkel wanneer zulk een grensoverschrijdende situatie zou ophouden te bestaan zullen deze bepalingen niet meer op deze personen van toepassing zijn.

Art. 29bis regelt de situatie van personen die niet onder art. 28 en 29 vallen. Art. 29bis, paragraaf 1, punt a) beschermt de bestaande en toekomstige rechten die gebaseerd zijn op tijdvakken van verzekering, arbeid of wonen uit het verleden. Het betekent dat EU27-burgers die zich op 31 december

2020 niet of niet meer in een grensoverschrijdende situatie met het VK bevinden en omgekeerd VK burgers in de EU27, nog een beroep kunnen doen op de regels inzake de samentelling van tijdvakken in de socialzekerheidsverordeningen voor tijdvakken vervuld vóór het einde van de overgangperiode. Dit is bijvoorbeeld het geval met EU27-werknemers die in het verleden in het VK hebben gewerkt, maar niet meer op 31 december 2020 en die na 31 december 2020 een ouderdomspensioen van het VK willen ontvangen op basis van deze tijdvakken van arbeid.

Art. 29bis, paragraaf 2 bepaalt bovendien dat de EU-coördinatieregels voor het ten laste nemen van kosten voor gezondheidszorgen ook nog blijven gelden voor personen die recht hebben op zulk een pensioen. Dat kan betekenen dat indien zij een ouderdomspensioen ontvangen van het VK of van een EU27-lidstaat, deze staten na 31 december 2020 eventueel nog aansprakelijk zijn voor het dragen van deze kosten volgens de Europese coördinatieregels.

Art. 29bis, paragraaf 1, punt b) en c) verzekert het recht van personen die niet onder art. 28 vallen en die op het einde van de overgangperiode bij toepassing van de Europese verordeningen toestemming hadden verkregen om geplande medische verzorging te bekomen in respectievelijk een EU27-lidstaat of het VK, of die medische verzorging nodig hebben bij een tijdelijke verblijf in respectievelijk een EU27-lidstaat of het VK, zoals toeristen.

Vervolgens garandeert art. 29bis, paragraaf 1, onder d) het voorzetten van de betaling van gezinsbijslagen door een EU27-lidstaat of het VK voor gezinsleden die niet in de betrokken staat wonen, indien die bijslagen reeds worden betaald op 31 december 2020. Punt b) van deze paragraaf beschermt ook de afgeleide rechten die gezinsleden op 31 december 2020 zouden hebben.

Het blijft evenwel onduidelijk of voor de bijzondere situaties die onder art. 29bis vallen ook de algemene regels van de Europese socialezekerheidscoördinatie van toepassing zullen blijven, zoals het beginsel van gelijke behandeling, export van uitkeringen en de eenheid van toepasselijke wetgeving. Dat zou moeten, maar daarover is niets expliciet overeengekomen.

Deze afspraken over het verder toepassen van de bepalingen van de Europese socialezekerheidscoördinatie betekent dat deze bepalingen nog voor een lange tijd van toepassing zullen blijven in de verhouding tussen de EU27 en het VK. Art. 35 bepaalt immers dat de personen die onder de bepalingen van Deel twee vallen de rechten die in deze bepalingen zijn voorzien voor de rest van hun leven zullen behouden, tenzij zij niet meer aan de gestelde voorwaarden voldoen. Zo zal bijvoorbeeld een 25-jarige EU27-burger die op het einde van de overgangperiode reeds vijf jaar in het VK heeft gewerkt en die nadien terug zou keren naar een EU27 lidstaat, 40 jaar na de Brexit (meer bepaald in 2059) een beroep kunnen doen op de EU-verordeningen voor het bekomen en de berekening van een ouderdomspensioen ten laste van het VK. Een ander voorbeeld is de situatie van een EU27-burger, geboren in 1995, die op het einde van de overgangperiode reeds zes jaar in het VK heeft gewerkt en gewoond en die daar voor de rest van haar leven blijft, eventueel later als een gepensioneerde. Wanneer deze persoon in 2095 voor enkele weken naar haar land van herkomst reist om er haar honderdste verjaardag te vieren, en daar medische verzorging nodig heeft, zullen voor de afrekening van de kosten tussen dat land en het VK nog steeds de Europese verordeningen van toepassing zijn.

3.2.2 Administratieve samenwerking en toepassing

Art. 30 van het ontwerpakkoord bepaalt dat het VK als waarnemer aan de vergaderingen van de Administratieve Commissie en de Technische Commissie voor data-uitwisseling zal blijven deelnemen. Het VK zal ook het EESSI-systeem voor de uitwisseling van gegevens blijven toepassen voor de situaties die onder het akkoord vallen. Het zal ook verder de nodige documenten afgeven die nodig zijn voor de toepassing van dit akkoord. De reeds afgegeven documenten blijven geldig.

Art. 31 voorziet regels over de aanpassing van dit akkoord aan latere wijzigingen van de Europese verordeningen. Deze

wijzigingen zullen worden opgenomen door een Bijlage die door een 'Gemengd Comité'²⁵ zullen worden aangepast aan elke wijziging in de toepasselijke Europese verordeningen. Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt dat dit comité verplicht is om deze bijlage telkens aan te passen. Dit blijkt ook uit het feit dat er uitzonderingen op deze verplichting zijn voorzien, meer bepaald wanneer het gaat om een aanpassing van de materiële werkingssfeer van art. 3 van Verordening (EG) 883/2004, om een aanpassing aan het al dan niet exporteerbaar zijn een uitkering (zoals gezinsbijslagen) of om een aanpassing van de periode dat een uitkering exporteerbaar zou zijn (zoals bij werkloosheidsuitkeringen). In dat geval heeft dit comité zes maanden de tijd om al dan niet de bijlage aan deze wijzigingen aan te passen. Art. 31, paragraaf 3 bepaalt uitdrukkelijk dat alle verwijzingen in de terugtrekkingsovereenkomst naar de EU-verordeningen ook de wijzigingen aan de verordeningen die zijn opgenomen in deze Bijlage betreffen.

4. De regeling voor de toekomst: de grensoverschrijdende situaties die zich voordoen na 31 december 2020

Uit de Brexit-brief, alsook uit de onderhandelingsrichtsnoeren van de Europese Raad van 29 april 2017 blijkt dat het de bedoeling is om na de Brexit een nauwe samenwerking tussen het VK en de EU27 uit te bouwen. Dit werd bevestigd in meer recente onderhandelingsrichtsnoeren van de Raad²⁶ alsook in het Witboek dat de regering van het VK in juli 2018 heeft vrijgegeven.²⁷ Dit moet tot uitdrukking komen in één of meerdere internationale overeenkomsten die tussen het VK en de EU27 zouden worden gesloten zodra het VK een derde land geworden zal zijn.

4.1 Het personenverkeer

Meer dan waarschijnlijk zal er ook onderhandeld worden over het personenverkeer tussen het VK en de EU27 na de Brexit. Wel blijkt uit het *VK Witboek van juli 2018* dat het VK een einde wil maken aan het vrij verkeer van personen en dat het zijn immigratiestelsel in eigen wetgeving wil vastleggen (punt 73). Toekomstige afspraken over het personenverkeer zullen vooral gericht zijn op specifieke vormen van migratie zoals dienstverlening, toerisme, tijdelijke zakenactiviteiten en migratie van studenten en jongeren (punt 76). Verder bepaalt dit Witboek in punt 89 dat er afspraken zouden moeten worden gemaakt over een aantal elementen van socialezekerheidscoördinatie, zoals de export van pensioenen, de aanpassing van pensioenen, de samentelling van tijdvakken, de eenheid van toepasselijke wetgeving en over de toegang tot gezondheidszorg. Ook de Europese Raad verwees in de Onderhandelingsrichtsnoeren van 23 maart 2018 naar de noodzaak om afspraken te maken over het personenverkeer en over de socialezekerheidscoördinatie (punt 10).

In theorie beginnen de onderhandelingen over deze toekomstige situaties vanaf nul. Het algemene kader van het vrije verkeer van personen valt immers weg. Het is dus zeer onduidelijk onder welke voorwaarden het personenverkeer nog mogelijk zal zijn, zowel naar als vanuit het VK en de EU27. Verschillende modellen zijn reeds het voorwerp van onderzoek geweest. Hierbij gaat het onder meer over de mogelijke aansluiting bij de EER, of het sluiten van akkoorden zoals die met Zwitserland, of met andere derde landen zoals Turkije of Canada.²⁸ Maar uit de bovenvermelde documenten van zowel het VK als de EU27 blijkt dat geen enkel nu bestaand model als uitgangspunt zal dienen. Het zal in ieder geval niet om 'vrij' verkeer van personen gaan. Maar het feit dat heel wat personen nog effectief tussen het VK en de EU zullen migreren, maakt het noodzakelijk dat afspraken worden gemaakt over de socialezekerheidsrechten van deze personen, inclusief de toegang tot de gezondheidszorg. Dit kan gaan om personen die in het VK of de EU27 gaan werken, of personen die er gaan wonen zonder er economisch actief te zijn (zoals gepensioneerden of studenten), of personen die er tijdelijk verblijven (zoals toeristen). Toch zullen VK-burgers als derdelanders wel een aantal

rechten kunnen putten uit het thans geldende Unierecht dat van toepassing is op derdelanders. Wat de socialezekerheidsrechten betreft gaat dit vooreerst om VK-burgers die zich in een grensoverschrijdende situatie bevinden tussen twee EU27-lidstaten. Op hen blijven via Verordening (EU) 1231/2010 de bepalingen van Verordening (EG) 883/2004 van toepassing. Daarnaast zullen VK-burgers zich als derdelanders ook kunnen beroepen op de bepalingen van de EU-richtlijnen die van toepassing zijn op derdelanders. Het gaat hier om een hele reeks van richtlijnen, waarin ook bepalingen inzake de sociale zekerheid zijn opgenomen. Deze bepalingen beperken zich evenwel tot het beginsel van gelijke behandeling, met een aantal uitzonderingen.²⁹ Het gaat dus niet om een echte coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van het VK enerzijds en de lidstaten anderzijds. Dit betekent wel dat na 31 december 2020 de EU-lidstaten op grond van het huidige Unierecht een aantal rechten aan VKburgers, als derdelanders, moeten garanderen zonder dat daartegenover een wederkerigheidsverplichting voor het VK staat.

4.2 Afspraken met betrekking tot de sociale zekerheid

Wat de socialezekerheidscoördinatie tussen het VK en de EU27 betreft, zal op de eerst plaats bepaald moeten worden wat de personele en materiële werkingssfeer van de regeling zal zijn. Vervolgens moeten afspraken gemaakt worden over de conflictregels. Zo zal bepaald moeten worden van welk land het socialezekerheidsstelsel van toepassing zal zijn: bijvoorbeeld indien een persoon in het VK werkt, maar woont in een EU-lidstaat, of omgekeerd (grensarbeiders) of indien iemand deeltijds in het VK en deeltijds in een EU-lidstaat werkt of nog indien iemand door zijn werkgever tijdelijk over de grens wordt gedetacheerd. Zal het werklandbeginsel blijven gelden, of zal er in sommige omstandigheden geopteerd worden voor het woonland of de plaats van vestiging van de werkgever? Hoelang en onder welke voorwaarden zal detachering mogelijk zijn? Wat met economisch niet-actieve personen?

Naast de vraag over de vaststelling van de toepasselijke wetgeving, zullen ook concrete en gedetailleerde afspraken gemaakt moeten worden over de specifieke rechten met betrekking tot de verschillende takken van de sociale zekerheid. Hoe zit het met het recht op medische zorg en de financiële ten laste neming ervan, bijvoorbeeld van grensarbeiders, van personen met een pensioen uit het VK maar die in een EU-lidstaat gaan wonen en van toeristen die tijdens hun verblijf in het buitenland medische zorg nodig hebben? Hoe zullen in de toekomst de pensioenen berekend worden van personen die een deel van hun loopbaan in het VK hebben gewerkt en een deel in één of meerdere EU-lidstaten? Op dit moment gelden zeer gedetailleerde en ingewikkelde regelingen, onder meer over de toepassing van anti-cumulatieregels. Hetzelfde geldt voor de toekenning en/of berekening van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van deze personen. Zullen tijdvakken van verzekering, arbeid of wonen die vervuld werden in een EU-lidstaat of het VK nog worden samengeteld en onder welke voorwaarden? Wat met het eventuele behoud van werkloosheidsuitkeringen in het thuisland van iemand die werk gaat zoeken in het VK of vanuit het VK in een EU-lidstaat? En wat met de gezinsbijslagen van personen die in het VK of in een lidstaat werken maar wier kinderen niet in het werkland van de ouder wonen? Wat met het recht op medische zorg (en de ten laste neming van de kosten ervan) van deze gezinsleden? Wat de gezinsuitkeringen betreft had het VK eerder in de *Nieuwe regeling voor het VK binnen de EU*, die overeengekomen werd tussen de lidstaten, in februari 2016 bekomen dat bij het betalen van gezinsuitkeringen aan kinderen die niet in het VK wonen, een aanpassing van het bedrag zou worden doorgevoerd waarbij rekening gehouden zou worden met de omstandigheden in de lidstaat waar het kind verblijft.³⁰ Deze regeling is ondertussen door de Brexit vervallen. Maar wellicht zal het VK erop aandringen dat deze zal gelden voor die uitkeringen die verkregen zullen worden na de Brexit. En ten slotte: hoe zal de administratieve samenwerking tussen de bevoegde instellingen van het VK enerzijds en die van de EU-lidstaten anderzijds in de toekomst verlopen? Nu

gelden tussen de EU-lidstaten zeer gedetailleerde afspraken, onder meer vastgelegd in Verordening (EG) 987/2009 en in Besluiten van de Administratieve Commissie. Zulke afspraken zullen ook gemaakt moeten worden tussen het VK en de EU-lidstaten, alsook over de financiële aspecten van de coördinatie, zoals het afrekenen van de kosten voor medische behandelingen voor personen die verzekerd zijn in het VK, respectievelijk in een EU-lidstaat.

Ook voor deze post-Brexit-regeling zou het aangewezen zijn om niet van een 'wit blad' te vertrekken, maar vanuit de bestaande verordeningen en na te gaan in welke mate deze ook voor de toekomstige situaties kunnen worden toegepast. Dit heeft het voordeel dat de jarenlange ervaring met de toepassing van deze verordeningen niet zomaar overboord wordt gegooid en dat alle afspraken over administratieve samenwerking en uitwisseling van gegevens verder toegepast en gehanteerd kunnen worden. Bovendien blijkt uit het akkoord over de overgangsregeling dat deze verordeningen nog lang van toepassing zullen blijven op die personen die onder deze regeling vallen. Wel zullen de afspraken voor de toekomst niet de volledige inhoud van de huidige coördinatieregels overnemen, ook al omdat deze kaderen in het vrije verkeer van personen, dat niet meer zal gelden tussen het VK en de EU27.

Zo zouden de bepalingen in de overeenkomst met Zwitserland met betrekking tot de coördinatie van de sociale zekerheid als inspiratiebron kunnen dienen. Deze kaderen in een overeenkomst met betrekking tot het 'vrije verkeer van personen'.³¹ Met het VK zal wel geen akkoord over het vrij verkeer van personen worden afgesloten, maar wellicht wel een akkoord over de migratie van personen tussen het VK en de EU27. Zo staat er in art. 8 van de overeenkomst met Zwitserland dat de overeenkomstsluitende partijen overeenkomstig Bijlage II hun stelsels voor sociale zekerheid coördineren met het oog op gelijke behandeling, vaststelling van de toepasselijke wetgeving, de samentelling van tijdvakken, de export van uitkeringen en wederzijdse administratieve bijstand en samenwerking. Deze bepaling bevat geen materiële regels of een aanduiding van de doelstellingen die beoogd zouden moeten worden. Het is enkel een opsomming van de klassieke coördinatietechnieken. In Bijlage II (die meer dan 20 pagina's in het publicatieblad beslaat) wordt vervolgens verwezen naar de EU-instrumenten van socialezekerheidscoördinatie die van toepassing zijn tussen de lidstaten (de bovenvermelde verordeningen), met evenwel een reeks van bijzondere bepalingen, specificaties en uitzonderingen voor wat de relaties met Zwitserland betreft. Deze bijlage bevat ook een lijst van besluiten en aanbevelingen van onder meer de Administratieve Commissie, waarin wordt gesteld dat de overeenkomstsluitende partijen er rekening mee zullen houden of er nota van zullen nemen. Er is ook een apart Protocol met betrekking tot het recht op werkloosheidsuitkeringen in Zwitserland van werknemers die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning van minder dan een jaar.

Krachtens art. 20 van de overeenkomst worden de bestaande bilaterale socialezekerheidsverdragen tussen Zwitserland en de EU-lidstaten opgeschort, voor zover zij dezelfde materie als in deze overeenkomst regelen. Er werd een Gemengd Comité opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van alle overeenkomstsluitende partijen, dat onder meer wijzigingen aan de Bijlage II kan bepalen. Dit is nodig omdat de overeenkomst zelf een statische verwijzing naar de instrumenten van het Unierecht hanteert. Dat wil zeggen dat indien deze gewijzigd worden, deze wijzigingen enkel voor Zwitserland gelden als het Gemengd Comité daartoe beslist. Dat is ondertussen reeds enkele keren gebeurd, met name om Bijlage II aan te passen aan veranderingen in het EU-coördinatiestelsel.³²

Dit model van overeenkomst over het personenverkeer met een bijzondere bijlage over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels lijkt mij, zeker voor wat de vorm betreft, een goede inspiratiebron voor het vastleggen van de toekomstige relaties tussen het VK en de EU27 met betrekking tot de sociale zekerheid. Over de inhoud ervan zal onderhandeld moeten worden en hij zal ook afhangen van wat er

precies wordt overeengekomen met betrekking tot het personenverkeer. De verwijzing naar de Unierechtelijke instrumenten, inclusief de administratieve samenwerking tussen de lidstaten, zou er echter in ieder geval voor kunnen zorgen dat de ervaring die de afgelopen 45 jaar werd opgebouwd met betrekking tot de socialezekerheidscoördinatie tussen het VK en de EU27 niet volledig wordt losgelaten. Maar nogmaals, in beginsel ligt voor wat de toekomstige relaties betreft alles open en zou er voor een totaal ander model van socialezekerheidscoördinatie tussen het VK en de EU27 kunnen worden geopteerd.

Indien er geen akkoord hierover zou worden bereikt zouden de bilaterale socialezekerheidsverdragen die al dan niet gesloten werden tussen het VK en de onderscheiden lidstaten, opnieuw van toepassing worden.³³ Maar zulke verdragen bestaan evenwel niet met alle lidstaten (onder meer niet met de lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa) en de bestaande verdragen zijn meestal volledig verouderd en niet meer aangepast aan de huidige grensoverschrijdende situaties.

³⁴

1 Herwig Verschueren is gewoon hoogleraar Internationaal en Europees sociaal recht aan de Universiteit Antwerpen.

2 Voor een analyse van de mogelijke gevolgen van de Brexit voor het recht op binnenkomst en verblijf, verwijzen we naar de bijdrage van A.A.M. Schrauwen, 'Burgers en Brexit', *SEW* 2017, p. 101-107. Deze bijdrage handelt enkel over de rechten gebaseerd op de wettelijke stelsels van sociale zekerheid. We zullen dus niet ingaan op de vragen die zouden kunnen rijzen met betrekking tot die vormen van sociale zekerheid die hun oorsprong vinden in contractuele bepalingen zoals bedrijfspensioenen of andere private pensioenstelsels.

3 Voor een uitgebreide analyse van deze Europese socialezekerheidscoördinatie zie onder meer: M. Fuchs & R. Cornelissen (eds.), *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, Baden-Baden: Nomos 2015 en F. Pennings, *Europees socialezekerheidsrecht*, 7^{de} druk, Deventer: Kluwer 2014.

4 Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *Pb.L.* 7 juni 2004, afl. 200, 1 (verder Verordening (EG) 883/2004 genoemd).

5 Verordening (EG) nr. 987/2009 van 16 september 2009, *Pb.L.* 30 oktober 2009, afl. 294, 1 (verder Verordening (EG) 987/2009 genoemd).

6 Zie onder meer HvJ EU 9 maart 2006, C-493/04, *Piatkowski*, ECLI:EU:C:2006:167, r.o. 19-20 en HvJ EU 16 juli 2009, C-208/07, *von Chamier-Gliczinski*, ECLI:EU:C:2009:455, r.o. 8.

7 Art. 3 Verordening (EG) 883/2004 verwijst naar prestaties bij ziekte, moederschaps- en vaderschapsuitkeringen, uitkeringen bij invaliditeit, bij ouderdom, aan nabestaanden, bij overlijden, bij werkloosheid, bij vervroegde uittreding, gezinsbijslagen en prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten. De wijze van financiering is niet van belang. Deze verordening is evenwel niet van toepassing op sociale en medische bijstand.

8 Verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010, *Pb.L.* 29 oktober 2010, afl. 344, 1 (verder Verordening (EU) 1231/2010 genoemd).

9 Zie onder meer HvJ EU 18 januari 2007, C-332/05, *Celozzi*, ECLI:EU:C:2007:35 en HvJ EU 18 december 2014, C-523/13, *Larcher*, ECLI:EU:C:2014:2458.

10 Zie onder meer HvJ EU 11 juni 1998, C-275/96, *Kuusijärvi*, ECLI:EU:C:1998:279, r.o. 28; HvJ EU 10 februari 2000, C-202/97, *Fitzwilliam*, ECLI:EU:C:2000:75, r.o. 20 en HvJ EU 3 mei 2001, C-347/98, *Commissie/België*, ECLI:EU:C:2001:236, r.o. 27.

11 Zie bijvoorbeeld: HvJ EU 14 oktober 2010, C-345/09, *Van Delft*, ECLI:EU:C:2010:610, r.o. 52.

12 Deze Administratieve Commissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Zie art. 71 Verordening (EG) 883/2004.

13 EESSI staat voor Electronic Exchange of Social Security Information. Voor meer details zie: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=869>.

14 In totaal 91 artikelen en 11 Bijlagen voor Verordening (EG) 883/2004 (99 bladzijden in de geconsolideerde versie) en 97 artikelen en 5 bijlagen voor Verordening (EG) 987/2009 (72 bladzijden in de geconsolideerde versie)

15 Zie onder meer HvJ EU 12 juni 2012, C-611/10 en C-612/10, *Hudzinski* en *Wawrzyniak*, ECLI:EU:C:2012:339, r.o. 53 en HvJ EU 27 september 2012,

16 Deze cijfers komen uit het rapport gemaakt in opdracht van het Europees Parlement: *Bexit Implications for Employment and Social Affairs: Facts and Figures*, European Parliament, Policy Department Economic and Scientific Policy, 2017, 60 p. De cijfers die de Britse regering heeft gegeven in haar Witboek van februari 2017 spreken van 2,8 miljoen EU-burgers in het VK en van ongeveer 1 miljoen VK-burgers in de andere lidstaten. Zie *The United Kingdom's exit from, and new partnership with, the European Union. White paper*, februari 2017, p. 29 (te raadplegen op: www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-newpartnership-with-the-european-union-white-paper). We zullen verder in deze bijdrage naar dit document verwijzen als *VK Witboek februari 2017*.

17 House of Lords, *Brexit: acquired rights*, 10th Report of Session 2016-17, december 2016 (te vinden op: www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/lducom/82/82.pdf).

18 Dit is de brief van 29 maart 2017 waarin de regering van het VK formeel kennis heeft gegeven van het voornemen om de Europese Unie te verlaten (te vinden op: www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50 en hierna de 'Brexit-brief' genoemd).

19 Europese Raad, document nr. EUCO XT 20004/17 van 29 april 2017, in het bijzonder punt 8. Verder zal naar dit document verwezen worden als 'de onderhandelingsrichtsnoeren van de Europese Raad van 29 april 2017'.

20 Raad van de Europese Unie, document nr. XT 21016/17 ADD1 REV 2 van 22 mei 2017, in het bijzonder punten 11 en 19. Verder zal naar dit document verwezen worden als 'de onderhandelingsrichtsnoeren van de Raad van Ministers van 22 mei 2017'. Zie ook de resolutie van het Europees Parlement van 5 april 2017: document nr. P8_TA-PROV(2017)0102, in het bijzonder de punten 17 en 18.

21 'Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, 8 December 2017', document nr. TF50 (2017) 19 (te vinden op: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf).

22 Raad van de Europese Unie, document nr. XT 21004/18 ADD 1 REV 2 van 29 januari 2018.

23 Europese Commissie, 'Draft Withdrawal Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community', document van 28 februari 2018, nr. TF50 (2018) 33 (te vinden op: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement.pdf).

24 'Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018', document van 19 maart 2018, nr. TF50 (2018) 35 (te vinden op: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf).

25 Overeenkomstig art. 157 zal dit comité worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de EU27 en van het VK.

26 Europese Raad, Onderhandelingsrichtsnoeren, document nr. EUCO XT 20011/17 van 15 december 2018, punt 6 en Europese Raad, Onderhandelingsrichtsnoeren, document nr. EUCO XT 20011/18 van 23 maart 2018, punt 8.

27 HM Government, *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, juli 2018 (te raadplegen op: www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union). We zullen verder in deze bijdrage naar dit document verwijzen als 'VK Witboek van juli 2018'.

28 Zie onder meer het rapport dat door de VK-regering werd opgesteld nog vóór het Brexit-referendum: *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, maart 2016 (te vinden op: www.gov.uk/government/publications/alternatives-to-membershippossible-models-for-the-united-kingdom-outside-the-european-union). Zie tevens: Y. Jorens & G. Strban, 'New forms of social security for persons moving between the EU and the UK?', in N. da Costa Cabral, J. Gonçalves & N. Rodrigues (eds.), *After Brexit? Consequences for the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017, p. 271-321 en J.-Cl. Pirijs, *Brexit or Britain: is it really colder outside?*, Foundation Robert Schuman, European Issues no 355bis, 25 October 2015 (te raadplegen op: www.robertschuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-355-bis-en.pdf).

29 Zie onder meer art. 11 Richtlijn 2003/109/EG (langdurig ingezetenen); art. 14 Richtlijn 2009/50/EG (blauwe kaart); art. 12 Richtlijn 2011/98/EU (eenvormige vergunning) en art. 18 Richtlijn 2014/66/EU (ICT). Voor een gedetailleerde bespreking van de socialezekerheidsrechten die derdelanders uit een aantal van deze richtlijnen kunnen putten zie: H. Verschueren, 'Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives', *European Journal of Social Security*, 2018, p. 100-115.

30 *Pb.C.* 23 februari 2016, afl. 69 l, 1.

31 *Pb.L.* 30 april 2002, afl. 114, 6.

32 Zie bijvoorbeeld: Besluit nr. 1/2014 van 28 november 2014 tot wijziging van bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *Pb.L.* 23 december 2014, afl. 367, 122. Zie tevens over de institutionele aspecten van verhouding tussen de EU en Zwitserland: Ch. Tobler, 'One of Many Challenges after "Brexit". The Institutional Framework of an Alternative Agreement – Lessons from Switzerland and Elsewhere?', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2016, p. 575-593.

33 Deze verdragen worden door art. 8 Verordening (EG) 883/2004 buiten werking gesteld (voor wat de werkingssfeer van deze verordening betreft). Maar indien deze bepaling niet meer zou gelden, zouden zij opnieuw van toepassing zijn.

34 Wat België betreft gaat het om het Verdrag van 20 mei 1957 en wat Nederland betreft om het Verdrag van 21 december 2005. Deze verdragen worden nu nog toegepast op situaties en personen die niet vallen onder de toepassing van de Europese socialezekerheidsverordeningen, bijvoorbeeld met betrekking tot de Kanaaleilanden en het eiland Man.