

Brussel, 22 maart 2018

Advies 2018/06

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

Artikel 110, §1 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Versterking van de sociale bescherming van grensarbeiders

De Minister van Zelfstandigen heeft het Comité gevraagd om zich te buigen over een wetsvoorstel ter verbetering van de sociale bescherming van grensarbeiders die i) de leeftijd van 65 jaar bereiken (of hebben bereikt) en ii) werkloos of arbeidsongeschikt zijn (geworden).

In België eindigt de bescherming in de werkloosheids- en in de arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsverzekering op de leeftijd van 65 jaar. Als de wettelijke pensioenleeftijd in het buitenland hoger is, hebben grensarbeiders op dat moment nog geen recht op een buitenlands pensioen en is hun Belgisch pensioenbedrag vaak (te) laag omdat hun aantal jaren loopbaan in België (te) beperkt is. Tot voor kort konden deze werknemers aanspraak maken op een zogenaamd pensioencomplement, ter aanvulling van hun pensioen. Als gevolg van de afbouw van dit pensioencomplement, lopen deze werknemers - volgens de indieners van het voorstel - echter het risico om op sociaalrechtelijk vlak in een vacuüm te verzeilen.

Om dit probleem in het werknemersstelsel op te lossen, wil het wetsvoorstel grensarbeiders toelaten om (een deel van) hun vervangingsinkomen ten laste van de Belgische sociale zekerheid, te blijven ontvangen tot zij de leeftijd bereiken waarop zij hun buitenlands pensioen kunnen opnemen.

Het Comité neemt kennis van dit wetsvoorstel. Na analyse van de problematiek toont het zich geen voorstander van een eventueel vergelijkbaar voorstel voor zelfstandigen. Het Comité is immers van mening dat de toepassing van de Europese regels inzake de coördinatie van de sociale zekerheid het mogelijk maakt om het probleem te ondervangen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Die bepalen o.m. dat de persoon wiens invaliditeitsuitkering bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd wordt omgezet in een pensioen, maar die nog niet de pensioenleeftijd heeft bereikt die geldt in een ander land aan wiens pensioenwetgeving hij overeenkomstig de Europese verordeningen onderworpen is geweest:

- zijn in het eerste land opgebouwde pensioenrechten zal genieten, en;*
- dit in principe zal kunnen cumuleren met een invaliditeitsuitkering pro rata ten laste van het andere land.*

Het Comité stelt evenwel vast dat niet alle landen voorzien in een arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsverzekering voor zelfstandigen. Voor zover dit niet in strijd is met de verordeningen inzake de coördinatie van de sociale zekerheid, is het dus mogelijk dat de invalide zelfstandige geen aanspraak kan maken op een pro rata uitkering uit een ander land. Het is volgens het Comité niet aan de Belgische wetgever om dergelijke hiaten te ondervangen.

Op vraag van de minister van Zelfstandigen buigt het Comité zich over een wetsvoorstel tot versterking van de sociale bescherming van grensarbeiders. Het voorstel beoogt met name een

betere sociale bescherming van werknemers die i) als grensarbeider actief zijn (of zijn geweest), ii) de leeftijd van 65 jaar bereiken (of hebben bereikt) en iii) werkloos of arbeidsongeschikt worden (of werden). Als gevolg van de hervorming en afbouw van het zogenaamde pensioencomplement, is de sociaalrechtelijke positie van deze groep - volgens de indieners van het voorstel – immers minder gunstig geworden. Aan het Comité werd gevraagd om i) na te gaan of er zich een vergelijkbaar probleem stelt voor zelfstandigen en desgevallend, ii) te bekijken in welke mate het wenselijk zou zijn om ook in het zelfstandigenstelsel maatregelen te nemen om het probleem te ondervangen.

1 Het voorstel

1.1 Context

Overeenkomstig de Europese Verordeningen¹ bouwt men in geval van grensoverschrijdende situaties² pensioenrechten op in het land van tewerkstelling³. Wanneer een persoon in een ander land woont dan het land aan wiens pensioenwetgeving hij onderworpen is, ontvangt deze voor de betrokken tijdvakken een buitenlands pensioen, overeenkomstig de wetgeving van het werkland. Wanneer de onderwerping aan de sociale zekerheid van het werkland wordt voorafgegaan of gevolgd door een onderwerping aan de sociale zekerheid van het woonland, zal de betrokkene voor deze tijdvakken gepresteerd in het woonland een pensioen genieten overeenkomstig de wetgeving van het woonland. Beide pensioenen worden door de betrokkene gecumuleerd.

De Belgische pensioenregeling voor werknemers garandeerde tot voor kort aan grensarbeiders een pensioenbedrag dat minstens overeenstemde met het pensioenbedrag dat de betrokkenen zouden hebben ontvangen wanneer de volledige loopbaan in België zou zijn gepresteerd. Lag het bedrag van het buitenlandse pensioen, in voorkomend geval aangevuld met het pensioen voor de loopbaan jaren gepresteerd in België, lager dan het pensioenbedrag berekend volgens het zogenaamde 'intern recht'⁴, dan werd het verschil bijgepast in de vorm van een pensioencomplement. De pensioenregeling voor zelfstandigen kende dergelijke garantie niet.

¹ Basisverordening (EG) 883/2004 en de toepassingsverordening nr. 987/2009 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels

² Dit kan zowel betrekking hebben op echte grensarbeid (volgens het Europese recht de persoon die minstens eenmaal per week terugkeert naar de woonplaats) als op detachering of op arbeid die gelijktijdig in verschillende landen wordt uitgeoefend.

³ Binnen de Europese Economische Ruimte en in Zwitserland geldt in geval van grensoverschrijdende beroepsactiviteit het zogenaamde werklandprincipe: van toepassing is het sociale zekerheidsstelsel van het land waarin men werkzaam is. De verordeningen bevatten specifieke regels om bij detachering of gelijktijdige arbeid in verschillende landen een socialezekerheidsstelsel aan te duiden.

⁴ In een pensioenberekening volgens intern recht worden zowel de pensioenrechten voor de loopbaan jaren in België als de pensioenrechten voor de buitenlandse loopbaan jaren berekend volgens de Belgische pensioenregels. Voor de buitenlandse loopbaan jaren wordt het werkelijk inkomen vervangen door een forfaitair bedrag.

Met ingang van 1 januari 2015⁵ werd de regeling rond het pensioencomplement hervormd en heeft ze een uitdovend karakter gekregen. Het complement wordt sindsdien enkel nog volgens de oude regeling toegekend aan wie i) vóór 2015 periodes heeft als grensarbeider én ii) de leeftijd van 65 jaar bereikte vóór 1 december 2015 (of op dat moment voldeed aan de voorwaarden om een vervoegd pensioen te krijgen). Aan wie in 2015 niet aan die leeftijdsvoorwaarde voldeed en vóór 2015 loopbaanjaren als grensarbeider presteerde, wordt het complement sindsdien pas toegekend iii) wanneer men de buitenlandse wettelijke pensioenleeftijd bereikt en iv) het buitenlands pensioen betaalbaar is.

1.2 Aanleiding voor het voorgelegde wetsontwerp

Volgens de indieners van het wetsvoorstel doet de hervorming en geleidelijke afschaffing van het pensioencomplement problematische situaties ontstaan. Dit geldt met name voor grensarbeiders die:

- een groot deel van hun loopbaan uitoefenden in een land (bv. Nederland) waar de wettelijke pensioenleeftijd hoger ligt dan in België, én;
- de leeftijd van 65 jaar bereiken of bereikt hebben én;
- werkloos⁶ of (langdurig) arbeidsongeschikt zijn of worden.

Volgens de indieners van het wetsvoorstel dreigen de betrokkenen op het vlak van sociale zekerheid in een vacuüm terecht te komen omdat zij:

- in geval van werkloosheid en (langdurige) ziekte doorgaans geen aanspraak maken op een vervangingsinkomen in het werkland, maar aangewezen zijn op een uitkering ten laste van het Belgische sociale zekerheidstelsel. De regelingen inzake werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en invaliditeit bieden in ons land echter maar dekking tot de leeftijd van 65 jaar.;
- omwille van de hogere pensioenleeftijd in het buurland, op dat moment nog geen aanspraak kunnen maken op hun buitenlands pensioen;
- weliswaar reeds een pensioen kunnen opnemen in België omdat zij de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt, maar daarbij geconfronteerd worden met een (te) laag pensioenbedrag omdat het aantal loopbaanjaren in België (te) beperkt is en er hiervoor niet langer een compensatie voorzien is in de vorm van het pensioencomplement.

1.3 Voorstel voor de werknemers

In de kamer van volksvertegenwoordigers werd enige tijd geleden een voorstel⁷ ingediend om het probleem het hoofd te bieden. Dat wetsvoorstel beoogt de grensarbeider toe te laten om zijn vervangingsinkomen ten laste van het Belgische sociale zekerheidstelsel te blijven genieten tot het ogenblik waarop hij de wettelijke leeftijd bereikt om zijn buitenlands pensioen te genieten.

⁵ Titel 8 van de Programmawet van 19 december 2014.

⁶ Inclusief het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag.

⁷ Wetsvoorstel van 5 juli 2017 tot versterking van de sociale bescherming van grensarbeiders, ingediend in de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers door de heren Stefaan Vercamer, Servais Verherstraeten en Vincent Van Peteghem

Tot dat ogenblik, zou het bedrag van het Belgische wettelijk pensioen in mindering worden gebracht van het vervangingsinkomen.

2 Analyse voor het zelfstandigenstelsel

2.1 Afwezigheid van een pensioencomplement in het pensioenstelsel voor zelfstandigen

In tegenstelling tot het pensioenstelsel voor werknemers, voorziet dat voor zelfstandigen niet in een aanvulling op het pensioen volgens "intern recht" voor grensarbeiders. De hervorming en geleidelijke afbouw van het pensioencomplement voor grensarbeiders, heeft als dusdanig dan ook geen impact op zelfstandigen die in België wonen en loopbaan jaren in één van de buurlanden presteerden.

2.2 Dekking van sociale risico's voor zelfstandigen met een loopbaanverleden in het buitenland

Net zoals voor werknemers is voor zelfstandigen maar tot de leeftijd van 65 jaar een inkomensvervangende uitkering ten laste van het Belgische socialezekerheidsstelsel voorzien in geval de zelfstandige grenswerker arbeidsongeschikt of invalide wordt⁸.

2.3 De coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels in de Europese Economische Ruimte en Zwitserland

Zoals hoger aangegeven (cf. punt 1.1) omvatten de Europese verordeningen inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels aanwijsregels betreffende het toepasselijke socialezekerheidsstelsel voor personen die tijdens hun loopbaan in verschillende landen van de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland⁹ werkzaam zijn (geweest), inclusief grensarbeiders.

Wanneer iemand de wettelijke pensioenleeftijd bereikt in een lidstaat¹⁰ aan wiens sociale zekerheid hij onderworpen is geweest, zonder de pensioenleeftijd te bereiken die geldt in één of meerdere andere landen aan wiens wetgeving hij ook onderworpen is geweest, bepalen de coördinatieregels dat deze persoon :

- zijn pensioen kan genieten in het land waar hij de wettelijke pensioenleeftijd heeft bereikt, en;

⁸ Voor wat betreft het overbruggingsrecht dient opgemerkt dat dit enkel toegankelijk is voor zelfstandigen die in België aan de sociale zekerheid onderworpen zijn. Er wordt met andere woorden voor de toekenning ervan géén rekening gehouden met tijdvakken als zelfstandige, gepresteerd buiten België. Enkel tijdvakken van onderwerping als zelfstandige in België volgens het KB nr. 38 komen in aanmerking.

⁹ De EER is samengesteld uit de EU, IJsland, Noorwegen en Liechtenstein. Op basis van een overeenkomst tussen de EU/EER en Zwitserland, zijn de verordeningen ook van toepassing in Zwitserland.

¹⁰ Omwille van de leesbaarheid worden niet alleen lidstaten van de EU met "lidstaat" aangeduid, maar ook de andere lidstaten van de EER en Zwitserland.

- dit pensioen kan cumuleren met een geproratiseerde¹¹ arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering ten laste van het land of de landen waar hij de pensioenleeftijd nog niet bereikte, en dit tot hij de daar toepasselijke wettelijke pensioenleeftijd bereikt.

2.4 De bescherming tegen arbeidsongeschiktheid in Nederland

Nederland - waarnaar in het kader van de voorliggende problematiek het vaakst verwezen wordt - kent vandaag geen verzekering bij arbeidsongeschiktheid en invaliditeit voor zelfstandigen. De Nederlandse bevoegde diensten zijn daarom van mening dat een persoon die het laatst als zelfstandige verzekerd is geweest, op basis van de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving, geen recht heeft op een pro rata uitkering bij ziekte ; zelfs niet wanneer deze persoon in Nederland of elders aan een werknemersregeling of een algemene regeling onderworpen is geweest.

3 Advies van het Comité

Het Comité neemt kennis van het wetsvoorstel inzake de versterking van de sociale bescherming van werknemers die als grensarbeider actief zijn (geweest).

Het Comité stelt na analyse vast dat de afbouw van het pensioencomplement als dusdanig geen impact heeft op de situatie van personen die in België i) wonen en ii) als zelfstandige pensioenrechten opbouwden en iii) die loopbaan jaren in één van de buurlanden presteerden, omdat de betrokkenen geen aanspraak kunnen/konden maken op een aanvulling op het pensioencomplement voor grensarbeiders.

Het Comité is bovendien van mening dat de toepassing van de Europese regels inzake de coördinatie van sociale zekerheid in principe zou moeten toelaten om – via de toekenning van een uitkering pro rata - de in het wetsontwerp aangehaalde problemen te ondervangen. Het merkt echter op dat de informatie voor de betrokkenen hierover beperkt is en moet worden verbeterd. Zo is het voor een correcte toepassing van de wetgeving van belang dat personen die zich (op een gegeven moment) in een grensoverschrijdende situatie bevinden, ervan op de hoogte zijn dat ze daarvan aangifte moeten doen bij de bevoegde instelling (het RSVZ) en dat ze in geval van ziekte hun ziekenfonds op de hoogte moeten brengen van periodes van verzekering in het buitenland uit het verleden.

Het Comité stelt zich tot slot de vraag of de praktijk van Nederland om aan personen die laatst als zelfstandige verzekerd zijn geweest geen pro rata uitkering toe te kennen bij ziekte, conform de Europese verordening inzake de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels is. Het Comité is in ieder geval van mening dat het niet aan de Belgische wetgever toekomt om – vanuit Belgische oogpunt gezien – hiaten in buitenlandse wetgevingen op te lossen, bijvoorbeeld wanneer een buitenlandse wetgeving niet in een verzekering bij arbeidsongeschiktheid of

¹¹ De pro rata uitkering drukt de verhouding uit tussen de duur van de tijdvakken van verzekering in het betrokken land en de totale duur van alle tijdvakken van verzekering in alle landen samen (landen waar de verordeningen van toepassing zijn).

invaliditeit voorziet. De personen die opteren voor (arbeids)mobilititeit binnen de EER of Zwitserland moeten zich bewust zijn van de voor- en de nadelen daarvan, met inbegrip van een eventuele onderwerping aan een buitenlands sociale zekerheidsstelsel die een meer of minder uitgebreide sociale bescherming biedt dan de Belgische.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 22 maart 2018 :



**Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris**



**Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter**