

Grenseffectenrapportage 2018

Dossier 3: Regelingen pensioenleeftijd NL/BE/DE: een multidisciplinaire analyse



Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2018

Dossier 3: Regelingen pensioenleeftijd NL/BE/DE: een multidisciplinaire analyse

Prof. dr. Anouk Bollen-Vandenboorn
mr. dr. Hannelore Niesten
mr. Sander Kramer

Het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

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).



Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen.....	1
1. Inleiding.....	2
2. Doelstellingen van het onderzoek, definities, thema's, indicatoren	4
2.1 Effecten vandaag of in de toekomst, doelstelling: ex-post of ex-ante.....	4
2.2 De term 'grenswerknemer'	5
2.3 Effecten op welk geografisch gebied? Definitie van de 'grensregio'	6
2.4 Grenseffecten op? Wat zijn de thema's van het onderzoek, de principes (en benchmarks) en de indicatoren?.....	6
2.4.1 De onderzoeksthema's van dossier Regelingen pensioenleeftijd NL/BE/DE.....	6
2.4.2 Dossier 3: Regelingen Pensioenleeftijd NL/BE/DE: wat zijn de principes, benchmarks en indicatoren voor een positieve situatie in grensregio's?.....	7
3. Overzicht pensioenleeftijden NL/ BE/ DE	8
4. Meest voorname problemen ten gevolge van dispariteiten tussen pensioenleeftijden	11
4.1 Onvolledig pensioen en adequaatheid van pensioenen.....	11
4.2 Dubbelgepensioneerden: verschuiving toewijzingsregels.....	13
4.2.1. Grensregio Nederland – Duitsland: switch fiscale heffingsrecht ingeval > €15.000.....	15
4.2.2. Grensregio Nederland – België: switch fiscale heffingsrecht ingeval > €25.000	18
4.2.3. Tussenconclusie	20
4.3. Problemen bij vervroegde pensionering	21
4.4. Discoördinatie fiscaliteit en sociale zekerheid	21
4.4.1. Toepassing 1: Premie- en belastingheffing bij de werkende pensioengerechtigde	21
4.4.2. Toepassing 2: Premie- en belastingheffing bij zorgbijdragen en belastingheffing gepensioneerden	22
4.5. Concreet probleem in een Belgisch-Nederlandse context bij werkloze Belgen	23
5. Mogelijke oplossingsrichtingen	25
5.1 Flexibilisering pensioengerechtigde leeftijd	25
5.1.1 Verdere verhoging AOW-leeftijd?.....	25
5.1.2 Flexibilisering AOW-leeftijd	26
5.1.3 Verhoging pensioenleeftijd voor Duitse aanvullende pensioenen (Betriebliche Altersvorsorge).....	27
5.1.4 Flexi-Rente: vervroeging, latere ingangsdatum en deelpensioen	28
5.2 Dubbel gepensioneerden: naar een betere coördinatie fiscaliteit en sociale zekerheid.....	29
5.3 Beperking van de bevoegdheid van het pensioenland tot premieheffing of de belastingbevoegdheid van het woonland	32
5.4. Overeenkomst ingevolge artikel 16 Verordening (EG) nr. 883/2004	33
5.5. Preventieve Grenseffectenbeoordeling in wetgevingsproces	33
6. Conclusie.....	34
6.1 Conclusie grenseffecten	34
6.2 Toekomstperspectief.....	35

Lijst van afkortingen

AltZertG	Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge und Basisrentenverträgen)
AOW	Algemene Ouderdomswet
BE	België
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DE	Duitsland
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
NL	Nederland
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SGB	Sozialgesetzbuch
SVB	Sociale Verzekeringsbank
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wet LB	Wet op de loonbelasting 1964

3. Regelingen pensioenleeftijd NL/BE/DE: een multidisciplinaire analyse

1. Inleiding

Pensioenen in de grensregio's blijven aandacht eisen. Niet alleen vanuit fiscaal opzicht maar ook vanuit het perspectief van sociale zekerheid en het pensioenrecht; het gebied van pensioen is multidisciplinair.¹ Een van de voornaamste knelpunten in grensregio's op het gebied van pensioenen is het verschil in pensioenleeftijden tussen Nederland, België en Duitsland. Naast het feit dat het pensioen voor een grenswerknemer daarmee verschillende ingangsdata kent, leidt het ook tot nadelige gevolgen op het gebied van de fiscaliteit² en de sociale zekerheid. Door een gebrek aan afstemming van de maatregelen genomen in de woon- en de werkstaat ontstaan problemen met betrekking tot de rechten op pensioen of uitkeringen van grenswerknemers. Onderhavig dossier behelst daarom een (multidisciplinaire) ex-ante/ex-post analyse van de grenseffecten van de verschillen in nationale wetgeving inzake de pensioenleeftijden in Nederland, België en Duitsland. De focus is op wettelijke (eerste pijler) pensioenen (de Nederlandse AOW-uitkering, de Duitse *Regelaltersrente* en het Belgisch rustpensioen) en de aanvullende (tweede pijler) pensioenen.

Binnen de Europese Unie bestaat geen Europese pensioenwetgeving, noch een Europese pensioenleeftijd. De verschillende Europese lidstaten hanteren ieder een eigen pensioenleeftijd voor zowel wettelijke als aanvullende pensioenen. Deze pensioenleeftijden verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten. Een grenswerknemer die in verschillende lidstaten heeft gewerkt, wordt geconfronteerd met verschillende ingangsdata en, daaraan gerelateerd, verschillende (on)mogelijkheden tot flexibilisering van deze ingangsdata. Aangezien het pensioen van een grenswerknemer door zijn mobiliteit is samengesteld uit verschillende pensioenen uit verschillende lidstaten met ieder een eigen ingangsdatum, wordt de leeftijd waarop een grenswerker volledig met pensioen kan gaan, bepaald door de lidstaat met de hoogste pensioenleeftijd.³ Vóór ingang van het pensioen met de hoogste pensioenleeftijd kan de grenswerknemer, afhankelijk van zijn persoonlijke inkomenssituatie, te maken krijgen met een tekort aan inkomen in de periode gelegen tussen uittreding uit het arbeidsproces en de pensioenfase en daarmee kan de adequaatheid van het pensioen als ouderdomsvoorziening in gevaar komen.

¹ ITEM heeft in 2016 een analyse gemaakt van het fiscale effect van het belastingverdrag Nederland-Duitsland op pensioenen. Deze Grenseffectenrapportage van 2016 is te raadplegen via de website van ITEM:

<<https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/onderzoek/instituten/item/onderzoek/studie-grenseffectenbeoordeling#report2016>>.

² Zie ook Commentaar OESO-modelverdrag, art. 18, par. 8: *“the international mobility of individuals...has significantly increased the importance of cross-border issues arising from the interaction of the different pension arrangements which exist in various States and which were primarily designed on the basis of purely domestic policy considerations”*. Ook stelt Commentaar OESO-modelverdrag, art. 18, par. 10 het volgende: *“Other issues arise from the existence of very different arrangements to provide retirement benefits (i.e. statutory social security schemes, occupational pension schemes, individual pension schemes). The interaction between these three categories of arrangements presents particular difficulties.”*

³ Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 314.

Casuspositie

Het vorenstaande kan kort worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld.⁴ Denk aan een in België woonachtige grenswerknemer met 65-jarige leeftijd (geboortjaar 1953) die in Nederland werkt en een Nederlands en Belgisch wettelijk en aanvullend pensioen heeft opgebouwd. Indien de werknemer niet als grenswerknemer in Nederland heeft gewerkt, is de aanname dat hij in België heeft gewerkt. In dit geval kan hij zijn Belgisch wettelijk en aanvullend pensioen al vanaf 65 jaar ontvangen. Heeft hij wel in Nederland gewerkt, kan hij met ingang van 2021 pas vanaf 66 jaar met pensioen (Nederlands wettelijk pensioen; AOW). Voor Nederlands aanvullend pensioen geldt de pensioenrichtleeftijd van 68 jaar. Als zijn Belgisch pensioen niet voldoende is, kan hij besluiten om in Nederland in deeltijd te gaan werken tot 68 jaar. Indien deze persoon in België werkt en een Nederlands en Belgisch pensioen heeft opgebouwd, kan hij zijn Belgisch pensioen al vanaf 62 jaar ontvangen. Betrokkene ontvangt echter zijn opgebouwd (Nederlands) wettelijk pensioen pas met ingang van de geldende Nederlandse wettelijke pensioenleeftijd. Dit is momenteel 66 jaar (in oktober 2017 was dit 65 jaar en 9 maanden, en met ingang van 2022, 67 jaar en 3 maanden). Met de assumptie dat het Belgisch en het Nederlands pensioen complementair zijn aan elkaar en zijn Belgisch pensioen laag is, zal deze persoon min of meer gedwongen worden om tot de AOW-leeftijd te werken. Dat is problematisch, omdat hij in België van rechtswege met 65 jaar wordt ontslagen.

Indien we de casus wijzigen en deze grenswerknemer in Duitsland laten wonen terwijl hij in Nederland werkt, en aannemen dat hij een Nederlands en een Duits pensioen (met de assumptie van complementariteit bij wijze van eenvoud) heeft opgebouwd, dan ontvangt hij zijn Duits pensioen in 2018 vanaf 65 jaar en zeven maanden. Als zijn Duits pensioen niet voldoende is, kan hij besluiten om in Nederland in deeltijd te gaan werken tot de AOW-leeftijd.

Wanneer deze persoon in Duitsland werkt en een Nederlands en Duits pensioen heeft opgebouwd, kan hij zijn volledig Duits pensioen in 2018 ontvangen bij 65 jaar en zeven maanden. In Nederland kan hij in 2021 pas met 68 jaar met pensioen gaan. Indien zijn Nederlands pensioen niet voldoende is, wordt hij gedwongen om in deeltijd te blijven werken in Duitsland. Dat is problematisch, omdat hij in Duitsland van rechtswege wordt ontslagen bij het bereiken van de Duitse pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar en 7 maanden.

In het bovenstaande voorbeeld is een aantal situaties opgenomen waarmee de voornaamste problemen worden weergegeven waarmee een grenswerknemer bij het hanteren van verschillende pensioenleeftijden tussen de lidstaten geconfronteerd kan worden. Na een beschrijving van de doelstelling en de afbakening van het onderzoek (onderdeel 2), volgt in onderdeel 3 een analyse van de voornaamste grenseffecten van de verschillende wetgeving per lidstaat inzake de pensioenleeftijden. In onderdeel 4 wordt dieper ingegaan op de complexiteit van de onderhavige materie waarbij de problemen categorisch worden getraceerd. In onderdeel 5 wordt getracht de discussie te intensiveren over de vraag hoe het thans geldende rechtsregime mogelijk kan worden verbeterd, en op welke wijze het Europees sociaalzekerheidsrecht en het internationaal belastingrecht beter op elkaar kunnen worden afgestemd teneinde, tot een voor de gepensioneerden in de EU, deugdelijker rechtsregime te komen.

⁴ Dit voorbeeld is ontleend aan Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 267-268.

2. Doelstellingen van het onderzoek, definities, thema's, indicatoren

2.1 Effecten vandaag of in de toekomst, doelstelling: ex-post of ex-ante

Onderhavig dossier behelst een (multidisciplinaire) ex-ante/ex-post analyse van de grenseffecten van de verschillen in nationale wetgeving inzake de pensioenleeftijden in Nederland, België en Duitsland. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, is het veld van pensioenen vanuit verscheidene perspectieven te beoordelen (namelijk fiscaliteit, sociale zekerheid en pensioenen). De grenseffectentoetsing van onderhavig dossier vergt een multidisciplinaire analyse teneinde een totaaloverzicht te verkrijgen van de grenseffecten waarmee grenswerknemers zich geconfronteerd zien ten gevolge van de aanzienlijke verschillen in pensioenleeftijden per lidstaat.⁵ Een van de gronden voor deze multidisciplinaire analyse is het mogelijk kunnen vermijden van discoördinatie tussen de belastingheffing en de heffing van sociale zekerheidspremies. Deze multidisciplinaire analyse behelst daarom een uiteenzetting van de voornaamste grenseffecten van de verschillende pensioenleeftijden op het gebied van de fiscaliteit, sociale zekerheid en pensioenen. Daarnaast bevat de analyse de relevante wetgeving op internationaal (bv. belastingverdragen), Europees (bv. Verordening (EG) nr. 883/2004) en nationaal niveau (bv. de wetgeving inzake pensioenleeftijden).

Vanwege een gebrek aan data op het gebied van grensoverschrijdende arbeid en pensioenen is een kwantitatieve analyse in dit dossier niet mogelijk. De meeste cijfers inzake grensarbeid zijn enigszins gedateerd en niet volledig representatief, aangezien de gehanteerde definitie van 'grensarbeider' niet is afgebakend en niet op een coherente wijze wordt gebruikt (i.e. wie valt er onder de definitie van 'grensarbeider'?). Daarnaast worden deze gegevens betreffende grensarbeid niet op een coherente wijze in kaart gebracht, i.e. de betrouwbaarheid kan – in het bijzonder in geval van afgeronde cijfers – in twijfel worden getrokken.⁶

Op grond van ditzelfde argument van een gebrek aan adequate dataverzameling is een analyse van de effecten op de duurzame economische ontwikkeling van grensregio's eveneens niet mogelijk. Een doorgaande en coherente monitoring van de grensoverschrijdende activiteiten van grenswerknemers is, zoals ook al aangegeven in de Grenseffectenrapportage van vorig jaar, vereist teneinde een representatief beeld te verkrijgen van de effecten van (nieuwe) wetgeving op de posities van deze personen. Coherentie in het verzamelen van deze data maakt een meer representatieve analyse mogelijk welke ons in staat stelt een toekomstige evaluatie van de grensoverschrijdende mobiliteit uit te voeren en in dit licht ook het succes van het Europese integratieproces. Om de omvang van de onderhavige problematiek specifiek te kunnen duiden en de economische impact ervan te kunnen vaststellen, bestaat een grote behoefte aan grensoverschrijdende data. Alleen dan kan op kwantitatieve wijze de uitwerking van (nieuwe) wetgeving op de duurzame economische ontwikkeling van de grensregio's en het vestigingsklimaat worden vastgesteld.

⁵ In lijn met aanbeveling 10 uit het rapport 'Grenswerkers in Europa'. Zie Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 314.

⁶ Zie in dit verband ook de aanbeveling in dit kader van de Commissie grenswerkers: 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, p. 34

Daarnaast wordt met deze Grenseffectenrapportage beoogd een hiaat, op wetgevend niveau, aan grenseffectentoetsing in te vullen door een coherent instrument te gebruiken – hetgeen hierna wordt uiteengezet onder principes, benchmarks en indicatoren – ten aanzien van de grenseffectentoetsing. Met dit hiaat wordt bedoeld op het opnemen van een afzonderlijke paragraaf waarin de gevolgen van nieuwe wetgeving voor grenswerknemers inzichtelijk worden gemaakt. Bijvoorbeeld in 2009 en 2012 werd in een tweetal moties aangegeven dat blijvende aandacht dient te worden besteed aan grenswerkersproblematiek.⁷ In 2015 is nogmaals, in het belang van het uitvoeren van een grenseffectentoets door enige politieke partijen de wens uitgesproken dat tijdens het wetgevingsproces de effecten van wetsvoorstellen op de grensregio's duidelijk dienen te worden gemaakt.⁸ Overigens is tijdens de parlementaire behandeling van het belastingverdrag Nederland-Duitsland een afzonderlijke paragraaf opgenomen in de Memorie van Toelichting inzake het effect op grensarbeiders, hetgeen voortvloeit uit het feit dat een belastingverdrag op zichzelf ziet op, onder andere, grensoverschrijdende arbeid.⁹ Bij nationale wetgeving, daarentegen, zijn de grenseffecten minder voornamelijk en krijgen daarom helaas te weinig aandacht tijdens het wetgevingsproces. In dit kader is de motie van het Tweede Kamerlid Van der Molen een positieve ontwikkeling.¹⁰ In deze motie wordt terecht vastgesteld dat uit verschillende studies blijkt dat nationaal beleid vaak onbedoelde negatieve gevolgen heeft voor grensregio's en dat bij de totstandkoming van nieuw beleid niet vanzelfsprekend de effecten hiervan voor grensregio's meegewogen worden. Derhalve verzoeken de indieners te onderzoeken welke voorstellen voor wet- en regelgeving mogelijk onevenredige consequenties zouden kunnen hebben voor grensregio's, van een aantal hiervan de effecten nader te onderzoeken en op basis van de opgedane ervaring effecten van beleid voor grensregio's op te nemen in het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK).¹¹ De noodzaak van het preventief onderzoeken van grenseffecten in een vroeg stadium van het wetgevingsproces – en opname in het IAK – ondersteunen wij.

2.2 De term 'grenswerknemer'

Ten aanzien van de gehanteerde term 'grenswerknemer' dient het volgende opmerking. In de parlementaire stukken wordt veelal de term 'grensarbeiders' gehanteerd.¹² Hierbij is niet duidelijk of hieronder zowel zelfstandige – bijv. zzp'ers – als niet-zelfstandige arbeid valt. Daarom wordt in de

⁷ *Kamerstukken II 2011/12, 33 000 IXB* (motie Bashir) en motie Weekers (*Kamerstukken II 2009/10, 26 834, nr. 26* inzake het belang om aandacht te besteden aan de grensarbeidersproblematiek). Zie ook Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 269-270.

⁸ *Handelingen II 2014/15, nr. 50, p. 1-15* (Grenseffectentoets).

⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33 615, nr. 3* (MvT), onderdeel I.4 Grensarbeiders. Het opnemen van deze paragraaf is in overeenstemming met de toezegging van voormalig staatssecretaris van Financiën, de Jager, om de afweging omtrent de gevolgen voor grensarbeiders bij nieuwe wetgeving expliciet op te nemen (zie Kabinetsstandpunt met betrekking tot de aanbevelingen van de Commissie grensarbeider, 9 januari 2009, BCPP 2008/2455 met verwijzing naar *Kamerstukken II 2000/01, 26 834, nr. 5*).

¹⁰ *Kamerstukken II 2017/18, 32 851, nr. 48* (Gewijzigde motie van het lid Van der Molen c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 46). Te raadplegen via:

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z10410&did=2018D32053>.

¹¹ Het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK) wordt gehanteerd als toetsingskader bij nieuwe wet- en regelgeving. Grenseffecten worden als zodanig niet als toetsingselement meegenomen in deze toetsing. Zie

<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>.

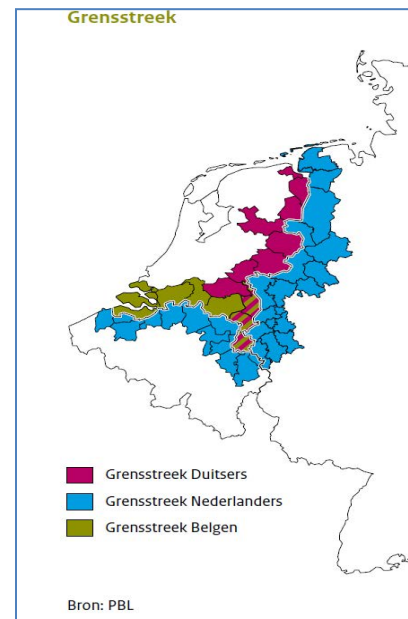
¹² Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2013/14, 33 615, nr. 3* (MvT), onderdeel I.4 Grensarbeiders. Zie voor een uiteenzetting omtrent de term 'grensarbeider' ook 'Grenswerkers in Europa'. Zie Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, par. 1.3.

onderhavige analyse de term ‘grenswerknemer’ gehanteerd waarbij de term ‘werknemer’ duidt op een dienstbetrekking en dus op niet-zelfstandige arbeid.

Daarnaast dekt de term ‘grenswerknemer’ de gevallen van een actieve arbeidsmigrant, actieve grensoverschrijdende werknemer en de actieve gedetacheerde werknemer. Anderzijds dekt de term ‘non-actieve grenswerknemer’ de gevallen waarin deze grenswerknemers gepensioneerd zijn.

2.3 Effecten op welk geografisch gebied? Definitie van de ‘grensregio’

(Non-actieve) grenswerknemers in de grensregio’s tussen België, Duitsland en Nederland worden geconfronteerd met de grenseffecten van de dispariteiten tussen de verschillende regelingen inzake de pensioenleeftijden ten aanzien van zowel wettelijke als aanvullende pensioenen. Het betreft meer concreet de grenswerknemers die binnen een bepaalde afstand van de landsgrenzen woon- en werkzaam zijn. Voor de onderhavige rapportage betreft dit de politieke eenheden, zoals Gemeenten, ‘Landkreise’ of Arrondissementen.



Figuur 1: De grensstreek¹³

2.4 Grenseffecten op? Wat zijn de thema’s van het onderzoek, de principes (en benchmarks) en de indicatoren?

Nadat het onderliggende probleem (i.e. de verschillen in pensioenleeftijden), de grensregio en de term ‘grenswerknemer’ zijn gekenschetst in de vorige paragrafen, volgt in de onderstaande paragrafen een uiteenzetting van de onderzoeksthema’s van dit dossier. Vanuit het thema ‘Europese integratie’ zijn verschillende principes, benchmarks en indicatoren gekozen op grond waarvan de grenseffecten van de verschillende pensioenleeftijden kunnen worden vastgesteld.

2.4.1 De onderzoeksthema’s van dossier *Regelingen pensioenleeftijd NL/BE/DE*

In dit dossier staat het thema ‘Europese integratie’ centraal, meer concreet het vrij verkeer van werknemers of personen van actieve en non-actieve grenswerknemers. In deze rapportage worden de indicatoren, door middel van de methode, vergeleken met de benchmarks. Bijvoorbeeld voor een dubbelgepensioneerde, met pensioenen opgebouwd in meerdere lidstaten, wordt de belastingheffing en de heffing van sociale zekerheidspremies vastgesteld (indicator) en vergeleken met een binnenlands gepensioneerde. Op basis hiervan kan worden vastgesteld in hoeverre de benchmark van een open arbeidsmarkt met een goede afstemming van sociale zekerheid en belastingheffing is verwezenlijkt. Anderzijds zal op basis van een vergelijking van de behandeling – ten aanzien van de

¹³ Ontleend aan PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), *Arbeidsmarkt zonder grenzen*, Den Haag: PBL 2015, p. 48.

fiscale en sociale heffing – van een passieve grenswerknemer en een passieve binnenlandse werknemer worden vastgesteld in hoeverre de gelijkheid met de buurman (gelijkheid in de straat) en de gelijkheid met de collega (gelijkheid in de werkstaat) is gewaarborgd. Deze gelijkheden vormen een uitvloeisel van het vrije verkeer van werknemers, zoals neergelegd in art. 45 VWEU, hetgeen een discriminatoire behandeling van actieve grenswerknemers verbiedt.

2.4.2 Dossier 3: Regelingen Pensioenleeftijd NL/BE/DE: wat zijn de principes, benchmarks en indicatoren voor een positieve situatie in grensregio's?

In aansluiting op het beschrevene in de vorige paragraaf kunnen de principes, benchmarks en de onderzoeksmethode in deze rapportage als volgt schematisch worden weergegeven.

Doelstelling/principes	Benchmarks	Methode	Indicator
Europese integratie; non-discriminatie	Open arbeidsmarkt; goede afstemming sociale zekerheid en belasting	Coördinatie belasting (bilaterale verdragen) en sociale zekerheid (Europese verordeningen)	Cumulatie van belastingheffing en heffing sociale zekerheidspremies
<i>Vrij verkeer van personen 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:</i> geen discriminatoire behandeling van passieve grenswerknemer	Gelijkheid met de buurman (gelijkheid in de straat)	Vergelijking tussen passieve grenswerknemer en passieve binnenlandse werknemer op gebied van fiscaliteit, sociale zekerheid en pensioenen	Nadelige behandeling non-actieve grenswerknemer t.o.v. non-actieve interne werknemer
<i>Vrij verkeer van werknemers ex. art. 45 VWEU:</i> geen discriminatoire behandeling van actieve grenswerknemer	Gelijkheid met de buurman (gelijkheid in de straat) Gelijkheid met de collega (gelijkheid op de werkvloer)	Vergelijking tussen actieve grenswerknemer en actieve binnenlands werknemer op gebied van fiscaliteit, sociale zekerheid en pensioenen	Nadelige behandeling actieve grenswerknemer t.o.v. actieve interne werknemer

<p>Bilaterale belastingverdragen NL-BE- DE Art. 24 belastingverdrag NL-DE en art. 26 belastingverdrag NL-BE (identieke tekst)</p>	<p>Geen economische dubbele heffing¹⁴</p> <p>Non-discriminatie</p>	<p>Vergelijking tussen (passieve) grenswerknemer en (passieve) interne werknemer op gebied van fiscaliteit</p>	<p>Nadelige fiscale behandeling (non-) actieve grenswerknemer t.o.v. (non-)actieve interne werknemer</p>
---	---	--	--

Het vorenstaande toetsingskader dient als uitgangspunt voor de grenseffectentoetsing van de regelingen inzake de pensioenleeftijden in Nederland, België en Duitsland. Op basis van de indicatoren zal een conclusie kunnen worden genomen t.a.v. de grenseffecten van deze nationale wetgevingen.

3. Overzicht pensioenleeftijden NL/ BE/ DE

Alvorens de analyse te behandelen inzake de consequenties van de dispariteiten tussen de nationale regelingen inzake de pensioenleeftijden, wordt een overzicht gegeven van de pensioenleeftijden voor zowel de wettelijke als de aanvullende pensioenen per lidstaat. Op deze wijze is duidelijk met welke leeftijden een grenswerknemer – die actief is (geweest) in deze lidstaten – kan worden geconfronteerd.

Binnen de Europese Unie bestaat geen Europese pensioenleeftijd.¹⁵ Daarnaast bestaat geen coördinatie tussen de verschillende regelingen inzake de pensioenleeftijd tussen de Europese lidstaten. Voor een grenswerknemer betekent dit dat zijn pensioen – bestaande uit de verschillende pensioenen, opgebouwd in ieder van de (voormalige) werklanden – niet op één moment ingaat. De verschillen in pensioenleeftijden leiden ertoe dat de leeftijd waarop een grenswerknemer volledig met pensioen kan gaan, bepaald wordt door de lidstaat met de hoogste pensioenleeftijd. Uit een onderzoek van de pensioenleeftijden in België, Nederland en Duitsland blijkt dat de pensioengerechtigde leeftijd tussen de lidstaten verschilt. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de nationale pensioenleeftijden – zoals deze in 2018 gelden – voor zowel de wettelijke als de aanvullende pensioenen per lidstaat. De leeftijden verschillen significant tussen de drie lidstaten, met de mogelijke grenseffecten tot gevolg.

¹⁴ Onder economisch dubbele belastingheffing wordt verstaan: het bij twee natuurlijke personen of lichamen over één object door een of twee instanties belasting heffen of bij een persoon twee maal over formeel verschillende doch materieel identieke objecten door een of twee instanties belasting wordt geheven.

¹⁵ Afgezien van de vraag of dit wenselijk zou zijn of überhaupt op Europeesrechtelijk niveau mogelijk is.

2018	Wettelijke pensioenleeftijd	Pensioenleeftijd aanvullende pensioenen	Flexibiliseringmogelijkheden
België	<i>Rustpensioen:</i> 65 jaar (tot 2024); 2025: 66 jaar ¹⁶ ; vanaf 2030: 67 jaar ¹⁷	- Vanaf het ogenblik dat het wettelijk pensioen effectief ingaat; - Uitzondering bij in dienst gebleven werknemer na de wettelijke pensioenleeftijd of de leeftijd waarop de voorwaarden worden vervuld voor vervroegd pensioen (moet uitdrukkelijk worden opgenomen in het pensioenreglement). In deze gevallen kan de werknemer ook de betaling van zijn aanvullend pensioen vragen, zelfs als hij zijn pensioen nog niet neemt.	<i>Rustpensioen:</i> Vervroegd pensioen ¹⁸ : min. 41 jaar loopbaan op de leeftijd van 62,5 jaar <i>Aanvullend pensioen:</i> Geen
Nederland	66 jaar ¹⁹	68 jaar ²⁰	<i>Wettelijk pensioen:</i> geen <i>Aanvullend pensioen:</i> Vroegere ingangsdatum: mogelijk i.c.m. actuariële verlaging pensioenbedrag. ²¹ Latere ingangsdatum: mogelijk i.c.m. actuariële verhoging

¹⁶ De personen op wie de wetswijziging betrekking heeft zijn ten vroegste geboren in 1960.

¹⁷ Wet van 10 augustus 2015 tot verhoging van de wettelijke leeftijd voor het rustpensioen en tot wijziging van de voorwaarden voor de toegang tot het vervroegd pensioen en de minimumleeftijd van het overlevingspensioen, *BS* 21 augustus 2015.

¹⁸ Wettelijke pensionering vóór de wettelijke pensioenleeftijd.

¹⁹ Ex. art. 7a, lid 1, sub g Algemene Ouderdomswet: "De pensioengerechtigde leeftijd in 2018: 66 jaar". De verdere verhoging van deze pensioengerechtigde leeftijd vindt plaats door gebruikmaking van een formule zoals omschreven in het tweede lid van dit artikel. Deze AOW-leeftijd wordt stapsgewijs verhoogd tot 67 jaar in 2021.

²⁰ Ex. art. 18a, lid 6 Wet LB 1964. Overigens kan ook na 1 januari 2018 in een pensioenregeling een pensioenrichtleeftijd lager dan 68 jaar worden opgenomen, mits de omvang van het op te bouwen ouderdomspensioen niet hoger is dan het op basis van algemeen aanvaarde actuariële grondslagen naar de lagere pensioenrichtleeftijd herrekenende fiscaal maximale ouderdomspensioen ingaande op de eerste dag van de maand waarin de 68-jarige leeftijd wordt bereikt. Zie Vraag & Antwoord 17-012 d.d. 100118 (Pensioenrichtleeftijd lager dan 68 jaar vanaf 1 januari 2018), te raadplegen via https://www.belastingdienstpensioensite.nl/VA_17-012_v180110.htm.

²¹ Ex. Art. 18a, lid 6 Wet LB 1964.

			pensioenbedrag. ²² Gemaximeerd op 5 jaar na bereiken AOW-leeftijd. ²³
Duitsland	<p><i>Regelaltersrente:</i> Geboortejaar vóór 1 januari 1947: 65 jaar²⁴ Geboortejaar ná 31 december 1946 maar vóór januari 1964: geleidelijke verhoging van de leeftijdsgrens 65 naar 67 jaar²⁵ Vanaf geboortejaar 1964: 67 jaar²⁶</p>	<p>Voor de aanvullende pensioenregelingen (meest voorkomende zijn <i>Direktusage</i>, <i>Direktversicherung</i>, <i>Unterstützungskasse</i>, <i>Pensionskasse</i>, <i>Pensionsfonds</i>) geldt dat zij niet mogen worden uitbetaald vóór het bereiken van 62 jaar, mits de pensioenaanspraken zijn toegekend vanaf 1 januari 2012.²⁷ Voor pensioenaanspraken toegekend vóór 31 december 2011 geldt de leeftijd van 60 jaar.</p>	<p><i>Regelaltersrente:</i> Flexi-Rente²⁸ Voor alle verzekerden bestaat de mogelijkheid een deelpensioen op te nemen.²⁹ Sommige categorieën verzekerden kunnen de <i>Regelaltersrente</i> vervroegd aanvragen, waarna levenslang een korting wordt toegepast.³⁰ <i>Aanvullend pensioen:</i> geen</p>

²² Ex. art. 18a, lid 5 Wet LB 1964.

²³ Ex. art. 18a, lid 4 Wet LB 1964.

²⁴ Krachtens overgangsrecht zoals neergelegd in § 235, par. 2 SGB VI. Voor sommige categorieën geldt een lagere pensioenleeftijd, zie § 37 SGB VI voor ernstig gehandicapten (65 jaar), § 38 SGB VI voor bijzonder langdurig verzekerden (65 jaar) en § 40 SGB VI voor mijnwerkers (62 jaar). Ook de Deutsche Rentenversicherung heeft een rekentool ontwikkeld om de geldende pensioengerechtigde leeftijd te kunnen berekenen: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5_Services/02_online_dienste/03_online_rechner_nutzen/rentenbeginn_hoehenrechner/Rentenbeginnrechner_node.html.

²⁵ Ex. § 235, par. 2 SGB VI.

²⁶ Ex. § 35 SGB VI.

²⁷ Ex. § 1, para. 2, sub 2 AltZertG.

²⁸ Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben“ (Flexirentengesetz). Zie ook https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5_Services/01_kontakt_und_beratung/02_beratung/03_haeufige_fragen/12_flexirente_node.html. Deze maatregel maakt het mogelijk eerder – tussen 63 en 67 jaar – met deelpensioen te gaan dan wel langer door te werken na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Zie voor een omvattende uiteenzetting van de *Flexi-rente*: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5_Services/03_broschueren_und_mehr/01_broschueren/01_national/flexirente_das_ist_neu_fuer_sie.pdf?_blob=publicationFile&v=17.

²⁹ Ex. § 42 SGB VI.

³⁰ Ex. § 36 SGB VI voor langdurig verzekerden (vanaf 63 jaar), § 37 SGB VI voor ernstig gehandicapten (vanaf 62 jaar).

4. Meest voorname problemen ten gevolge van dispariteiten tussen pensioenleeftijden

4.1 Onvolledig pensioen en adequaatheid van pensioenen

Kenmerkend voor grenswerknemers is (vanzelfsprekend) dat zij in meerdere lidstaten werkzaam zijn (geweest). Een van de voornaamste gevolgen hiervan is de fragmentering van pensioenaanspraken. Een grenswerknemer die, bijvoorbeeld, werkzaam is geweest in zowel Nederland, België en Duitsland, heeft in ieder van deze lidstaten pensioenaanspraken opgebouwd, conform een verschillend nationaal pensioensysteem. Door de verschillen in pensioengerechtigde leeftijden tussen de lidstaten wordt de grenswerknemer geconfronteerd met een hoge administratieve lastendruk in de voormalige werkstaat en het herkomstland (dubbele belastingaangifte). De belastingplichtige wordt geconfronteerd met een grote (rechts)onzekerheid over het netto pensioeninkomen als gevolg van premieafdracht in de ene lidstaat en belastingafdracht in de andere lidstaat.

Voor de grenswerknemers die na pensionering pensioenen ontvangen uit verschillende lidstaten – voor dit rapport NL/BE/DE – met elk een eigen ingangsdatum, is het de vraag wanneer zij een volledig pensioen verkrijgen. “Volledig” betekent in deze context samengesteld uit de verschillende pensioenen uit de verschillende lidstaten. Wanneer de grenswerknemer een volledig pensioen ontvangt is, in dezen, afhankelijk van de lidstaat welke de hoogste pensioenleeftijd hanteert. Zoals uit het schema hiervoor blijkt, is dit Nederland. Het uiteenlopen van de pensioengerechtigde leeftijd heeft voor de grenswerknemer, die zowel in Nederland als in België en/of Duitsland wettelijk pensioen heeft opgebouwd, tot gevolg dat hij op het moment van ontvangen van dit buitenlandse wettelijke pensioen nog enige tijd ‘moet wachten’ op zijn AOW-uitkering. De verschillende ingangsdata kunnen, ten gevolge van het ‘wachten’ op AOW, een negatief effect hebben op het netto besteedbaar inkomen van de gepensioneerde.³¹ Daarenboven kan worden gesignaleerd dat de samenloop van wettelijke en aanvullende pensioenen – en de hieraan gerelateerde (on)mogelijkheden tot flexibilisering – de voorliggende problematiek nog complexer maakt. Uit de bovenstaande tabel blijkt immers dat de aanvullende pensioenleeftijd van de wettelijke pensioenleeftijd kan verschillen.

Door het verschil in pensioengerechtigde leeftijd tussen de lidstaten, en (mede) uit het ontbreken van een EU-pensioenleeftijd (voor zover dit al mogelijk zou zijn)³², kan de voornoemde werkloze grenswerknemer tussen wal en schip vallen. Grenswerknemers kunnen bijgevolg een periode zonder inkomen zitten. De dispariteiten tussen de verschillende pensioenleeftijden kunnen daarmee tot een onvolledig pensioen leiden.³³ Indien de grenswerknemer, bijvoorbeeld, in België reeds is gepensioneerd en in het verleden in Nederland pensioen heeft opgebouwd, ontvangt hij tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in Nederland een onvolledig pensioen. Of hij door middel van louter dit Belgisch pensioen in staat is zijn standaard van levensonderhoud na pensionering te waarborgen, is afhankelijk van de individuele inkomenssituatie van deze grenswerknemer. In sommige individuele gevallen is het echter denkbaar dat het tijdelijke gebrek aan een volledig pensioen – vanwege het ‘wachten’ op het Nederlands pensioen – leidt tot situaties waarin de gepensioneerde

³¹ Zie voor voorbeelden ITEM Grenseffectenrapportage 2016, dossier 7 Wet Flexibilisering ingangsdatum AOW: https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl_item_grenseffectenrapportage_2016_versie_2.1.pdf.

³² Het is immers onwaarschijnlijk dat er ooit EU-pensioenwetgeving komt.

³³ Een adequaat pensioeninkomen voor de EU-burgers nu en in de toekomst is een prioriteit voor de Europese Unie. Zie Europese Commissie, Groenboek: naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels, COM(2010)365, p. 2.

grenswerknemer niet in staat is zijn standaard van levensonderhoud te waarborgen. In dergelijke situaties kan een onvolledig pensioen leiden tot een inadequaat pensioen, terwijl een adequaat pensioeninkomen voor EU-burgers nu en in de toekomst een prioriteit voor de Europese Unie is.³⁴ Een inadequaat pensioen verwijst hierbij – in algemene zin – naar een oudedagsvoorziening op grond waarvan de gepensioneerde niet in staat is de standaard van levensonderhoud te waarborgen na pensionering. Naar schatting zou het 2.000 voormalige grenswerknemers betreffen.³⁵

Naast deze fragmentering van pensioenaanspraken over de verschillende (voormalige) werkstaten van de grenswerknemer, wordt de grenswerknemer geconfronteerd met een gebrek aan totaaloverzicht van zijn wettelijke en aanvullende pensioen. In eerste instantie heeft de grenswerknemer geen inzicht in de verschillende pensioenleeftijden, per pensioen, per lidstaat. Iedere lidstaat biedt al dan niet inzicht in de huidige stand van pensioen. Het is voor de grenswerknemer complex te achterhalen welke pensioenleeftijden voor hem of haar gelden. Mogelijk blijft de grenswerknemer in het ongewisse op welke leeftijd hij/zij kan genieten van een pensioenuitkering.

Daarnaast is de grenswerknemer vanwege dit gebrek aan totaaloverzicht niet in staat te beoordelen of hij na pensionering voldoende pensioen zal ontvangen teneinde de standaard van levensonderhoud ook na pensionering te kunnen handhaven. Bovendien is hij niet in staat te beoordelen of langer doorwerken of aanvullend sparen voor pensioen noodzakelijk is teneinde een adequaat inkomen na pensionering te waarborgen.³⁶ De belastingplichtige wordt geconfronteerd met een grote (rechts)onzekerheid over het netto pensioeninkomen als gevolg van premieafdracht in de ene lidstaat en belastingafdracht in de andere lidstaat. Daarom is een grensoverschrijdend of Europees pensioenregister noodzakelijk teneinde deze grenswerknemer in staat te stellen op een duidelijke en accurate wijze een totaaloverzicht van zijn of haar grensoverschrijdend opgebouwd pensioen te verkrijgen, handelingsperspectief³⁷ te bieden en ook voor deze grenswerknemers een adequaat inkomen na pensionering te waarborgen. Een dergelijk pensioenregister zou de grenswerknemer laten zien welke pensioenen hij van wie en op welk moment zou ontvangen.³⁸ Aangezien de pensioenleeftijden in de EU verschillend zijn, zou de grenswerknemer overzicht hebben van de pensioenleeftijden per pensioen dat hij zal ontvangen.

Een dergelijk pensioenregister is een positieve impuls voor de arbeidsmobiliteit van werknemers. In het Groenboek Pensioen werd de relevantie van een Europees pensioenregister reeds door de EC benadrukt. De Europese Commissie hecht ook belang aan de ontwikkeling en de totstandkoming van

³⁴ Zie Europese Commissie, Groenboek: naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels, COM(2010)365, p. 2. Wat een adequaat pensioen overigens kwantitatief zou dienen te omvatten is in algemene zin moeilijk te stellen. Een adequaat niveau hangt van de persoonlijke situatie af – waaronder de levensstandaard – en de overigens bronnen van inkomen van de gepensioneerde, zoals inkomen uit een persoonlijke pensioenproduct of uit vermogen. Daarnaast verschilt het niveau van pensioen – voortkomend uit iedere pensioenregeling – dusdanig per lidstaat dat dit in algemene zin ook lastig is vast te stellen.

³⁵ <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/blog/2017/10/het-belang-van-een-flexibele-aow-ingangsdatum>

³⁶ Zie Europese Commissie, Groenboek: naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels, COM(2010)365, p. 12. Nogmaals bevestigd door EC in Europese Commissie, Witboek: een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen, COM(2012)55, p. 14.

³⁷ Met 'handelingsperspectief' wordt verwezen naar de mogelijkheid om te beoordelen of eventuele hiaten in de pensioenopbouw bestaan en of langer doorwerken of aanvullend sparen voor pensioen noodzakelijk is teneinde een adequaat inkomen na pensionering te kunnen waarborgen.

³⁸ A. Bollen, 'Grensoverschrijdende fiscale organisatie van pensioenen', 2016, p. 25., te raadplegen op: https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/7250276/CBS_12079_Oratieboekje_Anouk_Bollen_Single_page.pdf.

een dergelijke informatievoorziening.³⁹ In dit kader werd het ‘Track and Trace your pension in Europe’ (TTYPE-consortium) gelanceerd. Het TTYPE-consortium beoogt één groot European Tracking Service (ETS) waarin alle lidstaten deelnemen.⁴⁰ Vanwege de grote diversiteit van pensioenstelsels binnen de EU kan overwogen worden om een dergelijk Europees pensioenregister op kleinere schaal (bv. Nederland, België en Duitsland) tot uitvoering te brengen.⁴¹

4.2 Dubbelgepensioneerden: verschuiving toewijzingsregels

De dispariteiten tussen de pensioenleeftijden per lidstaat kunnen in de praktijk tot onwenselijke situaties leiden. Een voorbeeld hiervan is de dubbelgepensioneerde, welke pensioenen ontvangt uit twee lidstaten. Gezien de dispariteiten tussen de pensioenleeftijden per lidstaat zal enige tijd verstreken zijn tussen het moment waarop de grenswerknemer zijn eerste en, vervolgens, zijn tweede pensioen zal ontvangen. Gedurende de periode waarin de grenswerknemer slechts één pensioen ontvangt, kwalificeert deze als enkelgepensioneerde. Vanaf het moment dat deze grenswerknemer zijn tweede pensioen ontvangt zal hij kwalificeren als dubbelgepensioneerde. Deze overgang van enkelgepensioneerde naar dubbelgepensioneerde kan gepaard gaan met een tijdelijke verschuiving van de bevoegdheid ten aanzien van de sociale zekerheid. Ten gevolge van de dispariteiten tussen de pensioenleeftijden vinden dus wijzigingen plaats in de fiscale en sociaal verzekeringsrechtelijke situatie van de grenswerknemer. Hierna wordt de problematiek van dubbelgepensioneerden bestudeerd voor de grensregio Nederland – Duitsland, en Nederland – België.

Pro memorie: fiscale en sociale heffing pensioenen

Fiscale heffing pensioenen

Voor een goed begrip van de problematiek worden vooreerst de fiscale en de sociale heffingsregels kort besproken.

Wat betreft de belastingheffing over grensoverschrijdende pensioenen, geldt als hoofdregel een exclusieve woonstaatheffing.⁴² Over wettelijke pensioenen, zoals het Belgisch rustpensioen, de Duitse *Regelaltersrente*, en de AOW, is in het OESO-Modelverdrag niets geregeld. Op deze wettelijke pensioenen is het restartikel 21 OESO-Modelverdrag van toepassing (exclusieve woonstaatheffing). De belastingheffing over het overheidspensioen wordt ingevolge artikel 19 OESO-Modelverdrag toegewezen aan de uitkerende staat (kasstaatprincipe).

Bij grensoverschrijdende pensioenen gaan steeds meer staten over tot een bronstaatheffing. Indien in het verleden premies ten laste van het te belasten inkomen zijn gebracht, wil de staat, die deze faciliteiten verleent, een ‘teruggave’ zien door het belasten van de pensioenuitkering. Dit is het geval bij het belastingverdrag Nederland-België 2001, het belastingverdrag Nederland-Duitsland 2012 en het belastingverdrag Nederland-Portugal 1999. Opvallend is een bronstaatheffing boven een bepaald bedrag (respectievelijk € 25.000, € 15.000 en € 10.000). Voor bedragen onder de genoemde grenzen

³⁹ Witboek, Een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen, COM(2012)55 final, par. 3.2.

⁴⁰ Zie ook het final report van het TTYPE-consortium: <http://ttype.eu/reports/>.

⁴¹ A. Bollen, ‘Grensoverschrijdende fiscale organisatie van pensioenen’, 2016, te raadplegen op: https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/7250276/CBS_12079_Oratieboekje_Anouk_Bollen_Single_page.pdf.

⁴² Artikel 18 OESO-Modelverdrag.

blijft de woonstaatheffing toepasselijk. Waarom de bedragen in de verdragen verschillen, is niet geheel duidelijk.

Sociale heffing pensioenen

Voor de sociale heffingen over pensioenen bepaalt Verordening (EG) nr. 883/2004 dat economisch niet-actieven (gepensioneerden) verzekerd zijn in hun woonstaat alwaar premies worden betaald en aanspraak bestaat op alle medische verstrekkingen en uitkeringen (*lex loci domicilii*).⁴³ Voor het specifieke sociale zekerheidsrisico van ziekte heeft de EU-wetgever geopteerd voor afwijkende aanwijsregels⁴⁴, die bij voorrang op de algemene aanwijsregels moeten worden toegepast.⁴⁵ Betrokkene betaalt enkel in de pensioenstaat zijn premies/bijdragen. Een aantal lidstaten biedt deze gepensioneerden het recht om een medische behandeling te ondergaan in de pensioenstaat (keuzerecht).⁴⁶

Het vaststellen van de bevoegde lidstaat (d.w.z. de pensioenstaat) voor heffing van de kosten en de zorgpremies/bijdragen, geschiedt als volgt.⁴⁷ Bij een gepensioneerde die één of meer pensioenen ontvangt op grond van de wetgeving van twee of meer lidstaten, waaronder de woonstaat, en die recht heeft op verstrekkingen krachtens de wetgeving van de woonplaats, dient het orgaan van die lidstaat (zorgverzekeraar/ziekenfonds) zorg te verstrekken en de kosten te dragen, alsof de gepensioneerde enkel pensioen ontvangt in die lidstaat.⁴⁸ De gepensioneerde woonachtig in België, die zowel van Nederland als België een pensioen ontvangt, heeft recht op zorg in België.⁴⁹

Een gepensioneerde die uit één of meer lidstaten pensioen ontvangt, en geen recht heeft op zorg krachtens de wetgeving van de woonstaat, heeft recht op zorgverstrekkingen in de woonstaat, mits hij daar recht op zou hebben in één of meer van de lidstaten die hen pensioen uitkeren indien hij aldaar woonachtig zou zijn.⁵⁰ Betrokkene heeft derhalve recht op zorg in de woonstaat alsof hij krachtens de wetgeving aldaar recht zou hebben op pensioen en zorg. Artikel 24, lid 2 Verordening (EG) nr. 883/2004 geeft aan welk 'pensioenland' de kosten dient te dragen. In het geval de gepensioneerde enkel recht heeft op een pensioen in één lidstaat, dan dient het orgaan van deze lidstaat de kosten voor de medische zorg in de woonstaat van de gepensioneerde te dragen. Bestaat er recht op pensioenen uit meer dan één lidstaat (niet zijnde de woonstaat), dan dient het orgaan van die lidstaat onder wiens wetgeving betrokkene het langst heeft geressorteed de kosten te dragen. Bijvoorbeeld een in België woonachtige gepensioneerde die zowel een Nederlands als een Duits pensioen ontvangt maar geen Belgisch pensioen, heeft recht op zorgverstrekkingen in België. Deze lidstaat is echter niet de bevoegde staat (dat is Nederland of Duitsland). De bevoegde staat is de lidstaat waar de gepensioneerde het langst sociaal verzekerd is geweest.

⁴³ Art. 11, lid 3, onderdeel e Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁴⁴ Art. 23 tot en met 30 Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁴⁵ HvJ 14 oktober 2010, C-345/09, ECLI:EU:C:2010:610, NTFR 2010/2443, m.nt. J.C.L.M. Fijen (*Van Delft e.a.*).

⁴⁶ Deze lidstaten staan vermeld in bijlage IV bij Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁴⁷ Merk op dat artikel 25 Verordening (EG) nr. 883/2004 nog een bijzondere bepaling kent voor gepensioneerden die wonen in een lidstaat alwaar het recht op zorgverstrekkingen geen voorwaarden stelt inzake verzekering of het verrichten van economische activiteiten.

⁴⁸ Artikel 23 Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁴⁹ Zie ook G. Essers en M. Weerepas en, 'Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen', *TPV* 2017, 35.

⁵⁰ Artikel 24, lid 1 Verordening (EG) nr. 883/2004.

4.2.1. Grensregio Nederland – Duitsland: switch fiscale heffingsrecht ingeval > €15.000

Onder het belastingverdrag Nederland-Duitsland geldt – ondanks de inzet van Nederland voor een ongeclausuleerde bronstaatheffing over gefaciliteerd opgebouwde pensioenen⁵¹ – een gedeeld heffingsrecht. In beginsel zijn (privaatrechtelijke) pensioenen belastbaar in de woonstaat.⁵² Pensioenen en andere uitkeringen betaald krachtens de bepalingen van een socialezekerheidsstelsel van een verdragsluitende staat (socialezekerheidspensioenen) zijn overigens slechts belastbaar in de kasstaat.⁵³ Indien het totale bruto bedrag aan pensioen of andere soortgelijke beloning, een lijfrente of socialezekerheidspensioen in enig kalenderjaar de som van €15.000 te boven gaat, mag het pensioen ook worden belast in de bronstaat. In dit geval stelt Nederland de bestanddelen van het pensioen die in Duitsland (als bronstaat) worden belast vrij door een vermindering van zijn belasting toe te staan (verrekeningsmethode).⁵⁴ Deze vermindering wordt overigens berekend overeenkomstig de bepalingen in de Nederlandse wetgeving tot het vermijden van dubbele belasting, i.e. het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001.

Vanwege dit gedeelde fiscale heffingsrecht tussen Nederland en Duitsland, wijzigt de fiscale heffing van een in Nederland wonende gepensioneerde met louter een Duits pensioen van Nederland naar Duitsland zodra het gezamenlijke bruto bedrag van het pensioen €15.000 overstijgt. Een mogelijke verklaring van deze ongewenste overgangen van heffingsrechten zijn de verschillen in subjectieve en objectieve reikwijdte van bilaterale belastingverdragen en de Europese Verordening nr. 883/2004. Bilaterale belastingverdragen zien immers op deelbaar inkomen van personen; Verordening nr. 883/2004 ziet op ondeelbare verzekerde personen.⁵⁵ Deze situaties kunnen worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld.

Voorbeeld

Het effect van de discoördinatie kan aan de hand van de onderstaande tabel worden geïllustreerd door middel van een voorbeeld. Een Nederlandse grenswerknemer (geboortedatum 1 januari 1952) heeft enige tijd in Duitsland gewerkt, waarna hij de rest van zijn werkzame leven in Nederland werkzaam is geweest. Tijdens zijn in Duitsland werkzame periode heeft hij rechten opgebouwd op zowel een wettelijk pensioen uit de *Gesetzlichen Rentenversicherung (Regelaltersrente)* als op grond van een *Pensionskasse*. Het bruto bedrag aan gezamenlijk Duits pensioen bedraagt minder dan €15.000. Voor de *Regelaltersrente* uit de *Gesetzlichen Rentenversicherung* geldt een pensioenleeftijd van 65 jaar en 6 maanden.⁵⁶ Dit pensioen ontvangt hij dus reeds sinds 1 juli 2017. Tevens heeft hij ervoor gekozen op diezelfde datum zijn Duits pensioen uit de *Pensionskasse* tot uitkering te laten komen.⁵⁷ Op dat moment kwalificeert deze grenswerknemer als enkelgepensioneerde. De fiscale heffing over het Duits pensioen is in dit geval toegekend aan Nederland.⁵⁸ Daarentegen is de sociale heffing toegewezen aan

⁵¹ Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011, p. 54. Met ‘ongeclausuleerd’ wordt verwezen naar een bronstaatheffing onafhankelijk van de fiscale behandeling van de pensioenen in de (nieuwe) woonstaat van de pensioengerechtigde.

⁵² Ex. art. 17, lid 1 Belastingverdrag Nederland-Duitsland. Te raadplegen via <http://wetten.overheid.nl/BWBV0005862/2016-12-31>.

⁵³ Ex. art. 17, lid 1 Belastingverdrag Nederland-Duitsland.

⁵⁴ Ex. art. 22, lid 2, sub b Belastingverdrag Nederland-Duitsland.

⁵⁵ G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, ‘Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen’, *TPV* 2017/35, p. 16, voetnoot 33.

⁵⁶ Ex. § 235, par. 2 SGB VI.

⁵⁷ Hetgeen is toegestaan op grond van § 1, para. 2, sub 2 AltZertG.

⁵⁸ Ex. art. 17, lid 1 Belastingverdrag Nederland-Duitsland.

Duitsland.⁵⁹ De gelijke behandeling in de woonstaat is daarmee niet gewaarborgd. De gepensioneerde grenswerknemer wordt nadeliger behandeld in vergelijking met de gepensioneerde werknemer die ervoor heeft gekozen niet grensoverschrijdend werkzaam te zijn (geweest), i.e. de interne werknemer. In het geval waarin de in Nederland woonachtige gepensioneerde grenswerknemer louter het Duitse pensioen ontvangt van meer dan €15.000, gaat het fiscale heffingsrecht over van Nederland naar Duitsland. In de woonstaat is dan geen sprake van gelijke behandeling (in de straat), doch wel in de pensioenstaat (in vergelijking met de voormalige collega's in Duitsland). Dit illustreert het effect van het gedeelde fiscale heffingsrecht op de vraag in hoeverre de niet-actieve grenswerknemer gelijk wordt behandeld in vergelijking met interne niet-actieve werknemers.

Op het moment waarop hij de AOW-leeftijd bereikt – 66 jaar op 1 januari 2018⁶⁰ – ontvangt de grenswerknemer tevens het Nederlandse wettelijke pensioen. Hij kan ervoor kiezen zijn eventuele Nederlandse aanvullende pensioen ook op die datum tot uitkering te laten komen.⁶¹ In dat geval wordt het bedrag aan aanvullend pensioen echter actuarieel herrekend en verlaagd. Dit is dus een flexibiliseringsmogelijkheid van het Nederlandse aanvullende pensioen, in die zin dat de grenswerknemer op 1 januari 2018 zijn volledige pensioen ontvangt en niet tot 2020 – het jaar waarin hij de 68 jaar bereikt – hoeft te wachten. Vanaf 1 januari 2018 kwalificeert deze gepensioneerde grenswerknemer als dubbelgepensioneerde aangezien hij zowel een Duits als Nederlands pensioen ontvangt. Bedraagt het bruto bedrag van het Duitse pensioen gezamenlijk minder dan €15.000, dan is het fiscale heffingsrecht toegewezen aan Nederland als woonstaat.⁶² In dat geval is de sociale heffing toegewezen aan Duitsland. De gelijke behandeling van de grenswerknemer is daarmee niet gewaarborgd. In dit geval wijzigt niks ten opzichte van het geval van een enkelgepensioneerde. Indien de grenswerknemer echter een Duits pensioen ontvangt van in totaal meer dan €15.000, is het fiscale heffingsrecht gesplitst toegewezen aan Nederland en Duitsland, maar is Nederland bevoegd tot heffing van de sociale zekerheidspremies. Ook dan is geen sprake van gelijke behandeling van de grenswerknemer. In dit geval wijzigt echter iets ten opzichte van een enkelgepensioneerde. Naast het feit dat het fiscale heffingsrecht wordt gesplitst tussen Nederland en Duitsland, verschuift het sociale heffingsrecht van Duitsland naar Nederland.⁶³ Waar in het geval van de enkelgepensioneerde in Nederland met louter een Duits pensioen van meer dan €15.000 nog sprake was van gelijke behandeling in de pensioenstaat, is hiervan geen sprake voor de dubbelgepensioneerde in Nederland met zowel een Duits pensioen van meer dan €15.000 als een Nederlands pensioen.

⁵⁹ Ex. art. 24 Verordening 883/2004.

⁶⁰ Ex. art. 7a, lid 1, sub g Algemene Ouderdomswet: "De pensioengerechtigde leeftijd in 2018: 66 jaar".

⁶¹ Ex. Art. 18a, lid 6 Wet LB 1964.

⁶² Ex. art. 17, lid 1 Belastingverdrag Nederland-Duitsland.

⁶³ Ex. art. 23 Verordening (EG) nr. 883/2004.

Toepassing⁶⁴

Wonen in Nederland met louter een Duits pensioen van minder of meer dan €15.000			
Wonen in Nederland met louter een Duits pensioen < €15.000		Wonen in Nederland met louter een Duits pensioen > €15.000	
Fiscale heffing	Sociale heffing	Fiscale heffing	Sociale heffing
Nederland	Duitsland	Duitsland	Duitsland
Geen gelijke behandeling		Geen gelijke behandeling in woonstaat; wel in pensioenstaat	

Wonen in Duitsland met louter een Nederlands pensioen van minder of meer dan €15.000			
Wonen in Duitsland met louter een Nederlands pensioen < €15.000		Wonen in Duitsland met louter een Nederlands pensioen > €15.000	
Fiscale heffing	Sociale heffing	Fiscale heffing	Sociale heffing
Duitsland	Nederland	Nederland	Nederland
Geen gelijke behandeling		Geen gelijke behandeling in woonstaat; wel in pensioenstaat	

Wonen in Nederland met Duits pensioen van minder of meer dan €15.000 én een Nederlands pensioen			
Wonen in Nederland met Duits pensioen < €15.000 en Nederlands pensioen		Wonen in Nederland met Duits pensioen > €15.000 en Nederlands pensioen	
Fiscale heffing	Sociale heffing	Fiscale heffing	Sociale heffing
Nederland	Duitsland	Nederland en Duitsland (gesplitst)	Nederland
Geen gelijke behandeling		Geen gelijke behandeling	

Wonen in Duitsland met Nederlands pensioen van minder of meer dan €15.000 én een Duits pensioen			
Wonen in Duitsland met Nederlands pensioen < €15.000 en Duits pensioen		Wonen in Duitsland met Nederlands pensioen > €15.000 en Duits pensioen	
Fiscale heffing	Sociale heffing	Fiscale heffing	Sociale heffing
Duitsland	Nederland	Nederland en Duitsland (gesplitst)	Duitsland
Geen gelijke behandeling		Geen gelijke behandeling	

⁶⁴ De inhoud van deze tabellen is ontleend aan Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 284 e.v. Zie ook de tabel in G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, 'Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen', *TPV 2017/35*, p. 16.

4.2.2. Grensregio Nederland – België: switch fiscale heffingsrecht ingeval > €25.000

Onder het belastingverdrag Nederland-België geldt – ondanks de inzet van Nederland op een ongeclausuleerde bronstaatheffing over fiscaal gefaciliteerd opgebouwde pensioenen⁶⁵ – een gedeeld heffingsrecht, i.e. een geclausuleerde bronstaatheffing. In beginsel zijn (privaatrechtelijke) pensioenen belastbaar in de woonstaat.⁶⁶ Pensioenen en andere uitkeringen betaald krachtens de bepalingen van een socialezekerheidsstelsel van een verdragsluitende staat (socialezekerheidspensioenen) zijn overigens slechts belastbaar in de woonstaat.⁶⁷

Onder bepaalde (cumulatieve) voorwaarden mag het pensioen ook worden belast in de bronstaat.⁶⁸ Ten eerste dient het pensioen onderworpen te zijn geweest aan fiscale facilitering in de bronstaat, i.e. vrijstelling pensioenaanspraak, aftrek pensioenpremies dan wel anderszins fiscale facilitering.⁶⁹ Ten tweede dient het pensioen in de woonstaat niet tegen het algemeen van toepassing zijnde belastingtarief voor inkomsten verkregen uit niet-zelfstandige beroepen in de belastingheffing te worden betrokken, dan wel het bruto bedrag van het pensioen voor minder dan 90% in de belastingheffing wordt betrokken.⁷⁰ Ten slotte geldt de eis dat het totale bruto bedrag aan pensioen in het kalenderjaar een bedrag van €25.000 te boven gaat.⁷¹ In dit geval stelt Nederland de bestanddelen van het pensioen die in België (als bronstaat) worden belast vrij door een vermindering van zijn belasting toe te staan (verrekeningsmethode).⁷² Deze vermindering wordt overigens berekend overeenkomstig de bepalingen in de Nederlandse wetgeving tot het vermijden van dubbele belasting, i.e. het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001. Te dien einde worden genoemde bestanddelen geacht te zijn begrepen in het bedrag van de bestanddelen van het inkomen of het vermogen die ingevolge die bepalingen van Nederlandse belasting zijn vrijgesteld.

Deze geclausuleerde bronstaatheffing heeft in het recente verleden tot dubbele belastingheffing voor grenswerknemers geleid.⁷³ Vanwege het feit dat volgens Nederland de pensioenen in België niet voldoende werden belast, trok Nederland alle vrijstellingen loonbelasting in voor in België woonachtige gepensioneerden met een Nederlands pensioen. Dit leidde tot dubbele belastingheffing voor de gepensioneerde grenswerknemers. Nederland en België zijn echter overeengekomen dat Nederland geen belasting heft over uit Nederland afkomstig pensioen als België het pensioen feitelijk en voldoende belast.⁷⁴ In situaties waar dit niet het geval is, zal Nederland kunnen heffen. In die

⁶⁵ Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011, p. 54. Met ‘ongeclausuleerd’ wordt verwezen naar een bronstaatheffing onafhankelijk van de fiscale behandeling van de pensioenen in de (nieuwe) woonstaat van de pensioengerechtigde.

⁶⁶ Ex. art. 18, lid 1, sub a Belastingverdrag Nederland-België. Te raadplegen via https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/verdrag_nl_be.pdf.

⁶⁷ Ex. art. 18, lid 1, sub b Belastingverdrag Nederland-België.

⁶⁸ Ex. art. 18, lid 2 Belastingverdrag Nederland-België. De vormgeving van deze geclausuleerde bronstaatheffing is overigens in lijn met het Commentaar op het OESO-modelverdrag, art. 18, par. 15, onder d.

⁶⁹ Ex. art. 18, lid 2, sub a Belastingverdrag Nederland-België.

⁷⁰ Ex. art. 18, lid 2, sub b Belastingverdrag Nederland-België.

⁷¹ Ex. art. 18, lid 2, onder sub b Belastingverdrag Nederland-België.

⁷² Ex. art. 23, lid 2, sub b Belastingverdrag Nederland-België.

⁷³ Hetgeen al werd aangehaald in Notitie fiscaal verdragsbeleid 2011, p. 54: “daarvoor is ook van belang dat inmiddels ervaring is opgedaan met de in de eerder genoemde ten tweede genoemde regeling (al dan niet gedeeltelijke, bronstaatheffing), waarbij de toewijzing van het heffingsrecht mede afhankelijk is van de fiscale behandeling van het pensioen in het woonland van de pensioengerechtigde en welke ervaring heeft geleerd dat het in de praktijk niet eenvoudig is inzicht te krijgen in de wijze van belastingheffing in bedoeld woonland.”

⁷⁴ Deze overeenkomst is te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-17744>. Zie ook de Kamerbrief <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/23/kamerbrief-afpraak-tussen-nederland-en-belgie-over-pensioenproblematiek>.

gevallen zal België voorkoming van dubbele belasting verlenen. Ook zijn afspraken gemaakt over de uitwisseling van informatie tussen Nederland en België. Hierdoor weet Nederland in welke situaties het pensioen in België feitelijk en voldoende wordt belast en in welke situaties niet. Met deze afspraken kunnen zowel situaties van dubbele heffing als situaties van dubbele niet-heffing worden voorkomen, hetgeen de doelstelling is van belastingverdragen.⁷⁵

Voorbeeld

Het effect van de discoördinatie kan voor de relatie Nederland-België worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld. Een Nederlands (voormalig) grenswerknemer arbeidsmigrant (geboortedatum 1 januari 1952) heeft enige tijd in Nederland gewoond en gewerkt, waarna hij de rest van zijn werkzame leven in België woonachtig en werkzaam is geweest. Tijdens zijn in Nederland werkzame periode heeft hij rechten opgebouwd op zowel een AOW-pensioen als op een aanvullend pensioen uit een bedrijfstakpensioenfonds. Het bruto bedrag aan gezamenlijk Nederlands pensioen bedraagt minder dan €25.000.

Voor het Belgische *rustpensioen* geldt een pensioenleeftijd van 65 jaar. Dit wettelijke pensioen ontvangt hij dus reeds vanaf 1 januari 2017. Vanaf dat moment kwalificeert hij als enkelgepensioneerde. Het fiscale heffingsrecht is toegewezen aan Nederland⁷⁶; het sociale heffingsrecht aan België⁷⁷. De gelijkheid in de woonstaat is daarmee niet gewaarborgd. Op het moment waarop hij de AOW-leeftijd bereikt – 66 jaar op 1 januari 2018⁷⁸ – ontvangt de grenswerknemer tevens het Nederlandse wettelijke pensioen. Hij kan ervoor kiezen zijn eventuele Nederlandse aanvullende pensioen ook op die datum tot uitkering te laten komen.⁷⁹ In dat geval wordt het bedrag aan aanvullend pensioen echter actuarieel verlaagd, hetgeen in omvang resulteert in een meer dan evenredige verlaging. Dit is dus een flexibiliseringsmogelijkheid van het Nederlandse aanvullende pensioen, in die zin dat de grenswerknemer op 1 januari 2018 zijn volledige pensioen ontvangt en niet tot 2020 – het jaar waarin hij de 68 jaar bereikt – hoeft te wachten. Tegen het voordeel van één pensioenleeftijd (uittredingsmoment) staat dat in zekere mate wordt ingeteerd op het Nederlands aanvullend pensioen en daarmee de adequaatheid van het volledige pensioen in gevaar kan komen. Daarmee kwalificeert deze grenswerknemer vanaf 1 januari 2018 als dubbelgepensioneerde aangezien hij zowel een Belgisch als Nederlands pensioen ontvangt. In een dergelijk geval blijft aan Nederland, in beginsel, het fiscale heffingsrecht toebedeeld.⁸⁰ Het heffingsrecht ten aanzien van de sociale zekerheidspremies wijzigt echter van België in Nederland.⁸¹ Tot dusver is sprake van een gelijke behandeling in de woonstaat. Indien het Nederlands pensioen echter meer bedraagt dan €25.000 en voldaan is aan de overige voorwaarden van de geclausuleerde bronstaatheffing mag België echter ook heffen waarbij Nederland voor dit in België belaste deel van het pensioen voorkoming van dubbele

⁷⁵Zie ook het beleid van de Nederlandse fiscus:

<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/berichten/nieuws/pensioengerechtigden-belgie-met-nederlands-pensioen-wijziging-ingetrokken-verdragsverklaringen>. Zie ook het ITEM-nieuwsbericht <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/item-einde-aan-dubbele-belasting-van-pensioenen-grensarbeiders>.

⁷⁶ Ex. art. 18, lid 1 Belastingverdrag Nederland-België.

⁷⁷ Voor economisch niet-actieven (gepensioneerden) geldt *lex loci domicilii* op grond van art. 11, lid 3, onderdeel e Verordening nr. 883/2004.

⁷⁸ Ex. art. 7a, lid 1, sub g Algemene Ouderdomswet: “De pensioengerechtigde leeftijd in 2018: 66 jaar”.

⁷⁹ Ex. Art. 18a, lid 6 Wet LB 1964.

⁸⁰ Ex. art. 18, lid 1 Belastingverdrag Nederland-België.

⁸¹ Ex. art. 23 Verordening (EG) nr. 883/2004. Zie ook G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, ‘Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen’, TPV 2017/35, p. 14.

belasting verleent via de verrekeningsmethode.⁸² Dan is sprake van een gesplitst heffingsrecht. In een dergelijk geval is gedeeltelijk sprake van gelijke behandeling in de woonstaat, namelijk ten aanzien van de sociale heffing (Nederland) en de fiscale heffing over het Nederlandse pensioen (Nederland). Voor het Belgische deel van de fiscale heffing wordt de gepensioneerde grenswerknemer nadeliger behandeld in vergelijking met de gepensioneerde werknemer die ervoor heeft gekozen niet grensoverschrijdend werkzaam te zijn (geweest), i.e. de interne werknemer. Dit illustreert het effect van het gedeelde fiscale heffingsrecht op de vraag in hoeverre de niet-actieve grenswerknemer gelijk wordt behandeld in vergelijking met de interne niet-actieve werknemer.

Toepassing⁸³

Wonen in Nederland			
Wonen in Nederland met louter Belgisch pensioen		Wonen in Nederland met Nederlands en Belgisch pensioen	
Fiscale heffing	Sociale heffing	Fiscale heffing	Sociale heffing
Nederland	België	Nederland	Nederland
Geen gelijke behandeling		Gelijke behandeling in woonstaat	

Wonen in België			
Wonen in België met louter Nederlands pensioen		Wonen in België met Nederlands en Belgisch pensioen	
Fiscale heffing	Sociale heffing	Fiscale heffing	Sociale heffing
België	Nederland	België	België
Geen gelijke behandeling		Gelijke behandeling in woonstaat	

4.2.3. Tussenconclusie

In de bovenstaande situaties is het gebrek aan samenhangende coördinatie en de ongelijke behandeling vaak schrijnend; in deze bilaterale relaties is in grofweg de helft van de gevallen sprake van discoördinatie tussen de fiscale en sociale heffing. Het door de socialezekerheidsverordening en belastingverdragen gereguleerde regime is complex en in de praktijk vaak moeilijk toepasbaar. De samenhang tussen premieheffing en belastingen over het pensioen kan in een grensoverschrijdende context zijn verstoord. Daardoor komt het regelmatig voor dat een gepensioneerde zowel premieplichtig is in de pensioenstaat en belastingplichtig is in de woonstaat (en soms ook nog in meerdere lidstaten). Gepensioneerden dragen mogelijk bij aan de zorgfinanciering in meer dan één lidstaat. De dubbele bijdrageplicht staat op gespannen voet met het vrije verkeer.

⁸² Ex. art. 18, lid 2 jo. art. 23, lid 2, sub b Belastingverdrag Nederland-België.

⁸³ In tegenstelling tot de tabel inzake de relatie NL-DE, is in deze tabellen het scenario van een gedeeld heffingsrecht - ex. art. 18, lid 2 Belastingverdrag Nederland-België - tussen woonstaat en bronstaat niet opgenomen. In het belastingverdrag NL-BE is namelijk sprake van een geclausuleerde bronstaatheffing, in tegenstelling tot het gedeelde heffingsrecht onder het belastingverdrag NL-DE. Deze geclausuleerde bronstaatheffing is onderworpen aan de voorwaarden zoals die hiervoor uiteen zijn gezet. Deze geclausuleerde bronstaatheffing is niet meegenomen in deze tabel aangezien deze slechts ziet op uitzonderingssituaties.

Uit de bovenstaande tabellen blijkt tevens dat slechts in enkele gevallen de gelijke behandeling in de woonstaat gewaarborgd is.⁸⁴ Ingeval van discoördinatie van de fiscale en sociale heffing kunnen zich voordelige of nadelige situaties voordoen. Lage belastingheffing door lidstaat X zal vaak samenvallen met lage premieheffing door lidstaat Y. Het omgekeerde geval zal echter ook voorkomen. In gevallen waarbij de financiering van de gezondheidszorg echter is gefiscaliseerd (bijvoorbeeld Spanje) kan dubbele heffing plaatsvinden. De vraag hoe discoördinatie is op te lossen, wordt hierna onder ‘mogelijke oplossingsrichtingen’ beantwoord.

4.3. Problemen bij vervroegde pensionering

Wat betreft de toekenning van het wettelijke pensioen zal elke lidstaat rekening moeten houden met tijdvakken van verzekering in andere lidstaten. Zoals hierboven vermeld, is in België het vervroegd pensioen (wettelijke pensionering vóór de wettelijke pensioenleeftijd) bijvoorbeeld gekoppeld aan loopbaanvoorwaarden. Door het principe van de samentelling van tijdvakken moeten de dienstjaren gepresteerd in andere lidstaten in aanmerking worden genomen om na te gaan of aan die loopbaanvoorwaarden is voldaan. De moeilijkheid zit vevat in het feit dat elke lidstaat de eigen nationale wetgeving toepast om na te gaan of aan de voorwaarden voor (vervroegd) pensioen is voldaan. Het is niet omdat een werknemer in Nederland of Duitsland met wettelijk pensioen kan, dat dit daarom ook per definitie het geval is in België. Indien die werknemer dan opteert om zijn Nederlandse pensioen op te vragen en stopt met werken, kan dit tot gevolg hebben dat de mogelijkheid om met pensioen te gaan in België wordt verdaagd. Omgekeerd zal het aanvragen van het vervroegde Belgische wettelijke pensioen niet nuttig zijn wanneer buitenlandse beroepsinkomsten tot gevolg hebben dat het Belgische wettelijke pensioen wordt geschorst, wegens de overschrijding van de grenzen van toegelaten arbeid. Een grenswerknemer doet er dus goed aan om na te gaan of hij in alle lidstaten met pensioen kan, en zo nee, wat de impact is van het staken of voortzetten van zijn beroepsactiviteit wanneer het pensioen in één lidstaat wordt aangevraagd.⁸⁵ Het is echter moeizaam voor de grenswerknemer om deze situatie te beoordelen aangezien hij immers geen totaaloverzicht van zijn pensioensituatie heeft.

4.4. Discoördinatie fiscaliteit en sociale zekerheid

De grenswerknemer die het einde nadert van zijn of haar loopbaan, kan geconfronteerd worden met een discoördinatie tussen de fiscaliteit en sociale zekerheid. Hierboven werd reeds deze problematiek in het kader van de dubbelgepensioneerde onderzocht. Hierna worden de discoördinatie tussen fiscaliteit en sociale zekerheid onderzocht voor wat betreft: i) de werkende pensioengerechtigde en ii) de zorgbijdragen en belastingheffing.

4.4.1. Toepassing 1: Premie- en belastingheffing bij de werkende pensioengerechtigde

Voor personen die geen werkzaamheden uitoefenen, geldt dat zij onderworpen zijn aan de wetgeving van de woonstaat.⁸⁶ Personen die een uitkering ontvangen “omdat of als gevolg” van werkzaamheden

⁸⁴ Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 285.

⁸⁵ J. Beernaert, “Pensioenopbouw voor internationaal mobiele werknemers in de EER. Praktische tips & tricks”, OR 2016, nr. 9, 262-274.

⁸⁶ Artikel 11, lid 3 Verordening (EG) nr. 883/2004.

moeten echter worden beschouwd als personen die nog werkzaam zijn.⁸⁷ Stel, er is een Duitse ingezetene die als uitzendkracht in Nederland werkt en ziek wordt. De uitzendkracht krijgt dan een uitkering van het UWV en blijft diens gevolge in Nederland verzekerd. Gaat een uitkeringsgerechtigde of een pensioengerechtigde (in deeltijd) in een andere lidstaat werken, dan gelden de regels voor werkenden. Dit impliceert dat een in Nederland wonende persoon met een sociale uitkering of AOW-pensioen die in België of in Duitsland (in deeltijd) gaat werken sociaal verzekerd wordt in België of Duitsland, en dit ongeacht de omvang van de werkzaamheden.

De werkende pensioengerechtigde is echter niet langer sociaal verzekerd, maar wel belastingplichtig voor zijn uitkering/pensioen in zijn woonstaat. Dit kan tot voordelen maar ook nadelen leiden.⁸⁸ Vaak is betrokkene zich niet bewust van het feit dat hij van sociaal stelsel switcht (spookrijdersgedrag).⁸⁹ Dit probleem kan opgelost worden door voorlichting en advisering.⁹⁰ Het optimaliseren en uitbreiden van de informatieverstrekking door belastingdiensten en andere organisaties (bijvoorbeeld de GrensInfoPunten, het team Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen van de Belastingdienst in Maastricht) is in het algemeen aan te bevelen.⁹¹ Tegelijkertijd komt aan de (bijna) gepensioneerde ook een verantwoordelijkheid toe om zich te informeren omtrent zijn pensioen. Een andere oplossing kan de uitzonderingsbepaling van artikel 16 Verordening (EG) nr. 883/2004 bieden (zie hierna).

4.4.2. Toepassing 2: Premie- en belastingheffing bij zorgbijdragen en belastingheffing gepensioneerden

Een grote groep gepensioneerden kan op grond van hun pensioen aanspraak maken op medische zorg in hun woonstaat ten financiële laste van een andere lidstaat (pensioenstaat).⁹² Deze grenswerkers betalen in de pensioenstaat zorgbijdragen overeenkomstig de wet- en regelgeving van de pensioenstaat. De meeste belastingverdragen wijzen echter de belastingheffing over wettelijke en/of aanvullende bedrijfspensioenen toe aan de woonstaat. De discoördinatie tussen belasting- en bijdrageheffing kan nadelig dan wel voordelig uitwerken. Woont de gepensioneerde in een lidstaat waar de gezondheidszorg gefinancierd wordt uit de algemene middelen dan is sprake van economische dubbele heffing. In bepaalde lidstaten wordt de gezondheidszorg gefinancierd uit de algemene (fiscale) middelen, dan wel uit de fiscale én sociale heffingen, dan wel op hybride wijze.⁹³ Schematisch kan de financiering als volgt worden uiteengezet:⁹⁴

⁸⁷ Artikel 11, lid 2 Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁸⁸ Betrokkene kan zich nog gedurende tien jaar vrijwillige AOW/Anw verzekeren.

⁸⁹ HvJ 23 april 2013, zaak C-382/13, *Franzen*, ECLI:EU:C:2015:261, RSV 2015/249, m.nt. F.W.M. Keunen, *BNB* 2015/138, m.nt. P. Kavelaars, *NTFR* 2015/1564, m.nt. J.C.L.M. Fijen.

⁹⁰ Rapport Grenswerkers, 223.

⁹¹ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/privé/contact/belastingtelefoon_bel/en/team_grensoverschrijdend_werken_en_ondernemen_gwo; <https://grenzinfo.eu/nl/>.

⁹² Prestaties bij ziekte voor pensioengerechtigden en hun gezinsleden. Zie artikel 23 t/m 35 van de Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁹³ B. Spiegel (ed), K. Daxkober, G. Strban & A.P. van der Mei, Analytical report 2014: The relationship between social security coordination and taxation law, FreSsco, European Commission, January 2015.

⁹⁴ Tabel ontleend aan Rapport Grenswerkers, p. 228.

Gepensioneerden	Sociale bijdragen	Fiscale heffingen	Gemengde heffingen
Ziekte	AT, CZ, CY, DE, EL, HR, LT, LV, PL, SI	DK, EE, IE, IT, PT, ES, UK	BE, BG, FI, FR, HU, LI, LU, MT, NL, RO, SE, CH
Langdurige zorg	DE, EL, HR	AT, CY, DK, FI, FR, HU, LT, LV, PT, SE, ES	BE, BG, CZ, IE, LI, LU, MT, NL, PL, SI, CH

Het feit dat de gezondheidszorg in een aantal lidstaten gedeeltelijk of volledig wordt gefinancierd uit de algemene middelen, leidt in grensoverschrijdende situaties tot positieve of negatieve rechtsconflicten indien een pensioengerechtigde in de ene staat sociale premies/bijdragen betaalt en gelijktijdig in de andere staat wordt belast. Dit probleem kan unilateraal worden opgelost. In dit kader kan worden gewezen op de unilaterale oplossing door bijvoorbeeld een korting die een woonstaat toestaat op de belastingaanslag in de woonstaat. Het kortingspercentage kan gelijk zijn aan het deel van de belasting, waarmee door de woonstaat de gezondheidszorg wordt gefinancierd. Daarnaast is ook een individuele oplossing voor het bereiken van gelijkheid in de straat mogelijk. Door (deeltijd) te werken kan de gepensioneerde de verzekeringsplicht verleggen naar het woonland, waar betrokkene werkt. Voor de sociale zekerheid geldt immers het werklandbeginsel.

4.5. Concreet probleem in een Belgisch-Nederlandse context bij werkloze Belgen

Door te kiezen voor het vrij verkeer van personen, een keuze die in sommige gevallen aangemoedigd werd door het Europese beleid van grensoverschrijdende samenwerking, stellen Belgische werkloze rijksinwoners op het einde van hun loopbaan vast dat ze van nu af aan benadeeld worden door in een buurland te gaan werken. Binnen de nationale wetgevingen is er in principe voor gezorgd dat de overgang van het stelsel van de sociale vervangingsuitkeringen naar het stelsel van de pensioenen naadloos verloopt. Die vlotte overgang is echter minder vanzelfsprekend wanneer door toepassing van de Europese coördinatie-regels, het pensioen betaald moet worden door een ander land dan datgene dat de sociale uitkeringen betaalde.

In de bescherming van de sociale rechten van grenswerknemers woonachtig in België die een lange tewerkstelling in Nederland achter de rug hebben en na de leeftijd van 65 jaar werkloos worden, bestaat een gebrek aan continuïteit.

Voorbeeld

Stel, een Belgische rijksinwoner werkt in Nederland. Hij is 60 jaar en sinds 2 jaar werkloos. Hij ontvangt werkloosheidsuitkeringen van de Belgische Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). Wanneer betrokkene 65 jaar wordt en de Belgische pensioenleeftijd bereikt, eindigt zijn recht op werkloosheidsuitkeringen.⁹⁵ Op dat ogenblik wordt hij geacht zijn Belgisch pensioen aan te vragen. Aangezien hij echter zijn volledige beroepsloopbaan in Nederland werkte, is zijn recht op Belgisch pensioen zeer beperkt. Hij kan voor de tewerkstelling in Nederland pas op de Nederlandse pensioenleeftijd een pensioen krijgen (66 jaar; verhoogd tot 67 jaar in 2021). Voor die leeftijd zal hij dus geen Nederlands pensioen ontvangen. Bovendien is het Belgisch pensioenbedrag vaak (te) laag omdat zijn aantal jaren loopbaan in België (te) beperkt is. Tussen het 65^{ste} en 66^{ste} (verhoogd tot 67^{ste}

⁹⁵ Artikel 64 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

in 2021) levensjaar zal de betrokkene geen recht hebben op sociale uitkeringen. Bijgevolg ontvangt hij dus geen sociale uitkering en nauwelijks een pensioen.⁹⁶

Voor 1 januari 2015 voorzag de Belgische pensioenregeling voor werknemers als vrijwel enige lidstaat in de EU in de berekening van een (supplement) grenswerknemerspensioen.⁹⁷ Het betreft een uitdovende Belgische pensioenuitkering die gebaseerd is op buitenlandse tijdvakken van tewerkstelling. Een grensarbeider ontvangt naast het pensioen van het land waar hij werkte (Nederland) een aanvullend Belgisch pensioen voor de periode dat hij in het buitenland werkte ook nog. Tot voor de programmawet van 19 december 2014 ging het recht op de Belgische aanvulling in op het bereiken van de Belgische pensioenleeftijd. Onder de huidige regeling gaat het recht op de Belgische aanvulling in op het ogenblik dat het buitenlands pensioen betaalbaar wordt. Als gevolg van de afbouw van dit pensioencomplement, lopen deze werknemers echter het risico om op sociaalrechtelijk vlak in een vacuüm te verzeilen. In geval van werkloosheid en (langdurige) ziekte maken zij doorgaans geen aanspraak op een vervangingsinkomen in het werkland, maar zijn zij aangewezen op een uitkering ten laste van het Belgische socialezekerheidsstelsel. De regelingen inzake werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en invaliditeit bieden in België slechts dekking tot de leeftijd van 65 jaar. Omwille van de hogere pensioenleeftijd in de buurlanden van België kunnen zij op dat moment nog geen aanspraak maken op het buitenlandse pensioen. Weliswaar kunnen deze grenswerknemers reeds een pensioen opnemen in België omdat zij de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt, maar daarbij worden zij geconfronteerd met een (te) laag pensioenbedrag omdat het aantal loopbaan jaren in België (te) beperkt is en er hiervoor niet langer een compensatie is voorzien in de vorm van het pensioencomplement.⁹⁸

Europa zorgt slechts voor een coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten en sluit onderlinge verschillen niet uit. Het zijn die verschillen die kunnen leiden tot hiaten in de sociale bescherming. Vanuit Europees oogpunt kan nog opgemerkt worden dat volgens de Europese coördinatieregels de pensioenen betaald worden op basis van de rechten opgebouwd in het werkland en de daar geldende minimumleeftijd. De werkloosheidsuitkeringen worden uitbetaald door het land waar de grensarbeider woont. Een niet-gecoördineerde optrekking van de pensioenleeftijd leidt in dezen tot een toepassingsprobleem. In zoverre de betrokken lidstaten de Europese regels correct hebben toegepast en correct gebruik hebben gemaakt van hun vrijheid om hun eigen nationale regels te bepalen, is het echter veel minder duidelijk wie verantwoordelijk is voor het vinden van een oplossing.

⁹⁶ Voorbeeld ontleend aan Jaarverslag 2016, de Federale Ombudsman, 'De continuïteit van sociale rechten van grensarbeiders' (aanbeveling AA 16/01 aan het Parlement), 27-28. Te raadplegen op: <https://1070.makemeweb.net/sites/default/files/explorer/RG-AA-1601 - frontaliers - grensarbeiders.pdf>, p. 27-28.

⁹⁷ Het complement wordt sindsdien enkel nog volgens de oude regeling toegekend aan wie i) voor 2015 periodes heeft als grensarbeider én ii) de leeftijd van 65 jaar bereikte voor 1 december 2015 (of op dat moment voldeed aan de voorwaarden om een vervoegd pensioen te krijgen). Aan wie in 2015 niet aan die leeftijdsvoorwaarde voldeed en voor 2015 loopbaan jaren als grensarbeider presteerde, wordt het complement sindsdien pas toegekend iii) wanneer men de buitenlandse wettelijke pensioenleeftijd bereikt en iv) het buitenlands pensioen betaalbaar is.

⁹⁸ Advies 2018, 'Versterking van de sociale bescherming van grensarbeiders', 2 maart 2018 (advies uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen). Zie: http://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen_beheerscomite_advies_201806.pdf.

De Ombudsman Pensioenen, de federale Ombudsman en de Nederlandse Nationale Ombudsman hebben gevraagd om snel met een oplossing te komen voor deze problematiek.⁹⁹ 2.900 grensarbeiders zouden immers worden getroffen; tegen 2020 zouden dit er 4.400 zijn.

Op 5 juli 2017 werd een wetsvoorstel ingediend tot versterking van de sociale bescherming van grensarbeiders.¹⁰⁰ Het voorstel bestaat erin de werkloosheidsreglementering en de wet betreffende de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering aan te passen in die zin dat de gewezen grensarbeider de uitkeringen ten laste van de Belgische sociale zekerheid zou blijven genieten tot hij de wettelijke pensioenleeftijd bereikt van het buurland waar hij tewerkgesteld was.

5. Mogelijke oplossingsrichtingen

Voor de bovenvermelde problemen door het bestaan van verschillende pensioenleeftijden tussen de lidstaten kan de vraag worden gesteld of, en zo ja op welke wijze, het bestaande regime kan worden vereenvoudigd en zo worden aangepast dat meer recht wordt gedaan aan de belangen van de grenswerknemers. Hieronder volgen enkele beschouwingen over mogelijke opties. De opzet is niet elk van deze opties in detail uit te werken of een voorstel te doen voor de 'perfecte' oplossing, maar voornamelijk om de discussie aan te zwengelen teneinde vooruitgang te boeken.

5.1 Flexibilisering pensioengerechtigde leeftijd

5.1.1 Verdere verhoging AOW-leeftijd?

De verdere verhoging van de AOW-leeftijd vindt plaats door gebruikmaking van een formule zoals omschreven in het tweede lid van art. 7a AOW. Deze leeftijd wordt namelijk stapsgewijs verhoogd tot 67 jaar in 2021.¹⁰¹ Vanaf 2021 is de AOW-leeftijd afhankelijk van de levensverwachting. In 2022 bedraagt de AOW-leeftijd, op basis van de thans gehanteerde maatstaven, 67 jaar en 3 maanden. Deze leeftijd geldt ook voor 2023 aangezien de levensverwachting minder snel is gestegen. Voor grenswerknemers betekent dit dat hun volledige pensioen nog langer op zich laat wachten.

Overigens is sinds 2013 de koppeling tussen AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd voor het aanvullende pensioen losgelaten. Uitgangspunt in de wetgeving tot en met 2013 was dat het pensioen ingang vond bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De keuze motiveerde de wetgever met het argument van samenhang met de AOW-leeftijd.¹⁰² Bij de invoering van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd is deze koppeling losgelaten.¹⁰³ De AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd lopen sinds 2013 dus steeds meer uiteen.¹⁰⁴

⁹⁹ <http://www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2016/JV%202016%20deel%20I.pdf>.

¹⁰⁰ Wetsvoorstel tot versterking van de sociale bescherming van grensarbeiders, Parl. St., Kamer, 2016-2017, 5 juli 2017, nr. 2597/001. Zie ook: http://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen_beheerscomite_advies_201806.pdf.

¹⁰¹ De SVB heeft een rekentool ontwikkeld op basis waarvan ingezetenen de geprognosticeerde AOW-leeftijd kunnen berekenen op basis van hun geboortjaar.

¹⁰² Wet fiscale behandeling van pensioenen, *Kamerstukken II* 1997/98, 26 020, nr. 3, p. 24.

¹⁰³ Verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 290. Waar bij de AOW de verhoging overigens plaatsvindt met stappen van één of drie maanden, wordt de pensioenrichtleeftijd voor aanvullende pensioenen telkens met één volledig jaar verhoogd. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat een aanpassing van de fiscale pensioenrichtleeftijd geen gevolgen heeft voor reeds opgebouwde aanspraken, zodat een meer stapsgewijze verhoging bij de AOW-leeftijd niet vereist is om een geleidelijke ophoging van de feitelijke pensioenleeftijd te kunnen bewerkstelligen.

¹⁰⁴ Zie ook E.A.P. Schouten, 'Ingangsdata AOW en pensioen lopen straks uiteen', *Pensioen & Praktijk* 2012/10.

De pensioenrichtleeftijd voor aanvullende pensioenen is per 1 januari 2018 verhoogd naar 68 jaar.¹⁰⁵ Bij de invoering van deze verhoogde pensioenrichtleeftijd is overigens (wederom) geen aandacht besteed aan de grenseffecten ervan.¹⁰⁶ Overigens is de effectieve pensioenleeftijd van werknemers in 2017 met 5 maanden gestegen ten opzichte van 2016.¹⁰⁷ De gemiddelde pensioenleeftijd waarop werknemers in 2017 met pensioen gingen was 64 jaar en 10 maanden.

Vanuit grensoverschrijdend perspectief is het wenselijk dat de AOW-leeftijd niet nog verder stijgt. De verschillen met de pensioenleeftijden in België en Duitsland nemen daardoor immers nog verder toe, met alle nadelige consequenties voor grenswerknemers van dien. Recentelijk is gesteld dat de AOW-leeftijd minder snel hoeft te stijgen, aangezien de resterende levensverwachting met 65 jaar minder gestegen is dan voorheen werd aangenomen.¹⁰⁸ Uit cijfers van het CBS blijkt dat Nederlanders die in 2023 de 65-jarige leeftijd hebben, naar verwachting nog 20,48 jaar blijven leven. Vorig jaar werd deze levensverwachting voor 65-jarigen in 2023 nog op 20,74 jaar gesteld. Op basis van deze nieuwe prognose van de resterende levensverwachting met 65 jaar, wordt de AOW-leeftijd in 2023 nog vastgesteld. Wellicht kan de AOW-leeftijd dan pas in 2026 op 67 jaar uitkomen, in plaats van in 2021.

5.1.2 Flexibilisering AOW-leeftijd

Thans is de ingangsdatum van het AOW-pensioen niet-flexibel. Een flexibilisering van deze leeftijd zou het voor bovengenoemde grenswerknemers – met een pensioen verdeeld over de verschillende lidstaten – mogelijk maken zijn volledige pensioen uit de verschillende lidstaten op één datum te ontvangen. Deze vervroeging zou dan overigens leiden tot een evenredige verlaging van het bedrag aan AOW-pensioen. Daarnaast zou deze mogelijkheid de switch van de sociale heffing vermijden doordat de grenswerknemer in de mogelijkheid is om op pensioeningangsdatum zijn volledige pensioen te ontvangen en daarmee direct als dubbelgepensioneerde kwalificeert. De overgang van de sociale heffing ten gevolge van de overgang van enkelgepensioneerde naar dubbelgepensioneerde wordt hiermee vermeden.

Op 19 februari 2016 diende Tweede Kamerlid Norbert Klein een wetsvoorstel in tot de Wet flexibilisering ingangsdatum AOW.¹⁰⁹ Op grond van dit wetsvoorstel zou de mogelijkheid bestaan het AOW-pensioen vijf jaar eerder dan wel vijf jaar later te laten ingaan dan de dag waarop de gerechtigde de AOW-leeftijd bereikt. Onderliggende reden voor dit wetsvoorstel was te voorzien in de behoefte van mensen om de overgang van de werkperiode naar pensionering (i.e. de transitieperiode)

¹⁰⁵ Zie Besluit van 21 december 2016 tot wijziging van enige wetten en uitvoeringsbesluiten op het gebied van de belastingen, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-549.html>.

¹⁰⁶ Ondanks de toezegging van voormalig staatssecretaris van Financiën, de Jager, om de afweging omtrent de gevolgen voor grensarbeiders bij nieuwe wetgeving expliciet op te nemen (zie Kabinetsstandpunt met betrekking tot de aanbevelingen van de Commissie grensarbeider, 9 januari 2009, BCPP 2008/2455 met verwijzing naar *Kamerstukken II* 2000/01, 26 834, nr. 5).

¹⁰⁷ Ontleend aan <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/25/pensioenleeftijd-werknemers-met-5-maanden-gestegen>. De effectieve pensioenleeftijd in België bedroeg in 2016 voor mannen gemiddeld 61,3 jaar en voor vrouwen 59,7 jaar, zie https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20171205_03225586.

¹⁰⁸ Zie <https://fd.nl/economie-politiek/1256794/actuarissen-aow-leeftijd-kan-vijf-jaar-later-stijgen-naar-67>.

¹⁰⁹ Voorstel van wet van het lid Klein tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet en de Participatiewet in verband met de introductie van de mogelijkheid het AOW-ouderdomspensioen geheel of gedeeltelijk eerder of later te laten ingaan (Wet flexibilisering ingangsdatum AOW), *Kamerstukken II* 2015/16, 34 414, nr. 2. Overigens werd in 2011 het wetsvoorstel Verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibilisering ingangsdatum AOW ingediend maar ook weer ingetrokken, zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33 046, nr. 2 en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 046, nr. H.

zelfstandig vorm te kunnen geven, gelijk aan de grond van invoering van de Duitse *Flexi-Rente*.¹¹⁰ Volgend op dit wetsvoorstel is een nota van wijziging ingediend waarin betoogd wordt dat de vervroegingsperiode wordt teruggebracht van vijf naar twee jaren, vanwege budgettaire redenen.¹¹¹

Een dergelijke flexibilisering is vanuit grensoverschrijdend perspectief bijzonder wenselijk.¹¹² Zoals uit het hiervoor opgenomen overzicht van de nationale pensioenleeftijden blijkt, hanteert Nederland de hoogste pensioenleeftijden. Een grenswerknemer die zowel in Nederland als in België en/of Duitsland een pensioen heeft opgebouwd, verkrijgt het Belgische of Duitse pensioen eerder dan het Nederlandse pensioen. Dat tekort aan pensioen kan leiden tot nadelige inkomensgevolgen.¹¹³ De flexibilisering van de AOW-leeftijd biedt een oplossing voor meerdere problemen van grenswerknemers: het vermijden van de switch van sociale heffing als gevolg van de overgang van enkelgepensioneerde naar dubbelgepensioneerde, het vermijden van nadelige inkomensgevolgen vanwege het tekort aan pensioen en door de uitkering van een volledig pensioen is de adequaatheid van een pensioeninkomen beter gewaarborgd.

Op 25 januari 2017 is dit wetsvoorstel verworpen.¹¹⁴ Met name vanuit grensoverschrijdend perspectief is de verwerping van dit wetsvoorstel te betreuren. Het zou een gedegen oplossing kunnen bieden voor één van de vele problemen waarmee grenswerknemers zich geconfronteerd zien en een verdere waarborging van de Europese verkeersvrijheden – en daarmee verdere realisatie van de Europese interne markt – te kunnen verwezenlijken. De verwachte positieve uitwerking van het wetsvoorstel voor grenswerknemers blijft daarmee uit.¹¹⁵

5.1.3 Verhoging pensioenleeftijd voor Duitse aanvullende pensioenen (Betriebliche Altersvorsorge)

Per 1 januari 2012 is de leeftijdsgrens voor Duitse aanvullende pensioenen verhoogd van 60 naar 62 jaar, mits de pensioenaanspraak is toegekend na 31 december 2011.¹¹⁶ Deze verhoging hangt samen met de verhoging van de pensioenleeftijd voor de *Regelaltersrente* van 65 naar 67 jaar. Overigens geldt deze grens ook voor de zogenoemde *Riester-Rente* en *Rürup-Rente*. Deze verhoging is overigens niet bij wet geregeld maar is doorgevoerd op grond van een zogenoemd *BMF-schreiben*¹¹⁷.¹¹⁸ In dit document somt het ministerie de fundamentele voorwaarden op waaraan een aanvullende

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 414, nr. 3, p. 1. Zie ook Onderzoeksrapport flexibilisering AOW:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/07/14/onderzoeksrapport-flexibilisering-aow>.

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 414, nr. 11.

¹¹² In gelijke zin Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 269.

¹¹³ Zoals geïllustreerd in ITEM Grenseffectenrapportage 2016, dossier 7 Wet Flexibilisering ingangsdatum AOW: https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl_item_grenseffectenrapportage_2016_versie_2.1.pdf.

¹¹⁴ Zie hiervoor <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34414/h-tk-20162017-55-7?resultIndex=0&sorttype=1&sortorder=4>.

¹¹⁵ Zie ook de brief inzake het wetsvoorstel die namens ITEM is verstuurd aan de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid: <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/reactie-expertisecentrum-item-op-wetsvoorstel-flexibilisering-ingangsdatum-aow>.

¹¹⁶ Deze leeftijdsgrens is neergelegd in § 1, para. 2, sub 2 AltZertG.

¹¹⁷ Een soort uitvoeringstechnische ‘communicatie’ vanuit het Duitse ministerie van Financiën.

¹¹⁸ BMF Schreiben vom 31. März 2011 (Az. IV C 3 - S 2222/09/10041; IV C 5 - S 2333/07/0003; Abruf-Nr. 114139), onder punt 249: “Als Untergrenze für betriebliche Altersversorgungsleistungen bei altersbedingtem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben gilt im Regelfall das 60. Lebensjahr. Für Versorgungszusagen, die nach dem 31. Dezember 2011 erteilt werden, tritt an die Stelle des 60. Lebensjahres regelmäßig das 62. Lebensjahr”.

pensioenvoorziening dient te voldoen voor fiscale facilitering, waaronder een leeftijdsondergrens wanneer de uitbetalingsfase van het pensioen een aanvang neemt.

5.1.4 Flexi-Rente: vervroeging, latere ingangsdatum en deelpensioen

Sinds 25 november 2016 geldt het *Flexirentengesetz* voor de Duitse *Regelaltersrente*.¹¹⁹ Doel van deze nieuwe wetgeving is de transitieperiode – overgang van de actieve periode naar pensionering – flexibeler vorm te geven en, tevens, de aantrekkelijkheid van doorwerken na pensionering te verhogen. Ten eerste kunnen werkenden vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd flexibeler bijverdienen, i.e. deeltijdpensioen combineren met doorwerken. Een voorwaarde voor deze vervroeging van de *Regelaltersrente* is dat de vereiste wachttijden zijn vervuld. Overigens wordt de pensioenuitkering per jaar vervroeging verminderd met ongeveer 3,6%. Deze korting kan weer worden gecompenseerd door middel van aanvullende premiebetalingen. Deze regeling is sinds 1 juli 2017 van kracht. Voorheen kon de actieve werknemer maandelijks in beginsel €450 bijverdienen zonder een korting op de pensioenuitkering. Indien de werknemer meer verdiende, werd de pensioenuitkering op tweederde, de helft of een derde gekort. Sinds invoering van het *Flexirentengesetz* mogen deze werknemers €6300 per jaar bijverdienen zonder een korting op de pensioenuitkering tot gevolg.¹²⁰ Als meer wordt bijverdiend dan dit bedrag, wordt het bedrag aan inkomen dat uitgaat boven €6300 in mindering gebracht op de pensioenuitkering. Overigens geldt hiervoor nog een maximumbedrag.¹²¹

Voorbeeld

X verkrijgt een *Altersrente* ter hoogte van €950. Daarnaast verkrijgt zij €1.510 maandelijks uit dienstbetrekking, i.e. €18.120 jaarlijks. Na aftrek van het vrije bedrag van €6.300, blijft €11.820 over. Een twaalfde hiervan bedraagt €985. Van dit bedrag wordt 40% - €394 - op de pensioenuitkering in mindering gebracht. In beginsel wordt de maandelijkse pensioenuitkering verminderd naar €556, nog afgezien van een bovengrens aan de bijverdiensten.

Daarnaast kunnen gepensioneerden na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd doorwerken waarbij het doorwerken, op aanvraag, een verhoging van de *Regelaltersrente* tot gevolg heeft. Deze regeling is per 1 januari 2017 in werking. Vanaf deze datum kunnen gepensioneerden onbegrensd doorwerken na pensionering. Daarnaast bestaat nog een voordeel: een toeslag ingeval de pensioenuitkering later tot uitkering komt of een hoger pensioen als naast het pensioen wordt doorgewerkt en door de gepensioneerde zelf nog bijdragen worden ingelegd. Voor elke maand die na

¹¹⁹ https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5_Services/01_kontakt_und_beratung/02_beratung/03_haeufige_fragen/12_flexirente_node.html. Zie voor een korte omschrijving van flexibilisering ook: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/1_Lebenslagen/05_Kurz_vor_und_in_der_Rente/01_Kurz_vor_der_Rente/02_arten_und_regeln_der_altersrente.html.

¹²⁰ Dit bedrag van €6300 geldt overigens voor alle Duitse bondsstaten, zowel de ‘oude’ als de ‘nieuwe’ bondsstaten.

¹²¹ Deze bovengrens – de zogenoemde *Hinzuverdienstdeckel* – aan bijverdiensten wordt enerzijds gebaseerd op de inkomsten in de drie jaren voorafgaande aan het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, anderzijds op het aandeel van de beoogde pensioenuitkering. Indien dit bedrag aan bijverdiensten uitgaat boven deze maximumgrens wordt het overschrijdende bedrag voor 100% in mindering gebracht op het bedrag aan deelpensioen. Overigens wijst de *Deutsche Rentenversicherung* erop dat ingeval een gepensioneerde zijn wettelijk pensioen vervroegd of verlaat laat ingaan in combinatie met doorwerken, dit gevolgen kan hebben voor een eventueel aanvullend Duits pensioen. In sommige gevallen kan het overschrijden van *Hinzuverdienstgrenze* in combinatie met het deeltijdpensioen leiden tot een korting op het aanvullende pensioen. Zie https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/2_Rente_Reha/01_rente/04_in_der_rente/02_hinzuverdienstgrenzen/00_hinzuverdienstgrenzen.html.

het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd wordt doorgewerkt en geen pensioenuitkering wordt ontvangen, wordt de pensioenuitkering met 0.5% verhoogd. Doorwerken gedurende 2 jaar na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd kan tot een verhoging van de uiteindelijke pensioenuitkering leiden van ongeveer 17% (12% toeslag en 5% door aanvullende premiebetalingen).¹²²

5.2 Dubbel gepensioneerden: naar een betere coördinatie fiscaliteit en sociale zekerheid

De parallelle toepassing van belastingverdragen en Verordening (EG) nr. 883/2004 leidt tot ingewikkelde situaties en verschillen in netto pensioeninkomen in de woonstaat van de gepensioneerde. Het is de vraag hoe een betere samenhang van de fiscale en sociale heffingen over pensioenen bewerkstelligd kan worden. Een mogelijke oplossingsrichting is de afschaffing van de bijzondere bepalingen voor pensioengerechtigden in de verordening en exclusieve toepassing van de hoofdregel inzake belastingheffing over pensioenen (art. 18 OESO-modelverdrag) en de toewijzing van de verzekeringsplicht aan de woonstaat (art. 11, lid 3, onderdeel e Verordening (EG) nr. 883/2004). Dan geldt zowel voor de belasting- als premieheffing een woonstaatheffing.¹²³ Dit zou tot gelijkheid in de straat leiden, zoals gegarandeerd onder het VWEU.¹²⁴ In de hiernavolgende tabel worden de argumenten pro en contra woonstaatheffing met elkaar afgewogen.

Pro woonstaatheffing	Contra woonstaatheffing
Gelijkheid met buurman in de straat	Politiek niet haalbaar en onrealistisch; verzet van de lidstaten: zorgen door lidstaten aan gepensioneerden die niet hebben bijgedragen; niet/nauwelijks bijdragen aan financiering van zorg; lasten door actieve beroepsbevolking
Coördinatie sociale zekerheid met belasting	Nederland streeft naar het overeenkomen van bronstaatheffing voor gefacilieerd opgebouwde pensioenen – zowel voor reguliere pensioenuitkeringen als voor afkoopsommen van pensioenen – onafhankelijk van de fiscale behandeling van de pensioenen in de (nieuwe) woonstaat van de pensioengerechtigde. ¹²⁵

¹²² Ontleend aan https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/1_Lebenslagen/05_Kurz_vor_und_in_der_Rente/01_Kurz_vor_der_Rente/02_Arten_und_regeln_der_altersrente.html.

¹²³ Zie argumenten hiervoor G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, 'Grensarbeid: nog steeds veel werk aan de winkel', *Vp-bulletin* 2017/45, p. 12.

¹²⁴ Tevens is de woonstaat beter in staat rekening te houden met persoonlijke omstandigheden, bijvoorbeeld aftrekposten en hypotheekrenteaf trek, zie G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, 'Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen', *TPV* 2017/35, p. 12-13.

¹²⁵ Zie Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011, p. 54-55. Gezien de steeds verder gaande internationalisering van de arbeidsmarkt, leidende tot een toename van het aantal belastingplichtigen dat het in Nederland opgebouwde pensioen na pensionering in het buitenland gaat genieten, lijkt het onwaarschijnlijk dat Nederland van dit standpunt afstapt, mede gezien het belang dat de Nederlandse fiscus hecht aan de conserverende aanslagen betreffende pensioen. Daarbij komt, dat ook in internationaal verband de heffingswens van de staat die de pensioenopbouw fiscaal heeft gefacilieerd in toenemende mate wordt erkend.

Sociaal leven in woonstaat en gebruikmaking van de publieke voorzieningen	Exclusieve woonstaatheffing kan leiden tot moeilijkheden omtrent het niet aangeven van buitenlands pensioeninkomen. ¹²⁶ Dit kan mogelijk worden ondervangen door informatie-uitwisseling gekoppeld aan compliance-systemen. ¹²⁷
Geen switch bij werkzaamheden in woonstaat	
Uitkeringen bij langdurige zorg in woonstaat	
Vermindering administratieve lastendruk van de gepensioneerde en de herkomstlidstaat (geen dubbele belastingaangifte); geen rechtsonzekerheid over het netto pensioeninkomen als gevolg van premieafdracht in de ene lidstaat en belastingafdracht in de andere lidstaat	
Vereenvoudiging van Verordening (EG) nr. 883/2004	
De woonstaat is beter in staat bij de belastingheffing rekening te houden met de draagkracht en de persoonlijke omstandigheden, mogelijk leidende tot fiscale tegemoetkomingen (bv. aftrekposten) ¹²⁸	
Geen rekening te houden met de belastingdienst van de andere staat	

Voor een aanpassing en verbetering van het huidige regime kan gedacht worden aan een minder verregaande oplossing. Een suggestie kan zijn om de duur van verzekering als aanknopingspunt te hanteren bij de aanwijzing van de bevoegde (pensioen)staat.

Daarnaast zou de grenswerknemer kunnen opteren voor een op maat gemaakte oplossing. Het opzetten van creatieve individuele constructie kan bestaan door de aanneming van een (splinter)pensioen en/of een kleine dienstbetrekking. In toenemende mate komt het voor dat een gepensioneerde als werknemer een bijbaantje neemt om zijn pensioen(tje) aan te vullen. Binnen bepaalde grenzen is een arbeidsinkomen cumuleerbaar met het ontvangen van een pensioen. Indien een Nederlandse of Belgische gepensioneerde een bijbaantje over de grens aanneemt, heeft dit een

¹²⁶ Zie Commentaar op OESO-modelverdrag 2010, art. 18, par. 21.

¹²⁷ Dat grensoverschrijdende informatie-uitwisseling over de fiscale behandeling van buitenlandse pensioenen moeizaam kan verlopen wordt geïllustreerd door de intrekking vrijstelling loonbelasting door de Nederlandse fiscus in december 2017, zie de Kamerbrief <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/23/kamerbrief-afpraak-tussen-nederland-en-belgie-over-pensioenproblematiek>. Zie ook het ITEM-nieuwsbericht <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/item-einde-aan-dubbele-belasting-van-pensioenen-grensarbeiders>.

¹²⁸ Vgl. Commentaar OESO-modelverdrag, art. 18, par. 17. Zie ook G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, 'Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen', *TPV* 2017/35, p. 12-13.

impact op zijn socialezekerheidspositie. Aangezien de Verordening (EG) nr. 883/2004 de socialezekerheidswetgeving van de werkstaat aanwijst, zal de betrokken persoon exclusief onderworpen worden aan de werkstaatswetgeving. Een enkelgepensioneerde kan sociaal switchen door in zijn woonland te gaan werken. Dit kan gevolgen hebben voor de regels inzake bijvoorbeeld ziekteverzekering, wat een voor- of nadeel met zich kan brengen.

Pro-rata heffingsrechten: sociaal en fiscaal

Een alternatief is een evenredig (pro-rata) heffingsrecht.¹²⁹ De heffingsrechten kunnen evenredig worden verdeeld tussen de bronstaat en de woonstaat. Nochtans moet rekening worden gehouden met de aanwijsregels resp. sociale heffingen op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004 waaraan de gepensioneerde onderworpen is. Op grond van het exclusiviteitsbeginsel in Verordening (EG) nr. 883/2004 mag slechts één lidstaat sociale premies/bijdragen heffen. De verdelingswijze heeft tot gevolg dat pensioengerechtigden binnen een gezin worden opgesplitst over de woonstaat en de bronstaat.

Zoals Essers en Weerepas terecht stellen is het evenredig en gelijkwaardig verdelen van het fiscale heffingsrecht geen oplossing indien deze oplossing niet wordt gekoppeld aan de exclusieve heffing van de sociale premies.¹³⁰ Enerzijds lost een dergelijke oplossing het probleem van discoördinatie tussen de fiscale en sociale heffing op, zoals hiervoor geïllustreerd aan de hand van tabellen en voorbeelden. Anderzijds betekent dit dat voor de fiscale heffing een overstap wordt gemaakt naar exclusieve woonstaatheffing. Gezien de internationale inzet tijdens verdragsonderhandelingen op bronstaatheffing over fiscaal gefaciliteerde pensioenen lijkt dit een weinig reële optie.¹³¹ Mede gezien de toenemende stroom aan grensoverschrijdende arbeid lijkt de bronstaatheffing voor lidstaten aan belang toe te nemen. Indien in het verleden premies ten laste van het te belasten inkomen zijn gebracht, wil de staat, die deze faciliteiten verleent, een 'teruggave' zien door het belasten van de pensioenuitkering.¹³²

Tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeuring van het belastingverdrag met Duitsland stelde de Staatssecretaris van Financiën overigens dat de Nederlandse regering al geruime tijd voorstander is van het zoveel mogelijk voorkomen van discoördinatie van belasting- en premieheffing.¹³³ Tijdens de parlementaire goedkeuring van het belastingverdrag tussen Nederland en België van 2001 is de toenmalige regering uitgebreid ingegaan op deze problematiek.¹³⁴ Volgens de staatssecretaris is de meest haalbare variant om in een bilateraal belastingverdrag aan te sluiten bij de heffing van sociale premies.¹³⁵ Hierbij is overigens niet uiteengezet om welke reden het primaat zou moeten uitgaan naar de heffing van sociale premies, waarbij de fiscale heffing volgend zou zijn. Zowel België – tijdens de totstandkoming van het belastingverdrag uit 2001 – als Duitsland – tijdens onderhandelingen over het belastingverdrag uit 2012 – waren niet bereid om de belastingheffing van

¹²⁹ Zie voor alternatieven inzake een gedeeld fiscaal heffingsrecht: Commentaar OESO-modelverdrag, art. 18, par. 15.

¹³⁰ G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, 'Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen', *TPV* 2017/35, p. 13.

¹³¹ Zie bijvoorbeeld Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011, p. 54-55.

¹³² Verdrag Nederland-België 2001, Verdrag Nederland-Duitsland 2012 en Nederland-Portugal.

¹³³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 615, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het verslag).

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 615, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het verslag).

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 615, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het verslag).

grensoverschrijdende werknemers te koppelen aan het land waar zij op grond van Verordening (EEG) nr. 1408/71 of Verordening (EG) nr. 883/2004 aan de sociale zekerheid zijn onderworpen. De variant waarbij op grond van art. 17 van Verordening nr. 1408/71 of art. 16 van Verordening nr. 883/2004 te komen tot een categorale overeenkomst waarbij de sociale heffing aansluit bij de fiscale heffing is daarvoor, volgens de onderhandelende partijen, niet bedoeld en niet gewenst.¹³⁶

5.3 Beperking van de bevoegdheid van het pensioenland tot premieheffing of de belastingbevoegdheid van het woonland

Zoals hiervoor geïllustreerd aan de hand van voorbeelden zijn dubbelgepensioneerden betrokken bij twee lidstaten, i.e. het pensioenland en het woonland. In sommige gevallen vindt de fiscale heffing plaats in de woonstaat en de sociale heffing in de pensioenstaat of vice versa. Gepensioneerden dragen mogelijk bij aan de financiering van zorg in meer dan één lidstaat. Zij ondervinden een dubbel nadeel. In essentie zijn de in de bilaterale belastingverdragen opgenomen conflictregels niet afgestemd op de conflictregels van de Verordening (EG) nr. 883/2004 en wordt de bevoegdheid tot belastingheffing niet altijd aan één lidstaat toegekend. Door de dubbele bijdrageplicht is een gelijke behandeling van (gepensioneerde) grenswerknemers niet gegarandeerd.

Zoals Verschuieren stelt, bestaat, althans in theorie, de mogelijkheid de bevoegdheid van de pensioenstaat tot premieheffing of de fiscale heffingsbevoegdheid van de woonstaat te beperken.¹³⁷ Zoals hierboven omschreven aan de hand van enkele voorbeelden zou dit voor de dubbelgepensioneerde betekenen dat vanaf het moment dat hij als dubbelgepensioneerde kwalificeert geen overgang meer plaatsvindt van het sociale heffingsrecht. Ten aanzien van een Nederlandse enkelgepensioneerde met louter een Duits pensioen van meer dan €15.000 is Duitsland zowel bevoegd tot fiscale als sociale heffing. In dat geval is geen sprake van gelijke behandeling in de woonstaat maar wel in de pensioenstaat. Vanaf het moment dat hij tevens een Nederlands pensioen ontvangt – en daarmee kwalificeert als dubbelgepensioneerde – wordt het fiscale heffingsrecht gesplitst en de heffingsbevoegdheid ten aanzien van de sociale zekerheidspremies toegewezen aan Nederland. De bevoegdheid ten aanzien van de sociale heffing verschuift van Duitsland naar Nederland. In dit geval is geen sprake van gelijke behandeling in de woonstaat, noch in de pensioenstaat.

Zoals Verschuieren terecht stelt ligt een beperking van de bevoegdheid van het pensioenland tot premieheffing echter niet voor de hand, aangezien het pensioenland verantwoordelijk is voor de betaling van zorgkosten en het niet logisch is deze lidstaat de bevoegdheid te ontnemen om premies te innen of bijdragen te heffen.¹³⁸ Dit zou slechts logisch zijn indien de plicht tot betaling van zorg bij de woonstaat wordt gelegd maar deze vervanging lijkt geen realistische en politiek haalbare optie.

Daarnaast zou het fiscale heffingsrecht van het woonland kunnen worden beperkt. Verschuieren stelt hierbij voor om een bepaling in Verordening (EG) nr. 883/2004 in te voeren welke stelt dat indien een pensioengerechtigde in het woonland fiscale heffingen verschuldigd is, dat deze dan niet invorderbaar

¹³⁶ *Kamerstukken II 1999/00, 26 834, nr. 3, p. 57.*

¹³⁷ H. Verschuieren e.a., *Werken over de grens België-Nederland*, Antwerpen: Intersentia 2011, p. 238.

¹³⁸ H. Verschuieren e.a., *Werken over de grens België-Nederland*, Antwerpen: Intersentia 2011, p. 238.

zijn voor dat deel van die heffingen dat wordt geheven voor de financiering van prestaties bij ziekte.¹³⁹ Bijvoorbeeld een pensioengerechtigde met een pensioen uit lidstaat A woont in lidstaat B, die de gezondheidszorg grotendeels via de belasting financiert en 7% van de belastingheffing besteedt aan zorgverstrekkingen. De betrokkene is belastingplichtig in lidstaat B, heeft recht op zorgverstrekkingen aldaar die ten laste komen van lidstaat A, waar hij/zij ook zorgbijdragen betaalt. De betrokken gepensioneerde in lidstaat B, dat de zorgkosten niet hoeft te dragen, zou dan aanspraak kunnen maken op een vermindering van de inkomstenbelasting. Volgens Verschueren is deze methode eenvoudig maar kunnen vragen rijzen over het vast te stellen percentage. Hoewel deze optie zou bijdragen aan de gelijke behandeling van grenswerknemers, kunnen enige vragen worden gesteld ten aanzien van de uitvoeringstechnische aspecten en de administratieve belasting voor de uitvoeringsorganen. Lidstaten met een uit algemene middelen gefinancierd zorgstelsel zullen zich wellicht verzetten. Deze lidstaten verkrijgen minder belastingopbrengsten en doen wellicht een beroep op de bevoegdheidsverdeling om zich daartegen te verzetten. Grensoverschrijdende informatie-uitwisseling over de fiscale behandeling van pensioenen blijkt bepaald geen sinecure.

5.4. Overeenkomst ingevolge artikel 16 Verordening (EG) nr. 883/2004

Ingevolge artikel 16 Verordening (EG) nr. 883/2004 kan in het belang van de grenswerknemer worden afgeweken van de toepasselijke aanwijsregels. Indien bv. een in Nederland wonende pensioengerechtigde een dag per week in België of Duitsland werkt, dan is deze persoon in beginsel verzekerd in de werkstaat. De uitvoeringsorganen van de betrokken lidstaten kunnen overeenkomen dat de Nederlandse sociale verzekering van toepassing is maar werknemers en hun werkgevers maken niet snel gebruik van deze mogelijkheid. Bij aanwijzing van de Nederlandse wetgeving moet de Belgische of Duitse werkgever de Nederlandse socialezekerheidsregels volgen. Dit is vanuit administratief oogpunt complex voor werkgevers. De Nederlandse wetgeving, bv. de loondoorbetalingsverplichting, is veelal niet gekend in het buitenland. De voorkeur gaat dan ook soms uit naar een privéverzekering boven een loondoorbetalingsverplichting.¹⁴⁰

5.5. Preventieve Grenseffectenbeoordeling in wetgevingsproces

Naast het feit dat een preventieve grenseffectenbeoordeling onderdeel zou moeten uitmaken van nieuwe (nationale dan wel Europese) wetgeving, zou een dergelijke beoordeling multidisciplinair van aard dienen te zijn.¹⁴¹ Deze multidisciplinaire aanpak zou met name het verkokerde beleid en de discoördinatie tussen fiscaliteit en sociale zekerheid blootleggen en benadrukken. Aan de hand van deze uitkomsten zou mede de samenhang tussen (bilaterale) belastingverdragen en de (Europese) Verordening (EG) nr. 883/2004 kunnen worden bevorderd. Een dergelijke preventieve grenseffectenbeoordeling kan dan ook positief worden onthaald teneinde in een vroeg stadium een zo volledig inzicht te hebben in de concrete consequenties van wet- en regelgeving. De uitvoering van een dergelijke preventieve beoordeling van de 'Wet flexibilisering ingangsdatum AOW' kon hebben

¹³⁹ H. Verschueren e.a., *Werken over de grens België-Nederland*, Antwerpen: Intersentia 2011, p. 238.

¹⁴⁰ Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 223-224.

¹⁴¹ Zie ook aanbeveling 10, Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 314.

aangetoond dat het wetsvoorstel positief kan uitwerken voor grenswerknemers die zowel een Nederlandse AOW alsook een buitenlands wettelijk pensioen hebben opgebouwd.¹⁴²

6. Conclusie

6.1 Conclusie grenseffecten

Tussen lidstaten is de pensioengerechtigde leeftijd verschillend. Ten opzichte van het wettelijk pensioen in België en Duitsland, kent de AOW een latere ingangsdatum. Voor de werknemer die zowel in Nederland een AOW alsook een buitenlands wettelijk pensioen heeft opgebouwd (denk hierbij aan migrerende werknemers, arbeidsmigranten en grenswerknemers) heeft het uiteenlopen van de pensioenleeftijd tot gevolg dat hij op het moment van ontvangen van dit buitenlands wettelijk pensioen nog enige tijd moet wachten op zijn AOW-uitkering. Dit aansluitingsprobleem kan zijn weerslag hebben op de inkomenspositie van de grenswerknemer. Daarnaast staat, gezien de grote verscheidenheid aan pensioenleeftijden, de adequaatheid van pensioenen van deze grenswerknemers onder druk. Het gewezen wetsvoorstel tot flexibilisering van de AOW-ingangsdatum had positief kunnen uitwerken. Een flexibilisering van de AOW-ingangsdatum zou voor de grenswerknemer de mogelijkheid bieden om de ingangsdatum van zijn AOW-pensioen af te stemmen op de ingangsdatum van het buitenlandse wettelijke pensioen. Het is jammer dat het wetsvoorstel flexibilisering AOW-leeftijd niet werd aangenomen. De grenswerknemer kan dan aanspraak maken op één ingangsdatum voor de uitkeringen van de door hem opgebouwde wettelijke pensioenen. Vanuit Nederlands perspectief bestaat nog een andere mogelijke oplossing, namelijk het vervroegen van de Nederlandse aanvullende pensioenleeftijd. Daar staat echter tegenover dat dit een forse intering vormt en impact heeft op het maandelijkse pensioenbedrag dat tot overlijden uitgekeerd wordt.

Een vanuit de EU interne markt zeer problematisch punt is de dubbele bijdrageplicht, ten gevolge van de discoördinatie tussen de fiscaliteit en sociale zekerheid. In sommige gevallen vindt de fiscale heffing plaats in de woonstaat en de sociale heffing in de pensioenstaat of vice versa. Gepensioneerden dragen mogelijk bij aan de financiering van zorg in meer dan één lidstaat. Zij ondervinden een nadeel in de vorm van dubbele economische heffing. In essentie zijn de in de bilaterale belastingverdragen opgenomen conflictregels niet afgestemd op de conflictregels van de Verordening (EG) nr. 883/2004 en wordt de bevoegdheid tot belastingheffing niet altijd aan één lidstaat toegekend. Door de dubbele bijdrageplicht is een gelijke behandeling van (gepensioneerde) grenswerknemers niet gegarandeerd. Dit probleem kan worden opgelost door de belastingbevoegdheid van het woonland te beperken. In Verordening (EG) nr. 883/2004 kan een bepaling worden opgenomen die zegt dat indien een pensioengerechtigde in het woonland fiscale heffingen is verschuldigd, deze dan niet invorderbaar zijn voor dat deel van die heffingen dat wordt geheven voor de financiering van prestaties bij ziekte.

En *last but not least*, een goede pensioeninformatievoorziening en een goed grensoverschrijdend pensioeninformatiesysteem kunnen aan grenswerknemers inzicht bieden in de in diverse landen opgebouwde pensioenen. Via een Europees pensioenregister (of op kleine schaal met Nederland, België en Duitsland) zouden grenswerknemers op een duidelijke en accurate manier overzicht en inzicht kunnen krijgen in het grensoverschrijdend opgebouwd pensioen, met name in de verschillende

¹⁴² Zie voor voorbeelden ITEM Grenseffectenrapportage 2016, dossier 7 Wet Flexibilisering ingangsdatum AOW: https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl_item_grenseffectenrapportage_2016_versie_2.1.pdf.

pensioenleeftijden. Een dergelijk systeem is een positieve impuls voor de arbeidsmobiliteit van werknemers.

6.2 Toekomstperspectief

Deze Grenseffectenrapportage kan nog verder ontwikkeld en aangevuld worden door onder andere meer en betere grensoverschrijdende data en cijfers. Het verdient naar onze mening aanbeveling tijdens de parlementaire behandeling van nieuwe wetgeving een coherente grenseffectenanalyse uit te voeren en de gevolgen op te nemen voor zover het nieuwe pensioenwetgeving voor grenswerknemers betreft. De bevindingen uit de grenseffectenanalyse dienen dan in een afzonderlijke paragraaf in de Memorie van Toelichting te worden opgenomen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de diverse factoren die van invloed kunnen zijn op de inkomenspositie van een grenswerknemer bij pensionering (bv. al dan niet gehuwd zijn, het langer werken in België en/of Duitsland, opbouw pensioen van een aanvullende pensioenregeling). Voor zover analyses van grenseffecten van nieuwe wetgeving hebben plaatsgevonden, worden deze echter niet uitgevoerd op een coherente wijze, i.e. de methode van onderzoek verschilt. Het voorgaande maakt duidelijk dat effecten van nieuwe wetgeving op grenswerknemers en grensregio's in het algemeen nog steeds niet de aandacht krijgt die het verdient, i.e. grenseffecten worden nog steeds onderschat door nationale wetgevers.¹⁴³

Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 311.

¹⁴³ Positief is wel dat in 2017 twee onderzoeken naar de positie van de grenswerknemers zijn verschenen:

- 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.

- H. Niesten, *Belastingvoordelen van de grensoverschrijdende economisch actieve EU-persoon* (diss. Maastricht en Hasselt), 2017.



Gemeente Maastricht



Maastricht University



EUREGIO



neimed

Zuyd
Hogeschool



provincie limburg

gesubsidieerd door de Provincie Limburg



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

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM



www.maastrichtuniversity.nl/item