



Dossier 6: Nieuw Belastingverdrag Nederland-België (2023): een ex-ante beoordeling

Grenseffectenrapportage 2024



Dossier 6: Nieuw belastingverdrag Nederland-België (2023): een ex ante beoordeling

Auteur(s):

Mr. dr. Bastiaan Didden – op persoonlijke titel

Mr. dr. Sander Kramer

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Afkortingen..... | 2 |
| 1. Inleiding..... | 3 |
| 2. Doelstellingen & Werkwijze | 3 |
| 2.1. Bestaande of toekomstige effecten: Ex-post of ex-ante | 3 |
| 2.2. Afbakening: De relevante grensregio definiëren | 4 |
| 2.3. De centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren van het dossier | 4 |
| 3. Wijzigingen in het belastingverdrag: een vergelijking..... | 7 |
| 3.1 De zelfstandige – artikel 5 juncto artikel 7 nieuw verdrag | 7 |
| 3.2 De werknemer – artikel 14 nieuw verdrag | 8 |
| 3.3 De bestuurder, commissaris – artikel 15 nieuw verdrag..... | 9 |
| 3.4 De sporter en artiest – artikel 7 dan wel artikel 14 nieuw verdrag..... | 9 |
| 3.5 De gepensioneerde – artikel 16 nieuw verdrag | 10 |
| 3.6 De ambtenaar – artikel 16 nieuw verdrag | 11 |
| 3.7 De (hoog)leraar – artikel 14 of 17 nieuw verdrag | 11 |
| 3.8 De compensatieregeling | 12 |
| 4. Conclusies en aanbevelingen vanuit een Euregionaal perspectief | 13 |

Afkortingen

| | |
|------|---|
| Art. | Artikel |
| AOW | Algemene Ouderdomswet |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| VWEU | Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie |
| WAP | Wet betreffende de Aanvullende Pensioenen |

1. Inleiding

Ruim anderhalf jaar geleden, op 21 juni 2023 is het nieuwe belastingverdrag Nederland-België ondertekend.¹ Na ondertekening dient het verdrag parlementair te worden behandeld, zowel in Nederland als in België. Momenteel (oktober 2024) heeft deze parlementaire behandeling nog niet plaatsgevonden en is de concrete inwerkingtredingsdatum nog niet bekend. Eveneens is de aangekondigde gezamenlijke artikelsgewijze toelichting op het nieuwe belastingverdrag nog niet gepubliceerd. Zodoende is thans op huidige situaties het in 2001 ondertekende en vanaf 1 januari 2003 van kracht zijnde verdrag van toepassing.

Ofschoon de gezamenlijke artikelsgewijze toelichting nog niet voorhanden is, kan wel al – op basis van de verdragstekst – een eerste vergelijking worden gemaakt tussen het nieuwe belastingverdrag en het huidige belastingverdrag. Zo voorziet het verdrag onder meer in het wegnemen van een knelpunt ter zake van (hoog)leraren. Ten aanzien van thuiswerken door grenswerkers is in het belastingverdrag geen afzonderlijke regeling opgenomen en de veelbesproken (zowel in jurisprudentie alsook in literatuur) pensioenbepaling is ongewijzigd in vergelijking met het huidige belastingverdrag.²

Onderhavig rapportage beschrijft *ex ante*, mogelijke effecten van het nieuwe belastingverdrag voor de Nederlandse/Belgische (gepensioneerde) grenswerker: meer concreet is er de verwachting dat een wijziging zich voordoet in vergelijking met de huidige situatie? Teneinde een beeld te krijgen van de omvang van grenswerkers kan worden teruggegrepen op eind maart 2024 gepubliceerde statistische gegevens van het CBS over grenspendelaars.³ Daaruit komt naar voren dat in 2021, 42.000 inwoners van België werkzaam waren in Nederland en iets meer dan 11.000 inwoners van Nederland in België werkzaam waren. Data over gepensioneerde grenswerkers zijn overigens niet direct voorhanden.

2. Doelstellingen & Werkwijze

2.1. Bestaande of toekomstige effecten: Ex-post of ex-ante

Voorliggende grenseffectenbeoordeling maakt een *ex ante* inschatting van de effecten van het nieuwe belastingverdrag Nederland-België. Bezien zal worden welke knelpunten zijn onderkend en zijn opgepakt voor de grenswerker. De focus ligt daarbij op de werknemer, ambtenaar en directeur-groootaandeelhouder die in een van de twee landen woont en in het andere land actief is.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/06/21/nederland-sluit-nieuw-belastingverdrag-met-belgie>. Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen en tot het voorkomen van het ontduiken en ontwijken van belasting (met Protocolen), *Trb.* 2023, 77, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/trb-2023-77.html>. De opgenomen hyperlinks in dit document zijn laatstelijk geraadpleegd op 30 september 2024.

² Onder meer: Conclusie A-G Ettema 22 december 2023, ECLI:NL:PHR:2023:1210 en voor vrij recente visie in literatuur vanuit beide landen dienaangaande: S.H.W.A. Bemelmans, 'Spiegeltje spiegeltje aan de wand, wat is er met het collectief aanvullend pensioen van Nederbelgen aan de hand?', *Pensioenmagazine* 2023/69 en C.Hendrickx, '[Het nieuwe dubbelbelastingverdrag tussen België en Nederland] Gemiste kans - Vrij Gesteld', *Tijdschrift voor Fiscaal Recht* 2023/18, 650.

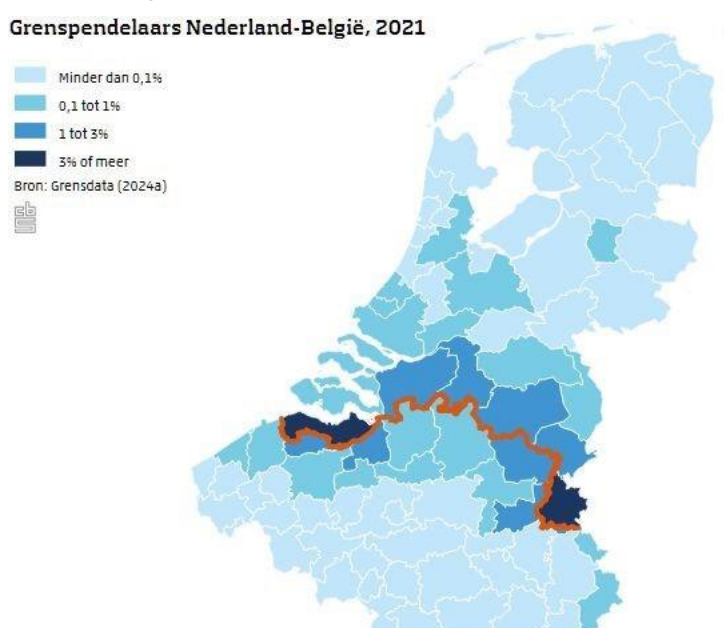
³<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/13/ruim-86-duizend-mensen-werken-in-nederland-en-wonen-in-duitsland-of-belgie>. Zie voorts ook voor een nadere bespreking van deze cijfers: H. Bierings, 'Vrijwel evenveel grenspendelaars uit België en Duitsland', *Vakblad Grensoverschrijdend Werken* 2024, 65, p. 18-19.

2.2. Afbakening: De relevante grensregio definiëren

Onderstaande afbeelding illustreert een deel van de grenspendel (te weten: werknemers vanuit België naar Nederland) zoals deze plaatsvindt tussen Nederland en België en vice versa. Concrete gegevens over bijvoorbeeld zelfstandigen dan wel uitsplitsingen naar het type werkende (bijv. ambtenaar) zijn niet voorhanden.

Wat alle grenspendelaars wel gemeen hebben, is dat zij voor hun fiscale positie, niet alleen te maken hebben met nationale fiscale wetgeving van beide landen, maar ook met het belastingverdrag. Een nieuw belastingverdrag kan afhankelijk van de typende werkende dan ook financiële effecten meebrengen.

Figuur I: CBS - Grenspendel Nederland-België in 2021 ⁴



2.3. De centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren van het dossier

2.3.1. De kwestie van [gekozen onderwerp] vanuit het perspectief van de genoemde onderzoeksthema's

Het kernthema in dit dossier, is het thema 'Europese integratie'. De verkeersvrijheden waarbij de vergelijking tussen een grenswerker en een niet-grenswerker centraal staat, daarbij de vergelijking makend tussen het oude/huidige belastingverdrag met het nieuwe belastingverdrag.

De overige twee thema's, 'sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling' en 'Euregionale cohesie' komen niet dan wel zeer beperkt aan bod, gezien de aard van dit dossier (niet zozeer kwalitatief en kwantitatief van aard wat betreft onderzoeksmethode). Daarnaast kan wel worden opgemerkt dat het de insteek is van een belastingverdrag om onder meer dubbele belastingheffing te voorkomen en

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/13/ruim-86-duizend-mensen-werken-in-nederland-en-wonen-in-duitsland-of-belgie>

Nieuw belastingverdrag Nederland-België: een ex ante beoordeling

Dossier onderzoek

daarmee ook moet bijdragen aan het ondernemingsklimaat in de grensregio. Zodoende is ook een link te maken met het thema 'sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling'.

2.3.2. Definiëren van principes, benchmarks en indicatoren voor het tot stand brengen van een positieve situatie in de grensregio's

Het onderstaande toetsingskader dient als uitgangspunt voor de grenseffectentoetsing van het Belastingverdrag Nederland-België in de grensregio's. Op basis van de indicatoren zal gekomen kunnen worden tot bevindingen op het vlak van de grenseffecten.

Tabel 1: Centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren voor het beoordelen van de grensoverschrijdende effecten op de grenswerker onder het nieuwe belastingverdrag Nederland-België

| Onderzoeksthema | Principes | Benchmarks | Indicatoren |
|---------------------|---|---|--|
| Europese integratie | <p>Vrij reis- en verblijfrecht ex art. 21 VWEU juncto Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, Pb.L. 29 juni 2004, afl. 229, 35;</p> <p>Vrij verkeer van werknemers ex. art. 45 VWEU;</p> <p>Vrijheid van zelfstandigen ex art. 49 VWEU; non-discriminatie</p> | <p>Geen discriminatoire behandeling van grensarbeider</p> <p>Gelijkheid met de collega (gelijkheid op de werkvloer)</p> | <p>Een <u>algemene vergelijking</u> van de veranderingen tussen het oude en het nieuwe belastingverdrag dat grensarbeiders aangaat.</p> <p>Vergelijking tussen ingezetene en niet-ingezetene belastingplichtige; Is er een belemmering van de vrijheid om te wonen buiten België, resp. Nederland?</p> |
| | <p><i>Internationaal Recht:</i></p> <p>a. Doel van het belastingverdrag: voorkoming van juridische dubbele belastingheffing.</p> <p>b. Art. 26 Verdrag NL-BEL, non-discriminatie.</p> | <p>Geen juridische dubbele belastingheffing: één object (inkomen uit arbeid) en één subject (grensarbeider) worden belast door twee staten.</p> | <p>Onderzoeken onder welke omstandigheden het nieuwe belastingverdrag leidt tot dubbele belastingheffing of dubbele niet-belastingheffing.</p> |

3. Wijzigingen in het belastingverdrag: een vergelijking

In het nieuwsbericht waarin het nieuwe belastingverdrag wordt aangekondigd en zoals gepubliceerd op [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl) wordt aangegeven dat het nieuwe belastingverdrag voorziet in het wegnemen van knelpunten die zich onder het huidige verdrag nog kunnen voordoen.⁵ Ten aanzien van de onderstaande verdragsbepalingen wordt in dit hoofdstuk besproken of/en in hoeverre wijzigingen zich hebben voorgedaan, welke denkbare knelpunten zich kunnen voordoen en of daarin is voorzien. Aan de hand van een bespreking van de equivalenten van:

- artikel 14, artikel 5 juncto artikel 7 OESO-Modelverdrag (de zelfstandige);
- artikel 15 OESO-Modelverdrag (werknemer);
- artikel 16 OESO-Modelverdrag (bestuurder);
- artikel 17 OESO-Modelverdrag (sporter en artiest);
- artikel 18 OESO-Modelverdrag (gepensioneerde);
- artikel 19 OESO-Modelverdrag (ambtenaar); en
- de (hoog)lerarenbepaling.

Naast deze bepalingen wordt ook ingegaan op de compensatieregeling. Vervolgens zal in hoofdstuk 4 een en ander in het licht van het thema 'Europese integratie' worden gezien.

3.1 De zelfstandige – artikel 5 juncto artikel 7 nieuw verdrag

Onder het huidige verdrag valt de zelfstandige onder de werking van het equivalent van artikel 14 OESO-Modelverdrag. Deze bepaling die ziet op zelfstandige arbeid is inmiddels geen onderdeel meer van het OESO-Modelverdrag. Momenteel dient de inwoner van België of Nederland die in het andere land actief is over een vast middelpunt te beschikken, wil heffing over de aldaar gegenereerde inkomsten aan dat land toekomen. De uitleg van het begrip 'vast middelpunt' wordt uitgelegd conform de invulling van het begrip 'vaste inrichting'.⁶ Dit laatstgenoemde begrip is opgenomen in artikel 5 OESO-Modelverdrag. In onderhavig verdrag is in lijn met veel door Nederland recent gesloten belastingverdragen ervoor gekozen om artikel 14 OESO-Modelverdrag niet meer op te nemen. Concreet betekent dit dat een zelfstandige die in het andere land werkzaam is onder de reikwijdte van artikel 5 juncto artikel 7 OESO-Modelverdrag gaat vallen. Fiscaaltechnisch gezien alsook inkomenstechnisch gezien heeft dit echter geen gevolgen in vergelijking met de huidige situatie. Vergelijkbare vraagstukken wat betreft de personele reikwijdte in vergelijking met artikel 15 OESO-Modelverdrag kunnen blijven bestaan. Hetgeen relevant is in het licht van bijvoorbeeld de discussie in Nederland over de kwalificatie van arbeidsrelaties en dus het onderscheid tussen werknemerschap en ondernemerschap.⁷

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/06/21/nederland-sluit-nieuw-belastingverdrag-met-belgie>

⁶ Zie bijvoorbeeld: J. van Poppel, *NDFR commentaar artikel 14 OESO-Modelverdrag*, bijgewerkt tot 26 augustus 2024, par. 3.4, online te raadplegen via [NDFR.nl](https://www.ndfr.nl).

⁷ Voor de praktische aspecten dienaangaande, zie: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/arbeidsrelaties/>.

3.2 De werknemer – artikel 14 nieuw verdrag

De hiervoor opgenomen cijfers van grenspendelaars zien op deze doelgroep.

Inhoudelijk is de bepaling inzake niet-zelfstandige arbeid niet gewijzigd ten opzichte van het huidige verdrag niet gewijzigd. Deze bepaling komt in beeld bij detachering vanuit België naar Nederland en *vice versa*. Eveneens bij grensarbeid is deze bepaling van toepassing. Ter zake van de thuiswerkende grenswerknemer biedt het nieuwe belastingverdrag geen tegemoetkomingen die het mogelijk moeten maken thuis te werken zonder dat dit van invloed is op het heffingsrecht over de arbeidsinkomsten. In opdracht van het ministerie van Financiën zijn door EY berekeningen gemaakt die inzicht geven in de inkomenseffecten van een dergelijke thuiswerkregeling, ook in de verhouding met België.⁸ In de relatie tot België zal in 2024 verder worden gesproken over een aanpassing van het verdrag voor de situatie van grenswerkers.⁹ Daarbij ook de toepassing van de Kaderovereenkomst in ogenschouw nemende, hetgeen relevant is met het oog op mogelijke discoördinatie in afdracht belastingheffing (land A) versus afdracht sociale zekerheid (land B). De afdrank van het rapport is dat een thuiswerkregeling voor een telewerkende grenswerknemer inkomsten technisch en administratief gezien niet per se gunstig is.

Uit recente stukken, zoals het Belastingplan 2025, kan worden opgemaakt dat in relatie tot Duitsland gesproken wordt over een Protocol bij het belastingverdrag dat voorziet in een thuiswerkregeling (van maximaal 34 dagen).¹⁰ Overigens zij er in dit verband op gewezen dat een drempelregel van maximaal 34 thuiswerkendagen de fiscale gevolgen neutraliseert van slechts zeer incidenteel thuiswerken.

België wordt in dat kader niet genoemd. Wel is tussen Nederland en België een overeenkomst tot stand gekomen die als handreiking fungeert voor de praktijk inzake de vraag of een thuiswerkplek als vaste inrichting kwalificeert.¹¹ Als handvat wordt daarin opgemerkt dat bij maximaal 50% thuiswerken niet snel sprake zal zijn van een vaste inrichting van een Nederlandse werkgever voor een in België wonende werknemer die thuiswerkt (en de spiegelbeeldsituatie). Deze handreiking is met name bedoeld voor werkgevers die thuiswerkende werknemers in dienst hebben en bij de aanwezigheid van een vaste inrichting in een ander land dan het vestigingsland worden geconfronteerd met extra lasten (administratief, denk aan het opzetten van een loonadministratie, alsook fiscaal). In de praktijk wordt

⁸ EY, *Thuiswerkregelingen voor grensarbeiders; Een onderzoek naar de impact van potentiële thuiswerkregelingen met België en Duitsland*, 18 maart 2024, in opdracht van ministerie van Financien, gepubliceerd op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/03/29/rapport-thuiswerkregelingen-voor-grensarbeiders>. In een eerdere grenseffectenrapportage is ook al ingegaan op deze effecten, zie: M.J.G.A.M. Weerepas, P. Mertens & M. Unfried, *Grenseffectenrapportage 2021; Dossier 2: Impactanalyse naar de toekomst van thuiswerken voor grensarbeiders na COVID-19*, 2021, te raadplegen via: <https://crossborderitem.eu/grenseffectenrapportage-2021-dossier-2-impactanalyse-naar-de-toekomst-van-thuiswerken-voor-grensarbeiders-post-covid-19-2/>.

⁹ Brief Staatssecretaris van Financiën, Internationaal fiscaal (verdrags)beleid, nr. 25087, nr. 326, p. 7.

¹⁰Zie: Wetsvoorstel Belastingplan 2025, p. 198 en 199, te raadplegen via: <https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/rapporten/belastingplan-2025/wetsvoorstel-belastingplan-2025-2-wetsvoorstel-Belastingplan-2025.pdf>.

¹¹ Overeenkomst tussen de bevoegde autoriteiten van Nederland en België over de interpretatie van artikel 5 van het belastingverdrag (vaste inrichting) bij thuiswerkende werknemers, *Staatscourant* 2023, 33856.

Nieuw belastingverdrag Nederland-België: een ex ante beoordeling

overigens gewezen op een 'ruim' vaste inrichting-begrip in het Belgische nationale recht en waarbij de vraag is hoe deze overeenkomst zich daarmee verhoudt.¹²

3.3 De bestuurder, commissaris – artikel 15 nieuw verdrag

De bepaling die ziet op bestuurders- en commissarisbeloningen is gewijzigd, in die zin dat deze bepaling meer in lijn is gebracht met artikel 16 OESO-Modelverdrag. Met dien verstande wel dat een tweede lid is toegevoegd waarin wordt aangegeven dat een split tussen de werkzaamheden als statutair bestuurder en werknemer denkbaar is. Bij eerstgenoemde werkzaamheden komt heffing toe aan het land waar de vennootschap is gevestigd en bij werknemerswerkzaamheden wordt het heffingsrecht bepaald middels de bepaling inzake niet-zelfstandige arbeid (Art. 14). Een soortgelijke split komt in de praktijk veel voor. Het heffingsrecht *an sich* over de bestuurswerkzaamheden is ten opzichte van het huidige verdrag niet gewijzigd: de vestigingsstaat (van het lichaam) is heffingsbevoegd. In het oude verdrag werd gesproken van 'zaakvoerder' en kende de bepaling een viertal onderdelen. In het nieuwe verdrag is een en ander minder specifiek geformuleerd. Een concrete andere invulling wat betreft personele reikwijdte kan er niet in worden gelezen. Al met al zal deze nieuwe bepaling, naar verwachting niet direct leiden tot inkomenseffecten. Daarbij zij wel opgemerkt dat wellicht nog meer dan onder het oude verdrag zal worden getracht te komen tot een zo financieel gunstige mogelijke split, indien dat mogelijk is, tussen de bestuurderswerkzaamheden en werknemerswerkzaamheden. Voor de goede orde, ook een directeur-groootaandeelhouder die in het andere land woont, komt met deze bepaling in aanraking.

3.4 De sporter en artiest – artikel 7 dan wel artikel 14 nieuw verdrag

In het uit 2001 daterende belastingverdrag Nederland-België is een afzonderlijke bepaling opgenomen (artikel 17), tot op zekere hoogte indachtig artikel 17 OESO-Modelverdrag, die voorziet in de vaststelling van het heffingsrecht over de inkomsten van sporters en artiesten. De heffing van dergelijke inkomsten komt toe aan de staat waar wordt opgetreden/gesport. Aan Nederlandse zijde is aangegeven dat een afwijking van deze systematiek de voorkeur heeft, zo kan bijvoorbeeld worden opgemaakt uit de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2020.¹³ Concreet houdt dit in dat Nederland voorstander was van een woonstaatheffing bij dergelijke inkomsten en inmiddels van een beperkte bronstaatheffing om onder meer administratieve lasten in verband met afdracht in de tijdelijke werkstaat te voorkomen.¹⁴ In het nieuwe verdrag lijkt het streven van Nederland te zijn overgenomen, in die zin dat een artiesten- en sportersbepaling ontbreekt. Voor de vaststelling van het heffingsrecht over de inkomsten van artiesten en sporters zal onder het nieuwe verdrag, afhankelijk van de positie (zelfstandige/niet zelfstandige) teruggevallen worden op respectievelijk artikel 7 juncto artikel 5 dan wel artikel 14 van het nieuwe verdrag.

¹² Zie in dit kader: A.M. Lahajje, 'Overeenkomst met België over interpretatie vaste inrichting bij thuiswerkende werknemers', *Over De Grens* 2024-002 en S. Matthys, 'Reikwijdte van de interpretatie 'vaste inrichting' bij thuiswerk, zoals verduidelijkt in de overeenkomst tussen België en Nederland', *Vakblad Grensoverschrijdend Werken* 2024, 65, p. 16-17.

¹³ Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2020 (*Kamerstukken I* 2019/20, 25087, N). p. 21-23.

¹⁴ Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 (*Kamerstukken II* 2010/11, 25087, 7), p. 58-59.

De concrete omvang van deze doelgroep is niet voorhanden. Het laten vervallen van de artiesten- en sportersbepaling kan voor het betreffende individu inkomenseffecten tot gevolg hebben, nu niet per definitie de heffing aan de tijdelijke werkstaat toekomt.

3.5 De gepensioneerde – artikel 16 nieuw verdrag

Een van de meest besproken bepalingen in het huidige verdrag is de pensioenbepaling (artikel 18 van het 2001-verdrag), zowel beleidsmatig (vergelijk onder meer de overeenkomst uit 2017, een kennisgroepstandpunt), in de jurisprudentie en in de literatuur.¹⁵ Het betreft dan met name de toepassingsvoorwaarden van de conditionele bronbelasting zoals neergelegd in lid 2, sub b.¹⁶ Veelal spitste de vraag zich toe of/en in hoeverre het heffingsrecht over Nederlands pensioen dat een inwoner van België ontving, aan Nederland als bronstaat toekwam. Aan de hand van een drietal cumulatieve voorwaarden moet dit worden vastgesteld, daarbij is onder meer de wijze van heffing in België relevant.

In België gold jarenlange rechtspraak op grond waarvan pensioenen waarop een belastingplichtige reeds een individueel en definitief verworven recht op heeft verkregen tijdens de opbouw, niet meer opnieuw kunnen worden belast als een pensioen bij uitkering. Deze lijn in de rechtspraak was echter van toepassing op pensioenen opgebouwd vóór inwerkingtreding van de Belgische Wet Aanvullende Pensioenen (WAP) in 2004.

Aan Belgische zijde is in 2021 nationaalrechtelijk gekomen tot een aanpassing, hetgeen betekent dat Nederlandse pensioenen progressief in de heffing worden betrokken.¹⁷ Sindsdien zijn buitenlandse pensioenen, waaronder Nederlandse pensioenuitkeringen, progressief belast. Deze circulaire betreft in feite een poging om de vrijstelling op grond van de “theorie van de individueel en definitief verworven rechten” buiten spel te zetten. Overigens heeft het Belgische Grondwettelijk Hof zich uitgesproken tegen deze wetswijziging.¹⁸ De wetswijziging op zichzelf is door het Hof akkoord bevonden maar het Hof heeft zich verzet tegen de terugwerkende kracht voor het jaar 2021. Ten gevolge van dit arrest is de wetswijziging dus pas ingegaan per 1 januari 2022. Uit het arrest kan ook worden afgeleid dat de wetgeving voor de jaren vóór 1 januari 2022 mogelijk niet aan België het volledige progressieve heffingsrecht toekende over buitenlandse pensioenen. Voor aanslagjaren vóór 2022 blijft gelden dat vanuit Nederland afkomstige pensioenuitkeringen waarvan de aanspraak is opgebouwd vóór 2004, in België niet belastbaar zijn als uitgesteld pensioeninkomen. Voor zover deze

¹⁵ Zie bijvoorbeeld ook Woo-verzoek inzake het belastingverdrag Nederland - België (2023) van 23 april 2024, [https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/04/23/besluit-op-woo-verzoek-over-belastingverdrag-nederland-belgie#:~:text=Besluit%20op%20Woo%2Dverzoek%20over%20belastingverdrag%20Nederland%2DBelgi%C3%AB,-Woo%2Dbesluit%20%7C%2023&text=Besluit%20op%20een%20verzoek%20om,Nederland%20en%20Belgi%C3%AB%20\(2023.](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/04/23/besluit-op-woo-verzoek-over-belastingverdrag-nederland-belgie#:~:text=Besluit%20op%20Woo%2Dverzoek%20over%20belastingverdrag%20Nederland%2DBelgi%C3%AB,-Woo%2Dbesluit%20%7C%2023&text=Besluit%20op%20een%20verzoek%20om,Nederland%20en%20Belgi%C3%AB%20(2023.)

¹⁶ Zie ten aanzien van de ‘definitief verworven rechten-problematiek’ onder andere: S. Bemelmans, ‘Fiscale behandeling van Nederlands collectief aanvullende pensioenen in het licht van de definitief en individueel verworven pensioenrechten problematiek’, *TFR* 2023/7, nr. 639; S. Bemelmans, ‘Het Belgisch fiscaal regime van Nederlandse collectieve aanvullende pensioenen beschouwd vanuit internationaalrechtelijke context’, *TFR* 2023/2, nr. 634.

¹⁷ Circulaire 2022/C/95 over de internrechtelijke fiscale behandeling van buitenlandse collectieve aanvullende pensioentoezeggingen en art. 28 van de Wet van 21 januari 2022 ‘houdende diverse fiscale bepalingen, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=22-01-28&numac=2022040046. Laatstgenoemde wet wijzigde art. 39, par. 2 WIB 1992.

¹⁸ Grondwettelijk Hof, 14 december 2023, nr. 170/2023 (<https://www.const-court.be/public/n/2023/2023-170n.pdf>).

Nieuw belastingverdrag Nederland-België: een ex ante beoordeling

pensioenuitkeringen in België onbelast zijn gebleven, komt de heffingsbevoegdheid op grond van artikel 18 lid 2 aanhef en onderdeel b Verdrag wel toe aan Nederland.¹⁹ Hieromtrent zal mogelijkterwijs discussie blijven ontstaan.

Het nieuwe verdrag kent een soortgelijke bepaling als in het huidige verdrag, de inkomensgrens ad 25.000 euro is bijvoorbeeld niet gewijzigd.²⁰ Naast aanvullend pensioen, valt bijvoorbeeld ook een AOW-uitkering en lijfrente onder de werkingsfeer van deze pensioenbepaling. Teneinde een beeld te krijgen van de omvang van deze groep kan worden teruggegrepen op cijfers van de SVB uit februari 2024, in België wonen 63.970 AOW-gerechtigden.²¹ De gegevens over de spiegelbeeldsituatie zijn niet voorhanden.

Gezien de soortgelijke verdragstekst zijn niet direct inkomenseffecten te verwachten in vergelijking met het huidige verdrag, onder voorbehoud dus van de uitwerking van nationale wet- en regelgeving.

3.6 De ambtenaar – artikel 16 nieuw verdrag

De bepaling die ziet op overheidsfuncties is, tekstueel gezien, niet gewijzigd in vergelijking met het huidige verdrag. De heffing over inkomsten die een individu die een overheidsfunctie vervult, is in beginsel toegewezen aan de kasstaat. Specifiek onder het huidige verdrag is geen jurisprudentie of beleidsuitingen voorhanden dat nader invulling geeft aan deze bepaling. Dit is wel het geval in relatie met Duitsland, zowel in de situatie van thuiswerken als ook van detachering van een Nederlands publiekrechtelijk lichaam naar een Duits publiekrechtelijk lichaam.²² De conclusie van beide hiervoor genoemde punten is dat het heffingsrecht in die gevallen ook aan de kasstaat toekomt. We hebben geen aanwijzingen dat dit in relatie met België dit anders zou zijn. Al met al brengt deze bepaling geen directe inkomenseffecten mee, is de inschatting. De omvang van deze groep werkenden is overigens niet voorhanden.

3.7 De (hoog)leraar – artikel 14 of 17 nieuw verdrag

Het hooglerarenartikel is geschrapt in het nieuwe belastingverdrag. Op grond van art. 20, lid 1 van het oude verdrag waren inkomsten van hoogleraren en andere leden van het onderwijzend personeel, vrijgesteld van belastingheffing in de werkstaat voor ten hoogste twee jaar ('tijdelijke

¹⁹ Zie ook De belastingheffing van een aanvullend pensioen (2e pijler) afkomstig uit Nederland – Vermijding dubbele belasting, Federale Overheidsdienst FINANCIËN, online geraadpleegd op 4 december 2022 via <https://financien.belgium.be/nl/Actueel/de-belastingheffing-van-een-aanvullend-pensioen-2de-pijler-afkomstig-uit-nederland-%E2%80%93>

²⁰ Zie voor een Kennisgroepstandpunt van de Belastingdienst ten aanzien van de toepassing van de €25.000-grens: <https://kennisgroepen.belastingdienst.nl/publicaties/kg041202420-verdrag-nl-bel-pensioenartikel-e-25-000-grens-in-migratiejaar/>. Volgens de Belastingdienst moet de € 25.000-grens worden getoetst op basis van het bedrag aan pensioen dat is genoten in de buitenlandse periode. Artikel 18, tweede lid, laatste volzin, van het Verdrag NL-BEL spreekt van "het totale brutobedrag van de inkomstenbestanddelen die op grond van het vorenstaande in de verdragsluitende Staat waaruit zij afkomstig zijn, belastbaar zouden zijn". Zie ook Conclusie A-G Ettema, 22 december 2023, nr. 23/01000, ECLI:NL:PHR:2023:1210. Zie ook C.L.J.R. Douven, 'Een wetswijziging in België die gevolgen heeft voor Nederland', *PensioenMagazine* 2022/105 en, C. Hendrickx, 'Nederlandse pensioenen: gunstige rechtspraak opzijgezet door nieuwe Belgische wetgeving', *Grensoverschrijdend werken* 2022-46. Zie ook het commentaar van Van Dun bij Rechtbank Zeeland-West-Brabant 28 oktober 2022, nr. 21/1550 t/m 21/1553, *NTRF* 2022/3814.

²¹SVB, 'Aantal AOW-gerechtigden opnieuw gestegen', te raadplegen via: <https://www.svb.nl/nl/pers-en-nieuws/nieuwsberichten/aantal-aow-gerechtigden-opnieuw-gestegen>.

²²<https://kennisgroepen.belastingdienst.nl/publicaties/kg04120249-verdrag-nl-deu-art-18-heffingsrecht-bij-detachering-experts-door-publiekrechtelijke-instelling> en Hof 's-Hertogenbosch 20 december 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:4256.

werkzaamheden'). Dit leidde tot een ongewenste discoördinatie tussen belastingheffing en sociale zekerheid; tijdens de eerste twee jaren gold namelijk een woonstaatheffing voor de fiscaliteit, terwijl de betreffende leraar/hoogleraar ingevolge Verordening 883/2004 verzekerings- ofwel premieplichtig was in de werkstaat (*lex loci laboris*).²³ Met name in de tariefsfeer kon dit tot aanzienlijke voor- of nadelen leiden.

Onder de nieuwe verdragsbepaling betalen de over de grens werkende leraren en hoogleraren in principe belasting in het land waar zij werken. Met het nieuwe verdrag is dit grensoverschrijdende knelpunt weggenomen en ontstaat meer gelijkheid op de werkvloer. In die zin dat de heffing, afhankelijk van het karakter van de onderwijsinstelling (privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk), onder de bepaling inzake niet-zelfstandige arbeid dan wel onder de bepaling voor overheidsfuncties zal vallen.

3.8 De compensatieregeling

Het oude verdrag (2001) kent een compensatieregeling voor grensarbeiders, neergelegd in artikel 27. Deze compensatieregeling was overigens eenzijdig geredigeerd; België achtte een dergelijke regeling niet opportuun gelet op het aantal buurlanden.²⁴ Deze compensatieregeling is de uitwerking van het adagium 'gelijke behandeling met de buurman' ten aanzien van de Nederlandse grensarbeider. Dit artikel bevat twee compensatieregelingen gericht op in Nederland woonachtige grensarbeiders die werkzaam zijn in België, aldaar inkomen ontvangen en waarover het heffingsrecht is toegewezen aan België.

Lid 1 bepaalt dat Nederland een vermindering van belasting zal verlenen aan een natuurlijk persoon die inwoner is van Nederland en uit België beloningen verkrijgt die ingevolge de bepalingen van art. 15, 16, 17 en 18, par. 6 van het verdrag aan België zijn toegewezen. De vermindering die Nederland zal verlenen is gelijk aan het bedrag waarmee de in de huidige situatie verschuldigde (Nederlandse en Belgische) belasting en premies, het bedrag aan te betalen (Nederlandse) belasting en premies, indien zij de beloningen uit Nederland zouden hebben verkregen en Nederland hierover het heffingsrecht zou hebben, overtreft. De regeling leidt ertoe dat inwoners van Nederland die in België arbeid verrichten fiscaal niet anders worden behandeld dan inwoners van Nederland die dergelijke arbeid in Nederland verrichten. Eenzelfde bepaling is niet opgenomen voor inwoners van België die in Nederland arbeid verrichten.

Hoewel de compensatieregeling van lid 1 in haar uitwerking *de facto* ten gunste van betrokkenen verschillen tussen Nederlandse belasting- en premiedruk en Belgische belasting- en premiedruk neutraliseert, strekt zij er primair toe degenen die grensoverschrijdende arbeid in België verricht in staat te stellen direct de aftrekposten van de Wet inkomstenbelasting 2001 te vergelden voor de Nederlandse belastingheffing, i.e. aftrek van hypotheekrente voor de eigen woning en lijfrentepremies.²⁵

²³ Zie ook Rapport van de Commissie grenswerkers, Grenswerkers in Europa; Een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 257), Vereniging voor Belastingwetenschap 2017.

²⁴ *Kamerstukken II*, 2001-2002, 28 259, nr. 3, p. 5.

²⁵ *Kamerstukken II*, 2001-2002, 28 259, nr. 3, p. 5.

Teneinde de negatieve gevolgen van de algemene compensatieregeling ten opzichte van de grensarbeidersregeling in het 1970 verdrag te mitigeren is in lid 2 en 3 van artikel 27 een bijzondere compensatieregeling opgenomen.

Het nieuwe verdrag kent ook een compensatieregeling voor grensarbeiders, neergelegd in artikel 23. In vergelijking met het 2001-verdrag, bevat het 2023-verdrag slechts een algemene compensatieregeling. Een bijzondere compensatieregeling in relatie tot het 1970-verdrag bestaat dus niet meer. Deze algemene compensatieregeling houdt in dat de inwoner van Nederland die in België werkt uiteindelijk fiscaal hetzelfde wordt behandeld als degene die in Nederland woont en werkt. De inwoner van Nederland die in België werkt, ontvangt een compensatie voor het mislopen van bepaalde aftrekposten (o.a. hypotheekrenteaftrek). Deze (algemene) compensatie wordt verstrekt indien de Nederlandse en Belgische belastingheffing tezamen (door deze grensarbeid) hoger is dan wanneer enkel Nederlandse belastingheffing van toepassing is. Op één uitzondering na, die hieronder wordt besproken, behelst de compensatieregeling in het 2023-verdrag dezelfde situatie en reikwijdte als het 2001-verdrag. Er zij overigens op gewezen dat aandelenoptierechten worden uitgezonderd van deze compensatieregeling (lid 3), voor zover de waarde hiervan in België in een ander kalenderjaar deel uitmaakt van de belastinggrondslag dan het kalenderjaar waarin in Nederland het loon in verband met het aandelenoptierecht in aanmerking wordt genomen. Ingeval de aandelenopties in België belast worden op het moment van toekenning, en in Nederland bij uitoefening, zal Nederland de aandelenopties niet in aanmerking nemen bij het toepassen van de compensatieregeling.

4. Conclusies en aanbevelingen vanuit een Euregionaal perspectief

Aan de hand van een korte beschouwing van de relevante bepalingen die zien op internationale arbeid is beschreven wat de mogelijke effecten zijn van het nieuwe belastingverdrag voor een Nederlandse en Belgische grenswerker in vergelijking met het huidige verdrag. Daarbij is ook – waar mogelijk – oog geweest voor de toetsingsmaatstaf ‘gelijkheid in de straat’ en ‘gelijkheid op de werkvloer’ als. De beoordeling fungeert als indicatie voor het vrij verkeer van werknemers zoals begrepen onder het centraal staande thema in deze rapportage: ‘Europese integratie’. Op basis van deze analyse blijkt dat de inkomenseffecten bij de meeste bepalingen in het nieuwe verdrag ongewijzigd blijven, afgezien van eventuele wijzigingen in nationaal belastingrecht (bv. grondslag, tarief). Hieronder zullen vanuit dat perspectief enkele verdragsbepalingen worden uitgelicht.

Ten aanzien van sporters en artiesten; en (hoog)leraren ervaren zij onder het huidige verdrag knelpunten die administratief van aard zijn, dan wel worden zij geconfronteerd met discoördinatie tussen afdracht sociale zekerheid en fiscale bijdragen. Ten aanzien van de hoogleraren is opvolging gegeven aan één van de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie grenswerkers.²⁶ In het nieuwe verdrag lijkt het streven van Nederland te zijn overgenomen, in die zin dat een artiesten- en sportersbepaling ontbreekt. Voor de vaststelling van het heffingsrecht over de inkomsten van artiesten en sporters zal onder het nieuwe verdrag, afhankelijk van de positie (zelfstandige/niet zelfstandige) teruggevallen worden op respectievelijk artikel 7 juncto artikel 5 dan wel artikel 14 van het nieuwe

²⁶ Rapport van de Commissie grenswerkers, Grenswerkers in Europa; Een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 257), Vereniging voor Belastingwetenschap 2017.

verdrag. Het laten vervallen van de artiesten- en sportersbepaling kan voor het betreffende individuen inkomenseffecten tot gevolg hebben, nu niet per definitie de heffing aan de tijdelijke werkstaat toekomt. Dit is afhankelijk van de in het bevoegde land vigerende fiscale regelgeving, bv. vaststelling belastinggrondslag, hoogte belastingtarief etc. Het hooglerarenartikel is geschrapt in het nieuwe belastingverdrag. Op grond van art. 20, lid 1 van het oude verdrag waren inkomsten van hoogleraren en andere leden van het onderwijzend personeel, vrijgesteld van belastingheffing in de werkstaat voor ten hoogste twee jaar ('tijdelijke werkzaamheden'). Onder de nieuwe verdragsbepaling betalen de over de grens werkende leraren en hoogleraren in principe belasting in het land waar zij werken. Met het nieuwe verdrag is dit grensoverschrijdende knelpunt weggenomen en ontstaat meer gelijkheid op de werkvloer.

Ten aanzien van de andere werkenden, indachtig het gesloten systemen van arbeidsbeloningen (artikel 15 tot en met artikel 19 OESO-Modelverdrag) zijn niet dan wel beperkte wijzigingen doorgevoerd in het nieuwe verdrag. Het knelpunt dat werknemers die thuiswerken ervaren en het bieden van duidelijkheid is in zoverre in relatie met België niet opgepakt met het nieuwe verdrag.²⁷ Over de situatie van grenswerkers die thuiswerken zijn Nederland en België echter nog in gesprek. Er is voor gekozen om de ondertekening van dit verdrag nu niet te laten wachten tot deze besprekingen zijn afgerond. Een dergelijke afspraak zal dan via een wijzigingsprotocol in het belastingverdrag worden geïmplementeerd. De keuze voor een uiteindelijke definitieve regeling voor grensoverschrijdend thuiswerken lijkt mede ingegeven door de omvang van grensarbeid, de richting van grensarbeid, de omvang van telewerken in de toekomst onder grensarbeiders en de daadwerkelijke budgettaire consequenties. In de belastingverdragen met Duitsland en België streeft Nederland er overigens naar om voor grensarbeiders zoveel mogelijk 'gelijkheid in de straat' en 'gelijkheid op de werkvloer' te realiseren en discoördinatie tussen de belasting- en premieheffing daar waar mogelijk te voorkomen. Nederland zet hier ook op in tijdens verdragsonderhandelingen als het gaat over thuiswerken over de grens.²⁸

Een van de meest besproken bepalingen in het huidige verdrag is de pensioenbepaling. Het betreft dan met name de toepassingsvoorwaarden van de conditionele bronbelasting zoals neergelegd in lid 2, sub b. Veelal spitste de vraag zich toe of/en in hoeverre het heffingsrecht over Nederlands pensioen dat een inwoner van België ontving, aan Nederland als bronstaat toekwam. Mede gezien de discussie ter zake van deze bepaling, mede in de jurisprudentie, is het verrassend dat deze bepaling in zijn geheel niet gewijzigd is. Gezien de soortgelijke verdragstekst zijn niet direct inkomenseffecten te verwachten in vergelijking met het huidige verdrag. Dat de discussie omtrent lid 2, sub b gedeeltelijk terugkeert, is niet geheel onwaarschijnlijk.

De compensatieregeling, bedoeld voor inwoners van Nederland die in België werken, beoogt te komen tot de gelijkheid met de buurman in de straat. Het behouden blijven van de compensatieregeling in het nieuwe verdrag is positief te noemen. Vraag hierbij blijft echter in hoeverre sprake is van gelijkheid met de buurman in de straat in de spiegelbeeldsituatie (Belgische grensarbeider, werkzaam in

²⁷ Zie voor een bespreking van de huidige stand van zaken: M.J.G.A.M. Weerepas en S.P.M. Kramer, 'Thuiswerken over de grens: de stand van zaken anno 2024', *Vakblad GOW* 2024/65.

²⁸ Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nieuwe ontwikkelingen voor thuiswerkende grensarbeiders, Kamerbrief 6 juni 2023, 2023-0000306682.

Nederland). Het is mogelijk dat België dit niet opportuun achtte vanwege de veelheid aan buurlanden, maar dit is niet met zekerheid te stellen. Verdere eventuele grenseffecten kunnen pas worden vastgesteld bij het verschijnen van de artikelsgewijze toelichting op het 2023-verdrag.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekadres:

Kapoenstraat 2, 6211 KW Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

www.linkedin.com/company/item-maastricht

www.crossborderitem.eu

