



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 06.02.2002  
COM(2002) 59 definitief

2002/0039 (CNS)

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN DE RAAD**

**tot uitbreiding van de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen**

(door de Commissie ingediend)

## TOELICHTING

### 1. ALGEMENE TOELICHTING

#### 1.1. Achtergrond

Dit voorstel beoogt de uitbreiding van de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 tot de onderdanen van derde landen. Het vervangt het voorstel van de Commissie van 12 november 1997<sup>1</sup>, dat is ingetrokken. Verordening (EEG) nr. 1408/71<sup>2</sup> regelt de coördinatie op communautair niveau van de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten. Deze verordening is momenteel van toepassing op de communautaire onderdanen en op bepaalde categorieën van onderdanen van derde landen.

Het voorstel van de Commissie van 12 november 1997 had tot doel aan de eis te voldoen van gelijke behandeling van de communautaire onderdanen en de onderdanen van derde landen die legaal in de Gemeenschap verblijven. Het voorstel vereenvoudigde ook de regels door het aantal nationale en internationale instrumenten voor de coördinatie van de socialezekerheidsregelingen voor deze categorie van personen te verminderen, waardoor de administratieve kosten aanzienlijk moeten kunnen worden verminderd. Deze redenen blijven ook nu nog gelden.

De doelstelling van gelijke behandeling is sinds de indiening van dat voorstel door de Commissie bovendien door de communautaire instellingen bevestigd.

Tijdens zijn speciale bijeenkomst in Tampere op 15 en 16 oktober 1999 heeft de Raad herhaaldelijk onderstreept dat moet worden gezorgd voor een eerlijke behandeling van de onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven. Hij verklaarde dat een krachtiger integratiebeleid erop gericht moet zijn hun rechten en verplichtingen te geven die vergelijkbaar zijn met die van de EU-burgers. Dat beleid moet tevens de non-discriminatie in het economische, sociale en culturele leven stimuleren en maatregelen tegen racisme en vreemdelingenhaat ontwikkelen. De Europese Raad heeft ook erkend dat de wettelijke status van de onderdanen van derde landen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten<sup>3</sup>.

De Europese sociale agenda, die bij de conclusies van de Europese Raad van Nice van december 2000 is gevoegd, bevat op zijn beurt een verbintenis tot een krachtiger integratiebeleid ten aanzien van de onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de Unie verblijven.

In zijn resolutie van 27 oktober 1999 spoorde het Europees Parlement aan tot een snelle uitvoering van de beloftes inzake een eerlijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal in de lidstaten verblijven en tot een definitie van hun wettelijke status waaraan

---

<sup>1</sup> PB C 6 van 10.01.1998, blz. 15.

<sup>2</sup> Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, PB L 149 van 5.7.1971, blz. 2. Deze verordening is bijgewerkt door Verordening (EG) nr. 118/97 (PB L 28 van 30.1.1997, blz. 1) en laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1386/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2001 (PB L 187 van 10.7.2001, blz. 1).

<sup>3</sup> Conclusies van het voorzitterschap, punten 18 en 21.

uniforme rechten, zoveel mogelijk in overeenstemming met die van de EU-burgers, zijn verbonden<sup>4</sup>.

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en voortbouwend op de conclusies van de Europese Raad van Tampere heeft de Commissie met name een voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen<sup>5</sup> ingediend, waarvan het tweede deel de voorwaarden vaststelt waaronder de langdurig ingezetenen zich in een andere lidstaat mogen vestigen om er te werken of te studeren, dan wel met andere doeleinden. Dat voorstel impliceert de uitbreiding van de toepassingsfeer van Verordening 1408/71 in het kader van de verbintenis die de Commissie is aangegaan om een wezenlijke integratie te verzekeren van de onderdanen van derde landen die duurzaam op het grondgebied van de lidstaten gevestigd zijn en biedt een gelijke behandeling voor de langdurig ingezetenen inzake sociale bescherming.

De uitbreiding van Verordening (EEG) nr. 1408/71 ondersteunt bovendien de mobiliteit van werknemers. In haar mededeling van 28 juni 2000<sup>6</sup> over een agenda voor het sociaal beleid herinnerde de Commissie eraan dat Verordening (EEG) nr. 1408/71 moest worden uitgebreid tot de onderdanen van derde landen, met name om de mobiliteit van de werknemers te ondersteunen. Met dat doel, en meer in het bijzonder teneinde de bevordering van een nieuwe strategie voor de openheid en de toegankelijkheid van de nieuwe Europese arbeidsmarkten voor iedereen te verzekeren, roept de Commissie er in haar mededeling van 28 februari 2001<sup>7</sup> toe op de mobiliteit eveneens te ondersteunen voor de onderdanen van derde landen.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat in december 2000 in Nice plechtig is afgekondigd door het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie, stelt tot slot een aantal rechten vast die zowel worden toegekend aan de nationale onderdanen van de lidstaten als aan de onderdanen van derde landen die er verblijven.

## **1.2. Keuze van de rechtsgrondslag**

In de Raad is gedebatteerd over de keuze van de rechtsgrondslag voor de uitbreiding van Verordening (EEG) nr. 1408/71 tot de onderdanen van derde landen. Het voorstel van de Commissie van 12 november 1997 greep terug naar de rechtsgrondslag van Verordening (EEG) nr. 1408/71 zelf, met name naar de artikelen 51 en 235, momenteel de artikelen 42 en 308 van het EG-Verdrag.

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en van de nieuwe bepalingen van Titel IV van het Verdrag en in het licht van de recente rechtspraak van het Hof van Justitie (cf. met name het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 11 oktober 2001 in de zaak-Khalil (C-95/99)), was een herziening van de oorspronkelijke rechtsgrondslagen noodzakelijk. Er is gebleken dat artikel 63, lid 4, betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in de Gemeenschap in dit geval een geschikte rechtsgrondslag biedt om de coördinatie van de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten toe te passen op alle onderdanen van derde landen die aan de materiële voorwaarden van Verordening 1408/71 voldoen en die momenteel op grond van hun nationaliteit zijn uitgesloten.

---

<sup>4</sup> PB C 154 van 5 juni 2000, blz. 63.

<sup>5</sup> PB C 240 E van 28 augustus 2001, blz. 79.

<sup>6</sup> COM (2000)379 van 28 juni 2000.

<sup>7</sup> COM(2001)116 van 28 februari 2001.

In zijn conclusies van 3 december 2001 besloot de Raad dat artikel 63, lid 4, van het EG-Verdrag als rechtsgrondslag voor een dergelijke uitbreiding kon worden gebruikt. Hij oordeelde eveneens dat de coördinatie die voor de onderdanen van derde landen geldt hen uniforme rechten moet toekennen, die zoveel mogelijk in overeenstemming zijn met die van de EU-burgers.

De Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 nam nota van het politiek akkoord over de uitbreiding van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels tot onderdanen van derde landen en verzocht de Raad zo spoedig mogelijk de nodige maatregelen te nemen<sup>8</sup>.

In die context acht de Commissie het passend een nieuw voorstel in te dienen met artikel 63, lid 4, EG als rechtsgrondslag. Dit voorstel moet de voortzetting van de werkzaamheden in de Raad en een nieuwe raadpleging van het Europees Parlement mogelijk maken.

Artikel 63, lid 4, is ingevoerd bij het Verdrag van Amsterdam. Het bepaalt dat de Raad de volgende maatregelen aanneemt: «maatregelen waarin de rechten en voorwaarden worden omschreven volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, in andere lidstaten mogen verblijven». De coördinatie van de socialezekerheidsregelingen is onmiskenbaar een element dat nodig is opdat de onderdanen van derde landen werkelijk in een andere lidstaat kunnen verblijven en zich in de Gemeenschap kunnen verplaatsen.

Het voorstel voor een verordening moet worden goedgekeurd volgens de procedure bedoeld in artikel 67 van het Verdrag: de Raad besluit met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie of op initiatief van een lidstaat, na raadpleging van het Europees Parlement. Titel IV van het EG-Verdrag is niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk en Ierland, tenzij deze lidstaten daar anders over beslissen overeenkomstig de wijze die is vastgesteld in het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, dat aan de Verdragen is gehecht. Titel IV is evenmin van toepassing op Denemarken krachtens het Protocol over de positie van Denemarken, dat aan de Verdragen is gehecht.

### **1.3. Subsidiariteit en evenredigheid**

De bevoegdheden van de Europese Gemeenschap moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met artikel 5 van het EG-Verdrag, dat wil zeggen als en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de gevolgen van het overwogen optreden beter op het niveau van de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Dit voorstel voor een verordening beantwoordt aan die criteria.

Een dwingend normatief optreden, in de vorm van een verordening, staat in verhouding tot de nagestreefde doelstelling. De gelijke behandeling op het gebied van de coördinatie van de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten moet namelijk worden gewaarborgd voor de communautaire onderdanen en de onderdanen uit derde landen. Ook dienen de rechtsregels te worden vereenvoudigd en verduidelijkt die op dit gebied gelden voor deze laatste categorie van personen die niet reeds onder de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 vallen. De verordening werd beschouwd als het meest geschikte instrument om deze doelstelling te bereiken.

---

<sup>8</sup> Punt 29 van de conclusies van het voorzitterschap.

## **2. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING**

### **Artikel 1**

Dit artikel past de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 toe op de onderdanen van derde landen die wegens hun nationaliteit niet reeds onder deze verordening vallen krachtens de artikelen 2 en 22bis. Bepaalde categorieën van onderdanen van derde landen vallen namelijk reeds onder de toepassing van de verordening: staatlozen, vluchtelingen en gezinsleden en nagelaten betrekkingen van communautaire onderdanen, zoals de verordening die definieert.

De in deze tekst bedoelde onderdanen van derde landen moeten legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en er bijgevolg beschikken over een tijdelijk of permanent verblijfsrecht. Deze vereiste beantwoordt aan de doelstelling, clandestiene immigratie te voorkomen, die de Commissie permanent nastreeft, in het bijzonder in haar recente mededeling betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie<sup>9</sup>. Om in een tweede lidstaat onder de verordening te vallen, dient de onderdaan van een derde land niet noodzakelijk aan de verblijfsvoorwaarde te voldoen, maar kan hij zich gewoon verplaatsen met inachtneming van de nationale wetgeving inzake de toegang tot en het verblijf in die lidstaat.

De verwijzing naar de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 is dynamisch, zodat de bepalingen van toepassing zijn op de personen die bedoeld zijn in de versie van de verordening die op dat bepaalde ogenblik geldt. De verwijzing houdt dus rekening met mogelijke latere wijzigingen.

### **Artikel 2**

Dit artikel voorziet in overgangsbepalingen ter bescherming van de personen die onder deze verordening vallen. Op die manier moet worden voorkomen dat zij door de inwerkingtreding van de verordening rechten verliezen en moet met name de vaststelling, de hervatting of de herziening van de prestaties mogelijk worden gemaakt.

---

<sup>9</sup> COM(2001)672 van 15.11.2001.

Voorstel voor een

## VERORDENING VAN DE RAAD

**tot uitbreiding van de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 63, lid 4,

Gezien het voorstel van de Commissie<sup>10</sup>,

Gezien het advies van het Europees Parlement<sup>11</sup>,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Tijdens zijn speciale bijeenkomst in Tampere op 15 en 16 oktober 1999 heeft de Raad verklaard dat de Europese Unie moet zorgen voor een eerlijke behandeling van de onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, hun rechten en verplichtingen moet geven die vergelijkbaar zijn met die van de EU-burgers, de non-discriminatie in het economische, sociale en culturele leven moet stimuleren en hun wettelijke status meer in overeenstemming moet brengen met die van de onderdanen van de lidstaten.
- (2) In zijn resolutie van 27 oktober 1999 spoorde het Europees Parlement aan tot een snelle uitvoering van de beloftes inzake een eerlijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal in de lidstaten verblijven en tot een definitie van hun wettelijke status waaraan uniforme rechten, zoveel mogelijk in overeenstemming met die van de EU-burgers, zijn verbonden<sup>12</sup>.
- (3) Ook het Economisch en Sociaal Comité deed een oproep om de gelijke behandeling op sociaal vlak te verwezenlijken tussen de communautaire onderdanen en de onderdanen van derde landen, met name in zijn advies van 26 september 1991 over de rechtspositie van in de Gemeenschap werkzame migranten uit derde landen<sup>13</sup>.
- (4) Artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de Unie de grondrechten eerbiedigt, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele

---

<sup>10</sup> .....

<sup>11</sup> .....

<sup>12</sup> PB C 154 van 5 juni 2000, blz. 63.

<sup>13</sup> PB C 339 van 31.12.1991, blz. 82.

tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

- (5) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend.
- (6) De bevordering van een hoog niveau van sociale bescherming en het verhogen van het levensniveau en de levenskwaliteit in de lidstaten zijn doelstellingen van de Gemeenschap.
- (7) Wat de voorwaarden betreft voor de sociale bescherming van de onderdanen van derde landen, en meer in het bijzonder de socialezekerheidsregeling die op hen van toepassing is, oordeelde de Raad "Werkgelegenheid en sociaal beleid" in zijn conclusies van 3 december 2001 dat de coördinatie die van toepassing is op de onderdanen van derde landen hen uniforme rechten moet toekennen, die zoveel mogelijk in overeenstemming zijn met die van de EU-burgers.
- (8) Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, die de grondslag vormt voor de coördinatie van de socialezekerheidsregelingen van de verschillende lidstaten, is momenteel slechts van toepassing op bepaalde onderdanen van derde landen<sup>14</sup>. Het aantal en de verscheidenheid aan rechtsinstrumenten waarmee wordt geprobeerd de problemen op het gebied van de coördinatie tussen de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten op te lossen waarmee de onderdanen van derde landen in dezelfde situatie als de communautaire onderdanen te maken kunnen hebben, veroorzaken complexe juridische en administratieve situaties. Ze berokkenen zowel de betrokken personen als hun werkgevers en de bevoegde nationale socialezekerheidsinstellingen grote problemen.
- (9) Bijgevolg dienen de coördinatieregels van Verordening (EEG) nr. 1408/71 te worden toegepast op de onderdanen van derde landen die legaal in de Gemeenschap verblijven, die momenteel op grond van hun nationaliteit niet onder de bepalingen van die verordening vallen en die voldoen aan de andere voorwaarden waarin deze verordening voorziet.
- (10) De toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 op deze personen verleent de betrokkenen geen recht op toegang tot, verblijf of vestiging in, noch op toegang tot de arbeidsmarkt in een lidstaat.
- (11) Er dienen overgangsbepalingen te worden goedgekeurd om de personen die onder deze verordening vallen, te beschermen en om te voorkomen dat zij door de inwerkingtreding van de verordening rechten verliezen.

---

<sup>14</sup> Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, PB L 149 van 5.7.1971, blz. 2. Deze verordening is bijgewerkt door Verordening (EG) nr. 118/97 (PB L 28 van 30.1.1997, blz. 1) en laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1386/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2001 (PB L 187 van 10.7.2001, blz. 1).

- (12) Om deze doelstellingen te bereiken, is het noodzakelijk en passend dat de uitbreiding van de toepassings sfeer van de regels voor de coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels berust op een dwingend communautair rechtsinstrument dat rechtstreeks toepasbaar is in alle lidstaten die deze verordening hebben goedgekeurd.
- (13) Aangezien de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang van het overwogen optreden beter op het niveau van de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap maatregelen nemen overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag vastgestelde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in datzelfde artikel vastgestelde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan wat nodig is om deze doelstellingen te bereiken,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

### *Artikel 1*

De bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 zijn van toepassing op de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen, mits ze legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en zich rechtmatig binnen de Gemeenschap verplaatsen.

### *Artikel 2: overgangsbepalingen*

1. Aan deze verordening kan geen enkel recht worden ontleend voor een tijdvak dat aan ...\* voorafgaat.
2. Elk tijdvak van verzekering, alsmede, in voorkomend geval, elk tijdvak van arbeid als werknemer of als zelfstandige of van wonen dat vóór ... krachtens de wetgeving van een lidstaat is vervuld, wordt voor de vaststelling van de aan deze bepaling te ontnemen rechten in aanmerking genomen.
3. Onverminderd het bepaalde in lid 1 ontstaat krachtens deze verordening een recht, zelfs wanneer het tijdstip waarop de gebeurtenis zich voordeed, vóór ... valt.
4. Elke prestatie welke in verband met de nationaliteit van de betrokkene dan wel met diens woonplaats niet is vastgesteld of is opgeschort, wordt op verzoek van de betrokkene vastgesteld of hervat met ingang van ..., mits de eerder vastgestelde rechten niet in de vorm van een afkoopsom zijn vereffend.
5. De rechten van de betrokkenen wier pensioen of rente vóór ... werd vastgesteld, kunnen op hun verzoek, met inachtneming van de bepalingen van deze verordening, worden herzien.
6. Indien het in lid 4 of in lid 5 bedoelde verzoek binnen twee jaar na ... wordt ingediend, worden de aan deze verordening te ontnemen rechten met ingang van die datum verkregen, zonder dat de bepalingen van de wetgeving van enige lidstaat met

---

\* datum van inwerkingtreding van de verordening die op dit voorstel gebaseerd is



betrekking tot het verval of de verjaring van de rechten de betrokkenen kunnen worden tegengeworpen.

7. Indien het in lid 4 of in lid 5 bedoelde verzoek na afloop van de in lid 6 bedoelde termijn wordt ingediend, worden de niet-ervallen of de niet-verjaarde rechten met ingang van de datum waarop het verzoek is ingediend, verkregen onverminderd gunstiger bepalingen in de wetgeving van enige lidstaat.

### *Artikel 3*

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Deze verordening is bindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, op

*Voor de Raad  
De Voorzitter*