

Prof. mr. F.J.L. Pennings

Europees socialezeker- heidsrecht

Achtste druk

 Wolters Kluwer

Deventer – 2022

VOORWOORD

Sinds de vorige druk van dit boek zijn er talrijke ontwikkelingen geweest op het terrein van EU socialezekerheidsrecht, die een nieuwe druk noodzakelijk maakten.

Zoals in eerdere drukken is deel I van dit boek gewijd aan de coördinatieverordening. Verordening 883/2004 wordt uitvoerig beschreven en becommentarieerd en de vele arresten van het Hof van Justitie worden hierbij betrokken. In december 2016 publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een ingrijpende herziening van verschillende hoofdstukken van de verordening. Tot dusver is het voorstel nog niet aangenomen en de vooruitzichten op aanneming ervan zijn niet gunstig. Gelet op de vele ontwikkelingen die zich sinds de vorige druk hebben voorgedaan was het nuttig om een up-to-date overzicht te maken. In het boek komen de voorstellen voor herziening uitgebreid aan de orde, evenals de achtergronden ervan en het bij de voorstellen verstrekte materiaal over de toepassing van de coördinatiebepalingen.

Deel II beschrijft de instrumenten van sociale politiek van de EU en andere internationale organisaties. Naast gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid komen ook onderwerpen als de Open Methode van Coördinatie, de Sociale Pijler en het Handvest van de Fundamentele Rechten aan de orde.

Bij deze druk heb ik wederom dankbaar gebruik gemaakt van de ervaringen die ik met dit boek in het onderwijs gehad heb en van het commentaar van collega's en gebruikers. Ik houd me graag aanbevolen voor commentaar op deze druk.

Van dit boek is ook een Engelse bewerking verschenen bij Intersentia en in de *Encyclopaedia of social security* (Kluwer Law Online).

F.J.L. Pennings

Utrecht, maart 2022

f.pennings@uu.nl

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Lijst van afkortingen / XVII

DEEL I COÖRDINATIE VAN SOCIALE ZEKERHEID

HOOFDSTUK 1

Inleiding: waarom is coördinatie nodig? / 3

- 1.1 Inleiding / 3
- 1.2 Het territorialiteitsbeginsel / 4
- 1.3 Wat is coördinatie? / 6
- 1.4 Wat is harmonisatie? / 7
- 1.5 Taken van een coördinatieregeling / 9
 - 1.5.1 Voorkomen van wetsconflicten / 9
 - 1.5.2 Verbod van discriminatie op basis van nationaliteit / 10
 - 1.5.3 Export van uitkeringen / 12
 - 1.5.4 Herstel van breuken in de opbouw van rechten / 12

HOOFDSTUK 2

Rechtsgrond voor en context van de coördinatieverordening / 13

- 2.1 De procedure om een coördinatieverordening aan te nemen / 13
- 2.2 Het Hof van Justitie / 14
- 2.3 De rechtsgrond voor de coördinatieverordening / 15
- 2.4 Kan artikel 48 VWEU direct van toepassing zijn in coördinatiezaken? / 18
- 2.5 Een korte geschiedenis van de coördinatieverordeningen / 19
- 2.6 De in 2016 voorgestelde herziening van verordening 883/2004 / 21
- 2.7 De structuur van verordening 883/2004 / 22
- 2.8 Coördinatieregelingen van andere organisaties dan de EU / 24
 - 2.8.1 Coördinatieverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie / 24
 - 2.8.2 Regelingen van de Raad van Europa / 25

HOOFDSTUK 3

Toepassingsvoorwaarden: grensoverschrijdende situatie en territoriale werkingssfeer / 27

- 3.1 Inleiding / 27
- 3.2 De feiten van de zaak mogen niet zijn beperkt tot één enkele lidstaat / 27
- 3.3 De territoriale werkingssfeer van de verordening / 29
- 3.4 Nationale regelingen die betrekking hebben op gebieden buiten de EU / 30
- 3.5 Toepasselijkheid op continentaal plat / 31
- 3.6 Aanwijssregels en personen werkzaam buiten het grondgebied van de EU / 31

HOOFDSTUK 4

De personele werkingssfeer van verordening 883/2004 / 33

- 4.1 Algemeen / 33
- 4.2 Een historisch overzicht van de personenkring van verordeningen 3 en 1408/71 / 33
- 4.3 De personenkring van verordening 883/2004 / 36
 - 4.3.1 Inleiding / 36
 - 4.3.2 De voorwaarde dat de wetgeving van toepassing moet zijn of geweest zijn / 37
 - 4.3.3 De nationaliteitseis / 37
 - 4.3.4 Staatlozen en vluchtelingen / 38
- 4.4 Derdelandonderdanen en de coördinatieverordening / 39
 - 4.4.1 Algemeen / 39
 - 4.4.2 De situatie mag niet geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat liggen / 41
 - 4.4.3 Legaal verblijf in een lidstaat / 42
 - 4.4.4 Tot slot / 43
- 4.5 Gezinsleden en nagelaten betrekkingen / 43

HOOFDSTUK 5

De materiële werkingssfeer van verordening 883/2004 / 47

- 5.1 Inleiding / 47
- 5.2 Het begrip 'wettelijke regelingen' en de uitsluiting van contractuele regelingen / 48
- 5.3 De kwalificatie van uitkeringen / 50
 - 5.3.1 Inleiding: een beperkte materiële werkingssfeer / 50
 - 5.3.2 De criteria om uitkeringen te kwalificeren / 51
 - 5.3.3 De verhouding tussen een uitkering en de wettelijke regeling waarin ze voorkomt / 53
 - 5.3.4 Belastingen en de coördinatieverordening / 54
 - 5.3.5 Werkgeversverplichtingen en de verordening / 56
- 5.4 Schadeloosheidsstellingen voor aan personen toegebrachte schade / 57
- 5.5 Sociale en medische bijstand / 58
- 5.6 De bijzondere non-contributieve uitkeringen / 62
 - 5.6.1 De bepalingen die van toepassing zijn op de bijzondere non-contributieve uitkeringen / 62
 - 5.6.2 De betekenis van de term 'wonen' / 64
 - 5.6.3 Wanneer is een uitkering een bijzondere non-contributieve uitkering? / 64

- 5.6.4 De herziening van de bijlage als reactie op het Leclere-arrest / 66
- 5.6.5 Een beroep op een non-contributieve uitkering en verblijfsrechten / 67
- 5.6.6 Niet-exporteerbaarheid van bijzondere non-contributieve uitkeringen en het recht op vrij verkeer / 67

HOOFDSTUK 6

De aanwijsregels van verordening 883/2004 / 71

- 6.1 Inleiding / 71
- 6.2 De hoofdkenmerken van de aanwijsregels / 72
 - 6.2.1 Het werklandbeginsel / 72
 - 6.2.2 De exclusieve werking van de aanwijsregels / 73
 - 6.2.3 Aanwijsregels en toegang tot het aangewezen stelsel / 75
 - 6.2.4 De onontkoombaarheid van de aanwijsregels / 79
 - 6.2.5 De vrijheid of verplichting van de niet-bevoegde staat om uitkering te betalen / 80
 - 6.2.6 Aanwijsregels en premieheffing / 80
 - 6.2.7 Speciale aanwijsregels voor specifieke uitkeringen / 81
- 6.3 De aanwijsregels voor personen die in één lidstaat werkzaam zijn / 81
- 6.4 De aanwijsregels voor uitkeringsontvangers / 83
- 6.5 De aanwijsregels voor werklozen die uitkering ontvangen ex artikel 65 / 83
- 6.6 De aanwijsregels voor de overige categorieën / 84
 - 6.6.1 Algemeen / 84
 - 6.6.2 Economisch niet-actieven / 84
 - 6.6.3 Personen die buiten de EU werkzaam zijn / 85
- 6.7 De aanwijsregels voor personen die tegelijkertijd in twee of meer lidstaten werkzaam zijn / 86
 - 6.7.1 Werken in loondienst in meer dan één lidstaat / 87
 - 6.7.2 Werken anders dan in loondienst in meer dan één lidstaat / 95
 - 6.7.3 Werken in de ene lidstaat in loondienst en in de andere lidstaat als zelfstandige / 96
 - 6.7.4 Informatieverstrekking / 98
- 6.8 De conflictregels voor ambtenaren die in twee lidstaten werken / 98
- 6.9 De aanwijsregels voor de bijzondere non-contributieve uitkeringen / 99
- 6.10 Coördinatie van verplichte en vrijwillige verzekeringen / 99
- 6.11 Procedure in geval van geschillen / 100
- 6.12 Artikel 16-overeenkomsten / 101

HOOFDSTUK 7

Detachering / 105

- 7.1 Algemeen / 105
- 7.2 Detachering van werknemers / 106
 - 7.2.1 Voorwaarden voor toepassing van de detacheringsbepalingen / 106
 - 7.2.2 De betekenis van de detacheringsverklaring en de benadering van fraude / 114
- 7.3 Detachering van zelfstandigen / 119
- 7.4 Detachering van derdelanders / 121
- 7.5 De grenslijn tussen detachering en het gelijktijdig werken in twee landen / 121

7.6 Overeenkomsten op basis van artikel 16 / 122

HOOFDSTUK 8

De algemene non-discriminatie-, gelijkstellings-, samentellings- en woonplaatsbepalingen van verordening 883/2004 / 123

- 8.1 Inleiding / 123
- 8.2 Gelijke behandeling (artikel 4 verordening 883/2004) / 124
- 8.3 Gelijkstelling van prestaties, inkomsten, feiten en gebeurtenissen (artikel 5) / 128
- 8.4 Opheffing van woonplaatseisen (artikel 7) / 131
- 8.5 Samentelling van tijdvakken (artikel 6) / 131
- 8.6 De anticumulatiebepalingen / 132

HOOFDSTUK 9

Artikel 45 VWEU en verordening 492/2011 / 135

- 9.1 Inleiding / 135
- 9.2 Artikel 45 VWEU: het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit / 135
 - 9.2.1 De verordening mag niet in strijd zijn met artikel 45 VWEU / 135
 - 9.2.2 Artikel 45 kan zelfstandig ingeroepen worden / 137
 - 9.2.3 Ook nationale bepaling in overeenstemming met de verordening moet worden uitgelegd in het licht van het verdrag / 138
- 9.3 Artikel 45 VWEU en het verbod van belemmeringen voor het vrij verkeer / 139
- 9.4 Verordening 492/2011 / 140
 - 9.4.1 Algemeen / 140
 - 9.4.2 De personele werkingssfeer / 141
 - 9.4.3 De materiële werkingssfeer / 148
 - 9.4.4 Het discriminatieverbod van artikel 7 / 149
 - 9.5 De relatie tussen verordeningen 883/2004 en 492/2011 / 154
 - 9.6 Artikel 49 VWEU en de gelijke behandeling van zelfstandigen / 155

HOOFDSTUK 10

EU-burgerschap, vrij verkeer en gelijke behandeling / 157

- 10.1 Algemeen / 157
- 10.2 De jurisprudentie over de burgerschapsbepalingen vóór richtlijn 2004/38 / 159
 - 10.2.1 Algemeen / 159
 - 10.2.2 Het effect van het beroep op bijstand op verblijfsrechten / 159
 - 10.2.3 Objectieve rechtvaardigingsgronden bij ongelijke behandeling op grond van nationaliteit / 160
- 10.3 Richtlijn 2004/38 / 162
- 10.4 Personen gedurende de eerste drie maanden van verblijf (artikel 6) / 165
- 10.5 Gelijke behandeling van ex-werknemers en -zelfstandigen (artikel 7) / 166
- 10.6 Gelijke behandeling en toegang tot bijstand / 167
 - 10.6.1 Inleiding / 167

- 10.6.2 Individuele of collectieve toets aan 'onredelijke' belasting voor het bijstandstelsel? / 169
- 10.6.3 Relevantie voor andere uitkeringen dan bijstandsuitkeringen / 171
- 10.7 De voorwaarde van een volledig dekkende ziektekostenverzekering / 172
- 10.8 Personen die hun verblijfsrecht niet aan richtlijn 2004/38 ontlenen / 172
- 10.9 Personen die een verblijfsrecht aan nationaal recht ontlenen / 173
- 10.10 Het voorstel voor herziening van verordening 883/2004 / 175
- 10.11 Samenvattende bespreking van richtlijn 2004/38 / 176
- 10.12 Europees burgerschap en het vrij verkeer / 178
- 10.12.1 Woonplaatsseisen in het licht van artikel 21 VWEU / 178
- 10.12.2 Werkloosheidsuitkeringen en het vrij verkeer van burgers / 180
- 10.13 Kan artikel 21 VWEU de negatieve gevolgen van het gebruik van het recht op vrij verkeer wegnemen? / 181
- 10.14 Overzicht van de relatie tussen verordeningen 883/2004 en 492/2011 en artikel 18 VWEU / 182

HOOFDSTUK 11

Prestaties bij ziekte / 183

- 11.1 Het begrip 'prestaties bij ziekte' / 183
 - 11.1.1 Het onderscheid tussen ziekte- en andere uitkeringen / 183
 - 11.1.2 Zorguitkeringen / 184
 - 11.1.3 Het onderscheid tussen uitkeringen en verstrekkingen / 186
 - 11.1.4 Verplichte werkgeversbetalingen bij ziekte / 187
 - 11.1.5 De regelingen tussen de lidstaten voor compensatie van kosten / 187
- 11.2 Uitkeringen / 188
 - 11.2.1 Samentellingsregels / 188
 - 11.2.2 Uitkeringen kunnen worden geëxporteerd / 188
 - 11.2.3 Aanvraag- en controleprocedures / 188
- 11.3 Verstrekkingen voor personen die niet wonen in de bevoegde staat / 191
 - 11.3.1 Verstrekkingen worden verstrekt in de woonstaat / 191
 - 11.3.2 Personen die niet wonen in de bevoegde staat / 191
 - 11.3.3 Gezinsleden van grensarbeiders / 193
 - 11.3.4 Gepensioneerde grensarbeiders / 193
 - 11.3.5 De relatie tussen onafhankelijke en afgeleide rechten / 194
 - 11.3.6 Verstrekkingen voor gepensioneerden en hun gezinsleden / 195
- 11.4 Zorguitkeringen / 199
 - 11.4.1 De coördinatie in geval van overlapping van verstrekkingen en uitkeringen / 199
 - 11.4.2 Het bijzondere karakter van zorguitkeringen / 200
 - 11.4.3 De voorgestelde herziening van de verordening / 201
- 11.5 Verstrekkingen die noodzakelijk worden tijdens verblijf buiten de bevoegde staat / 202
- 11.6 Geplande zorg buiten de bevoegde staat / 203
 - 11.6.1 Geplande zorg en toestemming van het bevoegd orgaan / 203
 - 11.6.2 Toetsing van weigering van toestemming / 205
- 11.7 Ontvangen geplande zorg op basis van artikel 56 VWEU / 209

- 11.7.1 De Kohll en Decker-jurisprudentie / 209
- 11.7.2 Toepasselijkheid van de Kohll en Decker-jurisprudentie op ziekenhuizen / 211
- 11.7.3 Extramurale zorg / 213
- 11.7.4 Het niveau van de terugbetaling en de reis- en verblijfkosten / 215
- 11.8 De richtlijn voor patiëntenrechten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg / 217
- 11.8.1 Inleiding / 217
- 11.8.2 Terugbetaling volgens de richtlijn / 218
- 11.8.3 Het stelsel van toestemmingsvoorwaarden / 218

HOOFDSTUK 12

Ouderdoms- en nabestaandenpensioenen / 221

- 12.1 Inleiding / 221
- 12.2 Samentelling van tijdvakken / 223
- 12.3 Berekening van de hoogte van de uitkering / 224
- 12.3.1 Berekening van de autonome uitkering / 224
- 12.3.2 De pro rata-uitkering / 224
- 12.3.3 Vergelijking van de autonome en de pro rata-uitkeringen / 226
- 12.4 De geschiedenis van de verordeningsanticumulatiebepalingen: het Petroni-arrest / 226
- 12.5 De huidige anticumulatiebepalingen / 228
- 12.5.1 Inleiding / 228
- 12.5.2 Algemene beginselen / 229
- 12.5.3 Samenloop van uitkeringen van dezelfde aard / 230
- 12.5.4 Samenloop van uitkeringen van verschillende aard / 231
- 12.6 Minimumpensioenen / 232
- 12.7 Herberekening van uitkeringen / 232
- 12.8 Perioden vervuld vóór de inwerkingtreding van de verordening / 233
- 12.9 De relatie tussen internationale verdragen en de coördinatie van langlopende uitkeringen / 233
- 12.10 De coördinatie van niet-wettelijke pensioenen / 234
- 12.10.1 Algemeen / 234
- 12.10.2 Richtlijn 98/49 betreffende de bescherming van aanvullende pensioenen / 235
- 12.10.3 De Richtlijn betreffende meeneembaarheid aanvullende pensioenen / 236
- 12.10.4 Toepassing van art. 45 VWEU op vervaltermijnen in aanvullende pensioenen / 237

HOOFDSTUK 13

Invaliditeitspensioenen / 239

- 13.1 Inleiding / 239
- 13.2 Samentellingsregels / 241
- 13.3 Personen die uitsluitend onderworpen zijn geweest aan A-wetgevingen / 241
- 13.4 Personen die onderworpen zijn geweest aan ten minste een B-wetgeving / 242
- 13.4.1 Vaststellen van de arbeidsongeschiktheid / 242
- 13.4.2 De controlebepalingen / 243
- 13.4.3 De verzekeringsfictie / 243

- 13.4.4 Berekening van de hoogte van de uitkeringen / 244
- 13.5 Herberekening van uitkeringen / 246
- 13.6 Omzetting van invaliditeitsuitkeringen in ouderdomsuitkeringen / 247
- 13.7 Het probleem van de verschillen in wachtperiodes / 247
- 13.8 Prestaties bij beroepsongevallen en beroepsziekten / 249
- 13.9 Speciale non-contributieve invaliditeitsuitkeringen / 251

HOOFDSTUK 14

Gezinsbijslagen / 253

- 14.1 De term 'gezinsbijslagen' / 253
- 14.2 Samentelling van tijdvakken / 255
- 14.3 Export van gezinsbijslagen / 256
 - 14.3.1 Algemeen / 256
 - 14.3.2 De hoogte van te exporteren gezinsbijslag: werkland- of woonlandniveau? / 257
- 14.4 Prioriteitsregels als beide ouders recht op kinderbijslag hebben / 259
 - 14.4.1 Inleiding / 259
 - 14.4.2 Aanvullende toeslagen na toepassing van de prioriteitsregels / 262
 - 14.4.3 Het voorstel voor herziening van de verordening / 264
- 14.5 Ouderschapsuitkeringen / 265

HOOFDSTUK 15

Werkloosheidsuitkeringen / 269

- 15.1 De term 'werkloosheidsuitkeringen' / 269
- 15.2 Coördinatieregels voor werkloosheidsuitkeringen die afwijken van de algemene coördinatieregels / 271
- 15.3 De samentellingsbepalingen / 271
 - 15.3.1 Welke periodes moeten worden samengeteld? / 272
 - 15.3.2 Wanneer is samentelling mogelijk? / 274
- 15.4 Werklozen die in een andere dan de bevoegde staat wonen / 277
 - 15.4.1 Grensarbeiders / 277
 - 15.4.2 Niet-grensarbeiders die niet wonen in de bevoegde staat / 279
 - 15.4.3 De Miethe-jurisprudentie / 280
 - 15.4.4 Het voorstel voor herziening / 281
 - 15.4.5 Gedeeltelijk werklozen / 283
- 15.5 De berekening van de werkloosheidsuitkeringen / 284
- 15.6 Export van werkloosheidsuitkeringen / 285
 - 15.6.1 De voorwaarden voor export / 285
 - 15.6.2 Enige cijfers over de export van uitkeringen / 285
 - 15.6.3 De maximumduur van de export / 287

HOOFDSTUK 16

Nadelige effecten van verschillen tussen stelsels die niet door coördinatie worden weggenomen / 293

- 16.1 Inleiding / 293
- 16.2 De verplichtingen van lidstaten om de gevolgen van niet op elkaar afgestemde nationale regels te reageren / 293
 - 16.2.1 Het Leyman-arrest / 293
 - 16.2.2 Het Vester-arrest / 296
- 16.3 Benaderingen als verzekerden fouten maken / 297
- 16.4 Coördinatie en het verschil tussen klassieke en nieuwe uitkeringen / 299
- 16.5 Niet-verzekerd in de werkstaat en onttrokken aan woonplaatsstelsel / 300
- 16.6 Conclusies over de jurisprudentie over nadelige effecten van de coördinatie / 306
- 16.7 Socialezekerheids- en belastingcoördinatie / 307
 - 16.7.1 Inleiding / 307
 - 16.7.2 Personen die in een andere dan de woonstaat werken / 308
 - 16.7.3 Grensarbeiders / 309
 - 16.7.4 Detachering / 310
 - 16.7.5 Personen die tegelijkertijd in twee staten werken / 311
 - 16.7.6 Samenvatting / 312

HOOFDSTUK 17

De verhouding van de coördinatieverordening tot andere verdragen / 315

- 17.1 Inleiding / 315
- 17.2 Inbreuken van de verordening op socialezekerheidsvoordelen verworven op basis van verdragen / 316

HOOFDSTUK 18

Associatieverdragen met derde landen en de positie van EU-ambtenaren / 321

- 18.1 Inleiding / 321
- 18.2 De Euro-Mediterrane Associatieovereenkomsten / 322
- 18.3 Besluit 3/80 van de Associatieraad EEG-Turkije / 324
- 18.4 De positie van het Verenigd Koninkrijk / 328
- 18.5 Ambtenaren van Europese instellingen / 330

DEEL II SOCIALE POLITIEK

HOOFDSTUK 19

Gelijke behandeling en sociale zekerheid / 335

- 19.1 Inleiding / 335
- 19.2 De niet-wettelijke sociale zekerheid / 335
 - 19.2.1 Achtergrond en werkingssfeer van artikel 157 VWEU / 335
 - 19.2.2 Pensioenen van deeltijders en artikel 157 VWEU / 337

- 19.2.3 Pensioenen en deeltijders en Richtlijn 97/81 / 338
- 19.2.4 Verschillen in pensioenleeftijd en artikel 157 VWEU / 338
- 19.2.5 Geslachtsverandering en artikel 157 VWEU / 339
- 19.2.6 Richtlijn 2006/54 / 339
- 19.2.7 Richtlijn 2000/78: discriminatie op andere gronden / 342
- 19.2.8 Horizontaal effect van het gelijkebehandelingsbeginsel / 344
- 19.3 De wettelijke sociale zekerheid / 345
 - 19.3.1 Achtergrond en werking van Richtlijn 79/7 / 345
 - 19.3.2 De personele werkingssfeer van richtlijn 79/7 / 345
 - 19.3.3 De materiële werkingssfeer van richtlijn 79/7 / 347
 - 19.3.4 Het verbod van discriminatie in richtlijn 79/7 / 348
- 19.4 Gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen / 360
- 19.5 De invloed van het Handvest van Grondrechten / 360

HOOFDSTUK 20

Instrumenten van sociale politiek van de EU / 361

- 20.1 Bronnen voor instrumenten voor sociale politiek / 361
- 20.2 De bevoegdheden van de EU om maatregelen van sociale politiek te nemen / 363
- 20.3 De Open Methode van Coördinatie / 364
- 20.4 Het EU-Handvest van fundamentele Rechten / 367
 - 20.4.1 Algemeen / 367
 - 20.4.2 Voorwaarden voor toepasselijkheid van het Handvest / 368
 - 20.4.3 Voorbeeld van toepassing Handvest / 370
 - 20.4.4 Beroep op het Handvest in geschillen tussen particulieren / 373
- 20.5 De Europese pijler van sociale rechten / 374

Jurisprudentie / 377

Literatuur / 389

Jurisprudentieregister / 405

Zaakregister / 413

DEEL I COÖRDINATIE VAN SOCIALE ZEKERHEID

HOOFDSTUK 1

Inleiding: waarom is coördinatie nodig?

1.1 Inleiding

Bevorderen van het vrije verkeer van werknemers is één van de pijlers van de Europese Unie en haar voorgangers. In de afgelopen jaren is dit vrij verkeer uitgebreid tot alle burgers van de Unie (zie hoofdstuk 10). Om dit vrij verkeer te bevorderen dient de Uniewetgever maatregelen te nemen; deze liggen voor een belangrijk gedeelte op het terrein van de sociale zekerheid.

Coördinatie van sociale zekerheid vond haar oorsprong in het vrije verkeer van werknemers. Van werknemers kan immers niet verwacht worden dat zij zich over de landsgrenzen begeven, indien zij daarvan nadelige effecten zullen ondervinden als zij een beroep doen op een uitkering of als zij daardoor meer premies moeten betalen dan wanneer zij thuis zouden blijven. Zonder internationale regelgeving zullen er altijd nadelige effecten zijn voor iemand die gebruik maakt van vrij verkeer. Nationale socialezekerheidswetgevingen zijn immers – zoals we in de komende hoofdstukken zullen zien – niet ingericht op het bevorderen van migratie. Sommige nationale regelingen bepalen bijvoorbeeld dat uitkeringen alleen betaald worden aan personen die de nationaliteit hebben van het betreffende land. Of ze bepalen dat uitkeringen niet uitbetaald worden in het buitenland. Soms houdt nationale wetgeving in dat buitenlandse perioden niet meetellen om te voldoen aan de referentie-eisen voor een uitkering. Als gevolg van zulke bepalingen zouden migrerende werknemers geen of slechts een lage uitkering krijgen.

Met het oog op voor migranten ongunstige bepalingen in nationale stelsels zijn al vanaf het begin van de vorige eeuw afstemmingsregels gemaakt. Toen aan het begin van de 20^e eeuw de eerste werknemersverzekeringen tot stand kwamen bleken er namelijk problemen te ontstaan als werknemers in een andere staat werkten dan waar ze woonden, bijvoorbeeld als ze na een beroepsongeval een beroep deden op een uitkering. Deze werknemers bleken dubbel of juist helemaal niet verzekerd te zijn. Voor deze problemen moest een oplossing worden gevonden. Daarom werden afstemmingsbepalingen opgesteld, die in bilaterale handelsverdragen werden opgenomen. Deze afstemmingsbepalingen werden in *handelsverdragen* opgenomen, omdat hiermee ook beoogd werd concurrentie te reguleren. Doel ervan was concurrentienadelen tegen te gaan, die zouden kunnen ontstaan als het ene land de kosten van reparatie van breuken in de uitkeringsloopbaan wel moest dragen en het andere niet. In de loop der tijd stelden ook internationale organisaties (zie par. 2.8) dergelijke regels vast.

De opstellers van deze regels gingen ervan uit dat werknemers niet bereid zouden zijn om over de grenzen te gaan werken, als dat negatieve gevolgen heeft voor hun uitkeringspositie. Dat is tot op zekere hoogte een abstract uitgangspunt: werknemers zullen zich vaak pas nadat ze door een bepaald risico zijn getroffen, realiseren wat de consequenties zijn van het aannemen van werk in een ander land. Tekorten in de opbouw van oudedagsvoorzieningen merkt men bijvoorbeeld vaak pas na pensionering. Dit maakt het wegnemen van deze belemmeringen niet overbodig; latere generaties zullen, als ze over slechte ervaringen horen, weerhouden kunnen worden om in een andere lidstaat te gaan werken. Soms merken migrerende werknemers het ontbreken van coördinatieregels al meteen bij hun werkzaamheden in een andere lidstaat, bijvoorbeeld als ze in twee of meer landen tegelijk werken. Ze moeten dan, als er geen coördinatieregels zijn, in beide landen premies betalen en het resulterende netto-inkomen zou hen dan al snel doen besluiten om zich tot één land te beperken. Vandaar de noodzaak om te komen tot conflict- en afstemmingsregels.

1.2 Het territorialiteitsbeginsel

De noodzaak afstemmingsregels te maken komt voor een belangrijk deel voort uit de neiging van staten om hun verantwoordelijkheid op het terrein van de sociale zekerheid in beginsel te beperken tot hun eigen grondgebied en/of onderdanen.¹ De binding van het socialezekerheidssysteem aan het grondgebied wordt wel het *territorialiteitsbeginsel* genoemd. Het territorialiteitsbeginsel is geen juridisch beginsel, maar beschrijft het verschijnsel dat voor een nationale socialezekerheidsregeling slechts die feiten van belang zijn die zich binnen de eigen staatsgrenzen voordoen of hebben voorgedaan. Een voorbeeld is de voorwaarde dat een aanvrager alleen recht heeft op uitkering als het risico zich heeft voorgedaan op het grondgebied van de staat waar uitkering aangevraagd wordt. Een ander voorbeeld is de voorwaarde dat men perioden op het grondgebied van een staat moet hebben gewoond, wil men recht hebben op uitkering, en dat buitenlandse perioden derhalve niet meetellen om rechten op te bouwen. Een derde voorbeeld is de voorwaarde dat uitkeringen alleen worden uitbetaald op het grondgebied van de staat waar recht bestaat op uitkering. Anders gezegd, het territorialiteitsbeginsel duidt op de band tussen enerzijds het grondgebied van een staat en anderzijds intreden van het risico, de woonplaats en betaling van prestaties.

Als ieder land aan de hand van territoriale criteria de werkingssfeer van het eigen socialezekerheidsstelsel zou mogen blijven afbakenen, dan zouden problemen ontstaan voor het internationale vrij verkeer van werknemers. Nederland bijvoorbeeld beperkt de verzekering door de AOW tot personen die ingezetenen van Nederland zijn, terwijl Duitsland en België hun stelsel in beginsel beperken tot werknemers. Daardoor zouden, zonder coördinatieregels, personen die in Nederland werken en in Duitsland wonen niet verzekerd zijn,² terwijl in het omgekeerde geval zij in beide landen verzekerd zijn.

Criteria in nationale wetgeving die dienen om het bereik van een nationaal socialezekerheidsstelsel te bepalen worden *grensnormen* genoemd. Grensnormen bepalen tot

- 1 In Nederland is in 1999 de band tussen het verblijf in Nederland en het recht op sociale zekerheid versterkt, althans voor zover internationale regelingen dat toelaten. Dit geschiedde door de Wet beperking export uitkeringen, Wet van 27 mei 1999, *Stb.* 1999, 250. Zie ook G.J. Vonk, 'Eigen land eerst, fort Europa of mondiale plichten?', *SMA* 1999, p. 393.
- 2 In de concrete nationale regelingen zijn er natuurlijk nadere bepalingen en uitzonderingen. Het gaat hier om het mogelijk gebrek aan afstemming.

welke personen en feiten een nationaal rechtsstelsel zich uitstrekt. Een voorbeeld van een grensnorm is dat alle werknemers werkzaam in Nederland zijn verzekerd voor de Nederlandse WW. Een ander voorbeeld van een grensnorm is dat alle ingezetenen van Nederland zijn verzekerd voor de AOW. Deze grensnormen gaan respectievelijk uit van werknemerschap en ingezetenschap. Vanuit het perspectief van een land gezien zijn dit zeker niet alleen technische bepalingen, maar volgen ze uit de principes die het hanteert om solidariteit vorm te geven. Zo kan een land kiezen voor een stelsel met relatief hoge uitkeringen voor mensen die als werknemer werken, terwijl voor andere groepen, zoals zelfstandigen en economisch niet-actieven, aparte of geen regelingen bestaan (het zogenoemd Bismarck-stelsel). Andere landen vinden dergelijk onderscheid minder gewenst en kiezen voor een algemeen stelsel voor alle ingezetenen, maar met uniforme (vrij lage) uitkeringen (Beveridge-stelsel). Vaak zien we ook mengvormen, waarbij voor de ene uitkeringsregeling een werknemersverzekering is gekozen en voor de andere een ingezetenenregeling. Dat zien we ook in Nederland, dat een werknemersverzekering voor werkloosheid heeft en een ingezetenenstelsel voor het risico van ouderdom.

Landen zijn onder het EU-recht vrij om hun stelsels in te richten zoals ze willen, maar de verschillende uitgangspunten kunnen bij grensoverschrijdend verkeer problemen opleveren en Europese coördinatieregels beogen deze te ondervangen. Een land kan afstemmingsproblemen immers niet in zijn eentje oplossen. Kenmerk van grensnormen van het publiekrecht, waartoe het socialezekerheidsrecht behoort, is namelijk dat ze eenzijdig zijn. Dit betekent dat een staat niet kan bepalen dat een bepaalde persoon die niet binnen de grensnormen valt van het eigen stelsel, wél onder een ander stelsel valt. Nederland kan dus niet bepalen dat iemand die geen recht heeft op een Nederlands paspoort, wel een Belgisch paspoort krijgt. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen.

Het gevolg van het feit dat grensnormen in het socialezekerheidsrecht eenzijdig zijn, is dat staten niet door middel van hun eigen nationale recht een bevredigende oplossing kunnen geven als er problemen ontstaan op het terrein van de sociale zekerheid voor migrerende werknemers. Een werknemer kan daardoor onder meerdere rechtsstelsels tegelijkertijd vallen; we noemen dit een *positief wetsconflict*. Een *negatief wetsconflict* is aanwezig indien iemand onder geen enkel rechtsstelsel valt. Aangezien een individuele staat deze problemen niet kan oplossen, is het de taak van een supranationale coördinatieregeling om regelingen te treffen.

Het territorialiteitsbeginsel komt, zoals we hebben gezien, tot uitdrukking in grensnormen. Ook in *zaaknormen* kan het territorialiteitsbeginsel aangetroffen worden. Zaaknormen zijn de voorwaarden en bepalingen van een stelsel die bepalen welke feiten buiten het eigen territorium meetellen. Zaaknormen komen overigens pas aan de orde, nadat door middel van grensnormen vastgesteld is, dat een bepaald rechtsstelsel van toepassing is. Zaaknormen kunnen bijvoorbeeld bepalen welke categorieën migranten gelijk behandeld worden met de onderdanen van een bepaald land. Ze kunnen ook inhouden dat perioden doorgebracht in het buitenland gelijkgesteld worden met perioden vervuld op het eigen grondgebied.

Zaaknormen kunnen, anders dan grensnormen, een tweezijdig karakter hebben, in die zin dat ze verwijzen naar feiten in het buitenland. Zo kunnen bepalingen die andere uitkeringen of inkomsten in mindering brengen op een uitkering ook betrekking hebben op buitenlandse inkomsten of uitkeringen. Ook hierbij kunnen conflicten ontstaan. Indien

Nederland een Duitse arbeidsongeschiktheidsuitkering aftrekt van zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering, en Duitsland trekt van zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering de Nederlandse af, dan houdt de betreffende uitkeringsgerechtigde te weinig over. Op dit terrein is daarom eveneens een supranationale afstemming nodig.

1.3 Wat is coördinatie?

De afstemmingsregels die in de vorige paragraaf zijn besproken worden aangeduid als *coördinatieregels*.

Coördinatieregels zijn voorschriften die gericht zijn op de afstemming van socialezekerheidsstelsels op elkaar en op andere internationale regelingen ter regulering van zaken waaraan transnationale aspecten verbonden zijn, met het oog op de bescherming van de rechten van personen die gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer.

De definitie vermeldt niet alleen de afstemming van nationale coördinatiebepalingen, maar ook afstemming met het internationale socialezekerheidsrecht. Afstemming met internationale verdragen is namelijk nodig, omdat er ook verschillende internationale instrumenten zijn die betrekking hebben op grensoverschrijdend verkeer, zoals verordeningen van de Europese Unie, verdragen van de Raad van Europa, verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie en bilaterale verdragen, zie paragraaf 2.8.

De definitie van de coördinatie heeft met name betekenis omdat ze een afbakening ervan met harmonisatie geeft. Onder harmonisatie wordt verstaan: de som van de internationale voorschriften die tot staten gericht zijn en die tot doel hebben of de verplichting inhouden dat deze staten hun nationale recht in overeenstemming met deze voorschriften brengen.

Coördinatiebepalingen laten de regels van nationale socialezekerheidsstelsels intact, waardoor de verschillen tussen de nationale stelsels blijven bestaan, en zijn dus geen harmonisatieregels. Coördinatiebepalingen hebben soms wel invloed op de vormgeving van nationale stelsels. Zo is in de AOW artikel 6a opgenomen, waarin bepaald is dat ook verzekerd is de persoon van wie de verzekering voortvloeit uit de toepassing van bepalingen van een verdrag.

Daarnaast moeten nationale bepalingen die in strijd zijn met een coördinatiebepaling, bijvoorbeeld als ze luiden dat een bepaalde uitkering niet geëxporteerd wordt, toegepast worden in overeenstemming met een coördinatiebepaling, als die wél export verlangt. De nationale bepaling zelf blijft ongewijzigd, en kan zonder wijziging toegepast worden op personen die niet onder de betreffende coördinatieregeling vallen. Dit is een verschil met harmonisatie, die wel verlangt dat nationale regelgeving aangepast wordt om aan te sluiten bij het harmonisatie-instrument.

Een belangrijk doel van coördinatieregels is dat ze het socialezekerheidsstelsel aanwijzen dat van toepassing is. Ook moeten coördinatieregels er voor zorgen dat perioden in het buitenland meetellen om aan de voorwaarden voor een bepaalde uitkering te voldoen. Ondanks deze regels kan het toch nog voorkomen dat een migrerende werknemer geen recht op uitkering blijkt te hebben in het land dat door de coördinatieregels aangewezen is, terwijl hij dat in het land van herkomst wel zou hebben. Dit kan bijvoorbeeld omdat in dat land een bepaald risico niet verzekerd is, terwijl dat in het land van herkomst wel het geval was. Ook kan het voorkomen dat de werknemer in het land van herkomst recht op een hogere uitkering zou hebben gehad. Deze verschillen worden door coördinatie niet weggenomen, dat zou alleen door harmonisatie kunnen. Coördinatie gaat immers niet zo

ver dat de stelsels van de verschillende lidstaten aangepast, geharmoniseerd, worden. Op dit aspect komen we in latere hoofdstukken, met name hoofdstukken 9 en 10, nog terug, aangezien het Hof van Justitie van de EU in verschillende arresten ingegaan is op de (on)mogelijkheid om met behulp van het verdrag voor personen nadelige gevolgen weg te nemen van het gebruik dat zij hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer.

Verordening 883/2004, het coördinatie-instrument dat van toepassing is binnen de Europese Unie, bevat geen definitie van coördinatie, evenmin als het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Ook het Hof van Justitie heeft tot dusver in zijn jurisprudentie geen omschrijving van deze term gegeven. Wel constateerde het Hof in verschillende arresten dat de coördinatieverordening lidstaten de vrijheid laat om de aard en de omvang van het verstrekkingenpakket van hun nationale stelsel te bepalen.³ Het Hof spreekt in deze arresten over 'de coördinatie die mogelijk gemaakt wordt door [wat nu is] artikel 48 VWEU [dit artikel is de rechtsgrond voor de coördinatieverordening] en de coördinatieverordening'. In sommige arresten heeft het Hof het over 'de thans van kracht zijnde eenvoudige coördinatie'.⁴ Zou het VWEU een verdergaande bevoegdheid voor het maken van coördinatievoorschriften (gaan) bevatten, dan zou de interpretatie van dit begrip kunnen veranderen.

Aan artikel 48 VWEU ontleent het Hof voorts dat de coördinatiebepalingen van de Unie zijn gericht op de bevordering van het vrij verkeer van werknemers. Deze doelstelling is een belangrijk uitgangspunt voor de interpretatie van coördinatie binnen de EU, zoals we in hoofdstuk 3 en volgende zullen zien. Coördinatie in de EU is dus geen technische operatie om te voorkomen dat te veel of geen uitkering wordt betaald, maar het doel is het vrij verkeer te bevorderen. Dit uitgangspunt is van belang bij interpretatiegeschillen over de toepassing van de verordening.

1.4 Wat is harmonisatie?

Onder harmonisatie wordt, zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien, de som van de internationale voorschriften verstaan die tot staten gericht zijn en die de bedoeling hebben of de verplichting inhouden dat deze staten hun nationale recht in overeenstemming met deze voorschriften uitwerken. De mate waarin deze voorschriften verplichtingen inhouden, kan per harmonisatie-instrument verschillen. In de verschillende typen harmonisatievoorschriften kan met het oog hierop de volgende categorisering worden aangebracht:

1. Voorschriften kunnen de vorm van doelstellingen (programma's) hebben.
2. Voorschriften kunnen voorzien in een standaardisatie van sociaalrechtelijke normen; hierbij schrijven ze bepaalde normen of grenswaarden voor waar de nationale normen niet onder mogen komen.
3. Voorschriften kunnen door middel van kadervoorschriften nationale rechtsstelsels op elkaar afstemmen; zulke voorschriften hoeven verschillen tussen nationale stelsels niet uit te sluiten.
4. Voorschriften kunnen de lidstaten tot uniforme bepalingen dwingen.

³ Bijvoorbeeld in zaak 41/84, *Pinna*, *Jur.* 1986, 1.

⁴ Zaak 22/77, *Mura*, *Jur.* 1977, 1699.

Een harmonisatieregeling kan derhalve het gehele socialezekerheidsstelsel betreffen, maar het is ook mogelijk dat ze slechts enkele onderdelen of principes ervan betreft.

Vormen 2 en 3 kunnen aangeduid worden als *minimumharmonisatie* en vorm 4 als *standaardharmonisatie*. Vorm 1 is zo weinig dwingend, dat noch minimum- noch maximumharmonisatie aan de orde is. Minimumharmonisatie houdt in dat in de nationale stelsels bepaalde eensluitende regels worden ingevoerd; staten behouden de mogelijkheid nadere regels met betrekking tot die onderwerpen tot stand te brengen. Bij standaardharmonisatie wordt het nationale recht van de staten uniform geregeld; ze mogen hier niet van afwijken. Bij de vormen 2, 3 en 4 zijn staten verplicht om hun eigen regelingen aan te passen indien die niet overeenkomen met de betreffende internationale voorschriften.

Harmonisatie kan betrekking hebben op verschillende onderdelen van de sociale zekerheid:

- Ze kan leiden tot het vaststellen van minimumnormen.
- Ze kan normen geven om bepaalde onderdelen op elkaar af te stemmen, zoals de gedekte risico's, dekking van verzekerden.
- Ze kan inhouden dat een apart stelsel gecreëerd wordt waar betrokkenen zich bij kunnen aansluiten en dat een gedeelte van de nationale regelingen vervangt.

Als een bepaald terrein geharmoniseerd wordt, dan kan dit ingrijpende gevolgen hebben voor andere terreinen. Zo kan grotere uniformiteit van begrotingsregels van de lidstaten leiden tot grotere verschillen in de nationale socialezekerheidsstelsels, omdat de economieën van de lidstaten nu eenmaal verschillen, evenals andere factoren, zoals de samenstelling van de bevolking.

Vandaar dat het onderscheid tussen *absolute* en *relatieve* harmonisatie van socialezekerheidsstelsels belangrijk is. Bij absolute harmonisatie wordt een eenvormige regeling aan alle stelsels opgelegd. Bij relatieve harmonisatie wordt ernaar gestreefd een regeling zo in te richten dat de interne verhouding tussen de relevante factoren van dat stelsel dezelfde is als bij andere landen.

Een voorbeeld waarin dit verschil te zien is, zijn voorstellen met betrekking tot minimumuitkeringen. Onder een absoluut minimum verstaan wij een uniform prestatieniveau dat zou gelden binnen de hele Gemeenschap. Een voorbeeld is een minimumouderdomspensioen van x euro per maand. Het voordeel van een absoluut minimum is de eenvoud en het rechtstreeks harmoniserend effect ervan; groot nadeel is echter dat een dergelijke benadering geenszins rekening houdt met de grote verscheidenheid van bestaans- en inkomensniveaus die er tussen staten bestaat. Vandaar dat bijvoorbeeld de Internationale arbeidsorganisatie (IAO) in Verdrag 102 uitgaat van relatieve minima. Relatieve minima verbinden het te waarborgen minimumniveau aan plaatselijke factoren, zoals het nationaal of regionaal minimumloonniveau of het gemiddelde loon van geschoolde arbeiders in dat land; de minimumuitkering vormt daar een vast percentage van.

De term 'harmonisatie' wordt in de jurisprudentie van het Hof op het terrein van de sociale zekerheid vooral in negatieve zin gebruikt, namelijk dat de coördinatiebepalingen van het verdrag geen basis geven voor harmonisatie. Ook merkt het Hof op dat sommige obstakels voor het vrij verkeer niet door de coördinatieverordening kunnen worden weggenomen, aangezien ze het gevolg zijn van ontbreken van harmonisatie van nationale socialezekerheidsstelsels.

1.5 Taken van een coördinatieregeling

De doelstelling van coördinatie om socialezekerheidsrechten van migrerende werknemers te beschermen houdt in dat in ieder geval de volgende onderwerpen geregeld moeten worden:

- Bepaald moet worden welke socialezekerheidswetgeving van toepassing is (wetsconflicten moeten voorkomen worden).
- Discriminatie op basis van nationaliteit moet worden verboden.
- Betaling van verworven rechten moet gewaarborgd worden.
- Breuken in de loopbaan als gevolg van het grensoverschrijdend verkeer welke nadelig zijn voor het ontstaan van het recht op uitkering en/of de berekening van de hoogte van de uitkering moeten hersteld worden.

1.5.1 Voorkomen van wetsconflicten

Als een werknemer in een andere staat gaat werken, moet duidelijk zijn welk socialezekerheidsstelsel op hem van toepassing is. Coördinatieregels die de relevante wetgeving ter voorkoming van wetsconflicten aanwijzen, worden *aanwijsregels* genoemd.

Er zijn in theorie verschillende methoden om te regelen welk socialezekerheidsstelsel van toepassing is. Een eerste manier is om werkgevers en werknemers een keuzemogelijkheid te bieden met betrekking tot het stelsel dat van toepassing is. In zo'n systeem hebben de werkgever en werknemer de vrijheid om een bepaald rechtssysteem aan te wijzen dat van toepassing is, terwijl het niet aangewezen recht (van het woon- of werkland) niet van toepassing is. Ook is denkbaar dat partijen het stelsel van een derde land aanwijzen. Zo'n keuzevrijheid bestaat bijvoorbeeld bij privaatrechtelijke overeenkomsten. In een stelsel dat keuzevrijheid biedt, moet wel vastgelegd worden welk stelsel geldt als partijen geen keuze hebben gemaakt.⁵

In een coördinatieregeling voor de sociale zekerheid ligt keuzevrijheid voor werkgever en werknemer minder voor de hand. Een derde partij is immers verantwoordelijk voor de uitgaven voor het socialezekerheidsstelsel waarbij men verzekerd is, te weten de overheid of een uitkeringsfonds. Keuzevrijheid zou daarom op problemen stuiten, met name als de premies voor een stelsel niet kostendekkend zijn.

Een tweede methode is dat partijen geen keuzevrijheid wordt gelaten, maar dat steeds de meest gunstige oplossing wordt gekozen als er twee of meer landen zijn waar een werknemer heeft gewerkt of gewoond. Stel dat iemand tien jaar in land x, tien jaar in land y en twintig jaar in land z heeft gewerkt. Het land waar deze veertig arbeidsjaren tot bijvoorbeeld de hoogste ouderdomsuitkering leiden zou dan gekozen kunnen worden. Bij grote verschillen tussen stelsels zou dan wel een onevenredige belasting ontstaan voor het land met het gunstigste stelsel. Ook zou oneigenlijk gebruik van een regeling mogelijk zijn: een werknemer kan een periode in het land met het gunstigste stelsel doorbrengen, met als enige doel de gunstigste uitkeringsrechten te verkrijgen. Voorts zou het probleem kunnen rijzen dat het niet altijd eenvoudig is te bepalen welk stelsel het gunstigste is. Wat te doen als de arbeidsongeschiktheidsuitkering in land x het beste is en de ouderdomsuitkering in land y?

⁵ Zie voor de regelingen op het terrein van het internationale arbeidsrecht F.J.L. Pennings en S.S.M. Peters (red.), *Europees arbeidsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2021.

De derde methode is dat *dwingend opgelegd* wordt welk stelsel van toepassing is. Deze methode ligt het meest voor de hand bij socialezekerheidscoördinatie, vanwege de gevolgen die keuzevrijheid zou hebben. Ook de coördinatieverordening die geldt binnen de EU kent een dwingend stelsel van aanwijsregels. Dit is in verschillende arresten van het Hof bevestigd, waaronder het *Van Delft*-arrest⁶ (zie hoofdstuk 11). Hierin was de vraag wat het gevolg is als een verzekerde ervan af ziet om gebruik te maken van de voordelen van de verordening, door zich niet in te schrijven bij het bevoegde uitkeringsorgaan. Het Hof overwoog dat dit niet tot gevolg heeft dat de betreffende bepalingen van de verordening niet van toepassing zijn, zodat er geen premies betaald hoeven te worden. Een verplichting om bijdragen te betalen op grond dat recht op prestaties bestaat, ook al worden ze niet effectief verleend, is inherent aan het solidariteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de sociale zekerheid. De solidariteit van een socialezekerheidsstelsel moet, om niet van de essentie van zijn inhoud te worden beroofd, dwingend worden gewaarborgd door alle eronder vallende sociaal verzekerden, aldus het Hof. Om deze redenen is keuzevrijheid dus niet mogelijk, ook niet om eventuele nadelige gevolgen van toepassing van de coördinatieregels, en zelfs eventuele barrières voor het vrij verkeer, te ontlopen.

1.5.2 *Verbod van discriminatie op basis van nationaliteit*

Fundamenteel voor elke coördinatie­regeling is dat migranten werkzaam in een bepaald land op dezelfde wijze behandeld worden als de nationale werknemers van dat land. Vandaar dat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit wel de hoeksteen van coördinatie wordt genoemd. Discriminatie kan worden onderscheiden in directe en indirecte discriminatie.

Met *directe discriminatie* wordt bedoeld dat onderscheid gemaakt wordt op grond van een verboden criterium, i.c. nationaliteit. Van *indirecte discriminatie* is sprake, als een bepaling weliswaar geen verboden criterium bevat, maar in haar uitwerking wel leidt tot een nadelig effect voor bepaalde categorieën personen die met het verboden criterium geïdentificeerd kunnen worden (zoals migrerende werknemers). Omdat bij indirecte discriminatie geen verboden criterium wordt gehanteerd, is deze vorm van discriminatie veel moeilijker aan te tonen dan directe discriminatie.

Woonplaats­eisen zijn een bekend voorbeeld van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit. Een nationale regeling kan bijvoorbeeld bepalen dat uitsluitend de tijdvakken doorgebracht in het eigen land meetellen om te voldoen aan de voorwaarden voor het recht op uitkering. Een ander voorbeeld is dat een uitkering alleen uitbetaald wordt als de betrokken werknemer of zijn gezinsleden in het land wonen waar ze een beroep op uitkering doen.

Omdat het de voorkeur verdient om dergelijke migratie belemmerende eisen direct aan te pakken, en niet via de constructie van indirecte discriminatie, geven coördinatie­regelingen naast het discriminatie­verbod ook specifieke bepalingen om bepaalde belemmeringen, zoals woon­plaats­eisen, aan te pakken. Een ander voorbeeld is een bepaling die verplicht tot export van uitkering. Een weigering om de betreffende uitkering te exporteren hoeft dan niet te worden aangevochten door een beroep op een non-discriminatie­bepaling, maar kan direct worden afgedwongen door een beroep op deze export­bepaling, waarbij

6 Zaak C-345/09, *Jur.* 2010, I-09879.