Stuk **1970** (2003-2004) – Nr. 2

V L A A M S P A R L E M E N T

Zitting 2003-2004

16 maart 2004

VOORSTEL VAN DECREET

– van mevrouw Ria Van Den Heuvel en de heren Koen Helsen, Jan Van Duppen en Jan Roegiers en mevrouw Sonja Becq –

houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering

ADVIES

van de Raad van State

Zie :

1970 (2003-2004)

– Nr. 1 : Voorstel van decreet

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.539/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 9 februari 2004 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering" (Parl. St., Vl. Parl., 2003-04, nr. 1970/1), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 2 maart 2004, 9 maart 2004 en 16 maart 2004, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

36.539/3

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van het Vlaams Parlement, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde voorstel beoogt in het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering een artikel 1*bis* in te voegen, luidend als volgt:

> "De bepalingen van dit decreet zijn van toepassing onverminderd de toepassing van de Europese regelgeving en de internationale verdragen."

Zoals in de toelichting wordt uiteengezet, wensen de indieners met het voorstel tegemoet te komen aan een aantal bezwaren die de Europese Commissie bij ingebrekestelling van 17 december 2002 heeft opgeworpen. Een door de Vlaamse regering opgestelde expertencommissie heeft die bezwaren onderzocht, en daarover een verslag aan de regering bezorgd. Dat verslag is op 9 december 2003 toegelicht door mevrouw Van Rompaey, voorzitster van de expertencommissie, in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen van het Vlaams Parlement; uit het verslag van de vergadering blijkt dat het voorgestelde artikel 1*bis* door de expertencommissie is gesuggereerd [(1)].

Op 19 februari 2003 is door de Europese Commissie een tweede ingebrekestelling gestuurd, ditmaal met bezwaren afgeleid uit het recht op het vrij verkeer van goederen en het vrij verrichten van diensten. Die bezwaren hadden voornamelijk betrekking op de tekst van het decreet van 30 maart 1999 vóór de wijziging bij het decreet

---

(1) Verslag over de gedachtewisseling met de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen, Parl. St., Vl. Parl., 2003-04, nr. 2001/1, inz. pp. 5 en 10.

van 20 december 2002. Aan de expertencommissie was geen advies gevraagd over de tweede reeks bezwaren, en het voor advies voorgelegde voorstel is ook niet bedoeld om daarop een antwoord te geven [2].

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. De verenigbaarheid van het voorstel met het Europees Gemeenschapsrecht

3. In haar ingebrekestelling van 17 december 2002 werpt de Europese Commissie in essentie twee gebreken op.

In de eerste plaats zou het decreet van 30 maart 1999 niet stroken met 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. Meer bepaald wordt aan het decreet verweten dat het enkel van toepassing is op personen die in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wonen, terwijl volgens verordening (EEG) nr. 1408/71 een regeling inzake sociale zekerheid, waartoe de zorgverzekering volgens de Commissie behoort, ten aanzien van personen die in één lidstaat wonen en in een andere lidstaat werken, van toepassing is op de personen die in de betrokken staat werken, en niet van toepassing is op de personen die in de betrokken staat alleen maar wonen.

Voorts wordt aan het decreet verweten dat het strijdig zou zijn met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit ten aanzien van de sociale zekerheid, meer bepaald wat betreft de onderdanen van Turkije, Algerije, Tunesië en Marokko. De bedoelde staten hebben immers met de Europese Gemeenschap een associatieverdrag gesloten, waarin het bedoelde verbod is overeengekomen.

---

(2) De Raad van State spreekt zich in het voorliggende advies evenmin uit over de tweede reeks bezwaren. Hij onderzoekt dus niet in hoeverre de wijziging bij het decreet van 20 december 2002 die bezwaren heeft weggenomen.

4. De Raad van State stelt vast dat de indieners van het voorstel de juistheid van de opvattingen van de Europese Commissie niet betwisten.

Zelf acht de Raad het ook niet nodig om nader op de gegrondheid van de bezwaren van de Commissie in te gaan. Het toezicht op de naleving van het Europees Gemeenschapsrecht is in de eerste plaats een zaak van de Commissie.

Er kan dus uitgegaan worden van de noodzaak om het decreet van 30 maart 1999 aan de bezwaren van de Europese Commissie aan te passen.

5. Het voorgestelde artikel 1*bis* is bedoeld om aan die bezwaren van de Europese Commissie tegemoet te komen

De indieners opteren ervoor om het decreet niet fundamenteel te herzien. Dit wordt door de Europese Commissie ook niet vereist. In haar ingebrekestelling wijst zij erop dat, wat het eerste bezwaar betreft (de strijdigheid met verordening (EEG) nr. 1408/71), andere lidstaten, die eveneens een zorgverzekering kennen, zich ertoe beperkt hebben hun desbetreffende stelsels aan te passen, "om deze stelsels ook open te stellen voor die personen die niet wonen op het grondgebied van (de) betrokken lidstaat maar er wel werken en niet op te leggen aan personen die op het grondgebied van (de) betrokken lidstaat wonen maar werken op het grondgebied van een andere lidstaat, en om te vermijden dat de betaling van uitkeringen afhankelijk wordt gesteld van een woonplaatsvereiste in (de) betrokken lidstaat". Er hoeft dus niet afgestapt te worden van het beginsel van het woonplaatsvereiste, mits in een aanpassing in hoger genoemde zin wordt voorzien voor de personen die in een andere staat werken dan die waarin zij wonen.

Zoals het voorgestelde artikel 1*bis* is geredigeerd, kan het echter bezwaarlijk voldoening schenken.

Een bepaling die enkel bevestigt dat een decreet van toepassing is, "onverminderd de toepassing van de Europese regelgeving en de internationale verdragen", voegt niets toe aan de bestaande rechtsorde. Het is immers duidelijk dat, op grond van een algemeen beginsel van Belgisch grondwettelijk recht, het Europees

Gemeenschapsrecht en de internationale verdragen van toepassing zijn in de Belgische rechtsorde, en zelfs dat ze, in geval van strijdigheid met het interne recht, daarop voorrang hebben.

Mede in het licht van het beginsel van de rechtszekerheid zou de voorgestelde bepaling vervangen moeten worden door een bepaling die precies aangeeft op welke punten van de algemene bepalingen van het decreet wordt afgeweken ten voordele van een regeling die de concretisering inhoudt van de relevante bepalingen van verordening (EEG) nr. 1408/71 en van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

Er zou m.a.w. bepaald moeten worden:

- in het licht van verordening (EEG) nr. 1408/71: dat personen die werken in een andere lidstaat van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Europese Economische Ruimte, en waarvoor dienvolgens, op grond van verordening (EEG) nr. 1408/71, het socialezekerheidsstelsel van die andere staat van toepassing is, niet onder toepassing vallen van het decreet van 30 maart 1999; dat personen die wonen in een andere staat als hiervóór genoemd, maar die werken in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, en die dienvolgens, op grond van verordening (EEG) nr. 1408/71, onder de toepassing vallen van het Belgische socialezekerheidsstelsel, ook onder de toepassing van het decreet vallen;

- in het licht van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit: dat de regularisatie bedoeld in artikel 5, tweede en derde lid, van het decreet openstaat, niet enkel voor Belgen en onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie, maar ook voor onderdanen van een andere staat die partij is bij de Europese Economische Ruimte, alsmede voor onderdanen van een staat die met de Europese Gemeenschap een associatieovereenkomst heeft gesloten, waarbij wordt voorzien in een verbod van discriminatie, inzake sociale zekerheid, op grond van nationaliteit.

6. Er dient opgemerkt te worden dat, om tegemoet te komen aan de (eerste reeks) bezwaren van de Europese Commissie, geen verdere aanpassingen nodig zijn. De bepalingen van het Europees Gemeenschapsrecht i.v.m. het vrij verkeer van personen zijn in beginsel immers niet van toepassing op rechtsverhoudingen die tot de interne sfeer van een bepaalde lidstaat beperkt zijn. Uit het Europees Gemeenschapsrecht kan dan ook geen verplichting worden afgeleid om te bepalen dat personen die in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wonen, doch elders in België werken, buiten de toepassing van het decreet van 30 maart 1999 vallen, noch om te bepalen dat personen die werken in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad onder de toepassing van het decreet vallen, ook als ze elders in België wonen.

B. Noodzaak van een verdere wijziging van het decreet van 30 maart 1999, op grond van dwingende bepalingen van intern recht ?

a. De federale bevoegdheid inzake sociale zekerheid

7. Zoals blijkt uit de arresten van het Arbitragehof van 13 maart 2001, nr. 33/2001, en 22 januari 2003, nr. 8/2003, valt het decreet van 30 maart 1999 onder de aangelegenheid van de bijstand aan personen, welke bij artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in haar geheel aan de gemeenschappen is toevertrouwd, onder voorbehoud van een aantal uitzonderingen die terzake niet relevant zijn [3]. In het eerstgenoemde arrest heeft het Arbitragehof bovendien uitdrukkelijk overwogen dat de Vlaamse Gemeenschap, door de zorgverzekering als een bijzondere vorm van bijstand te organiseren, los van het door de federale overheid georganiseerde stelsel van sociale zekerheid, zich niet de bevoegdheid heeft toegeëigend die artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet terzake aan de federale overheid voorbehoudt [4].

---

[3] Arbitragehof, 13 maart 2001, nr. 33/2001, overw. B.3.1 tot B.3.5; Arbitragehof, 22 januari 2003, nr. 8/2003, overw. B.7.

[4] Arbitragehof, 13 maart 2001, nr. 33/2001, overw. B.3.9.3.

De kwalificatie van de zorgverzekering als een tak van de "sociale zekerheid", in de zin van verordening (EEG) nr. 1408/71 [5], heeft niet tot gevolg dat de zorgverzekering voortaan ook geacht moet worden te behoren tot de "sociale zekerheid", in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het begrip "sociale zekerheid" in de verordening wordt op een autonome wijze geïnterpreteerd, d.w.z. onafhankelijk van de interpretatie die dat begrip in de interne rechtsordes van de onderscheiden lidstaten heeft. Omgekeerd heeft de Europese interpretatie van het begrip "sociale zekerheid" geen gevolgen voor de nationale interpretaties van datzelfde begrip.

Het voorgaande wordt trouwens uitdrukkelijk door de Europese Commissie bevestigd, in haar ingebrekestelling van 17 december 2002. Na gewezen te hebben op de rechtspraak van het Hof van Justitie i.v.m. het begrip "sociale zekerheid", in de zin van de verordening, merkt de Commissie op:

> "Uit deze jurisprudentie valt verder af te leiden dat wanneer een prestatie wordt beschouwd als vallend onder de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71, dat niet van invloed is op de eventuele kwalificatie ervan in de interne rechtsorde van een lidstaat. Niets belet immers dat in de interne rechtsorde van de betrokken lidstaat deze prestatie niet als behorend tot de nationale zekerheid wordt aangemerkt."

De aanpassingen van het decreet van 30 maart 1999 aan het Europees Gemeenschapsrecht hebben dus niet tot gevolg dat de Vlaamse Gemeenschap haar bevoegdheid inzake de bijstand aan personen zou overschrijden.

b. <u>Vrij verkeer van personen binnen de Belgische economische unie</u>

8. De voorschriften vervat in verordening (EEG) nr. 1408/71 zijn bedoeld om het vrij verkeer van personen, in de zin van het Europees Gemeenschapsrecht, te

---

(5) Het is de Europese Commissie die in haar ingebrekestelling van 17 december 2002 ervan uitgaat dat de vergoedingen uitgekeerd op grond van het decreet van 30 maart 1999 beschouwd moeten worden als "prestaties bij ziekte", in de zin van artikel 4, lid 1, onder a), van verordening (EEG) nr. 1408/71.

waarborgen [6]. De bezwaren van de Europese Commissie i.v.m. die verordening doen dan ook de vraag rijzen of er geen gelijkaardige bezwaren rijzen vanuit het oogpunt van het vrij verkeer van personen binnen België. Die vraag is uitdrukkelijk gesteld in een afwijkende mening van twee leden van de hiervóór genoemde expertencommissie.

Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de gewesten in economische aangelegenheden hun bevoegdheden uitoefenen "met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen". Zoals blijkt uit o.m. de rechtspraak van het Arbitragehof, drukt die bepaling een beginsel uit dat niet enkel op de gewesten van toepassing is, maar ook op de gemeenschappen. Ook voor de gemeenschappen geldt artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet dus als een bevoegdheidsbeperkende bepaling [7].

9. Toegepast op het decreet van 30 maart 1999, komt de vraag erop neer of geen afbreuk wordt gedaan aan het vrij verkeer van personen, doordat de door de Vlaamse Gemeenschap georganiseerde zorgverzekering enkel van toepassing is op de personen die hun woonplaats hebben in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, niet op de personen die hun woonplaats hebben elders in België.

9.1. Voor het beantwoorden van die vraag, dient rekening te worden gehouden met het feit dat verordening (EEG) nr. 1408/71 slechts een relatief beperkte draagwijdte heeft: het beoogt enkel het vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen te bevorderen door het tot stand brengen van een coördinatie van nationale wetgevingen. Het is meer bepaald de bedoeling dat een migrerende werknemer of zelfstandige in beginsel aan één en slechts één socialezekerheidsstelsel wordt onderworpen [8].

---

(6) Zie de eerste overweging in de aanhef van de verordening.

(7) Arbitragehof, 26 mei 1999, nr. 53/99, overw. B.6.3. Zie ook Arbitragehof, 25 november 1999, nr. 124/99, overw. B.5.2; Arbitragehof, 13 maart 2001, nr. 33/2001, overw. B.3.9.2.

(8) Zie de achtste overweging in de aanhef van de verordening.

Het vermijden van een samenloop van diverse regelingen wordt in de intern-Belgische rechtsorde gerealiseerd door het stelsel van exclusieve bevoegdheden van de staat, de gemeenschappen en de gewesten, ook wat de territoriale bevoegdheid betreft. Nog afgezien van het gebruikte criterium (woonplaats- of werkplaatscriterium), wordt binnen België dus het specifieke doel bereikt dat ook door de verordening, binnen de Europese rechtsorde, beoogd wordt.

9.2. Rest dan nog de vraag of het gebruik van het woonplaatscriterium op zich een beperking inhoudt van het vrij verkeer van personen.

In dit verband kan er niet van uitgegaan worden dat het vrij verkeer van personen noodzakelijk inhoudt dat een regeling die behoort tot de "sociale zekerheid", in de ruime, Europese zin van het woord, moet uitgaan van het werkplaatscriterium. Het vrij verkeer van personen kan integendeel ook op andere manieren gewaarborgd worden dan door het hanteren van een criterium gebaseerd op de plaats van tewerkstelling. De Raad van State meent in dit verband te mogen verwijzen naar de volgende overwegingen uit de aanhef van verordening (EEG) nr. 1408/71:

> "Overwegende dat de gelijke behandeling van alle werknemers die op het grondgebied van een lidstaat werken het best gegarandeerd wordt door, als algemene regel, de wetgeving van de lidstaat op het grondgebied waarvan de persoon zijn beroepswerkzaamheden als loontrekkende of zelfstandige uitoefent als toepasbare wetgeving aan te wijzen;
>
> Overwegende dat er in specifieke situaties die een ander aanknopingscriterium rechtvaardigen, van deze algemene regel kan worden afgeweken."

Uit deze overwegingen blijkt dat, ter bevordering van het vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen binnen de Europese Unie, het criterium van het werkplaatsvereiste i.v.m. de coördinatie van socialezekerheidsregelingen weliswaar beschouwd wordt als het algemeen geldende criterium, maar dit criterium geenszins in alle gevallen dwingend en automatisch uit het beginsel van het vrij verkeer van personen voortvloeit. Voor het vrij verkeer van personen binnen de Belgische economische unie is dit niet anders.

De conclusie lijkt dan ook te zijn dat er geen dwingende reden is om, ter wille van de vereisten die voortvloeien uit het feit dat het Belgische staatsbestel berust op een economische unie, het woonplaatscriterium te vervangen door een werkplaatscriterium.

C. Gelijke behandeling van Belgen en onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie

10. De voorgestelde wijziging van het decreet van 30 maart 1999 zal tot gevolg hebben dat er een verschil in behandeling zal ontstaan tussen twee categorieën van personen die in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad werken: terwijl de personen die wonen in een andere lidstaat van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Europese Economische Ruimte onder de toepassing van het decreet zullen vallen, zullen de personen die elders in België wonen, buiten het toepassingsgebied van het decreet blijven.

De vraag rijst of dat verschil in behandeling de toets aan de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, gehuldigd in o.m. de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, kan doorstaan.

Te dezen moet in de eerste plaats vastgesteld worden dat de voorkeursbehandeling van de internationale migranten voortvloeit uit een verplichting die krachtens het Europees Gemeenschapsrecht op de decreetgever rust, en waaraan deze zich niet kan onttrekken [(9)]. Een dergelijke verplichting verantwoordt dat, voor de categorie

---

(9) De Vlaamse overheid is gebonden door de bepalingen van verordening (EEG) nr. 1408/71. De situatie is dus verschillend van die waarbij een bepaling van internationaal recht geen verplichting oplegt, maar de betrokken staten enkel toestaat om al dan niet gebruik te maken van een bepaalde mogelijkheid. Vgl., a contrario, Arbitragehof, 20 september 2001, nr. 110/2001, overw. B.3.6: "Nu de uitsluiting waarin (richtlijn 94/19/EG) voorziet facultatief is, is de wijze waarop de wetgever al dan niet gebruik maakt van die mogelijkheid niet noodzakelijk verantwoord in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet."

van personen die het voordeel van de Europese regelgeving genieten, wordt voorzien in een afwijking van de algemeen geldende regeling [10].

Voorts blijkt het woonplaatscriterium, gelet op het stelsel van exclusieve bevoegdheden binnen de Belgische rechtsorde, ook een adequaat criterium te zijn om de zorgverzekering te situeren in het taalgebied waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is. De zorgverzekering, als een vorm van bijstand aan personen, strekt er immers toe om niet-medische hulp- en dienstverlening te verstrekken aan personen met een verminderd vermogen tot zelfzorg. De bedoelde hulp- en dienstverlening worden in de regel verstrekt in de woonplaats van de betrokkene.

Er lijkt dan ook geen strijdigheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te ontstaan, indien het decreet van 30 maart 1999 wordt aangepast overeenkomstig de bedoeling van de indieners van het voorstel.

---

(10) Vgl., i.v.m. het verschil in behandeling tussen EU-onderdanen en onderdanen van andere lidstaten, E.H.R.M., 18 februari 1991, Moustaquim t. België, Publ. Court, reeks A, vol. 193, p. 20, § 49.

36.539/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT