



GRENSOVERSCHRIJDEND WERKEN

Vakblad over werken en wonen over de grens

Nummer 62 april 2024

Kan een instantie een reeds gebruikte A1-verklaring voor sociale zekerheid intrekken?

Auteur: **Daida Hadzic**
EMA Head of Quality, KPMG Meijburg & Co (hadzic.daida@kpmg.com)

Socialezekerheidskosten en -prestaties verschillen aanzienlijk van land tot land. Als bewijs van socialezekerheidsdekking moeten werkgevers en werknemers die de grenzen van de EER, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk overschrijden, een geldige A1-verklaring bij zich dragen. Een instantie die een A1-verklaring afgeeft, kan deze te allen tijde en met onmiddellijke ingang intrekken zonder eerst een dialoogprocedure te hoeven starten met het land dat volgens hen aansprakelijk moet zijn voor de sociale zekerheid, aldus het Hof van Justitie voor de Europese Unie (HvJEU).

Achtergrond

In een A1-verklaring wordt vastgelegd in welk land de werkgevers- en werknemerspremies voor de sociale zekerheid moeten worden betaald. Bovendien staat in de A1-verklaring welk land bevoegd is voor ziekteprestaties en gezondheidszorg, gezinsbijslagen, ouderschapsuitkeringen, beroepsletsels en -ziekten en sociale pensioenen en werkloosheidsuitkeringen.

Zoals hierboven beschreven heeft een A1-verklaring uitgebreide rechtsgevolgen. In de A1-verklaring staat enerzijds waar de socialezekerheidspremies moeten worden betaald, waarmee vrijstelling wordt verleend van de premieplicht in andere EU-landen, en anderzijds de dekking op grond waarvan aanspraak kan worden gemaakt op socialezekerheidsprestaties. Dit betekent ook dat de A1-verklaringen niet alleen relevant zijn voor de huidige werksituatie, maar ook op latere leeftijd, bijvoorbeeld bij het bepalen van het recht op een werkloosheidsuitkering of sociaal pensioen.

Het wettelijk vermoeden in de Europese socialezekerheidsregels¹ is dat een werknemer onder de sociale zekerheid valt in het land waar op dat moment arbeid wordt verricht, tenzij de werknemer onder één van de uitzonderingen valt die dekking in het land van herkomst toestaan. Als bewijs/documentatie van dekking in het land van herkomst wanneer men in het buitenland werkt, moet men een geldige A1-verklaring bij zich dragen.

Wat gebeurt er echter als de werksituatie anders blijkt te zijn dan verwacht, maar de A1-verklaring al is afgegeven? Is de verklaring dan nog geldig? Kan een A1-verklaring met terugwerkende kracht worden ingetrokken/geannuleerd? Zo ja, leidt de intrekking/annulering van de A1-verklaring tot een specifieke administratieve procedure?

Intrekking/annulering van een A1-verklaring

A1-verklaringen worden afgegeven op grond van wettelijke bepalingen die allemaal voor elke grensoverschrijdende werksituatie andere eisen stellen. De verschillende voorwaarden voor de A1-verklaring hebben betrekking op de

werkgever, de werknemer en hun arbeidsregeling. Gedurende de gehele looptijd van de verklaring moet aan de relevante voorwaarden voor de A1-verklaring worden voldaan.

Hoewel wordt aangemoedigd om een A1-verklaring zo snel mogelijk aan te vragen, bevatten de wettelijke bepalingen in de Europese socialezekerheidsregels geen deadlines voor het aanvragen ervan. Socialezekerheidsrechten vloeien namelijk voort uit de wettelijke bepalingen en niet uit het tijdstip waarop een verklaring wordt afgegeven waarin de toepassing van die wettelijke bepaling wordt gedocumenteerd.

Maar wat gebeurt er als er een A1-verklaring wordt afgegeven en op een gegeven moment tijdens de geldigheidsduur de werksituatie verandert of anders blijkt te zijn dan aanvankelijk gedacht?

Het HvJEU heeft in 2017 en 2018² opmerkenswaardige arresten gewezen waarin het heeft verduidelijkt dat A1-verklaringen alleen kunnen worden ingetrokken door het land dat de verklaringen heeft afgegeven, tenzij de verklaringen op frauduleuze wijze zijn verkregen.

In beginsel betekent dit dat, ook als blijkt dat er geen rechtsgrondslag is voor de afgifte van de A1-verklaring, deze verklaring geldig is zolang de autoriteiten in het land van afgifte de afgegeven A1-verklaring niet intrekken/annuleren. Het ontvangende land moet in dat geval de afgegeven verklaring respecteren en naleven door de werkgever en de werknemer vrij te stellen van de plaatselijke socialezekerheidsverplichtingen.

Waarom zou een autoriteit terughoudend zijn om een A1-verklaring (met terugwerkende kracht) in te trekken, wanneer wordt vastgesteld dat er überhaupt geen recht op bestond?

Aangenomen kan worden dat het uitgevende land in veel gevallen van ten onrechte afgegeven A1-verklaringen terughoudend zal zijn om de verklaring met terugwerkende kracht in te trekken, omdat het de administratieve last van correcties met terugwerkende kracht wil voorkomen. Bij correcties met terugwerkende kracht moeten betaalde premies worden terugbetaald, wat ingewikkeld en soms zelfs niet mogelijk is, en de instantie moet de betaalde socialezekerheidsprestaties herzien om vast te stellen of de begunstigden de prestaties moeten terugbetalen of vergoeden, wat ook heel omslachtig kan zijn. Wanneer wordt vastgesteld dat een A1-verklaring ten onrechte is afgegeven, zullen de instanties daarom in sommige gevallen geneigd zijn om de socialezekerheidsdekking alleen voor de toekomst te wijzigen en niet met terugwerkende kracht.

Europese zaken

In de zaak *A-Rosa Flussschiff GmbH*³ had een autoriteit bij vergissing A1-verklaringen afgegeven aan een grote groep werknemers, maar weigerde zij deze met terugwerkende

kracht in te trekken. Het HvJEU bepaalde dat de verklaringen moesten worden geaccepteerd, als het land van afgifte deze niet zou intrekken.

Kort daarna oordeelde het HvJEU echter in de zaak *Altun e.a.*⁴ dat een land een in een ander land afgegeven A1-verklaring kan weigeren, als het kan aantonen dat de verklaring op frauduleuze wijze is verkregen. In dit geval slaagde de autoriteit erin te bewijzen dat afgegeven A1-verklaringen op frauduleuze wijze waren verkregen volgens hun eigen frauderegels. Het HvJEU oordeelde dat het ontvangende land de afgegeven A1-verklaringen dan ook buiten beschouwing kon laten en van de werkgever en werknemers mocht verlangen dat zij hun socialezekerheidswetgeving zouden naleven.

Er is geen algemeen geldende definitie voor wanneer een A1-verklaring als een op frauduleuze wijze verkregen verklaring wordt beschouwd. De drempel voor wanneer iets als fraude wordt aangemerkt, zal daarom van land tot land zal verschillen.

Beide hierboven beschreven zaken betreffen een situatie waarin de geldigheid van de A1-verklaring door een autoriteit in een ander land wordt betwist. Het beginsel van loyale samenwerking verplicht landen ertoe om na te gaan onder welke voorwaarden zij A1-verklaringen hebben afgegeven, wanneer een andere autoriteit daarom verzoekt.

Wat moet er gebeuren als een A1-verklaring niet wordt betwist, maar de autoriteit van afgifte de verklaring heroverweegt en besluit deze in te trekken/te annuleren? Pas onlangs heeft het HvJEU zich kunnen buigen over de situatie waarin de autoriteit die een A1-verklaring heeft afgegeven, uit eigen beweging besloot deze in te trekken/te annuleren.

In de zaak *ZUS v TE*⁵ heroverwoog de autoriteit ambtshalve of aan de voorwaarden voor een afgegeven A1-verklaring was voldaan. De autoriteit stelde vast dat de persoon niet voldeed aan de voorwaarden voor socialezekerheidsdekking in het land van herkomst en besloot de A1-verklaring onmiddellijk in te trekken.

De vraag die aan het HvJEU werd voorgelegd, was of een dergelijke intrekking van de A1-verklaring onmiddellijk kan plaatsvinden of dat de autoriteit zich er eerst van moet vergewissen dat de werkgever en de werknemer zijn aangesloten bij de sociale zekerheid in het gastland. Het Hof antwoordde dat er geen rechtsgrondslag is die het land dat een A1-verklaring heeft afgegeven, ertoe verbindt een specifieke procedure te volgen, wanneer het een verklaring ambtshalve wenst in te trekken. Hoewel het Hof geen specifieke eisen stelt aan een dialoogprocedure, moet worden geconcludeerd dat het beginsel van loyale samenwerking ook van toepassing is in een situatie waarin de autoriteit van afgifte heeft besloten een A1-verklaring ambtshalve in te trekken. Zij moet wel het ontvangende land laten weten dat haar A1-verklaring wordt ingetrokken.

A1-verklaring niet beschikbaar

Een ontbrekende schakel in de discussie over de bindende werking van A1-verklaringen is een situatie waarin er nog

geen A1-verklaring is afgegeven. *Als er geen A1-verklaring is, betekent dat dan dat het gastland automatisch aanspraak kan maken op dekking van het eigen socialezekerheidsstelsel?* In een woord: nee! En dan gaat het in bovenstaande vraag vooral om het woord “automatisch”. Als er geen A1-verklaring beschikbaar is, kan een autoriteit geen enkele “automatische” aanname doen.

Dit idee van “automatische” toepassing van de sociale zekerheid in het gastland, als er (nog) geen verklaring is afgegeven, is zo'n twintig jaar geleden behandeld door het EVA-hof⁶. In de zaak *Tsomakas Athanasios and Other*⁷ heeft het EVA-hof vastgesteld dat louter het ontbreken van documentatie voor sociale zekerheid niet mag leiden tot de automatische conclusie van de autoriteit in het gastland dat de wetgeving van het gastland van toepassing is. Een dergelijke conclusie moet worden ondersteund in de relevante socialezekerheidsregels.

Het HvJEU lijkt zich in deze conclusie te kunnen vinden. In de zaak *INAIL en INPS*⁸ concludeerde het HvJEU dat de autoriteit in het gastland de socialezekerheidswetgeving van het gastland kon toepassen op werknemers die geen geldige verklaringen voor socialezekerheidsdekking bij zich hadden. Dit was geen automatisch proces, maar een beoordeling van de relevante omstandigheden waaruit voortvloeide dat werknemers onder de sociale zekerheid in het gastland vielen.

Samenvatting

Een A1-verklaring heeft uitgebreide rechtsgevolgen. De verklaring bepaalt waar de socialezekerheidspremies moeten worden betaald, en verleent daarmee vrijstelling van de premieplicht in andere landen. Daarnaast documenteert de A1-verklaring de dekking voor een breed spectrum aan socialezekerheidsprestaties.

Een A1-verklaring is dus niet alleen relevant voor huidige grensoverschrijdende werksituaties, maar ook op latere leeftijd, bijvoorbeeld bij het vaststellen van de aanspraak op een werkloosheidsuitkering en een sociaal pensioen.

De autoriteit van afgifte kan een A1-verklaring met onmiddellijke ingang intrekken/annuleren, wanneer dit ambtshalve gebeurt. In een dergelijke situatie is de autoriteit niet verplicht om zich ervan te vergewissen dat de werkgever en werknemer aangesloten zijn bij de sociale zekerheid in het gastland, voordat zij de verklaring intrekt/annuleert.

Wanneer de geldigheid van de A1-verklaring wordt betwist door het ontvangende land, moet het land van afgifte de zaak beoordelen en beslissen of het de afgegeven verklaring wil intrekken/annuleren.

Als het ontvangende land kan bewijzen dat de A1-verklaring op frauduleuze wijze is verkregen, kan het land weigeren de afgegeven verklaring te accepteren. In alle andere gevallen moet het ontvangende land de afgegeven A1-verklaring accepteren, zelfs als zij ten onrechte is afgegeven. Wanneer er geen A1-verklaring beschikbaar is, mag het ontvangende land niet automatisch zijn eigen sociale



zekerheid op werkgever en werknemer toepassen. De toepassing van de sociale zekerheid in het ontvangende land moet berusten op relevante wettelijke bepalingen in het Europese socialezekerheidsrecht. Dit betekent dat, wanneer er geen A1-verklaring is afgegeven, de autoriteit in het ontvangende land de feiten en omstandigheden moet beoordelen om te bepalen van welk land de sociale zekerheid van toepassing is.

1 Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en het afgegeven certificaat tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 987/2009 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. De regels gelden voor de EU-27-lidstaten, Noorwegen, Zwitserland, IJsland en Liechtenstein.

- 2 Zaak C-620/15, A-Rosa Flussschiff GmbH; zaak C-359/16, Altun e.a.
- 3 Zaak C-620/15, A-Rosa Flussschiff GmbH.
- 4 zaak C-359/16, Altun e.a.
- 5 Zaak C-422/22, ZUS/TE.
- 6 EVA staat voor Europese Vrijhandelsassociatie, die bestaat uit Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland. Het EVA-Hof komt overeen met het HvJEU in zaken die betrekking hebben op EER-EVA-staten. De uitspraak van het EVA-hof is niet bindend voor de EU-lidstaten, maar er kan, indien relevant, wel rekening mee worden gehouden of als leidraad naar worden verwezen.
- 7 Zaak E-3/04 Tsomakas Athanasios e.a.
- 8 Zaak C-33/21, INAIL en INPS.