

**BENELUX
INTERPARLEMENTAIRE
ASSEMBLEE**

22 maart 2025

AANBEVELING

**met betrekking tot grensoverschrijdend
telewerk in de Beneluxlanden**

*(aangenomen ter plenaire vergadering
van zaterdag 22 maart 2025)*

**ASSEMBLÉE
INTERPARLEMENTAIRE
BENELUX**

22 mars 2025

RECOMMANDATION

**relative au télétravail transfrontalier
dans les pays du Benelux**

*(adoptée en séance plénière
du samedi 22 mars 2025)*

De Assemblée,

GELET OP:

A. het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie, inzonderheid artikel 2, lid 1, alsmede lid 2 (onder letter a) en artikel 4;

B. de tussen de Beneluxlanden op bilateraal niveau afgesloten verdragen ter vermindering van dubbele belastingheffing, met inbegrip van de betreffende protocollen en avenanten;

C. de Overeenkomst tussen de bevoegde autoriteiten van Nederland en België over de interpretatie van artikel 5 van het belastingverdrag (vaste inrichting) bij thuiswerkende werknemers (Staatscourant, 8 december 2023, 33856 en *Belgisch Staatsblad*, 12 december 2023, 117345);

D. de Belgische, Luxemburgse en Nederlandse nationale fiscale wetgeving en de lagere fiscale regelgeving;

E. de Verordeningen (EG) nrs. 883/2004 en 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels;

F. de Kaderovereenkomst inzake de toepassing van artikel 16, lid 1, van Verordening (EG) nr. 883/2004 in geval van gewoonlijk grensoverschrijdend telewerk, die intussen reeds door 23 landen werd ondertekend;

OVERWEGENDE DAT:

a) op basis van de socialezekerheidsverordening (883/2004) thuiswerken is toegestaan tot 25 % van de arbeidstijd, zonder consequenties voor de sociale zekerheid, waarbij vervolgens de toepassingsverordening (987/2009) voor de sociale zekerheid een aantal interpretatie- en toepassingsvraagstukken regelt, maar dat een vergelijkbare regeling niet geldt voor de fiscale behandeling van grensarbeid in de Benelux-landen;

b) tijdens de Covid-pandemie de regeringen tijdelijke fiscale (bilaterale) regelingen tot stand brachten, waardoor thuiswerken over de grens in

L'assemblée,

VU:

A. le Traité instituant l'Union Benelux, en particulier l'article 2, paragraphe 1, ainsi que le paragraphe 2 (point a) et l'article 4;

B. les conventions préventives de la double imposition conclues bilatéralement entre les pays du Benelux, en ce compris les protocoles et avenants y afférents;

C. l'Accord entre les autorités compétentes des Pays-Bas et de la Belgique relatif à l'interprétation de l'article 5 de la convention fiscale (établissement stable) dans le cas de salariés travaillant à domicile (Staatscourant, 8 décembre 2023, 33856 et *Moniteur belge*, 12 décembre 2023, 117345);

D. les lois fiscales nationales belges, luxembourgeoises et néerlandaises et les réglementations fiscales inférieures;

E. les Règlements (CE) n^{os} 883/2004 et 987/2009 du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale;

F. l'Accord-cadre relatif à l'application de l'article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) n^o 883/2004 en cas de télétravail transfrontalier habituel, signé entre-temps par 23 pays;

CONSIDÉRANT QUE:

a) en vertu du règlement de sécurité sociale (883/2004), le travail à domicile est autorisé jusqu'à 25 % du temps de travail, sans conséquences pour la sécurité sociale, le règlement d'application de la sécurité sociale (987/2009) réglant ensuite un certain nombre de questions d'interprétation et d'application, mais qu'une disposition similaire ne s'applique pas au traitement fiscal du travail frontalier dans les pays du Benelux;

b) pendant la pandémie de grippe aviaire, les gouvernements ont mis en place des dispositions fiscales temporaires (bilatérales) qui ont permis le

bepaalde mate mogelijk was “zonder consequenties voor de belastingheffing”;

c) de tijdens de Covid-pandemie geldende tijdelijke fiscale tegemoetkomingen niet langer gelden;

d) thuiswerken een hoge vlucht heeft genomen en flexibiliteit in werkregelingen van vitaal belang is gebleken voor zowel werkgevers als werknemers, met name in de grensregio's;

e) de Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdend telewerk het mogelijk maakt om een verzoek in te dienen om de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat van de zetel of vestigingsplaats van de werkgever op een werknemer toe te passen indien de woonstaat van deze werknemer een andere is dan de staat van de zetel of vestigingsplaats van de betrokken werkgever en het grensoverschrijdende telewerk in de woonstaat minder dan 50 % van de totale arbeidstijd bedraagt;

f) er in de relaties Duitsland-België, Duitsland-Nederland en België-Nederland drie jaar na de coronacrisis nog steeds geen fiscale regeling bestaat inzake het grensoverschrijdend thuiswerken, hoewel de onderhandelingen in de relatie Nederland-Duitsland ver gevorderd zijn in de richting van een 34 dagen-drempelregeling;

g) Luxemburg in de afgesloten bilaterale belastingverdragen met zijn buurlanden reeds voorziet in een 34 dagen-drempelregeling, terwijl onder het belastingverdrag Frankrijk-Zwitserland 40 % van de jaarlijkse werktijd in de woonstaat kan worden gewerkt zonder dat dit gevolgen heeft voor de belastingheffing;

h) de (Europese) Kaderovereenkomst een oplossing biedt voor het grensoverschrijdend telewerk op het punt van de sociale zekerheid, mits het grensoverschrijdende telewerk in de woonstaat minder dan 50 % van de arbeidstijd uitmaakt, zij het dat in de praktijk nog enkele vragen lijken te bestaan over de interpretatie en toepassing van deze Kaderovereenkomst;

travail à domicile transfrontalier dans une certaine mesure “sans conséquences fiscales”;

c) les avantages fiscaux temporaires en vigueur pendant la pandémie du Covid ne sont plus d'application;

d) le travail à domicile a connu un essor considérable et que la flexibilité des modalités de travail s'est avérée vitale pour les employeurs comme pour les salariés, notamment dans les régions frontalières;

e) l'Accord-cadre sur le télétravail transfrontalier permet de demander l'application de la législation de sécurité sociale de l'État membre du siège social ou du lieu d'établissement de l'employeur à un travailleur si l'État de résidence de ce dernier est différent de l'État du siège social ou du lieu d'établissement de l'employeur concerné et que le télétravail transfrontalier dans l'État de résidence représente moins de 50 % du temps de travail total;

f) trois ans après la crise du Covid, il n'existe toujours pas, dans le cadre des relations entre l'Allemagne et la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas et la Belgique et les Pays-Bas, de réglementation fiscale sur le travail à domicile transfrontalier, même si les négociations dans les relations entre les Pays-Bas et l'Allemagne ont bien progressé dans le sens de la fixation d'un nombre limite de 34 jours;

g) les conventions fiscales bilatérales conclues par le Luxembourg avec ses pays voisins prévoient déjà un régime de seuil de 34 jours, tandis qu'en vertu de la convention fiscale entre la France et la Suisse, 40 % du temps de travail annuel peut être effectué dans l'État de résidence sans aucune incidence fiscale;

h) l'Accord-cadre (européen) résout le problème du télétravail transfrontalier en termes de sécurité sociale à condition que le télétravail transfrontalier dans l'État de résidence représente moins de 50 % du temps de travail, même si, dans la pratique, certaines questions semblent subsister au sujet de l'interprétation et de la mise en œuvre de cet Accord-cadre;

i) er niet alleen inkomenseffecten zijn (bijvoorbeeld *salary split*), maar dat ook administratieve lastenverzwaring, zoals het aanleveren van onredelijke bewijslast, verlies van fiscale faciliteiten, loskoppeling van de bovenwettelijke sociale zekerheid en een gebrek aan coördinatie van de belasting- en premieheffing mogelijke gevolgen zijn;

j) thuisarbeid voor grensarbeiders en hun werkgevers – zonder wijzigingen van de huidige fiscale regels – meer rechtsonzekerheid en complexiteit impliceert voor zowel werknemers als werkgevers, wat schadelijk kan zijn voor het functioneren van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt;

k) de administratieve lasten en onzekerheid omtrent (het uitblijven van) een fiscale thuiswerkregeling bedrijven kunnen aanzetten tot het verplaatsen van bedrijfsactiviteiten naar het buitenland of tot wijzigingen in het personeelsbeleid;

l) de verdragsluitende partijen binnen de Benelux Unie – als proeftuin van de interne EU-markt – zich inspannen om de economische unie verder te ontwikkelen, met inbegrip van de noodzakelijke coördinatie van onder meer sociaal beleid en het faciliteren en ontwikkelen van een barrièrevrije interne (arbeids)markt, waarbij de thuiswerkproblematiek kan worden gezien als een belemmering voor de interne arbeidsmarkt en de economische unie van de Benelux Unie;

VERZOEKT DE REGERINGEN OM:

1. de troeven en struikelblokken die samenhangen met telewerk te bestuderen en te evalueren, meer bepaald voor grensoverschrijdend werken in de Benelux, en er besluiten uit te trekken voor het te voeren beleid, mede in lijn met de op 23 maart 2021 aangenomen aanbeveling nr. 920/2 van het Beneluxparlement met betrekking tot de verbetering van de situatie van grenswerknemers op het vlak van mobiliteit, fiscaliteit en sociale zekerheid, in het bijzonder door de toekenning van een specifiek statuut aan de afstandskantoren;

2. te bevorderen dat, in die gevallen waarin de Benelux-landen sinds 1 juli 2022, de datum waarop de tijdelijke covid-regeling voor de fiscale

i) il n'y a pas que des effets sur les revenus (par exemple, le *salary split*) mais aussi de possibles conséquences, comme un accroissement des charges administratives telles qu'une charge de la preuve déraisonnable, la perte de facilités fiscales, le découplage de la sécurité sociale extra-légale et le manque de coordination au niveau du prélèvement de l'impôt et des primes;

j) le travail à domicile – sans modifications des règles fiscales actuelles – implique davantage d'insécurité juridique et une complexité accrue pour les salariés et les employeurs, ce qui peut être dommageable pour le fonctionnement d'un marché du travail transfrontalier;

k) les charges administratives et l'incertitude entourant (l'absence d') un régime fiscal pour le travail à domicile peuvent conduire à une délocalisation à l'étranger des activités des entreprises ou à une modification de la politique du personnel;

l) les parties contractantes au sein de l'Union Benelux – en tant que laboratoire du marché intérieur de l'UE – s'emploient à poursuivre le développement de l'union économique, en ce compris la nécessaire coordination, entre autres, de la politique sociale et de la facilitation et du développement d'un marché (du travail) intérieur sans barrières où la question du travail à domicile peut être considérée comme une entrave au marché du travail intérieur et à l'union économique de l'Union Benelux;

DEMANDE AUX GOUVERNEMENTS:

1. d'examiner et d'évaluer les atouts et les écueils liés au télétravail, plus spécifiquement dans le cas du travail transfrontalier dans le Benelux, et d'en tirer les conséquences pour la politique à mener en s'inspirant notamment de la Recommandation n° 920/2 du Parlement Benelux, adoptée le 23 mars 2021, relative à l'amélioration de la situation des travailleurs frontaliers sur le plan de la mobilité, de la fiscalité et de la sécurité sociale, en particulier par l'octroi d'un statut spécifique aux bureaux à distance;

2. de promouvoir, dans les cas où les pays du Benelux n'ont pas encore conclu de nouveaux accords fiscaux avec leurs voisins sur le télétravail

behandeling van grensoverschrijdend telewerk is afgelopen, nog geen nadere fiscale regelingen met hun buurlanden hebben getroffen inzake grensoverschrijdend telewerk, zij de gesprekken daarover met hun buurlanden aangaan en het Beneluxparlement over de voortgang daaromtrent halfjaarlijks berichten;

3. de definities van de categorieën van personen op wie de gevraagde maatregelen van toepassing zullen zijn eenvormig te maken (definitie van “thuiswerken/telewerken”) en zoveel mogelijk te synchroniseren tussen de fiscale wetgeving en de socialezekerheidswetgeving (bijvoorbeeld langs de lijnen van paragraaf 3 van het memorandum van overeenstemming van 22 december 2022 tussen Frankrijk en Zwitserland);

4. een Benelux-brede en multilaterale werkgroep in het kader van de Benelux Unie in te stellen om:

— de bestaande onduidelijkheden over de interpretatie en de toepassing van de Kaderovereenkomst op te lossen, met het oog op een vlotte toepassing van de regelgeving inzake sociale zekerheid;

— aan te sturen op het waar mogelijk synchroniseren van interpretaties van termen in het domein van belastingen, waaronder belastingverdragen, en het domein van de sociale zekerheid (zoals Verordening nr. 883/2004 en de Kaderovereenkomst), om daardoor zo veel mogelijk interpretatieverschillen tussen beide domeinen te vermijden;

— in dat kader definities met betrekking tot onder meer “werkgever”, “thuiswerken/telewerken”, “(thuiswerk)dagen” – bijvoorbeeld zoals in nr. 10 van het protocol bij het belastingverdrag Duitsland-Luxemburg – nader te onderzoeken en te synchroniseren;

5. te onderzoeken of, met het oog op de werkgevers op grensoverschrijdende bedrijventerreinen aan de binnen- en buitengrenzen van de Benelux, een betere coördinatie tussen belastingheffing en sociale zekerheid kan worden verwezenlijkt middels een bepaling zoals opgenomen in artikel 14, lid 3, van het belastingverdrag tussen Nederland en Duitsland, en daarbij het effect van thuiswerken mee op te nemen;

transfrontalier au 1er juillet 2022, date à laquelle l'accord temporaire de coopération “covid” pour le traitement fiscal du télétravail transfrontalier expire, qu'ils entament des discussions avec leurs pays voisins sur cette question et de faire rapport au Parlement Benelux sur les progrès accomplis à cet égard tous les six mois;

3. d'uniformiser les définitions des catégories de personnes à qui s'appliqueront les mesures demandées (définition du “travail à domicile/ télétravail”) et de synchroniser autant que possible les législations en matière de fiscalité et de sécurité sociale (par exemple, sur le modèle du paragraphe 3 du protocole d'accord du 22 décembre 2022 entre la France et la Suisse);

4. d'établir un groupe de travail multilatéral dans le cadre de l'Union Benelux pour:

— lever les ambiguïtés existantes quant à l'interprétation et à l'application de la Convention-cadre, en vue d'assurer une application harmonieuse des réglementations de sécurité sociale;

— promouvoir la synchronisation, s'il est possible, d'interprétations des termes dans le domaine de la fiscalité, y compris les conventions fiscales, et dans le domaine de la sécurité sociale (tels que le règlement n° 883/2004 et l'Accord-cadre), évitant ainsi, dans la mesure du possible, les différences d'interprétation entre les deux domaines;

— dans ce contexte, poursuivre l'examen et la synchronisation des définitions relatives, entre autres, à “l'employeur”, au “travail à domicile/ télétravail”, aux “jours (de travail à domicile)” – par exemple comme au point 10 du protocole à la convention fiscale entre l'Allemagne et le Luxembourg;

5. d'examiner si, en ce qui concerne les employeurs situés dans les zones d'activités transfrontalières aux frontières intérieures et extérieures du Benelux, une meilleure coordination entre la fiscalité et la sécurité sociale peut être réalisée par le biais d'une disposition telle que celle qui figure à l'article 14, alinéa 3, de la convention fiscale entre les Pays-Bas et l'Allemagne, et d'y inclure les effets du travail à domicile;

6. de definities van “34 of meer dagen”, dan wel een percentage van de arbeidstijd, onder de drempelregeling eenvormig te maken, zoveel mogelijk te synchroniseren tussen de fiscale wetgeving en de socialezekerheidswetgeving en bewijsrechtelijke lasten hieromtrent voor werknemers en werkgevers zo veel mogelijk te beperken;

7. de mogelijkheid te bestuderen om de drempelregeling van het aantal toegelaten dagen van arbeid in de woonstaat op korte termijn te versoepelen naar 25 % van de arbeidstijd en – als duurzame oplossing op lange termijn – te versoepelen door een verhoging tot 40 % van de arbeidstijd (wat gelijk is aan de drempelregeling die geldt tussen Frankrijk en Zwitserland);

8. te onderzoeken in hoeverre de gewenste maatregelen (zoals een drempel van 25 of 40 % van de arbeidstijd) kunnen worden ingevoerd per 1 januari volgend op de datum van ondertekening van de overeenkomst, onverminderd het feit dat de ratificatiestukken betreffende het wijzigingsprotocol nog niet zijn uitgewisseld tussen beide staten en ongeacht het gegeven dat de rest van het protocol of de overeenkomst in werking treedt op een datum na uitwisseling van de ratificatiestukken; een en ander gelet op het feit dat de problematiek rond grensoverschrijdend telewerken als prangend kan worden beschouwd;

9. voor de korte termijn de nationale regelgeving zo te bepalen dat de administratieve lasten worden verminderd en het aanleveren van onredelijke bewijslast vermeden wordt, en voor de lange termijn andere oplossingsrichtingen te verkennen, zoals een “one-stop-shop” (één-loket-systeem) in de woonstaat, al dan niet in combinatie met een macro-compensatieregeling (zoals bijvoorbeeld de regeling gericht op compensatie van gemeentebelastingen in de relatie België-Luxemburg);

10. te onderzoeken in hoeverre eventuele nadelige (fiscale) gevolgen van de drempelregeling voor het netto inkomen kunnen worden gemitigeerd door eventuele “compensatieregelingen” via bilaterale afspraken of in de belastingverdragen (bijvoorbeeld het belastingverdrag tussen Nederland en België en het belastingverdrag tussen Nederland en Duitsland);

6. d’uniformiser les définitions des “34 jours ou plus” ou d’un pourcentage du temps de travail dans le cadre du régime en matière de seuil, d’harmoniser autant que possible les législations dans le domaine de la fiscalité et de la sécurité sociale et de limiter autant que possible à cet égard la charge relative à la preuve pour les salariés et les employeurs;

7. d’examiner la possibilité d’assouplir à court terme le seuil réglementaire du nombre de jours de travail autorisés dans l’État de résidence à 25 % du temps de travail, et – en tant que solution durable à long terme – de l’assouplir en le portant à 40 % du temps de travail (ce qui équivaut au seuil réglementaire en vigueur entre la France et la Suisse);

8. d’examiner dans quelle mesure les mesures souhaitées (telles qu’un seuil de 25 ou 40 % du temps de travail) pourraient être introduites à partir du 1er janvier suivant la date de signature de l’accord, sans préjudice du fait que les documents de ratification relatifs au protocole de modification n’ont pas encore été échangés entre les deux États et indépendamment du fait que le reste du protocole ou de l’accord entrera en vigueur à une date postérieure à l’échange des documents de ratification, étant donné que la question du télétravail transfrontalier peut être considérée comme urgente;

9. à court terme, de déterminer les réglementations nationales de manière à réduire les charges administratives et à éviter une charge de la preuve déraisonnable, et, à long terme, d’examiner d’autres possibilités de solutions, telles qu’un “one stop-shop” (système de guichet unique) dans l’État de résidence en combinaison ou non avec un système de macro-compensation (tel que, par exemple, le système visant à compenser les taxes municipales dans la relation Belgique-Luxembourg);

10. d’examiner dans quelle mesure les effets (fiscaux) désavantageux du régime de seuil sur le revenu net peuvent être atténués par d’éventuels “régimes de compensation” par le biais d’accords bilatéraux ou dans les conventions fiscales (par exemple, la convention fiscale entre les Pays-Bas et la Belgique et la convention fiscale entre les Pays-Bas et l’Allemagne);

11. aan te sturen op een uniform beleid tussen de staten ten aanzien van de “(fiscale) vaste inrichting” van de thuiswerker, gericht op het zo veel mogelijk voorkomen van het ontstaan van een dergelijke vaste inrichting voor de werkgever in het buitenland (bijvoorbeeld langs de lijnen van de Overeenkomst tussen de bevoegde autoriteiten van Nederland en België over de interpretatie van artikel 5 van het belastingverdrag (vaste inrichting) bij thuiswerkende werknemers (*Staatscourant*, 8 december 2023, 33856 en *Belgisch Staatsblad*, 12 december 2023, 117345);

12. te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is de kwestie van het bestaan van een dergelijke vaste inrichting van de thuiswerker unilateraal dan wel bilateraal kan worden benaderd;

13. aan te sturen op het zo veel mogelijk eenvormig maken van de definitie van de vaste inrichting van de thuiswerker voor de toepassing van de belastingverdragen en de nationale fiscale wetgeving;

14. te onderzoeken in hoeverre de bovenstaande maatregelen met betrekking tot de fiscale gevolgen van grensoverschrijdend telewerken kunnen samengaan met een evaluatie- of synchronisatiebepaling (langs de lijnen van de herzieningsbepaling in het belastingverdrag tussen Frankrijk en Luxemburg), die de Beneluxlanden ertoe verplicht om voor het einde van een specifiek te bepalen kalenderjaar (bijvoorbeeld binnen twee jaar) bijeen te komen om te onderzoeken of de situatie een wijziging vereist vanaf 1 januari van het daarop volgende kalenderjaar en of een verdere aanpassing van het regelgevend kader nodig is;

15. te onderzoeken of, met het oog op sectoren in de grensregio's waarvoor telewerken geen grote rol speelt voor werknemers en werkgevers, fiscale grensobstakels zo veel mogelijk kunnen worden vermeden langs de lijnen van de grensgangerregeling, neergelegd in het belastingverdrag tussen Duitsland en Oostenrijk, en te onderzoeken welke kilometergrens (bijvoorbeeld 30 kilometer aan beide zijden van de grens) werkbaar is in het kader van de afbakening van de term “grensregio”.

11. de preconiser une politique uniforme entre les États concernant “l'établissement stable (fiscal)” du travailleur à domicile, dans le but de prévenir, autant que possible, l'existence d'un tel établissement stable pour l'employeur à l'étranger (par exemple, sur le modèle de l'Accord entre les autorités compétentes des Pays-Bas et de la Belgique relatif à l'interprétation de l'article 5 de la convention fiscale (établissement stable) dans le cas de salariés travaillant à domicile (*Staatscourant*, 8 décembre 2023, 33856 et *Moniteur belge*, 12 décembre 2023, 117345);

12. d'examiner la possibilité d'appréhender de manière unilatérale ou bilatérale la question de l'existence d'un établissement stable du travailleur à domicile;

13. de preconiser l'uniformisation de la définition de l'établissement stable du travailleur à domicile pour l'application des conventions fiscales et de la législation fiscale nationale;

14. d'examiner si les mesures susmentionnées relatives aux conséquences fiscales du télétravail transfrontalier peuvent s'accompagner d'une clause de révision ou de synchronisation (sur le modèle de la clause de révision ou de synchronisation de la convention fiscale franco-luxembourgeoise) contraignant les pays du Benelux à se réunir avant la fin d'une année civile à déterminer spécifiquement (par exemple dans les deux ans) pour examiner si la situation requiert un changement à partir du 1er janvier de l'année civile suivante et s'il y a lieu de procéder à un nouvel aménagement du cadre réglementaire;

15. d'examiner si, en ce qui concerne les secteurs dans les régions frontalières dans lesquels le télétravail ne joue pas de rôle important pour les salariés et les employeurs, les obstacles fiscaux aux frontières peuvent être évités autant que possible, en s'inspirant de la réglementation relative à la circulation frontalière inscrite dans la convention fiscale entre l'Allemagne et l'Autriche, et d'examiner quelle limite kilométrique (par exemple 30 kilomètres des deux côtés de la frontière) pourrait être fixée dans le cadre de la définition de la notion de “région frontalière”.

Het verklarend verslag bij de aanbeveling maakt integraal deel uit van de aanbeveling.

Le rapport explicatif accompagnant la recommandation fait partie intégrante de la recommandation.