

Vergaderjaar 1999–2000

26 834

Socialeverzekeringspositie van grensarbeiders

Nr. 2

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 1999

Bij brief van 20 september 1999 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid u een notitie over de socialeverzekeringspositie van grensarbeiders (kamerstukken II 1999/2000, 26 834, nr. 1) doen toekomen. Naar aanleiding van de brief van 13 oktober 1999 van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (zie bijlage 3), kenmerk 58-99-SZW, heeft hij mij bij brief van 29 oktober 1999, kenmerk SV/GSV/99/64 990, verzocht om aan deze notitie een paragraaf over de fiscale positie van grensarbeiders toe te voegen. Aan dit verzoek kom ik graag tegemoet.

Vooropgesteld moet worden dat ik reeds bij brief van 13 augustus 1997, nr. AFP97/207, aan de voorzitter van de vaste Commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal een inventarisatie heb doen toekomen van de problematiek op fiscaal gebied waar grensarbeiders¹ onder de huidige belastingverdragen met België (Trb. 1970,192) en Duitsland (Trb. 1959, 85 en 1960, 107) mee te maken hebben. Een kopie daarvan heb ik als bijlage 1 bij deze brief gevoegd. Voorts ben ik op deze problematiek ingegaan in § 4.3.4. van de notitie «Uitgangspunten van het beleid op het terrein van het internationaal fiscaal (verdragen)recht» (kamerstukken II 1997/1998, 25 087, nr. 4) alsmede in § 2.4.3. van de nota «Belastingen in de 21^e eeuw, een verkenning» (kamerstukken II 1997/1998, 25 810, nr. 2). Hetgeen in deze stukken over de problematiek van grensarbeiders is opgemerkt, geldt nog steeds als leidraad. Wel is inmiddels een aantal ontwikkelingen te melden. In dat kader verwijs ik naar het concept nieuwe belastingverdrag tussen Nederland en België, waarover op 10 november jl. overeenstemming is bereikt en waarover ik de Voorzitter van de vaste Commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 19 november 1999, nr. IFZ 1999–2285M, heb geïnformeerd. Een kopie daarvan heb ik als bijlage 2 bij deze brief gevoegd.

In de kern is de complexiteit van de problematiek van grensarbeiders terug te voeren tot de omstandigheid dat zij aan twee rechtsstelsels zijn

¹ In de brief van 13 augustus 1997, nr. AFP97/207, aangeduid als grenslandbewoners. Onder grenslandbewoners worden verstaan mensen die in het ene land wonen en in het andere land werken. Dit begrip is ruimer dan het begrip grensarbeider als is bedoeld in artikel 15, § 3, van het Nederlands-Belgische belastingverdrag. Daarbij gaat het immers om mensen die wonen in een nauwkeurig omschreven grensstreek van Nederland of België en die werken in een nauwkeurig omschreven grensstreek van België respectievelijk Nederland.

onderworpen. Daardoor is een onverkorte vergelijking vanuit een oogpunt van gelijke fiscale behandeling van grensarbeiders ten opzichte van mensen die in één land wonen en werken vrijwel altijd een moeilijke en soms arbitraire aangelegenheid omdat de omstandigheden die worden vergeleken niet hetzelfde zijn. En als die vergelijking toch wordt gemaakt, rijst onmiddellijk de vraag met wie de grensarbeider dan vergeleken moeten worden, met de «buurman» die niet alleen in hetzelfde land woont als de grensarbeider maar daarin ook werkt, of met de «collega op de werkvloer» die niet alleen in hetzelfde land werkt als de grensarbeider maar daarin ook woont? Tegen deze achtergrond heb ik in mijn brief van 13 augustus 1997 een inventarisatie gemaakt van de knelpunten die zich bij grensarbeiders voordoen op het terrein van de verhouding tussen belasting- en premieheffing, de compensatie voor de regulerende energieheffing en het vergelden van fiscale aftrekposten. Ik volsta in dit kader slechts met te wijzen op de inkomenseffecten die zich voor kunnen doen in de situatie waarin de belastingheffing over arbeidsinkomen van grensarbeiders aan het ene land en de premieheffing daarover aan het andere land is toegewezen. De belangrijkste categorie van grensarbeiders waarin deze situatie zich voordoet is de categorie die valt onder de werking van het derde lid van artikel 15 van het huidige belastingverdrag tussen Nederlands en België. Ingevolge die bepaling is de belastingheffing over het arbeidsinkomen van grensarbeiders, in afwijking van de hoofdregel dat de belastingheffing over arbeidsinkomen wordt toegewezen aan de Staat waar men werkt, toegewezen aan de Staat waar zij wonen (de grensarbeidersregeling). Daarentegen zijn die grensarbeiders bij wijze van hoofdregel sociaal verzekerd in de Staat waar zij werken. In dit verband kan worden gesproken van een discoördinatie tussen belasting- en premieheffing. De jaarlijkse verschuiving tussen de belasting- en premiepercentages, zowel in Nederland als in België, zorgt telkenmale voor grote commotie. De grensarbeiders zelf spreken van het jaarlijkse «tombola-effect». Vanwege dit, in het algemeen als het meest knellend ervaren, effect verkeren Belgische grensarbeiders thans in een relatieve «nadeelpositie», omdat zij ter zake van hun arbeidsinkomen zijn onderworpen aan de ten opzichte van de Belgische sociale verzekeringspremies relatief hoge Nederlandse premies en aan de ten opzichte van de Nederlandse belastingtarieven relatief hoge Belgische belastingtarieven; de Nederlandse grensarbeiders verkeren daarentegen thans in een relatieve «voordeelpositie», omdat zij ter zake van hun arbeidsinkomen zijn onderworpen aan de ten opzichte van de Nederlandse sociale verzekeringspremies relatief lage Belgische premies en aan de ten opzichte van de Belgische belastingtarieven relatief lage Nederlandse belastingtarieven. Voor het overige verwijs ik kortheidshalve naar de brief van 13 augustus 1997.

In § 4.3.4. van de notitie «Uitgangspunten van het beleid op het terrein van het internationale fiscale (verdragen)recht» heb ik vervolgens, op basis van het uitgangspunt van het zoveel als mogelijk bereiken van gelijkheid tussen individuele belastingplichtigen en het zo veel mogelijk voorkomen van sfeerovergang, uiteengezet welke mogelijke oplossingen voor vorenbedoelde knelpunten denkbaar zijn. In dat verband is opgemerkt dat zo veel als mogelijk gelijkheid tussen de grensarbeider en zijn «buurman» wordt verkregen door middel van een uitsluitende woonstaat-heffing voor de belasting- en premieheffing over het arbeidsinkomen. Een belangrijk voordeel van deze oplossing is dat de grensarbeider, zoals zijn «buurman», naar de maatstaven van zijn woonstaat aftrekposten fiscaal geldend kan maken. Belangrijke nadelen zijn daarentegen dat die oplossing de gelijkheid van de grensarbeider met zijn «collega op de werkvloer» volledig uitholt en werkgevers in een vrijwel onmogelijke positie plaatst. Dit laatste omdat werknemers van dezelfde onderneming dan aan verschillende sociale stelsels onderworpen zouden zijn, hetgeen onmiskenbaar gevolgen heeft voor CAO-afspraken.

Overigens is een belangrijk obstakel om een dergelijke oplossing te realiseren dat de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 dwingend voorschrijven dat de grensarbeider is aangewezen op het sociale stelsel van de werkstaat en daarmee onderworpen is aan de premieheffing van die staat. In dit kader merk ik nog op dat een uitsluitende woonstaat-heffing voor de belastingheffing alleen geen soelaas kan bieden. Zoals hiervóór is aangegeven, ontstaat daardoor discoördinatie tussen belasting- en premieheffing, hetgeen in het algemeen als het meest knellende effect wordt ervaren.

Voorts is in § 4.3.4. van de onderhavige notitie opgemerkt dat zo veel mogelijk gelijkheid tussen de grensarbeider en zijn «collega op de werkvloer» wordt verkregen door middel van een werkstaatheffing voor de belasting- en premieheffing over het arbeidsinkomen. Het belangrijkste voordeel van deze oplossing is dat coördinatie tussen belasting- en premieheffing bestaat. Ik heb voor deze oplossing dan ook mijn voorkeur uitgesproken. Een belangrijk knelpunt dat uit die oplossing voortvloeit is echter dat de grensarbeider, behoudens de aftrekposten die hij ingevolge het door het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen op 14 februari 1995 in de zaak C-279/93 (Schumacker) gewezen arrest in de werkstaat kan vergelden, in zijn woonstaat aftrekposten fiscaal niet (direct) kan vergelden¹, waardoor de gelijkheid van de grensarbeider met zijn «buurman» wordt uitgehouden.

In § 2.4.3. van de nota «Belastingen in de 21^e eeuw, een verkenning» heb ik de grensarbeiders-problematiek vervolgens in een Europees kader geplaatst. Naar mijn oordeel is dat ook het niveau waarop deze problematiek uiteindelijk tot een oplossing gebracht zou moeten worden. Het ideaalbeeld zou daarbij zijn een oplossing die erin resulteert dat grensarbeiders – in lijn met de systematiek van Verordening (EEG) nr. 1408/71 – slechts te maken hebben met één fiscaal stelsel. Idealiter zouden dat het belastingen sociale stelsel van de woonstaat van de grensarbeider zijn. Enigszins minder ideaal, maar wel ruim voldoende soelaas biedende, zou een regeling betreffen die per definitie discoördinatie tussen belasting- en premieheffing uitsluit. Te denken valt in dat kader aan een regeling waarbij de aanwijsregels van Verordening (EEG) nr. 1408/71 te allen tijde bepalend zijn voor de toewijzing van de belastingheffing over arbeidsinkomen, aangevuld met flankerende maatregelen om de gelijkheid van de grensarbeider met zijn «buurman» te waarborgen. In beide gevallen zou het dan aan de overheden van de betrokken Lidstaten zijn om, uitgaande van de veronderstelling dat zowel de woon- als de werkstaat de facto aanspraak kan maken op de belastingopbrengst ter zake van grensoverschrijdende arbeid, onderling afspraken te maken over de verdeling van de belastingopbrengsten die uit de grensoverschrijdende arbeid worden verkregen (revenue-sharing op macro-economisch niveau). Op die wijze zouden de budgettaire consequenties niet langer op het niveau van de individuele belanghebbenden worden opgelost, maar op het niveau van de overheden zelf. Het realiseren van een en ander, dat naar mijn vaste overtuiging uitsluitend op Europees niveau realiseerbaar zou zijn, is een langdurig en moeizaam traject². De ontwikkeling van de daarvoor noodzakelijke nieuwe concepten vergt tijd en de gedachtevorming daarover in de verschillende Lidstaten loopt tot op heden – als gevolg van het uiteenlopen van de fiscale stelsels en de veelheid aan niet-fiscale factoren die daarbij een rol kunnen spelen – niet synchroon.

Het vorenstaande laat evenwel onverlet dat onderwijl tussenstappen moeten worden gezet. In de relatie met België zijn die in het concept nieuwe belastingverdrag inmiddels gezet en wel op een zodanige manier dat tot op grote hoogte het streven naar gelijke behandeling van de grensarbeider zowel ten opzichte van zijn «collega op de werkvloer» als ten opzichte van zijn «buurman» wordt gerealiseerd. In de eerste plaats is

¹ Vanwege de werking van de zogenoemde stallingsregeling van artikel 3 van het Besluit voorkoming dubbele belasting 1989, gaat de aftrekpost feitelijk niet «verloren», maar kan wanneer de grensarbeider binnenlands inkomen gaat genieten alsnog tot teruggave van belasting leiden.

Daarnaast kan ingevolge het Besluit van 1 augustus 1991, nr. IFZ91/432, zoals gewijzigd bij Besluit van 31 januari 1996, nr. DB96/357M, is gewijzigd, onder voorwaarden het negatieve saldo van niet-verzelfstandigde inkomensbestanddelen in aanmerking worden genomen bij het inkomen van de binnenlands belastingplichtige echtgenoot van de grensarbeider. Ingevolge het Besluit van 19 december 1997 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Aanpassingswet geregistreerd partnerschap (Stb. 1997, 746) geldt deze mogelijkheid sinds 1 januari 1998 ook voor geregistreerde partners.

² Dit wordt onderstreept, zoals ook is opgemerkt in § 4.3.4 van de notitie «Uitgangspunten op het terrein van het beleid van het internationaal fiscaal (verdragen)recht, door het feit dat in het kader van de EU-discussies over harmonisatie van de directe belastingen op het punt van de grensarbeid tot op heden weinig succes is geboekt en dat een Europese grensarbeidersregeling tot op heden niet mogelijk is gebleken.

in dat concept nieuwe belastingverdrag niet langer een grensarbeidersregeling opgenomen. Dat betekent dat ook op grensarbeiders in de zin van het derde lid van artikel 15 van het huidige belastingverdrag tussen Nederland en België de hoofdregel dat de belastingheffing over hun arbeidsinkomen is toegewezen aan de Staat waar zij werken van toepassing is. Daarmee wordt in de meeste gevallen van grensarbeid coördinatie tussen belasting- en premieheffing gerealiseerd. In combinatie met een in het nieuwe belastingverdrag opgenomen bepaling die de gevolgen van het hiervóór genoemde Schumacker-arrest regelt, wordt daarmee bovendien op het moment van uitbetaling van het salaris een zo groot mogelijke «gelijkheid op de werkvloer» verkregen, hetgeen vanuit het oogpunt van gelijke arbeidsvoorwaarden van belang is.

Teneinde vervolgens te verzekeren dat een Nederlandse grensarbeider (op te vatten als degene die in Nederland woont en in België werkt) fiscaal niet nadeliger af is dan zijn in Nederland werkende «buurman», die overigens in gelijke omstandigheden verkeert, is vervolgens een regeling opgenomen die er toe leidt dat aftrekposten zoals hypotheekrente, persoonlijke verplichtingen en giften voor hem de facto effect sorteren. Daartoe wordt, voor zoveel nodig, de in België betaalde belasting en met de premie voor de volksverzekeringen vergelijkbare Belgische premie sociale zekerheid beschouwd als Nederlandse loonheffing.

Bovendien is een regeling opgenomen die voorziet in compensatie van het nadeel dat degenen die op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe belastingverdrag Nederlands grensarbeider zijn in de zin van het derde lid van artikel 15 van het huidige belastingverdrag tussen Nederland en België als gevolg van de wijziging van de heffingsbevoegdheid over hun arbeidsinkomen overigens mochten lijden. Daartoe zal door de Belastingdienst jaarlijks een «schaduwberekening» worden gemaakt van de belasting en premie die verschuldigd zouden zijn geweest als de grensarbeidersregeling zou zijn gehandhaafd. Wanneer de som van deze schaduwberekening lager is dan de som van de belasting en premie die onder de nieuwe situatie verschuldigd is, dan wordt het verschil gecompenseerd. Vanaf het moment waarop dit verschil nihil bedraagt dan wel vanaf het moment waarop de desbetreffende grensarbeider van dienstbetrekking verandert (ook al is dat in België), wordt niet langer compensatie verleend.

Ten slotte is in het concept nieuwe belastingverdrag de revenue-sharing op macro-economisch niveau uitgewerkt. Zoals hiervóór is opgemerkt, betreft de revenue-sharing op macro-ecomisch niveau een afspraak tussen de overheden (Nederland en België) over de verdeling van de belastingopbrengsten die uit grensoverschrijdende arbeid worden verkregen.

Het huidige belastingverdrag tussen Nederland en Duitsland bevat geen specifieke grensarbeidersregeling en is voor grensarbeiders de hoofdregel dat de belastingheffing over arbeidsinkomen wordt toegewezen aan de Staat waar men werkt van toepassing. Discoördinatie tussen belasting- en premieheffing doet zich in die verhouding derhalve veelal niet voor. Wel doet zich in die verhouding, zoals hiervóór is opgemerkt, het knelpunt voor dat een grensarbeider, behoudens de aftrekposten die hij ingevolge het Schumacker-arrest in de werkstaat kan vergelden, in zijn woonstaat aftrekposten fiscaal niet (direct) kan vergelden. Thans worden besprekingen gevoerd over de herziening van dit belastingverdrag; deze zijn evenwel nog niet afgerond. Wel kan ik daarover opmerken dat daarbij van Nederlandse zijde met het oog op het ongedaan maken van het vorenbedoelde knelpunt wordt ingezet op eenzelfde resultaat als met België is overeengekomen.

Ten slotte is het wetsvoorstel «Wet inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001)» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 727, nrs.

1–2) nog van belang voor de grensarbeidersproblematiek. In de eerste plaats, en dit in aanvulling op hetgeen in de notitie van Staatssecretaris Hoogervorst op blz. 12 onder het kopje «Nederlandse belastingheffing over Belgische en Duitse kinderbijslag» is opgemerkt, doordat het daarin voorgestelde artikel 3.5.5 er mede toe strekt Belgische en Duitse kinderbijslag niet langer aan Nederlandse belastingheffing te onderwerpen. In de tweede plaats vanwege het daarin voorgestelde artikel 2.2.3 waarin voor buitenlandse belastingplichtigen, zoals Belgische en Duitse grensarbeiders, de mogelijkheid wordt geboden om te opteren voor binnenlandse belastingplicht¹. Zoals is vermeld in de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel voorziet deze keuzeregeling voor buitenlandse belastingplichtigen in veel gevallen in een ruimere mogelijkheid tot het vergelden van aftrekposten dan de bestaande regelingen.

De Staatsecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

¹ Belgische grensarbeiders die niet vallen onder de werking van het derde lid van artikel 15 van het huidige belastingverdrag tussen Nederland en België zijn thans aangewezen op de zogenoemde 90%-regeling (Besluit van 28 december 1989, nr. DB89/2184, zoals gewijzigd bij Besluit van 11 maart 1991, nr. DB91/481) in combinatie met de in het derde lid van artikel 25 van het huidige belastingverdrag vervatte bepaling inzake non-discriminatie. Voor Belgische grensarbeiders die wel vallen onder de werking van het vorenbedoelde derde lid van artikel 15 is in dit kader van belang het op de premieheffing volksverzekering toegepaste Besluit van 21 december 1995, nr. DB95/3858M. Duitse grensarbeiders zijn aangewezen op de 90%-regeling in combinatie met de regeling van het Aanvullend Protocol van 13 maart 1980 (Trb. 1980, 61).

Den Haag, 13 augustus 1997

Bij brief van 26 mei 1997 heeft u mij, naar aanleiding van een aan uw Commissie en aan die voor Economische Zaken en die voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gerichte brief van de Vereniging Europese Grenslandbewoners van 23 april 1997, verzocht om een inventarisatie van de problematiek op fiscaal gebied waar grenslandbewoners (dat wil zeggen mensen die in het ene land wonen en in het andere land werken) mee te maken hebben.

Laat ik voorop stellen dat het hier een zeer complexe problematiek betreft waarover al vele jaren wordt gediscussieerd. De complexiteit schuilt in de omstandigheid dat grenslandbewoners aan twee verschillende rechtstelsels zijn onderworpen, waardoor onverkorte vergelijkingen uit een oogpunt van gelijke behandeling ten opzichte van mensen die in één land wonen en werken vrijwel altijd een moeilijke en soms arbitraire aangelegenheid is aangezien de omstandigheden die worden vergeleken niet hetzelfde zijn. Voorts speelt altijd de vraag met wie de desbetreffende grenslandbewoner zou dienen te worden vergeleken, indien dat toch wordt gedaan. Is dat met zijn buurman die in hetzelfde land woont of met zijn collega die woont en werkt in het andere land. Overigens is mijn beleid er op gericht de hierdoor optredende verschillen waar mogelijk zo beperkt mogelijk te houden.

Tegen deze achtergrond wordt in de hierna geschetste inventarisatie ingegaan op de volgende problemen: de verhouding belastingheffing/premieheffing, de compensatie voor de Regulerende Energieheffing en de fiscale aftrekposten.

Voor deze inventarisatie is allereerst enig inzicht in de verdeling van de heffingsrechten over inkomsten uit dienstbetrekking onder de verschillende relevante belastingverdragen van belang.

Onder het belastingverdrag met Duitsland (Trb. 1959, 85 en 1960, 107) geldt voor inkomsten uit dienstbetrekking in veruit de meeste gevallen een werkstaatheffing (artikel 10, lid 1). Dat wil zeggen dat in de sfeer van de belastingheffing de inkomsten die een inwoner van Nederland geniet terzake van zijn in Duitsland uitgeoefende dienstbetrekking in beginsel ter heffing toekomen aan Duitsland als werkstaat.

Onder het belastingverdrag met België (Trb. 1970, 192) is daarentegen voor zogenoemde grensarbeiders (natuurlijke personen die in de grensstreek van de ene verdragsluitende staat wonen en in de grensstreek van de andere verdragsluitende staat werken¹) een woonstaatheffing overeengekomen. Dit betekent dat de inkomsten die een in Nederland woonachtige grensarbeider geniet terzake van zijn in de Belgische grensstreek uitgeoefende dienstbetrekking ingevolge het belastingverdrag met België (artikel 15, paragraaf 3, onderdeel 1) ter heffing zijn toegevoegd aan Nederland als woonstaat.

Voor wat betreft de premieheffing geldt op grond van Verordening nr. 1408/71 inzake sociale zekerheid, zowel in de relatie met Duitsland als in de relatie met België, een werkstaatheffing, hetgeen betekent dat het heffingsrecht voor premies sociale zekerheid over de inkomsten die een inwoner geniet terzake van zijn in Duitsland of België uitgeoefende dienstbetrekking toekomt aan Duitsland, respectievelijk aan België, als werkstaat.

¹ Dit met uitzondering van inwoners van België die na 1970 vanuit Nederland naar België zijn geëmigreerd.

Verhouding belastingheffing/premieheffing

De problemen in deze sfeer doen zich met name voor in die situaties waar het heffingsrecht in de belastingsfeer over de inkomsten uit dienstbetrekking onder verdrag aan de ene staat toekomt, terwijl het heffingsrecht in de premiesfeer over die inkomsten onder verdrag aan de andere staat is toegewezen. De inkomenseffecten¹ die zich voordoen bij het uiteenlopen van de heffingsrechten in de belastingsfeer en de premiesfeer, veroorzaken in voorkomende gevallen ongelijkheid in de woonstaat (waarbij de situatie van de inwoner van Nederland die in de andere staat werkzaam is, wordt vergeleken met de situatie van zijn in Nederland werkzame buurman) en ongelijkheid op de werkvloer (waarbij de situatie van de inwoner van Nederland die in de andere staat werkzaam is, wordt vergeleken met de situatie van zijn in de werkstaat woonachtige collega). Daar waar de heffingsrechten zowel in de belastingsfeer als in de premiesfeer aan dezelfde staat zijn toegewezen (ongeacht of dit de woonstaat is of de werkstaat), zijn de inkomenseffecten beperkt. Uit de mij beschikbare gegevens blijkt dat een inwoner van Nederland die in Duitsland werkt bij eenzelfde bruto inkomen per saldo (na belasting- en premieheffing) meestal een iets hoger netto inkomen realiseert dan zijn in Nederland werkzame buurman. Ook de inwoner van Nederland die anders dan als grensarbeider werkzaam is in België krijgt bij een zelfde bruto inkomen per saldo (na belasting- en premieheffing) meestal netto iets meer in handen dan zijn in Nederland werkzame buurman.

De netto inkomensverschillen nemen echter aanzienlijk toe in die situaties waar onder verdrag de heffingsrechten in de belastingsfeer aan de ene staat zijn toegewezen en de heffingsrechten in de premiesfeer aan de andere staat. Deze situatie doet zich voor bij de zogenoemde grensarbeiders in de relatie met België. Immers, zoals hiervoor reeds is aangegeven komen in die gevallen ingevolge het belastingverdrag de inkomsten uit dienstbetrekking ter heffing toe aan de woonstaat en blijven de heffingsrechten in de premiesfeer op grond van genoemde EG-verordening voorbehouden aan de werkstaat. De in die situatie optredende inkomensverschillen, leiden tot een aanzienlijke ongelijkheid in de woonstaat (in vergelijking met in die woonstaat werkende buurman) en ook tot een ongelijkheid op de werkvloer (in vergelijking met de in de werkstaat woonachtige collega). Zo krijgt een in Nederland woonachtige en in België werkzame grensarbeider bij een zelfde bruto inkomen per saldo jaarlijks enkele duizenden guldens netto meer in handen dan zijn in Nederland woonachtige buurman en zijn in België woonachtige collega. Omgekeerd krijgt een in België woonachtige en in Nederland werkzame grensarbeider bij eenzelfde bruto inkomen per saldo jaarlijks enkele duizenden guldens netto minder in handen dan zijn in België woonachtige buurman en zijn in Nederland woonachtige collega. In dit verband zij verwezen naar het onderzoeksrapport van de Rijksuniversiteit Limburg².

Ik kan u verzekeren dat dit aspect van de zogenoemde grensarbeidersproblematiek een onderwerp is waarover in het kader van de lopende onderhandelingen met België over een herziening van het bestaande belastingverdrag tussen Nederland en België uitvoerig wordt gesproken.

Regulerende energieheffing en de compensatie daarvoor in de loon- en inkomstenbelasting

In het kader van de regulerende energieheffing is ervoor gekozen om een compensatie te bieden in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting. In de meeste gevallen werkt dit ook uit zoals beoogd. Het generieke karakter van de terugsluismaatregel brengt evenwel mee dat niet iedereen in dezelfde mate daarvan gebruik kan maken, waardoor grenslandbewoners,

¹ Hierbij is geabstraheerd van het effect van eventuele fiscale aftrekposten.

² Rapport: «Grensarbeiders, pioniers van de interne markt» van mr. M.J.A.M. Weerepas, Rijksuniversiteit Limburg.

evenals bepaalde groepen in de Nederlandse samenleving, onder omstandigheden niet volledig via de terugsluismaatregelen kunnen worden gecompenseerd.

Voor grensarbeiders in de relatie met België werkt de compensatie voor de regulerende energieheffing uit zoals beoogd. De in Nederland woonachtige en in België werkzame grensarbeider wordt immers wel getroffen door de regulerende energieheffing, maar wordt daarvoor, nu onder het belastingverdrag met België zijn inkomsten uit dienstbetrekking ter heffing zijn toegewezen aan Nederland als woonstaat, ook gecompenseerd door middel van de specifiek met het oog daarop ingevoerde verlaging van de Nederlandse loon- en inkomstenbelasting in de eerste tariefschijf. Ook in de omgekeerde situatie, bij de in België woonachtige en in Nederland werkzame grensarbeider pakt een en ander uit zoals beoogd. Immers, de in België woonachtige en in Nederland werkzame grensarbeider wordt niet getroffen door de regulerende energieheffing, maar heeft, nu onder het belastingverdrag met België zijn inkomsten uit dienstbetrekking ter heffing zijn toegewezen aan België als woonstaat, ook geen profijt van de compensatie voor die heffing in de vorm van een verlaging van de Nederlandse loon- en inkomstenbelasting in de eerste tariefschijf.

Het feit dat de compensatie van de regulerende energieheffing wordt gegeven door een verlaging van de Nederlandse belastingheffing in de eerste tariefschijf betekent dat inwoners van Duitsland die in Nederland werkzaam zijn en inwoners van België die anders dan als grensarbeider in Nederland werkzaam zijn per saldo een voordeel genieten. Immers, hoewel deze mensen in Nederland geen regulerende energieheffing verschuldigd zijn¹, genieten zij in beginsel wel het voordeel van de compensatie van die heffing in de vorm van een verlaging van de Nederlandse loon- en inkomstenbelasting in de eerste tariefschijf nu – zoals uit het vorenstaande blijkt – hun inkomsten uit dienstbetrekking onder verdrag ter heffing is toegewezen aan Nederland als werkstaat.

Tenslotte levert het feit dat de compensatie van de regulerende energieheffing wordt gegeven door een verlaging van de Nederlandse belastingheffing in de eerste tariefschijf in de omgekeerde situatie, voor inwoners van Nederland die in Duitsland of anders dan als grensarbeider in België werkzaam zijn, per saldo veelal een nadeel op. Deze mensen betalen wel de regulerende energieheffing, maar profiteren slechts van de compensatie daarvoor in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting, indien zij een partner hebben die in Nederland werkzaam is of, al dan niet tezamen met hun partner, andere inkomsten genieten die aan de Nederlandse belastingheffing zijn onderworpen. Hebben zij alleen inkomsten uit hun in dienstbetrekking verrichtte werkzaamheden in Duitsland of, anders dan als grensarbeider, in België, dan kunnen zij niet profiteren van de compensatie omdat het belastingverdrag met Duitsland, respectievelijk België in die gevallen voorziet in een werkstaatheffing.

Per saldo heeft de regulerende energieheffing derhalve voor bepaalde categorieën mensen het beoogde effect, voor sommigen resulteert een voordeel en voor anderen een nadeel.

Fiscale aftrekposten

Over de problematiek van het in bepaalde situaties niet geldend kunnen maken van de door de woonstaat toegestane fiscale aftrekposten wil ik het volgende opmerken. Deze problematiek doet zich wat betreft de belastingen (5.05% van de eerste schijf van 37,3% bestaat uit belasting, de rest is premie) alleen voor indien de inkomsten uit dienstbetrekking onder

¹ Dit in de veronderstelling dat zij in Nederland geen woonhuis tot hun beschikking hebben.

het belastingverdrag ter heffing zijn toegewezen aan de werkstaat. Indien het heffingsrecht over de inkomsten uit dienstbetrekking onder het belastingverdrag zijn toegewezen aan de woonstaat kunnen de aftrekposten voor de belastingheffing wel geldend worden gemaakt.

Zoals uit het vorenstaande moge blijken, kan deze situatie zich voordoen bij inwoners van Nederland die in Duitsland werken en bij inwoners van Nederland die anders dan als grensarbeider in België werkzaam zijn. Deze problematiek ziet enerzijds op het niet geldend kunnen maken van een aantal persoonlijke aftrekposten en anderzijds op het niet geldend kunnen maken van de hypotheekrenteaf trek. Wat de persoonlijke aftrekposten betreft is inderdaad geen sprake van gelijkheid in de woonstaat in zoverre men door de aftrek ter voorkoming van dubbele belasting de persoonlijke aftrekposten in zijn woonstaat niet geldend kan maken. Indien daarnaast ook in de werkstaat geen rekening zou worden gehouden met deze persoonlijke aftrekposten zou sprake kunnen zijn van ongelijkheid ten opzichte van inwoners van die werkstaat. Wat de fiscale behandeling in de werkstaat betreft, zij opgemerkt dat veel landen, waaronder Nederland, België en Duitsland, nationale regelingen kennen waarbij, indien het (arbeids)inkomen voor een bepaald percentage (90% of 70%) ter heffing toekomt aan de werkstaat, men ook aldaar de persoonlijke aftrekposten kan genieten. Deze problematiek blijft echter een punt van aandacht. In het licht van de omstandigheid dat de nationale heffingssystemen onderling verschillen en de situatie van een inwoner en die van een niet-inwoner in het algemeen niet vergelijkbaar zijn, hetgeen met zoveel worden ook door het Europese Hof van Justitie in het Schumacker-arrest (C-279/93) is erkend, zijn bepaalde verschillen aanvaardbaar te achten, te meer als wordt bedacht dat ook de loonniveau's verschillen. Wel is er op grond van genoemd arrest ook een uit het EG-recht voortvloeiende taak voor de werkstaat om niet-inwoners die hun inkomen nagenoeg geheel in die staat verwerven gelijk te behandelen met inwoners. Voor de woonstaat blijft dan de taak om onbillijkheden van overwegende aard weg te nemen voor zover haar heffingssysteem dat toestaat (overdracht van niet geïndividualiseerde inkomensbestanddelen, waaronder negatieve inkomsten uit eigen woning, aan de verdienende echtgenoot c.q. onbepaalde stalling van deel van het buitenlandse inkomen waarvoor nog geen vermindering ter voorkoming van dubbele belasting kon worden gegeven).

Daarnaast is van belang dat in de relatie met België inwoners van de ene verdragsluitende staat, op grond van de non-discriminatiebepaling (artikel 25, paragraaf 3) uit het belastingverdrag tussen Nederland en België, in de andere verdragsluitende staat zonder meer recht hebben op dezelfde persoonlijke aftrekken, tegemoetkomingen en verminderingen uit hoofde van burgerlijke staat of samenstelling van het gezin als inwoners van die andere verdragsluitende staat. In de relatie met Duitsland geldt, zo zij volledigheidshalve vermeld, voorts het zogenoemde grensarbeidersprotocol (Trb. 1980, 200). Ingevolge dit protocol hebben inwoners van de ene staat waarvan de arbeidsinkomsten op grond van het belastingverdrag ter heffing aan de werkstaat zijn toegewezen, bij de belastingheffing van die arbeidsinkomsten in die werkstaat recht op dezelfde tariefgroepindeling en persoonlijke aftrekposten als inwoners van die werkstaat. Echter, een beroep op dit grensarbeidersprotocol is alleen mogelijk indien het inkomen van de inwoner van de ene staat, of, indien hij gehuwd is, het inkomen van hem en zijn echtgenote te samen, voor ten minste 90% onder verdrag ter heffing toekomt aan de werkstaat. Met andere woorden, recht op toepassing van het grensarbeidersprotocol in de relatie met Duitsland vervalt wanneer meer dan 10% van het inkomen van de inwoner van een van de verdragsluitende staten (dan wel, indien hij gehuwd is, van hem en zijn echtgenote te samen) onder het belasting-

verdrag tussen Nederland en Duitsland ter heffing aan zijn woonstaat is toegewezen. Dit grensarbeidersprotocol heeft overigens als gevolg van bovenvermeld Schumacker-arrest aan belang ingeboet.

Lastiger is de problematiek van de hypotheekrenteaf trek in de situatie waar men inwoner is van het ene land en werkt en wordt belast in het andere land. Het bijzondere aan deze problematiek ten opzichte van de vorige is dat bij deze problematiek zich niet alleen de situatie kan voordoen dat voor de fiscale behandeling van inkomsten uit de eigen woning als zodanig een ander systeem kan gelden, maar ook dat de inkomsten uit de eigen woning en dus ook de kosten daarvan (zoals hypotheekrente) niet in de werkstaat, maar in de woonstaat belastbaar zijn. Een vorm van gelijkheid ten opzichte van inwoners van de werkstaat die aldaar ook werkzaam zijn kan dan ook niet worden gerealiseerd. In de woonstaat kan door de vrijstelling ter voorkoming van dubbele belasting de hypotheekrente in beginsel (ten dele) niet tot aftrek leiden. Voor deze problematiek is in bepaalde situaties in ons land een oplossing gevonden.

Ik denk daarbij aan de met toepassing van de hardheidsclausule gecreëerde mogelijkheid van aftrek van de hypotheekrente bij de werkende echtgenote dan wel aan de mogelijkheid tot stalling van een deel van het buitenlandse inkomen waarvoor als gevolg van de hypotheekrenteaf trek nog geen vermindering ter voorkoming van dubbele belasting kon worden gegeven en het later alsnog in aanmerking nemen daarvan wanneer men – bijvoorbeeld als gevolg van een verandering van dienstbetrekking – in de woonstaat wel over voldoende belastbare inkomsten gaat beschikken.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt betreft dit een moeilijke problematiek waarvoor ook in EU-verband nog geen oplossing is gevonden en die ook in het kader van de besprekingen over een herziening van de belastingverdragen met Duitsland en België onderwerp van discussie vormt.

Tenslotte wil ik in dit verband nog wijzen op de problematiek die zich wat betreft de toewijzing van belastingheffing kan voordoen in geval de dienstbetrekking al dan niet tijdelijk niet meer kan worden uitgeoefend en de werknemer ter zake daarvan een loondervingsuitkering ontvangt. Met name in gevallen waarin het heffingsrecht over dit soort tijdelijke uitkeringen toekomt aan een andere staat dan die welke het loon mag belasten kunnen problemen ontstaan. Dit geldt te meer als de kwalificatie van de uitkering in de woon- en werkstaat verschilt. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval met betrekking tot ziekte- en arbeidsongevallenuitkeringen die in Nederland als loon uit dienstbetrekking worden belast en in België als sociale zekerheidsuitkering. Ook dit probleem vormt in onze relatie met België onderwerp van discussie.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

Den Haag, 19 november 1999

Op 10 november jl. is overeenstemming bereikt over een concept nieuw belastingverdrag tussen Nederland en België. Een belangrijk onderwerp bij de besprekingen over dit nieuwe belastingverdrag was de zogenoemde grensarbeidersregeling zoals die is opgenomen in het huidige belastingverdrag tussen Nederland en België. Tijdens het besloten overleg dat ik op 11 februari jl. met uw Commissie heb gevoerd, heb ik toegezegd u daarover voor de ondertekening van het nieuwe verdrag te informeren. Naar aanleiding van die toezegging informeer ik u hierbij, vooruitlopend op de staatsrechtelijke procedure betreffende de totstandkoming van verdragen, op hoofdlijnen over de nieuwe regeling die in de relatie met België voor grensarbeiders is overeengekomen. Wel merk ik hierbij op dat vooruitlopend op de staatsrechtelijke procedure geen teksten beschikbaar worden gesteld.

Onder het huidige belastingverdrag tussen Nederland en België is de belastingheffing over het arbeidsinkomen van grensarbeiders, in afwijking van de hoofdregel dat de belastingheffing over arbeidsinkomen wordt toegewezen aan de Staat waar men werkt, toegewezen aan de Staat waar zij wonen (de grensarbeidersregeling). Daarentegen zijn grensarbeiders bij wijze van hoofdregel sociaal verzekerd in de Staat waar zij werken. Het gevolg hiervan is een discoördinatie tussen belasting- en premieheffing. De jaarlijkse verschuiving tussen de belasting- en premiepercentages, zowel in Nederland als in België, zorgt vervolgens telkenmale voor grote commotie. De grensarbeiders zelf spreken in dit kader wel van het jaarlijkse «tombola-effect».

Teneinde dit effect in de toekomst te vermijden bestaat het voornemen om in het nieuwe belastingverdrag geen specifieke grensarbeidersregeling meer op te nemen. Voor België brengt dat met zich mee dat de problematiek van de zogenoemde 1970-regeling is opgelost en de huidige voor Belgische grensarbeiders geldende compensatieregeling kan worden beëindigd. Daarnaast is een regeling overeengekomen waarmee de heffing van opcentiemen over het arbeidsinkomen van Belgische grensarbeiders zeker gesteld blijft.

Het vervallen van de grensarbeidersregeling betekent dat op grensarbeiders voortaan de hoofdregel dat de belastingheffing over hun arbeidsinkomen aan de Staat waar wij werken van toepassing is. Daarmee wordt in de meeste gevallen coördinatie tussen belasting- en premieheffing gerealiseerd. In combinatie met een in het nieuwe belastingverdrag opgenomen bepaling die de gevolgen van het zogenoemde Schumacker-arrest (HvJ EG 14 februari 1995, zaak C-279/93) regelt, wordt daarmee bovendien op het moment van uitbetaling van het salaris een zo groot mogelijke «gelijkheid op de werkvloer» verkregen, hetgeen vanuit het oogpunt van gelijke arbeidsvoorwaarden van belang is.

Teneinde vervolgens te verzekeren dat een Nederlandse grensarbeider fiscaal niet nadeliger af is dan zijn in Nederland werkende «buurman», die overigens in gelijke omstandigheden verkeert, is een regeling opgenomen die er toe leidt dat aftrekposten zoals hypotheekrente, persoonlijke verplichtingen en giften voor de grensarbeider de facto effect sorteren. Daartoe wordt, voor zoveel nodig, de door de grensarbeider in België betaalde belasting en met de premie voor de volksverzekeringen vergelijkbare Belgische premie sociale zekerheid beschouwd als Nederlandse loonheffing.

Daarnaast is een regeling opgenomen die voorziet in compensatie van het nadeel dat degenen die op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe belastingverdrag grensarbeider zijn in de zin van het huidige

belastingverdrag tussen Nederland en België dat de Nederlandse grensarbeiders als gevolg van de wijziging van de heffingsbevoegdheid over hun arbeidsinkomen overigens mochten lijden. Daartoe zal door de Belastingdienst jaarlijks een «schaduwberekening» worden gemaakt van de belasting en premie die verschuldigd zouden zijn geweest als de grensarbeidersregeling zou zijn gehandhaafd. Wanneer de som van deze schaduwberekening lager is dan de som van de belasting en premie die onder de nieuwe situatie verschuldigd is, dan wordt het verschil gecompenseerd. Vanaf het moment waarop dit verschil nihil bedraagt dan wel vanaf het moment waarop de desbetreffende grensarbeider van dienstbetrekking verandert (ook al is dat in België), wordt niet langer compensatie verleend.

Uitgaande van de veronderstelling dat in de relatie tussen buurlanden zowel de woon- als de werkstaat de facto aanspraak kan maken op de belastingopbrengst ter zake van grensoverschrijdende arbeid, zal die opbrengst in het nieuwe belastingverdrag via de methode van de zogenoemde revenue-sharing op macro-economisch niveau worden verrekend. In meer algemene zin impliceert deze systematiek dat in de bilaterale verhouding tussen Nederland en België budgettaire gevolgen van bepaalde maatregelen niet langer op het niveau van belanghebbenden (in dit geval de grensarbeiders) worden opgelost, maar worden opgelost op het niveau van de overheden zelf.

Voorts merk ik dit verband nog op dat de Commissie grensarbeid, die op korte termijn zal worden ingesteld, als taak zal krijgen te adviseren over de wijze waarop vorenstaande regelingen zo adequaat mogelijk kunnen worden geïmplementeerd. Daarnaast staat het de Commissie uiteraard vrij om suggesties te doen voor aanvullende maatregelen die Nederland in dit kader zelf in haar nationale wetgeving zou kunnen treffen.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

's-Gravenhage, 13 oktober 1999

Onlangs hebt u de Tweede Kamer een notitie doen toekomen over de sociale verzekeringspositie van grensarbeiders (inmiddels verschenen als Kamerstuk nr. 26 934, nr. 1).

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoekt u te bevorderen dat de notitie door uw ambtgenoot van Financiën wordt aangevuld met een paragraaf over de fiscale positie van grensarbeiders. Zij is van mening dat de positie en de problemen van grensarbeiders integraal in ogenschouw moeten worden genomen. Zij zal derhalve ook de vaste commissie voor Financiën uitnodigen deel te nemen aan de behandeling van de (aangevulde) notitie.

Voor de goede orde deel ik u mede dat de schriftelijke vragen die de commissie voornemens was eind oktober aan u te doen toekomen, worden aangehouden tot na ontvangst van de thans gevraagde aanvulling. De commissie zou het echter op prijs stellen indien zij u die vragen medio december a.s. kan aanreiken, zodat na het komende kersteces nader overleg kan plaatsvinden. Zij verzoekt derhalve te bevorderen dat de aanvulling medio november in het bezit van de Kamer is.

De griffier van de commissie,
Van Dijk