952/3

BENELUX INTERPARLEMENTAIRE ASSEMBLEE

12 juni 2026

ANTWOORD

van het Benelux Comité van Ministers op de aanbeveling met betrekking tot grensoverschrijdend telewerk in de Beneluxlanden (doc. 952/2)

ASSEMBLÉE INTERPARLEMENTAIRE BENELUX

12 juin 2026

RÉPONSE

du Comité de Ministres Benelux à la recommandation relative au télétravail transfrontalier dans les pays du Benelux (doc. 952/2)

Het Comité van Ministers is ingenomen met het initiatief van de Benelux Interparlementaire Assemblee betreffende grensoverschrijdend telewerk, om de totstandkoming van een meer geharmoniseerd kader rond dit zowel essentieel als actueel thema te bevorderen. Dit initiatief weerspiegelt een gedeelde wens om de economische en sociale integratie in onze Benelux Unie te versterken, rekening houdend met de nieuwe realiteiten van de arbeidsmarkt. Elke maatregel die gericht is op het vereenvoudigen van praktische, bilaterale of interne regels en het verminderen van de administratieve lasten, zowel voor overheden als voor bedrijven en werknemers, lijkt niet alleen relevant maar ook kaderstellend voor toekomstige ontwikkelingen in de manieren van werken.

De drie regeringen erkennen dat grensoverschrijdend telewerken een duurzame ontwikkeling in de arbeidswereld is, die kan bijdragen aan het concurrentievermogen, de aantrekkelijkheid en de levenskwaliteit in de grensregio's. Het is daarom legitiem en nuttig om gezamenlijk na te denken over middelen om de ontwikkeling ervan te faciliteren, met inachtneming van de nationale en internationale wettelijke kaders. De Luxemburgse regering heeft dit thema overigens opgenomen in haar coalitieprogramma 2023-2028, met als doel de belasting- en socialezekerheidsvoorwaarden te verbeteren om telewerk aan te moedigen, met name voor grensarbeiders.

Een harmonisatie van de fiscale en sociale wetgeving zou immers gunstig zijn voor werkgevers en grensoverschrijdende werknemers. Er moeten echter aanzienlijke juridische hindernissen worden genomen, niet in de laatste plaats vanwege de verschillende rechtsgrondslagen die voor deze gebieden gelden. Volgens België zal het moeilijk, zo niet onmogelijk, zijn om de belastingwetgeving en de wetgeving inzake de coördinatie van de sociale zekerheid ((CE) nrs. 883/2004 en 987/2009) op elkaar af te stemmen, aangezien de twee heffingen zeer verschillende toepassingsgebieden en doelen hebben. Volgens de Belgische fiscus vereist het vinden van een oplossing voor grensoverschrijdend telewerken overigens geen harmonisatie of synchronisatie van de socialezekerheids- en belastingwetgeving.

Le Comité de Ministres tient à saluer l'initiative prise par l'Assemblée interparlementaire Benelux concernant la question du télétravail transfrontalier dans le but de promouvoir un cadre plus harmonisé dans ce domaine, un sujet essentiel et d'actualité. Cette initiative témoigne d'une volonté commune de renforcer l'intégration économique et sociale dans notre Union Benelux, en tenant compte des nouvelles réalités du marché du travail. Toute mesure visant à simplifier les règles pratiques, bilatérales ou internes et à réduire les charges administratives, tant pour les administrations que pour les entreprises et les salariés, semble non seulement pertinente mais aussi nécessaire pour accompagner l'évolution des modes de travail.

Les trois gouvernements reconnaissent que le télétravail transfrontalier représente une évolution durable du monde du travail, qui peut contribuer à la compétitivité, à l'attractivité et à la qualité de vie dans les régions frontalières. Il est donc légitime et utile de poursuivre une réflexion commune sur les moyens d'en faciliter le déploiement, dans le respect des cadres juridiques nationaux et internationaux. Le gouvernement luxembourgeois a d'ailleurs inscrit cette thématique dans son programme de coalition 2023-2028, avec pour objectif d'améliorer les conditions fiscales et de sécurité sociale afin de favoriser le recours au télétravail, notamment pour les travailleurs frontaliers.

Une harmonisation des législations fiscales et sociales serait en effet bénéfique pour les employeurs et travailleurs frontaliers. Celle-ci se heurte cependant à des obstacles juridiques importants, notamment en raison des bases légales distinctes qui régissent ces domaines. Selon la Belgique, une synchronisation entre les législations fiscale et de coordination de sécurité sociale ((CE) n^{os} 883/2004 et 987/2009) sera difficile à réaliser, voire impossible, les deux prélèvements ayant des champs d'application et des finalités fort différentes. Pour l'administration fiscale belge, la recherche d'une solution en faveur du télétravail frontalier ne nécessite d'ailleurs pas une harmonisation ou synchronisation des législations en matière de sécurité sociale et de fiscalité.

Dat belet niet dat de oprichting van een Benelux-werkgroep zinvol zou kunnen zijn via de coördinerende functie ervan voor de drie landen, al was het maar om bepaalde denksporen te verkennen, uiteraard rekening houdend met de bestaande wettelijke beperkingen. België is bijvoorbeeld van mening dat een haalbaarheidsstudie naar de invoering van een "*one-stop-shop*" in de woonstaat in combinatie met een compensatiesysteem (macro-economisch of via een beperkte bronbelasting in de staat van de werkgever) zeker een interessant initiatief zou zijn.

Meer in het algemeen is het vermeldenswaard dat de kwestie van grensoverschrijdend telewerk ook in breder internationaal verband op het niveau van de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) en van de Europese Unie (EU) wordt besproken.

Op fiscaal vlak is het belangrijk voor ogen te houden dat al bilaterale belastingovereenkomsten zijn ondertekend tussen buurlanden, die een de minimis drempel van vierendertig dagen omvatten. Hoewel de initiatieven van het Benelux-Parlement op het gebied van belastingharmonisatie lovenswaardig zijn, stuiten ze evenwel op het gebrek aan een formele bevoegdheid van de Benelux Unie op dit gebied en op de diversiteit van de bestaande bilaterale belastingovereenkomsten.

Nederland en Luxemburg steunen een geleidelijke aanpak via bilaterale besprekingen en in breder internationaal verband (OESO, EU).

Voor Luxemburg lijkt het vooral van essentieel belang het werk binnen de werkgroep nr. 1 van de OESO en binnen de bevoegde instellingen van de Europese Unie voort te zetten om het fiscale kader en de socialezekerheidsregels voor grensoverschrijdend telewerk uit te breiden, te synchroniseren en te standaardiseren. Nederland stelt op zijn beurt voor om een thuiswerkmaatregel gericht op grenswerkers op te nemen in de bilaterale belastingverdragen met buurlanden. Een voorbeeld van een dergelijke regeling is een drempelregeling waarbij een bepaald aantal dagen thuisgewerkt kan worden zonder verschuiving van het heffingsrecht naar de woonstaat. Voor België

Il n'empêche que la mise en place d'un groupe de travail Benelux pourrait s'avérer judicieuse par le biais de son action de coordination au niveau des trois pays, ne fut-ce que pour explorer certaines pistes de réflexion, tout en gardant bien entendu à l'esprit les limites juridiques existantes. À titre d'exemple, la Belgique estime qu'une étude de faisabilité sur la mise en place d'un « *one stop-shop* » dans l'État de la résidence en combinaison avec un système de compensation (qu'elle soit macro-économique ou réalisée par une retenue à la source limitée dans l'État de l'employeur) serait certainement une initiative intéressante.

D'une manière plus générale, il convient encore de mentionner que la question du télétravail transfrontalier est aussi débattue dans un contexte international plus large au niveau de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne (UE).

En matière fiscale, il importe d'avoir à l'esprit que des accords bilatéraux fiscaux ont déjà été conclus entre pays voisins, incluant une règle de seuil de minimis de trente-quatre jours. Si les initiatives du Parlement Benelux en matière d'harmonisation fiscale sont louables, elles se heurtent toutefois à l'absence de compétence formelle de l'Union Benelux en ce domaine et à la diversité des accords bilatéraux fiscaux existants.

Les Pays-Bas et le Luxembourg soutiennent une approche progressive par le biais de discussions bilatérales et dans les enceintes internationales compétentes (OCDE, UE).

Pour le Luxembourg, il parait notamment essentiel de poursuivre les travaux au sein du groupe de travail n° 1 de l'OCDE et dans les instances compétentes de l'Union européenne, afin d'élargir, de synchroniser et d'uniformiser le cadre fiscal et les règles de la sécurité sociale du télétravail transfrontalier. De leur côté, les Pays-Bas proposent d'inclure une mesure de travail à domicile pour les travailleurs frontaliers dans les conventions fiscales bilatérales conclues avec les pays voisins. Il s'agirait par exemple d'un seuil permettant de travailler à domicile un certain nombre de jours sans que le droit d'imposition ne soit transféré à l'État de résidence. Pour la Belgique, l'introduction d'une

betekent de invoering van een drempelregeling een budgettaire derving die het voorwerp moet zijn van een financiële compensatie waarover moet worden onderhandeld tussen de twee staten die een overeenkomst afsluiten, ten gunste van de staat die afstand doet van een deel van zijn heffingsbevoegdheid.

Op het gebied van de sociale zekerheid is de coördinatie van de sociale zekerheid geregeld in verordening nr. 883/2004 welke is gebaseerd op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Op basis van de mogelijkheid in artikel 16 van deze verordening hebben zich drieëntwintig lidstaten aangesloten bij de kaderovereenkomst over grensoverschrijdend telewerken. Nederland, België en Luxemburg hebben de kaderovereenkomst op 1 juli 2023 ondertekend. Deze overeenkomst is een belangrijke stap voorwaarts. Op basis hiervan kunnen werknemers in de woonstaat tot 50 % van de totale arbeidstijd telewerken, zonder dat dit leidt tot een wijziging van de toepasselijke socialezekerheidswetgeving. Andersom moet er ten minste 50 % van de totale arbeidstijd fysiek gewerkt worden in de lidstaat waar de werkgever is gevestigd. De tweeëntwintig lidstaten die deze kaderovereenkomst hebben ondertekend, hebben op basis van deze kaderovereenkomst individuele afwijkende bepalingen vastgesteld voor werknemers die telewerken in hun woonland. Deze juridische oplossing, die is uitgewerkt om tegemoet te komen aan de verzoeken van ondernemingen en werknemers, is een tussenoplossing en neemt de vorm aan van een multilateraal kaderakkoord op basis van artikel 16 van de basisverordening, totdat de hierboven genoemde Europese verordeningen naar behoren zijn gewijzigd (langetermijnoplossing). De uitvoering van de kaderovereenkomst is overigens arbeidsintensief en omvat niet alle nieuwe vormen van werk. Zelfstandigen worden bijvoorbeeld niet gedekt.

Met betrekking tot de specifieke aanbeveling om de definitie van de vaste inrichting van een thuiswerker voor de toepassing van belastingverdragen en nationale belastingwetgeving te standaardiseren, wijst België erop dat deze kwestie wordt onderzocht door werkgroep nr. 1 van het Comité voor Fiscale Zaken van de OESO en zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot een wijziging van de opmerkingen met betrekking tot artikel 5 van het modelbelasting-

règle de seuil représente une perte budgétaire qui doit faire l'objet d'une compensation financière, à négocier entre les deux États contractants, en faveur de l'État qui renonce à une partie de son pouvoir d'imposition.

En matière de sécurité sociale, la coordination de la sécurité sociale est régie par le règlement n° 883/2004, qui se fonde le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Sur la base de la possibilité prévue à l'article 16 dudit règlement, vingt-deux États membres ont adhéré à l'accord-cadre sur le télétravail transfrontalier. Les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg ont signé l'accord-cadre le 1er juillet 2023. Cet accord constitue une avancée importante. Sur cette base, les salariés peuvent télétravailler dans l'État de résidence jusqu'à 50 % du temps de travail total, sans modifier la législation applicable en matière de sécurité sociale. Inversement, au moins 50 % du temps de travail total doit être effectué en présentiel dans l'État membre où l'employeur est établi. Les vingt-deux États qui ont signé cet accord-cadre ont conclu sur la base dudit accord cadre des dispositions dérogatoires individuelles pour les salariés qui télétravaillent dans leur pays de résidence. Cette solution juridique dégagée pour répondre aux demandes des entreprises et des travailleurs est une solution intermédiaire et prend la forme d'un accord-cadre multilatéral fondé sur l'article 16 du règlement de base jusqu'à ce que les règlements européens précités aient été dûment modifiés (solution à long terme). Par ailleurs, la mise en œuvre de l'accord-cadre demande beaucoup de travail et ne couvre pas toutes les nouvelles formes de travail. Les travailleurs indépendants, par exemple, ne sont pas couverts.

En ce qui concerne la recommandation spécifique visant à préconiser l'uniformisation de la définition de l'établissement stable du travailleur à domicile pour l'application des conventions fiscales et de la législation fiscale nationale, la Belgique signale que cette question fait l'objet d'un examen au sein du groupe de travail n° 1 du Comité des Affaires fiscales de l'OCDE et donnera lieu très probablement à une modification des commentaires relatifs à l'article 5 du

bedrag. In afwachting van deze nieuwe opmerkingen wenst België geen unilaterale of bilaterale initiatieven te nemen wat betreft deze materie. Nederland is van mening dat het ontstaan van een zogenaamde vaste inrichting voor de werkgever kan leiden tot (administratieve) verplichtingen voor de loonbelasting en vennootschapsbelasting in het woonland van de werknemer. De onzekerheid hierover lijkt voor werkgevers een belemmering te kunnen zijn om thuiswerken toe te staan of om grensarbeiders in dienst te nemen. Nederland zou werkgevers door middel van een bilaterale overeenkomst tussen bevoegde autoriteiten graag meer zekerheid bieden over het niet-bestaan van een vaste inrichting van de werkgever in het woonland van de werknemer als gevolg van thuiswerken over de grens.

Met betrekking tot de specifieke aanbeveling om te onderzoeken of, met het oog op sectoren in de grensregio's waarvoor telewerken geen grote rol speelt voor werknemers en werkgevers, fiscale grensobstakels zo veel mogelijk kunnen worden vermeden langs de lijnen van de grensgangerregeling, neergelegd in het belastingverdrag tussen Duitsland en Oostenrijk en te onderzoeken welke kilometergrens (bijvoorbeeld dertig kilometer aan beide zijden van de grens) werkbaar is in het kader van de afbakening van de term "grensregio", wijst België erop dat grensgebieden zoals die welke in dit verzoek worden bedoeld, vroeger bestonden in de verdragsrelaties van België met Duitsland, Frankrijk en Nederland en dat er momenteel geen plannen zijn om dergelijke zones opnieuw in te voeren. Voor Luxemburg, zou de aanbeveling om zich te laten inspireren door een specifieke belastingregeling voor een "grensregio", zoals bepaald in artikel 15, lid 6, van het belastingverdrag tussen Duitsland en Oostenrijk, niet kunnen worden toegepast op Luxemburg, aangezien telewerk een centrale rol speelt voor werknemers en werkgevers op het hele grondgebied van Luxemburg.

Wat betreft punt 4 van de reactie van de Benelux Interparlementaire Assemblee van 29 november 2025 met referentie 920/4, dient te worden benadrukt dat artikel 350 VWEU pas relevant wordt op het moment dat er in het kader van de Benelux Unie (of de BLEU) een

modèle de convention fiscale. En attendant ces nouveaux commentaires, la Belgique ne souhaite pas prendre des initiatives ni unilatérales ni bilatérales en la matière. Les Pays-Bas estiment que la création d'un établissement dit stable peut entraîner pour l'employeur des obligations (administratives) en matière d'impôt sur les salaires et d'impôt sur les sociétés dans le pays de résidence du salarié. Il semble que l'incertitude à ce sujet soit susceptible de dissuader les employeurs d'autoriser le travail à domicile ou d'embaucher des travailleurs transfrontaliers. Les Pays-Bas souhaiteraient plutôt offrir aux employeurs, par le biais d'un accord bilatéral entre les autorités compétentes, une plus grande certitude quant à la non-existence d'un établissement stable de l'employeur dans le pays de résidence de l'employé à la suite de travail à domicile transfrontalier.

En ce qui concerne la recommandation spécifique visant à examiner si, en ce qui concerne les secteurs dans les régions frontalières dans lesquels le télétravail ne joue pas de rôle important pour les salariés et les employeurs, les obstacles fiscaux aux frontières peuvent être évités autant que possible, en s'inspirant de la réglementation relative à la circulation frontalière inscrite dans la convention fiscale entre l'Allemagne et l'Autriche, et d'examiner quelle limite kilométrique (par exemple trente kilomètres des deux côtés de la frontière) pourrait être fixée dans le cadre de la définition de la notion de « région frontalière », la Belgique fait savoir que des zones frontalières comme celles invoquées dans cette demande existaient précédemment dans les relations conventionnelles de la Belgique avec l'Allemagne, la France et les Pays-Bas et qu'il n'est actuellement pas prévu de réinstaurer de telles zones. Pour le Luxembourg, compte tenu du fait que le télétravail joue un rôle central pour les salariés et les employeurs sur l'ensemble du territoire luxembourgeois, la recommandation de s'inspirer d'un régime fiscal spécifique d'une « région frontalière » telle que prévue à l'article 15, paragraphe 6, de la convention fiscale entre l'Allemagne et l'Autriche, ne saurait s'appliquer au Luxembourg.

En ce qui concerne le point 4 de la réaction de l'Assemblée interparlementaire Benelux du 29 novembre 2025, portant la référence 920/4, il convient de souligner que l'article 350 TFUE ne devient pertinent qu'au moment où une réglementation a été arrêtée ou est élaborée dans

regeling is vastgesteld of wordt uitgewerkt waarvan de goede werking zou worden belemmerd door voorschriften die in het kader van de EU zijn of worden vastgesteld. Enerzijds, moet echter worden geconstateerd dat een dergelijke Benelux-regeling in onderhavig geval thans onbestaande is, en dat noch de bilaterale belastingovereenkomsten noch de in artikel 16 van verordening 883/2004 bedoelde overeenkomsten op het terrein van de sociale zekerheid tot stand komen of zijn gekomen in het kader van de Benelux Unie. Anderzijds zou, mochten de regeringen van de Beneluxlanden besluiten om op dit gebied een Benelux-regeling vast te stellen, onderzocht moeten worden of er EU-bepalingen zijn die de goede werking van deze Benelux-regeling daadwerkelijk zouden belemmeren. Gezien het voorgaande, is artikel 350 VWEU in dit stadium dan ook niet relevant voor de beantwoording van de aanbevelingen in kwestie van de Benelux Interparlementaire Assemblee.

Concluderend kan worden gesteld dat grensoverschrijdend telewerk een strategische kans biedt om de integratie van de Benelux-arbeidsmarkt te versterken. De drie regeringen zijn vastbesloten samen te werken, met zin voor pragmatisme en met inachtneming van de nationale en Europese kaders en beperkingen, om belemmeringen weg te nemen en deze ontwikkeling te faciliteren ten voordele van werknemers, bedrijven en regio's.

De volledige opmerkingen en bijdragen van de landen, met meer gedetailleerde antwoorden, zijn opgenomen in de bijlagen bij dit meer algemene antwoord.

*

* *

le cadre de l'Union Benelux (ou de l'UEBL), dont le bon fonctionnement serait entravé par des dispositions qui ont été ou sont arrêtées dans le cadre de l'UE. D'une part, force est toutefois de constater qu'en l'espèce, un tel régime Benelux n'existe pas à présent, et que ni les conventions fiscales bilatérales ni les accords en matière de sécurité sociale tels que visés à l'article 16 du règlement 883/2004 n'ont été ou ne sont conclus dans le cadre de l'Union Benelux. D'autre part, si les gouvernements des pays du Benelux venaient à adopter une réglementation Benelux sur cette thématique, il faudrait alors analyser si une quelconque disposition de l'UE ferait effectivement obstacle au bon fonctionnement de cette réglementation Benelux. À la lumière de ce qui précède, l'article 350 TFUE n'est à ce stade donc pas pertinent pour répondre aux recommandations en question de l'Assemblée Interparlementaire Benelux.

Pour conclure, on peut retenir que le télétravail transfrontalier représente une opportunité stratégique pour renforcer l'intégration du marché du travail Benelux. Les trois gouvernements s'engagent à œuvrer ensemble, avec pragmatisme et dans le respect et limites des cadres nationaux et européens, pour lever les obstacles et faciliter cette évolution au bénéfice des travailleurs, des entreprises et des territoires.

Les commentaires et contributions complètes des pays, reprenant des réponses plus détaillées, sont reprises en annexes de cette réponse plus générale.

*

* *