

**BENELUX
INTERPARLEMENTAIRE
ASSEMBLEE**

1 december 2018

ANTWOORD

**van het Comité van Ministers
op de aanbeveling 891/2
betreffende de sociale rechten
van de grensarbeiders**

**ASSEMBLÉE
INTERPARLEMENTAIRE
BENELUX**

1^{er} décembre 2018

RÉPONSE

**du Comité de Ministres
à la recommandation 891/2
relative aux droits sociaux
des travailleurs transfrontaliers**

Het Comité van Ministers heeft kennis genomen van de Aanbeveling van uw Assemblée. Deze aanbeveling heeft betrekking op de problematiek van de werkloze grensarbeiders die in België wonen en van wie het recht op een Belgische werkloosheidsuitkering eindigt vanaf hun 65ste jaar, terwijl ze slechts op latere leeftijd (met name vanaf hun 66ste jaar in 2018 en hun 67ste jaar vanaf 2021) aanspraak kunnen maken op een pensioen van Nederland, waar zij voorheen gewerkt hebben.

De beoogde situaties hebben vooral betrekking op Nederland en België. Luxemburg heeft zich bijgevolg voornamelijk uitgesproken over de algemene aspecten en beginselen van de aanbeveling en herinnert er daarbij aan dat de coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels van de lidstaten op Europees niveau wordt geregeld bij Verordening (EG) nr. 883/2004 en vraagstukken in verband met de toepassing van de bepalingen van deze verordening worden besproken en geregeld door de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, die op grond van deze verordening is ingesteld.

Over de inhoud van de aanbeveling betreffende de sociale rechten van de grensarbeiders werden de volgende meer gedetailleerde opmerkingen gemaakt:

— De op het terrein bestaande concrete administratieve, juridische en financiële belemmeringen voor een grensoverschrijdende arbeidsmarkt beter in kaart brengen en ze zoveel als mogelijk wegnemen teneinde het vrij verkeer van personen en werknemers in de Benelux-landen te waarborgen.

Uw Assemblée roept op tot het wegnemen van administratieve, juridische en financiële belemmeringen voor een grensoverschrijdende arbeidsmarkt. Het Nederlandse kabinet ondersteunt dit streven. Dit heeft geresulteerd in een rapport inzake grensoverschrijdende economie en arbeid. Dit rapport is op 30 januari 2017 aan de Nederlandse Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2016/17, 32 851, nr. 34). In het rapport zijn 15 doelen en 40 actiepunten geformuleerd voor informatievoorziening, arbeidsbemiddeling, onderwijs, bereikbaarheid en ondernemerschap. In de loop van 2018 wordt over de voortgang van de uitvoering van de doelen en actiepunten gerapporteerd

Le Comité de Ministres a pris connaissance de la Recommandation de votre Assemblée. Cette recommandation vise la problématique des travailleurs frontaliers au chômage résidant en Belgique, dont le droit aux allocations de chômage belge cesse à l'âge de 65 ans, alors que le droit à la retraite des pays-Bas où ils ont travaillé antérieurement n'est ouvert qu'à un âge plus avancé (à savoir 66 ans en 2018 et 67 ans à partir de 2021).

Les situations envisagées concernent plus particulièrement les Pays-Bas et la Belgique. Le Luxembourg s'est par conséquent principalement prononcé sur les aspects et principes généraux de la recommandation, tout en rappelant que la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale des États membres est réglée au niveau européen par le règlement (CE) n° 883/2004 et que les questions liées à l'application des dispositions de ce règlement sont discutées et réglées par la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale mise en place par ce règlement.

Les commentaires plus détaillés suivants ont été donnés quant au contenu de la recommandation relative aux droits sociaux des travailleurs transfrontaliers:

— Mieux inventorier les entraves administratives juridiques et financières à un marché du travail transfrontalier qui existent sur le terrain et de les lever autant que possible afin de garantir la libre circulation des personnes et des travailleurs dans les pays du Benelux.

Votre Assemblée appelle à l'abolition des frontières administratives, juridiques et financières à la création d'un marché du travail transfrontalier. Le gouvernement néerlandais appuie cette volonté. Ceci a donné lieu à un rapport en matière d'économie et de travail transfrontaliers. Ce rapport a été présenté le 30 janvier 2017 à la Seconde Chambre néerlandaise (Documents parlementaires II 2016/17, 32 851, n° 34). Le rapport formule 15 objectifs et 40 points d'action pour la communication d'informations, le placement, l'enseignement, l'accessibilité et l'esprit d'entreprise. Dans le courant 2018, un rapport sera fait à la Seconde Chambre au sujet de l'état d'avancement de la

aan de Tweede Kamer. Dit is in lijn met de door uw Assemblee in de betrokken aanbeveling geuite wens tot het opheffen van belemmeringen voor een grensoverschrijdende arbeidsmarkt teneinde waarborging te garanderen van vrij verkeer en sociale bescherming van personen en werknemers in de Benelux-landen.

Meer in het algemeen steunt België het idee om de werkgroep Grensarbeiders van het Benelux Secretariaat-Generaal te belasten met het in kaart brengen van de belemmeringen en het vinden van praktische oplossingen.

— De continuïteit van de sociale rechten van de grensarbeiders garanderen en erover waken dat zij steeds de nodige sociale bescherming ontvangen.

België memoreert dat in het verleden al meerdere maatregelen genomen zijn ten behoeve van de grensarbeiders.

— De grensarbeiders zo goed en volledig mogelijk, objectief en op laagdrempelige wijze informeren over de gevolgen van grensarbeid en de gevolgen hiervan op administratief en financieel vlak.

Meer specifiek ten aanzien van de in de aanbeveling opgenomen wens inzake een goede informatievoorziening voor grensarbeiders, geeft Nederland aan dat in Nederland een netwerk van grensinformatiepunten (GIP's) is opgezet. De GIP's opereren onder één website (*www.grensinfopunt.eu*) en doen onder meer via een gezamenlijke applicatie en databank aan kennisdeling. Hiermee wordt voorzien in een zo volledig mogelijke, objectieve en laagdrempelige informatievoorziening. Door middel van de GIP's en de samenwerking in EUREGIO-verband werken betrokken overheidsadministraties intensief samen.

Luxemburg herinnert eraan dat de socialezekerheidsinstellingen en de nationale autoriteiten er in het algemeen op toezien dat sociaal verzekerden in het algemeen en grensarbeiders in het bijzonder zo volledig mogelijk worden geïnformeerd over hun socialezekerheidsrechten.

mise en œuvre des objectifs et points d'action. Ceci est conforme au souhait exprimé par le parlement Benelux, dans la recommandation y afférente, d'abolir les obstacles au marché du travail transfrontalier en vue de garantir la libre circulation et la protection sociale des personnes et travailleurs au sein des pays Benelux.

De manière plus générale, la Belgique appuie l'idée de pouvoir confier cette mission d'inventorisation et de recherche de solutions pratiques au groupe de travail "travailleurs frontaliers" du Secrétariat-Général du Benelux.

— Garantir la continuité des droits sociaux des travailleurs frontaliers et de veiller à ce que ces derniers bénéficient toujours de la protection sociale requise.

La Belgique rappelle que plusieurs mesures ont déjà été prises par le passé dans l'intérêt des travailleurs frontaliers.

— Informer les travailleurs frontaliers aussi bien et aussi complètement que possible, objectivement et de manière accessible, sur les conséquences du travail frontalier et leurs effets sur le plan administratif et financier.

En ce qui concerne le souhait repris dans la recommandation relatif à une bonne communication des informations pour les travailleurs frontaliers, les Pays-Bas renvoient à la création d'un réseau de points d'information frontaliers (PIF) aux Pays-Bas. Les PIF sont regroupés au sein d'un seul site (*www.grensinfopunt.eu*) et se livrent principalement à des activités de partage des connaissances par le biais d'une application et d'une banque de données communes. De cette manière, ces différents points d'information fournissent une information aussi complète, objective et accessible que possible. Par l'intermédiaire des PIF et de la coopération dans le cadre EUREGIO, les pouvoirs publics concernés coopèrent de manière intensive.

Le Luxembourg rappelle que les institutions de sécurité sociale et les autorités nationales veillent de manière générale à fournir aux assurés sociaux en général et aux travailleurs frontaliers en particulier les informations les plus complètes possibles sur leurs droits de sécurité sociale.

België geeft aan dat de informatievoorziening ten behoeve van grensarbeiders concretere invulling krijgt via de informatiebrochures en de portal voor grensarbeiders (www.startpuntgrensarbeiders.benelux.int) die bij het Benelux Secretariaat-Generaal zijn ontwikkeld.

— De betrokken overheidsadministraties in de Benelux-landen aanzetten tot meer soepelheid in hun contacten met de grensarbeiders zodat zij niet het slachtoffer worden van administratieve belemmeringen waaraan zij geen schuld hebben en hun sociale rechten worden gevrijwaard.

België benadrukt dat op dit vlak in verschillende landen belangrijke inspanningen worden geleverd en dat dit een duurzame trend is.

Naar de mening van Luxemburg spreekt het voor zich dat socialezekerheidsrechten wettelijk zijn vastgesteld en niet kunnen worden verleend buiten de bij wet vastgestelde voorwaarden.

— De betrokken overheidsadministraties in de Benelux-landen aanzetten tot meer administratieve vereenvoudiging en uitwisseling van gegevens over de door de grensarbeiders opgebouwde sociale rechten, bij voorkeur op elektronische wijze.

De Nederlandse overheid verwacht dat met de ingebruikname van het *Electronic Exchange of Social Security Information* (EESSI) de uitwisseling van informatie tussen socialezekerheidsorganen in de Europese Unie vereenvoudigd en vergemakkelijkt wordt. Met het nieuwe systeem wordt de komende jaren een geleidelijke overgang gerealiseerd van een gegevensuitwisseling op papier naar een elektronische uitwisseling.

België en Luxemburg verwijzen ook naar de intensieve werkzaamheden van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, die vanaf juli 2019 operationele elektronische uitwisselingen in de EU mogelijk moeten maken via het EESSI-systeem (*Electronic Exchange of Social Security Information*).

— Op korte termijn, in afwachting van een wijziging van de Europese regelgeving, voorzien in een

La Belgique précise que la mise à disposition d'informations à destination des travailleurs frontaliers est approfondie via les brochures d'information et le portail travailleurs frontaliers (www.startpuntgrensarbeiders.benelux.int), développés au sein du Secrétariat-Général du Benelux.

— Inciter les administrations publiques concernées des pays du Benelux à faire preuve de davantage de souplesse dans leur contact avec les travailleurs frontaliers afin que ceux-ci ne subissent pas les conséquences d'entraves administratives dont ils ne sont nullement responsables et que leurs droits sociaux soient préservés.

La Belgique insiste sur le fait que d'importants efforts sont désormais consentis en la matière dans divers pays, et qu'il s'agit d'une tendance durable.

Selon le Luxembourg, il va de soi que les droits de sécurité sociale sont légalement définis et ne sauraient être accordés en-dehors des conditions définies par la loi.

— Inciter les administrations publiques concernées des pays du Benelux à davantage simplifier les procédures administratives et à intensifier l'échange d'informations au sujet des droits sociaux constitués par les travailleurs frontaliers, de préférence de manière électronique.

Avec la mise en service du "*Electronic Exchange of Social Security Information*" (EESSI), les pouvoirs publics néerlandais s'attendent à ce que les échanges entre organismes de sécurité sociale de l'Union européenne deviennent plus simples et plus accessibles. Dans les années à venir, ce nouveau système permettra de réaliser une transition progressive de l'échange de données papier vers un échange électronique.

La Belgique et le Luxembourg font eux aussi référence au travail intense mené par la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, devant permettre des échanges électroniques opérationnels dans l'Union européenne en juillet 2019 via le système EESSI (*Electronic exchange of social security information*).

— A court terme, en attendant une modification de la réglementation européenne, de prévoir une

“overbruggingsuitkering”, die deels uit een pensioen en deels uit een werkloosheidsuitkering bestaat, teneinde de continuïteit van de sociale rechten van grensarbeiders te allen tijde te garanderen.

Het Nederlandse kabinet wenst eraan te herinneren dat het betrokken beleidsterrein, de coördinatie van socialezekerheidstelsels (Verordening (EG) nr. 883/2004), grotendeels Europees is gereguleerd en momenteel onderwerp van bespreking is in het verband van de EPSCO Raad en het Europees Parlement. Het kabinet wil de bespreking in dit verband afwachten. Nederland wil echter wel opmerken dat de vergrijzing en toenemende levensverwachting langer doorwerken en een verhoging van de AOW-leeftijd mogelijk én noodzakelijk maken. De verhoging van de AOW-leeftijd is nu reeds een aantal jaren gaande en bekend. Er is daarmee voldoende tijd geweest voor de betrokken burgers om daarvoor zelf voorbereidingen te treffen. Dit geldt zowel voor mensen in een grensoverschrijdende situatie als voor mensen in een situatie zonder grensoverschrijdende aspecten.

Voor België is het concrete voorstel van een soort overbruggingsuitkering niet de beste piste, aangezien dit een ambigue en hybride werkwijze zou zijn, met een deel van een pensioenuitkering in Nederland, en een deel van een werkloosheidsuitkering in België, waarbij beide uitkeringen in strijd zijn met de voor die uitkeringen geldende principes in elk land (Nederland geen pensioen vóór 67 en België geen werkloosheidsuitkering na 65). Bovendien zouden daarbij vragen kunnen rijzen aangaande de hoogte van die gedeeltelijke uitkeringen, de cumuleerbaarheid onder elkaar en met eventuele andere sociale zekerheidsuitkeringen. Anderzijds moet het totale verlies van sociale rechten in die concrete situatie natuurlijk vermeden worden. In afwachting van een regeling op Europees niveau werkt België daarom momenteel aan een ontwerp van koninklijk besluit waarbij de leeftijdsgrens voor werkloosheidsuitkeringen in België zou verhoogd worden voor grensarbeiders woonachtig in Nederland, werkend in België, die nog niet in aanmerking komen voor het Nederlands wettelijk pensioen.

“allocation de transition”, constituée en partie d’une pension et en partie d’une allocation de chômage, afin de garantir à tout moment la continuité des droits sociaux des travailleurs frontaliers.

Le gouvernement néerlandais souhaite rappeler que le domaine d’action concerné, la coordination des régimes de sécurité sociale (Règlement UE 883/2004), est en grande partie régi au niveau européen et fait actuellement l’objet de discussions dans le cadre du Conseil EPSCO et du Parlement européen. Le gouvernement souhaite attendre la fin des discussions y afférentes. Toutefois, les Pays-Bas souhaitent faire remarquer que le vieillissement de la population et l’augmentation de l’espérance de vie rendent l’allongement de la carrière et la hausse de l’âge de la pension possibles, voire nécessaires. En effet, l’augmentation de l’âge du départ à la retraite représente une réalité depuis quelques années. Par conséquent, les citoyens ont eu suffisamment de temps pour s’y préparer. Cette situation s’applique tant aux personnes qui se trouvent dans un contexte transfrontalier que pour les personnes qui ne sont pas concernées par les aspects transfrontaliers.

Pour la Belgique, la proposition concrète d’une sorte d’allocation de transition n’est pas la bonne piste, étant donné que ce serait une méthode ambiguë et hybride, avec une fraction d’une allocation de pension aux Pays-Bas et une fraction d’une allocation de chômage en Belgique, ces deux allocations étant en contradiction avec les principes applicables pour ces allocations (aux Pays-Bas, pas de pension avant 67 ans et en Belgique pas d’allocation de chômage après 65 ans). En outre, des questions pourraient surgir au sujet du montant de ces allocations partielles, de la possibilité de les cumuler l’une avec l’autre et avec d’autres allocations de sécurité sociale éventuelles. D’autre part, il convient d’éviter naturellement la perte totale de droits sociaux dans cette situation concrète. En attendant un règlement au niveau européen, la Belgique prépare dès lors actuellement un projet d’arrêté royal qui relèverait la limite d’âge pour les allocations de chômage en Belgique pour les travailleurs frontaliers qui résident aux Pays-Bas et travaillent en Belgique et qui ne sont pas encore admissibles à la pension légale néerlandaise.

— De piste onderzoeken waarbij België en Nederland een bilateraal akkoord sluiten, op basis van de afwijkingsmogelijkheid voorzien in artikel 16 van Verordening (EG) nr. 883/2004, zodat voortaan het werkland verantwoordelijk wordt voor de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen, op voorwaarde dat de grensarbeider gedurende de 12 maanden voorafgaand aan de werkloosheid in het werkland heeft gewerkt. Daarbij zouden grensarbeiders die in België wonen maar in Nederland werken voortaan dus een Nederlandse werkloosheidsuitkering ontvangen bij ontslag. Die uitkering blijft namelijk doorlopen tot aan de Nederlandse AOW-leeftijd. Omgekeerd zouden grensarbeiders die in Nederland wonen maar in België werken, voortaan een Belgische werkloosheidsuitkering ontvangen bij ontslag. Op die manier wordt de continuïteit van de sociale rechten voor de grensarbeiders hersteld.

Het verzoek van uw Assemblee ten aanzien van een onderzoek naar de mogelijkheid van een bilateraal akkoord tussen België en Nederland waarbij het werkland verantwoordelijk wordt voor de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen, kan eveneens niet op de steun van Nederland rekenen. Momenteel wordt in Europees verband gesproken over de wijziging van Verordening (EG) nr. 883/2004. Deze voorstellen komen erop neer dat wanneer tenminste 12 maanden is gewerkt in een EU-lidstaat, het laatste werkland bevoegd is om de werkloosheidsuitkering uit te betalen. Bij een werkverleden korter dan 12 maanden blijft het woonland bevoegd. De Europese Commissie laat hiermee het principe los dat het woonland de uitkering betaalt. Het kabinet stelt zich in Raadsverband kritisch op ten aanzien van een dergelijke wijziging. Effectieve handhaving op re-integratie, informatie- en inspanningsverplichtingen door de betalende instantie wordt lastiger wanneer betrokkene in een andere EU-lidstaat woont.

België is voorstander van de in de aanbeveling uiteengezette aanpak, die aansluit bij de aan de gang zijnde hervorming van de EU-verordening waarbij het werkland bevoegd zou worden. België

— Explorer la piste de la conclusion par la Belgique et les Pays-Bas d'un accord bilatéral sur la base de la possibilité de dérogation prévue à l'article 16 du Règlement (CE) n° 883/2004, de sorte que le pays de travail serait désormais responsable de la liquidation des allocations de chômage, à condition que le travailleur frontalier y ait travaillé pendant 12 mois préalablement à la survenance de la situation de chômage. Les travailleurs frontaliers qui habitent en Belgique mais travaillent aux Pays-Bas bénéficieraient donc désormais d'une allocation de chômage néerlandaise en cas de licenciement. Le paiement se poursuivrait bien entendu jusqu'à l'âge où l'intéressé entre en ligne de compte pour l'assurance AOW néerlandaise. Inversement, les travailleurs frontaliers qui résident aux Pays-Bas mais travaillent en Belgique toucheraient désormais une indemnité de chômage belge en cas de licenciement. La continuité des droits sociaux des travailleurs frontaliers s'en trouverait ainsi rétablie.

La demande de votre Assemblée relative à l'examen d'une possibilité d'accord bilatéral entre la Belgique et les Pays-Bas, dans le cadre duquel le pays du travail serait chargé du paiement des allocations de chômage, n'est pas non plus soutenue par les Pays-Bas. À l'heure actuelle, la modification du Règlement UE 883/2004 fait l'objet de discussions au niveau européen. Les propositions en question stipulent qu'en cas de travail pendant une durée de 12 mois dans un État membre de l'Union européenne, le dernier pays de travail est compétent pour le paiement des allocations de chômage. Lorsque la période de travail est inférieure à 12 mois, le pays de résidence demeure compétent. En adoptant cette approche, la Commission européenne abandonne le principe selon lequel le pays de résidence paie l'allocation. Dans le cadre du Conseil, le gouvernement adopte une position plutôt critique à l'égard d'un tel changement. En effet, pour les organismes de paiement, il deviendra plus difficile de contrôler efficacement la réintégration, ainsi que les obligations en matière d'information et d'efforts lorsque l'intéressé habite dans un autre État membre de l'UE.

La Belgique est favorable à l'approche exposée dans la recommandation, qui concorde avec la réforme en cours du règlement UE, qui rendrait le pays de travail compétent. La Belgique est à la

staat ter beschikking van Nederland om besprekingen aan te gaan om gezamenlijk te zoeken naar de meest geschikte en correcte oplossing vanuit Europees juridisch oogpunt.

Aangezien deze aanbeveling betrekking heeft op specifieke situaties in België en Nederland heeft Luxemburg in dit stadium geen commentaar op dit punt willen leveren.

— Op lange termijn, binnen de Europese Unie een voortrekkersrol spelen met betrekking tot het vrij verkeer van personen en werknemers, en te ijveren voor een aanpassing van de Europese regelgeving.

Uw Assemblee vraagt voorts onder meer aandacht voor het op de lange termijn innemen van een voortrekkersrol binnen de Europese Unie met betrekking tot het vrij verkeer van personen en werknemers. Het Nederlandse kabinet hecht grote waarde aan het vrij verkeer van personen en werknemers en onderneemt hiertoe verschillende initiatieven. Zo is bijvoorbeeld, in samenspraak met het Benelux Secretariaat-Generaal, de opdracht verstrekt aan het Centraal Bureau van de Statistiek om het Benelux Secretariaat-Generaal te ondersteunen bij het initiatief om een publicatie te maken die grensarbeid in kaart brengt voor de binnen- en buitengrenzen van de Benelux. Artikel 13.1 uit de betrokken aanbeveling stelt dat de betrokken autoriteiten ernaar streven om zodanige arbeidsmarktinformatie en -gegevens te verschaffen dat tussen gebieden aan beide zijden van de grens tot grensoverschrijdend werkgelegenheidsbeleid gekomen kan worden. Met de publicatie kan op een constructieve wijze een bijdrage geleverd worden om de Aanbeveling van het Benelux Comité van Ministers inzake grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit (2014) te concretiseren. De publicatie sluit tevens aan bij de geest van de recent verschenen Mededeling van de Europese Commissie over het stimuleren van groei en cohesie in de grensregio's van de Europese Unie en vervult daarmee een voortrekkersrol omdat zij het overzicht inzake de arbeidsmarktsituatie van de Benelux verbetert.

disposition des Pays-Bas pour engager des discussions afin de rechercher ensemble la solution la plus adéquate et la plus correcte d'un point de vue juridique européen.

Le contenu de cette recommandation portant sur des situations spécifiques à la Belgique et aux Pays-Bas, le Luxembourg n'a pas souhaité se prononcer à ce stade sur ce point.

— A long terme, dans le cadre de l'Union européenne, de jouer un rôle précurseur en matière de libre circulation des personnes et des travailleurs et de tendre vers un aménagement de la réglementation européenne.

Votre Assemblée demande d'accorder l'attention nécessaire à l'adoption, dans une perspective de long terme, d'un rôle de précurseur au sein de l'Union européenne dans le cadre de la libre circulation des personnes et des travailleurs. Le gouvernement néerlandais attache une grande importance à la libre circulation des personnes et des travailleurs et a lancé plusieurs initiatives à cet effet. Ainsi, par exemple, en concertation avec le Secrétariat général Benelux, une mission a été confiée au "Centraal Bureau van de Statistiek" en vue d'épauler le Secrétariat général Benelux dans l'initiative visant à réaliser une publication qui cartographie le travail frontalier pour les frontières intérieures et extérieures du Benelux. L'article 13.1 de la recommandation concernée stipule: "Les autorités concernées s'efforcent de fournir des informations et des données sur le marché de l'emploi de manière à pouvoir créer, entre des territoires de part et d'autre de la frontière, une politique transfrontalière du marché de l'emploi". Cette publication permet de fournir une contribution constructive en vue de concrétiser la recommandation du Comité de Ministres Benelux concernant la mobilité transfrontalière des travailleurs (2014). De plus, cette publication s'inscrit dans l'esprit de la communication récente de la Commission européenne relative à la promotion de la croissance et de la cohésion dans les régions frontalières de l'Union européenne et joue ainsi un rôle de précurseur étant donné qu'elle améliore la vue d'ensemble sur la situation du marché du travail Benelux.