



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.3.2012
COM(2012) 153 final

**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

**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

Inleiding

In een geglobaliseerde economie is arbeidsmobiliteit zowel binnen de EU als tussen de EU en de rest van de wereld in toenemende mate een realiteit en een noodzaak. De coördinatie van de sociale zekerheid bestaat uit een systeem van regels dat bedoeld is om die mobiliteit te vergemakkelijken. De EU heeft al sinds meer dan 50 jaar een systeem van regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid bij mobiliteit binnen de EU¹. In het recente verleden is de werking van deze regels uitgebreid tot IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland².

De coördinatie van de sociale zekerheid tussen de EU en de rest van de wereld wordt op twee manieren geregeld. Enerzijds is er de nationale benadering, die inhoudt dat lidstaten bilaterale overeenkomsten sluiten met bepaalde derde landen. Deze aanpak is fragmentarisch: er is een incompleet netwerk van overeenkomsten, en de inhoud van de overeenkomsten verschilt veelal van land tot land.

Aan de andere kant ontstaat er geleidelijk een gemeenschappelijke EU-benadering inzake de coördinatie van de sociale zekerheid met derde landen.

Tegen deze achtergrond is deze mededeling gericht op vier doelstellingen:

- te onderstrepen dat migranten en bedrijven van derde landen, die geneigd zijn de EU als één entiteit te beschouwen, te maken krijgen met gefragmenteerde socialezekerheidsstelsels die belemmeringen creëren in termen van de toegang tot, het zich verplaatsen binnen en het verlaten van de EU;
- bevordering en versterking van de samenwerking tussen lidstaten te bepleiten, zodat een minder gefragmenteerde aanpak inzake de coördinatie van de sociale zekerheid met derde landen ontwikkeld kan worden;
- uiteen te zetten op welke manieren de EU-regels al van invloed zijn op de externe dimensie, en duidelijke uitleg te geven over de juridische relatie tussen EU-recht en nationale bilaterale overeenkomsten;

¹ De meest recente versie van deze regels is te vinden in Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en de bijbehorende toepassingsverordening, Verordening (EG) nr. 987/2009, respectievelijk in PB L166 van 30.5.2004, blz. 1 en PB L 284 van 30.10.2009, blz. 1.

² De Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte is op 1 januari 1994 van kracht geworden (maar werd voor Liechtenstein pas op 1 mei 1995 van toepassing), PB L 1 van 3.1.1994, blz. 3. De Overeenkomst tussen de EU en Zwitserland is op 1 juni 2002 van kracht geworden, PB L 114 van 30.4.2002, blz. 1.

- de bestaande componenten van een gemeenschappelijke EU-benadering te beschrijven en voorstellen te formuleren om die verder te ontwikkelen.

1. BILATERALE OVEREENKOMSTEN TUSSEN LIDSTATEN EN DERDE LANDEN

1.1. Welke onderwerpen vallen onder nationale bilaterale overeenkomsten?

De socialezekerheidsrechten van personen die de EU binnenkomen of verlaten, worden nog steeds hoofdzakelijk door nationale regels bepaald. Individuele lidstaten sluiten bilaterale overeenkomsten betreffende coördinatie van de sociale zekerheid met derde landen, en deze overeenkomsten vormen een systeem van coördinatieregels voor personen die zich van een van die twee landen naar het andere begeven. De redenen achter dergelijke overeenkomsten zijn uiteenlopend: ze zijn traditioneel bedoeld om eigen burgers die in andere landen werken te beschermen, maar ze worden daarnaast in toenemende mate beschouwd als een manier om bedrijven en arbeidskrachten uit derde landen aan te trekken. Het sluiten van een dergelijke overeenkomst kan ook een uiting zijn van de goede politieke verstandhouding tussen twee landen. Enkele lidstaten van de EU zijn ook aangesloten bij multilaterale socialezekerheidsovereenkomsten, zoals bijvoorbeeld de Ibero-American Social Security Convention, waarbij Spanje en Portugal partij zijn.

Overeenkomsten met derde landen omvatten gewoonlijk regels betreffende toepasselijke wetgeving, gelijke behandeling en pensioenen. De pensioenbepalingen beschermen de verworven rechten van migranten wanneer zij het nationale grondgebied verlaten en maken het mogelijk dat het pensioen in het andere land uitbetaald wordt. In sommige gevallen worden regelingen getroffen voor de samentelling van tijdvakken van verzekering, werk of wonen. De toepasselijke wettelijke regels omvatten gewoonlijk ook bepalingen betreffende "detachering". Daardoor kunnen werknemers die aan bepaalde voorwaarden voldoen onderworpen blijven aan de socialezekerheidswetgeving van het uitzendende land en hoeven zij geen socialezekerheidsbijdragen te betalen in het land waar zij werken. Het beginsel van gelijke behandeling garandeert migrerende werknemers dezelfde behandeling als onderdanen van het land waar zij werken.

Over het algemeen sluiten de lidstaten van de EU bilaterale overeenkomsten zonder rekening te houden met wat de andere lidstaten aan het doen zijn. Het proces is sterk gefragmenteerd. Het komt vaak voor dat belangrijke handelspartners van de EU alleen overeenkomsten sluiten met bepaalde EU-landen en de andere erbuiten gelaten worden. Er bestaat geen mechanisme voor het harmoniseren van de benaderingen, en er is ook geen mechanisme om EU-landen in staat te stellen gezamenlijk oplossingen te zoeken voor eventuele gemeenschappelijke problemen met een bepaald land.

Bovendien betekent de landspecifieke aard van deze nationale bilaterale overeenkomsten dat migranten en in derde landen gevestigde bedrijven niet alleen te maken hebben met gefragmenteerde socialezekerheidsstelsels wanneer zij zich tussen EU-landen bewegen, maar ook geconfronteerd worden met uiteenlopende nationale bilaterale overeenkomsten wanneer zij de EU binnenkomen of verlaten. Het netwerk van bilaterale overeenkomsten is verre van compleet: afhankelijk van het derde land in kwestie is het goed mogelijk dat er geen bilaterale overeenkomst bestaat met een gegeven EU-land. Dit kan betekenen dat personen die de EU weer verlaten, of daarheen terugkeren, verworven socialezekerheidsrechten verliezen. Dit risico geldt in gelijke mate voor migrerende EU-burgers en voor migranten uit derde landen. Over het algemeen gezien ontbreekt het aan duidelijkheid over de rechten van burgers.

1.2. Het effect van EU-wetgeving op nationale bilaterale overeenkomsten

Het arrest Gottardo

Nationale bilaterale overeenkomsten, net als alle andere typen wetgeving van lidstaten, zijn onderworpen aan het primaat van het EU-recht. Wat het terrein van de sociale zekerheid betreft, werd dit onderstreept in 2002, toen het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen oordeelde, op basis van artikel 39 van het EG-Verdrag (nu artikel 45 VWEU), dat lidstaten de toepassing van socialezekerheidsovereenkomsten met derde landen niet mogen beperken tot hun eigen onderdanen en andere burgers van de EU op gelijke voet moeten behandelen onder de termen van de overeenkomst³. Het resultaat van deze uitspraak, bekend als het arrest *Gottardo*, is dat EU-lidstaten die overeenkomsten op basis van nationaliteit toepassen, de toepassing van hun overeenkomsten met derde landen moeten aanpassen om te waarborgen dat onderdanen van andere lidstaten daar in gelijke mate van kunnen profiteren⁴.

Verordening nr. 1231/2010

De coördinatie van de socialezekerheidsregels op EU-niveau is ook van invloed op het vermogen van de lidstaten om de regels die zij in bilaterale overeenkomsten hebben vastgelegd, toe te passen. De EU-regels, die zijn vervat in de Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en (EG) nr. 987/2009 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, vormen een systeem van coördinatie voor personen die zich binnen de EU verplaatsen. De werking van deze regels is in 2003 uitgebreid tot alle onderdanen van derde landen die legaal in de EU wonen en zich "in een situatie bevinden die niet in alle opzichten geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat ligt". De nu geldende verordening is Verordening (EU) nr. 1231/2010⁵. Dit is een soort van "brug" die alle personen die legaal in een EU-land verblijven, maar met een of ander grensoverschrijdend aspect, in staat stelt om van de EU-coördinatieregels te profiteren. Dit bestrijkt praktische kwesties zoals dezelfde rechten als EU-onderdanen op alle noodzakelijke medische zorg gedurende een tijdelijk verblijf in een andere lidstaat (rechten die kunnen worden aangetoond met de Europese ziekteverzekeringskaart)⁶.

Verordening (EU) nr. 1231/2010 verleent de EU uitsluitende bevoegdheid wat betreft de coördinatie van de socialezekerheidsrechten van onderdanen van derde landen die zich binnen de EU in een grensoverschrijdende situatie bevinden. In geval van conflicten hebben de EU-verordeningen voorrang boven nationale regels vervat in bilaterale overeenkomsten met derde landen. Wanneer bijvoorbeeld een onderdaan van een derde land naar een lidstaat van de EU wordt uitgezonden onder de voorwaarden van een bilaterale overeenkomst met een derde land, en vervolgens in een andere lidstaat gaat werken, is Verordening (EU) nr. 1231/2010 van toepassing op deze tweede verplaatsing. En als een onderdaan van een derde land in twee

³ Zaak C-55/00.

⁴ Aanbeveling nr. P1 van 12 juni 2009 van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, PB C106 van 24.4.2010, blz. 47.

⁵ PB L 344 van 29.12.2010, blz. 1. Het Verenigd Koninkrijk blijft gebonden door en onderworpen aan de toepassing van de voorafgaande Verordening (EG) nr. 859/2003. Denemarken is niet gebonden door of onderworpen aan de toepassing van Verordening (EU) nr. 1231/2010 noch van Verordening (EG) nr. 859/2003. De EER-landen en Zwitserland passen geen van beide verordeningen toe.

⁶ Artikel 19 van Verordening (EG) nr. 883/2004.

of meer lidstaten werkt voor een werkgever die buiten de EU gevestigd is, zijn de EU-regels inzake de toepasselijke socialezekerheidswetgeving van toepassing⁷.

1.3. Gemeenschappelijke praktische kwesties en uitdagingen

De lidstaten zijn verplicht, op grond van het "beginsel van loyale samenwerking" bedoeld in artikel 4, lid 3, van het VEU en op grond van artikel 351 van het VWEU, alle nodige stappen te nemen om eventuele onverenigbaarheden tussen hun overeenkomsten met derde landen en hun uit EU-recht voortvloeiende verplichtingen te elimineren. Wat het effect van het arrest *Gottardo* en Verordening (EU) nr. 1231/2010 op bilaterale overeenkomsten betreft, dienen de lidstaten de medewerking van het betrokken derde land te verkrijgen om te waarborgen dat aan EU-verplichtingen voldaan kan worden. Dit brengt een aantal gemeenschappelijke uitdagingen met zich.

Om in overeenstemming te zijn met het arrest *Gottardo* dient de bilaterale overeenkomst toegepast te worden overeenkomstig het EU-beginsel van non-discriminatie. Dit kan betekenen dat opnieuw onderhandeld moet worden; het kan echter ook voldoende zijn dat de andere partij instemt met de invoering van een non-discriminatieclausule in de overeenkomst. In de praktijk kan het voorkomen dat lidstaten derde landen moeten verzoeken om socialeverzekeringsgegevens van onderdanen van andere EU-lidstaten. Dit leidt vaak tot administratieve en juridische moeilijkheden. Het fundamentele probleem is dat terwijl de EU-lidstaat verplicht is zich aan EU-wetgeving te houden, het derde land over het algemeen niet verplicht is tot samenwerking op dit terrein.

Vergelijkbare problemen doen zich voor wanneer gewaarborgd moet worden dat de wijze van toepassing van bilaterale overeenkomsten compatibel is met Verordening (EU) nr. 1231/2010. Het is noodzakelijk derde landen uit te leggen dat in bepaalde omstandigheden bilaterale overeenkomsten niet kunnen worden toegepast vanwege het primaat van het EU-recht. Dit is een probleem voor alle lidstaten, maar momenteel bestaat er geen gemeenschappelijk mechanisme voor lidstaten om daarmee om te gaan. Een mogelijke eenvoudige oplossing zou zijn in alle overeenkomsten een clausule op te nemen die bepaalt dat bij conflicten EU-recht voorrang heeft op de bepalingen van de overeenkomst.

Een wezenlijk probleem voor alle lidstaten is het weerstaan van druk om lange detachingsperioden toe te staan, die in de praktijk tot gevolg hebben dat de werknemers van het derde land zijn vrijgesteld van het betalen van bijdragen aan het socialezekerheidsstelsel. Binnen de EU kan een gedetacheerde werknemer maximaal twee jaar lang verzekerd blijven in de lidstaat van herkomst⁸. Werknemers die vanuit derde landen naar de EU gedetacheerd worden, kunnen veel langer verzekerd blijven in hun land van herkomst, en deze vrijstelling van aansluiting binnen de EU is tegenwoordig vaak een gevoelig punt bij het sluiten van bilaterale overeenkomsten.

In de context van fraudebestrijding is verder ook het verkrijgen van gegevens van het derde land een belangrijke kwestie voor de meeste lidstaten. De EU-regels betreffende de coördinatie van de sociale zekerheid omvatten wettelijke bepalingen uit hoofde waarvan een lidstaat de lidstaat waar een begunstigde woont om verificatie van informatie kan verzoeken⁹. Op die manier kan een betalend orgaan bijvoorbeeld controleren of de ontvanger van een

⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 14, lid 11, van Verordening (EG) nr. 987/2009.

⁸ Artikel 12 van Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁹ Artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 987/2009.

pensioen nog steeds in leven is of dat een persoon nog steeds aan de voorwaarden voor een invaliditeitsuitkering voldoet. Bilaterale overeenkomsten voorzien veelal niet in een dergelijk verificatiemechanisme. Veel lidstaten zouden de invoering van een efficiënte aanpak van fraudebestrijding begroeten.

1.4. Versterking van de samenwerking met derde landen inzake de coördinatie van de sociale zekerheid

- Gezien al deze praktische problemen en uitdagingen is het duidelijk dat betere samenwerking tussen lidstaten met betrekking tot de coördinatie van de sociale zekerheid met derde landen vele voordelen zou hebben. Als lidstaten samenwerken, en waar nodig gezamenlijk optreden, zullen zij een sterkere onderhandelingspositie innemen ten opzichte van derde landen, en beter in staat zijn gemeenschappelijke problemen op te lossen en gezamenlijk te waarborgen dat hun toepassing van bilaterale overeenkomsten in overeenstemming is met EU-recht. Meer samenwerking zou dus moeten leiden tot een meer coherente algemene aanpak door EU-landen.
- Er is dus behoefte aan een mechanisme op EU-niveau om de samenwerking tussen lidstaten te versterken. Met het oog daarop zal de Commissie steun verlenen aan een resultaatgerichte werkgroep van deskundigen van de lidstaten, die jaarlijks zal vergaderen, teneinde die samenwerking te vergemakkelijken. De werkgroep zal de Commissie ook gelegenheid bieden om informatie uit te wisselen over de onderhandelingen betreffende EU-overeenkomsten met derde landen. Het nieuwe mechanisme zal ook zorgen voor complementariteit tussen de nationale bilaterale benadering en de zich ontwikkelende EU-benadering inzake de coördinatie van de sociale zekerheid met derde landen.

2. DE ONTWIKKELING VAN EEN GEMEENSCHAPPELIJKE EU-BENADERING

2.1. Verordening (EU) nr. 1231/10

Door Verordening (EU) nr. 1231/10 worden de EU-verordeningen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels ook toegepast op legaal verblijvende onderdanen van derde landen die zich "in een situatie bevinden die niet in alle opzichten geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat ligt". Een van de effecten van deze verordening is dat burgers die er onder vallen, zich kunnen beroepen op het in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 883/2004 vastgelegde beginsel van gelijke behandeling. Dit betekent dat een burger van een derde land in een grensoverschrijdende situatie die binnen de werkingssfeer van Verordening (EU) nr. 1231/2010 valt en recht heeft op een ouderdomspensioen van een EU-land, op gelijke voet behandeld wordt als onderdanen van het betalende land, wat uitbetaling van dat pensioen buiten de EU betreft¹⁰.

De Commissie meent dat er behoefte is aan effectieve handhaving van het beginsel van gelijke behandeling wat uitbetaling van pensioenen in een derde land betreft. Dit is te meer belangrijk gezien de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens, waarin gesteld wordt dat het recht op een op arbeid gebaseerd pensioen onder bepaalde omstandigheden gelijkgesteld kan worden aan een eigendomsrecht, dat beschermd wordt door

¹⁰ Zie overweging 13 van Verordening (EG) nr. 1231/2010.

het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens¹¹. De Commissie zal daartoe gebruik maken van haar netwerk van nationale deskundigen op het gebied van sociale zekerheid experts om informatie te verzamelen over wetgeving en andere maatregelen betreffende de uitbetaling van pensioenen in derde landen. Deze informatie zal worden toegevoegd aan de landspecifieke socialezekerheidsprofielen op de website van de Commissie, en zal worden aangevuld met informatie over de bilaterale overeenkomsten van lidstaten met derde landen, opnieuw met gebruikmaking van door nationale deskundigen verstrekte informatie.

2.2. Rechten uit hoofde van EU-migratie-instrumenten

De EU-regels inzake migratie leggen normen op waaraan nationale socialezekerheidswetgeving moet voldoen in het geval van onderdanen van derde landen die in een lidstaat wonen. Zo verwerven bijvoorbeeld onderdanen van derde landen na vijf jaar wettig in een EU-lidstaat gewoond te hebben onder bepaalde voorwaarden dezelfde rechten als eigen burgers wat betreft sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming, zoals bepaald in het nationale recht¹². Daarnaast zijn er drie EU-richtlijnen betreffende migratie, de zogenaamde "gecombineerde vergunning"-richtlijn¹³, de zogenaamde "Blauwe Kaart"-richtlijn¹⁴ en een richtlijn betreffende onderzoekers uit derde landen¹⁵, die waarborgen dat tot lidstaten toegelaten onderdanen van derde landen inzake sociale zekerheid gelijk worden behandeld als onderdanen van het land waar zij wonen, met enkele nauw omschreven uitzonderingen. Deze garantie omvat ook gelijke behandeling ten aanzien van de overdracht van hun staatspensioenen naar een derde land en is niet afhankelijk van het bestaan van bilaterale overeenkomsten¹⁶. De voorstellen van de Commissie voor verdere richtlijnen betreffende migratie bevatten vergelijkbare gelijkebehandelingsclausules¹⁷.

2.3. Associatieovereenkomsten en stabilisatie- en associatieovereenkomsten

Associatieovereenkomsten (met inbegrip van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten met de landen van de westelijke Balkan) bevatten gewoonlijk een aantal beginselen betreffende de coördinatie van socialezekerheidsregels voor werknemers en hun gezinnen die zich tussen een EU-land en het geassocieerde land bewegen. De uit hoofde van deze overeenkomsten

¹¹ EHRM, *Klein tegen Oostenrijk* (Appl. No. 57028/00), 3 maart 2011.

¹² Artikel 11 van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44.

¹³ Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad 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.

¹⁴ Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, OJ L155, 18.06.2009, p. 17.

¹⁵ Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek, PB L 289 van 3.11.2005, blz. 15.

¹⁶ Dit recht wordt expliciet toegekend door artikel 14, lid 1, onder f), van Richtlijn 2009/50/EG, maar kan daarnaast ook worden afgeleid uit de bewoordingen van artikel 12, onder c), van Richtlijn 2005/71/EG.

¹⁷ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid, COM(2010) 379 definitief; Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, COM(2010) 378 definitief.

opgerichte associatieraden hebben tot taak bepalingen vast te stellen waardoor deze beginselen ten uitvoer gelegd worden.

In oktober 2010 nam de Raad een eerste stap in dit proces door vast te stellen welk standpunt de EU zou innemen in de associatieraden opgericht bij de overeenkomsten met Algerije, Marokko, Tunesië, Israël, Kroatië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (FYROM) ten aanzien van de vaststelling door deze raden van bepalingen betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels¹⁸.

Deze besluiten van de associatieraden zouden de volgende rechten voor legale werknemers moeten bestrijken: gelijke behandeling als werknemers in het gastland; export van het volledige bedrag van ouderdoms-, nabestaanden- en invaliditeitspensioenen en pensioenen in verband met arbeidsongevallen en beroepsziekten buiten het grondgebied van de betalende staat; en gelijke behandeling voor legaal verblijvende gezinsleden. Deze rechten dienen wederzijds te zijn: EU-werknemers genieten dezelfde rechten, zowel in de geassocieerde landen als na hun terugkeer naar de EU. Deze rechten dienen onaangetast te blijven bij eventuele latere interne verplaatsingen binnen de EU. Deze besluiten dienen verder te voorzien in een wederkerig kader van samenwerking en verificatiemechanismen ter bestrijding van fraude. Bepalingen van bestaande bilaterale overeenkomsten tussen de geassocieerde landen en individuele lidstaten die voorzien in een gunstigere behandeling van onderdanen van de geassocieerde landen of lidstaten zullen van toepassing blijven (rekening houdende, indien relevant, met de bovengenoemd *Gottardo*-jurisprudentie van het Hof).

Zodra de besluiten van de associatieraden zijn aangenomen, zal de gemeenschappelijke EU-aanpak inzake de coördinatie van de sociale zekerheid in praktijk gebracht worden, met rechtstreeks effect in het nationale recht. De Commissie zal in die context bepaalde praktische administratieve regelingen van niet-wetgevende aard voorstellen om de toepassing van deze associatiebesluiten te vergemakkelijken. De Commissie zal de lidstaten helpen deze besluiten toe te passen: zij zal jaarlijkse vergaderingen organiseren om de coördinatieregelingen met de geassocieerde landen te bespreken en de samenwerking in het algemeen te bevorderen; zij zal daarnaast ook de toepassing van de besluiten door de lidstaten nauwlettend volgen.

Een bespreking van de EU-associatieovereenkomsten en de coördinatie van de sociale zekerheid zou niet compleet zijn zonder een vermelding van de associatieovereenkomst met Turkije, en met name het aanvullende protocol bij die overeenkomst van 1970¹⁹, dat gericht was op het in fasen verwezenlijken van het vrije verkeer van werknemers tussen Turkije en de EU. In deze context verplicht artikel 39 van het aanvullende protocol de associatieraad om bepalingen inzake sociale zekerheid vast te stellen ten behoeve van Turkse werknemers die zich binnen de EU verplaatsen. Aan deze bepaling is voldaan door Besluit nr. 3/80 van de associatieraad²⁰. Hoewel de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen voor dit besluit nooit zijn vastgesteld, heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het beginsel van gelijke behandeling en de clausule betreffende de export van pensioenen in Besluit nr. 3/80 van rechtstreekse toepassing zijn²¹. Dankzij de jurisprudentie van het Hof van Justitie bestaat er in feite dus al in

¹⁸ PB L306 van 23.11.2010.

¹⁹ Aanvullend Protocol van 23.11.1970 gehecht aan de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de E.E.G. en Turkije, PB L293 van 29.12.1972, blz. 3.

²⁰ Besluit nr. 3/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden, PB C110 van 25.4.1983, blz. 60.

²¹ Zaak C-262/96 *Sürül*; Zaak C-485/07 *Akdas*; zie ook de arresten in de zaken C-18/90 *Kziber* en C-103/94 *Krid* betreffende de gelijkebehandelingsclausules in de samenwerkingsovereenkomsten met de Maghreb-landen, die nu vervangen worden door associatieovereenkomsten.

zekere mate een gemeenschappelijke EU-aanpak van de coördinatie van de sociale zekerheid voor Turkse werknemers in de EU.

2.4. Gebruik maken van associatieovereenkomsten voor de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijke EU-aanpak

De EU en haar lidstaten hebben niet alleen ten aanzien van Turkije verplichtingen inzake de coördinatie van de sociale zekerheid op zich genomen, maar ook in de overeenkomsten met Albanië, Montenegro en San Marino. Met de tenuitvoerlegging van deze bepalingen is nog niet begonnen. De Commissie meent dat de in deze overeenkomsten aangegeven wettelijke verplichtingen in acht genomen moeten worden, en zal daarom een tweede pakket besluiten van de Raad voorstellen met betrekking tot het standpunt dat de EU zal innemen in de betreffende stabilisatie- en associatie-, associatie- of samenwerkingsraden met betrekking tot de coördinatie van socialezekerheidsstelsels met deze landen.

Met name wat Turkije betreft, meent de Commissie dat er stappen genomen moeten worden om Besluit nr. 3/80 van de associatieraad te vervangen en te actualiseren²². Dit is te meer noodzakelijk in het licht van het recente arrest van het Hof van Justitie in *Zaak C-485/07 Akdas*. Het nieuwe voorstel van de Commissie voor de tenuitvoerlegging van de socialezekerheidsaspecten zal onder andere rekening houden met het in Verordening (EG) nr. 883/2004 vastgelegde beginsel dat "bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen" niet geëxporteerd kunnen worden.

Wat de onderhandelingen over nieuwe associatieovereenkomsten met derde landen betreft, zal de Commissie streven naar opneming van een standaardclausule betreffende de coördinatie van de sociale zekerheid, gebaseerd op de beginselen van gelijke behandeling, export van pensioenen en administratieve samenwerking.

2.5. Nieuwe EU-overeenkomsten over sociale zekerheid

Teneinde rekening te houden met de behoeften van de geglobaliseerde arbeidsmarkt zal de Commissie in het kader van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels een discussie beginnen om vast te stellen of het onder bepaalde omstandigheden noodzakelijk kan zijn dat lidstaten gezamenlijk optreden met betrekking tot de coördinatie van sociale zekerheid met een bepaald derde land. Daarvoor zou een nieuw instrument gebruikt kunnen worden, een EU-overeenkomst inzake sociale zekerheid. Dergelijke overeenkomsten zouden een meer flexibele aanpak van de coördinatie van de sociale zekerheid mogelijk maken dan onder associatieovereenkomsten mogelijk is, en zouden ook gesloten kunnen worden met derde landen waarmee geen associatie- of samenwerkingsovereenkomst bestaat. Een EU-overeenkomst zou gesloten kunnen worden als en wanneer daar behoefte aan ontstaat – bijvoorbeeld om problemen met een specifiek derde land betreffende de toepassing van Verordening (EU) nr. 1231/2010 te regelen, of problemen in verband met dubbele betaling van socialezekerheidsbijdragen. Dergelijke overeenkomsten zouden de mogelijkheid bieden eventuele bijzonderheden van de bilaterale betrekkingen tussen een lidstaat en het betrokken derde land in de overeenkomst te verwerken, en de toepassing zou optioneel kunnen zijn voor lidstaten.

²² De Commissie zal haar eerdere voorstel om Besluit nr. 3/80 van de Associatieraad ten uitvoer te leggen (COM(83) 13) intrekken.

De Commissie stelt zich voor dat dergelijke "overeenkomsten op maat" gesloten zullen worden met enkele strategische partners van de EU, met name die landen waar sprake is van een omvangrijke stroom van arbeidskrachten. Ook de mogelijkheid van overeenkomsten met bij regionale organisaties aangesloten landen zou nader onderzocht kunnen worden. Het algemene doel van dergelijke overeenkomsten zou het bevorderen van een coherente EU-aanpak ten opzichte van het betreffende derde land zijn.

2.6. Versterking van het externe profiel van de EU inzake sociale zekerheid

Zoals ook benadrukt in de "Europa 2020"-strategie, is het van essentieel belang dat de EU over de eigen grenzen heen kijkt en deelneemt aan belangrijke discussies en acties op mondiaal niveau met betrekking tot regelgeving. Nu landen steeds meer samenwerken met betrekking tot grensoverschrijdende sociale zekerheidskwesties zou de EU, gezien haar lange ervaring op het gebied van de coördinatie van de sociale zekerheid, een leidende rol op zich moeten nemen. Dit zou ook samenwerking met andere internationale organisaties zoals de IAO moeten omvatten. In 2011 deed de Internationale Arbeidsconferentie een beroep op IAO-lidstaten om het sluiten van overeenkomsten betreffende gelijke behandeling en de toegang tot en het behoud en/of de meeneembaarheid van socialezekerheidsrechten voor migrerende werknemers te overwegen. De discussies over sociale bescherming en de coördinatie van de sociale zekerheid met andere regio's in de wereld zijn van toenemend belang. De Commissie zal daarom samenwerking inzake de coördinatie van de sociale zekerheid met andere internationale organisaties en met andere delen van de wereld bevorderen.