

Vergaderjaar 2020–2021

26 834

Socialeverzekeringspositie van grensarbeiders

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2021

Met deze brief informeren wij u over de unilaterale oplossing die wij voor ogen hebben voor een specifieke groep rijnvarenden die onder het Nederlandse socialezekerheidsstelsel valt en problemen ervaart bij het terugvorderen van eerder ten onrechte in Luxemburg betaalde premies terwijl zij Nederlandse inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen verschuldigd zijn. Wij willen een gebaar maken naar deze rijnvarenden en hen tegemoetkomen ter hoogte van de in Luxemburg betaalde premie. Voordat wij daar dieper op ingaan, merken wij op dat deze unilaterale oplossingsrichting bijzonder is, omdat Nederland geen partij is bij de onterechte premiebetaling.

Achtergrond en aanleiding

Signalen dat deze rijnvarenden hun ten onrechte betaalde Luxemburgse premie niet terugkregen, bijvoorbeeld omdat hun (ex-)werkgevers ondertussen failliet zijn, waren voor ons aanleiding om met Luxemburg in gesprek te gaan over eventuele mogelijkheden tot premierestitutie of tot premieverrekening in individuele gevallen. Dit naast maatregelen die wij hebben ingezet, zowel binnen Nederland als in de relatie met Luxemburg, om dit soort situaties in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen¹. Met deze maatregelen bevorderen wij dat de betaling van de premies voor de sociale zekerheid conform de geldende aanwijzeregels plaatsvindt.

In de brief van 1 juli jl. (Kamerstuk 26 834, nr. 50) hebben wij de uitgangspunten die wij hanteren voor het overleg met Luxemburg, het verloop van de besprekingen en onze inzet in het vervolg daarvan uiteengezet. Op 27 augustus 2020 hebben wij u bovendien in antwoord op Kamervragen van het lid Lodders over uitspraken van de Hoge Raad van 10 juli 2020 inzake premieplicht van rijnvarenden laten weten dat de uitspraken van de

¹ Voor een overzicht van deze toekomstgerichte maatregelen zie onze brief van 17 december 2019 (Kamerstuk 35 110, nr. 14).

Hoge Raad geen reden voor ons zijn om de in onze brief van 1 juli jl. geschetste inzet te verlaten².

Omdat het Luxemburgse uitvoeringsorgaan door capaciteitsgebrek als gevolg van COVID-19 onvoldoende tijd kan vrijmaken om grote stappen te maken, heeft de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst tijdens het AO Belastingdienst van 2 december 2020 (Kamerstuk 31 066, nr. 767) gemeld dat wij samen werken aan een unilaterale oplossing voor de problematiek van de rijnvarenden en toegezegd uw Kamer daarover vóór het verkiezingsreces schriftelijk te informeren. Wij willen namelijk niet dat de rijnvarenden de dupe worden van het gebrek aan capaciteit in Luxemburg. Met deze brief komen wij deze toezegging na.

Unilaterale oplossing

Het staat niet ter discussie dat het voor een rijnvarende een zeer onaangename verrassing is als hij de (belasting)heffing moet betalen van een bedrag dat hij als nettosalaris ziet. Ook zijn wij ons er zeer van bewust dat de financiële druk van de Nederlandse premieheffing in combinatie met de onterechte inhouding door de Luxemburgse werkgever hoog kan zijn. Tegelijkertijd geldt dat in Nederland de werknemer de belasting en premies volksverzekeringen over zijn loon betaalt³ en dat de onterechte inhouding van Luxemburgse premies⁴ een zaak is tussen de rijnvarende en zijn werkgever dan wel de Luxemburgse overheid. Nederland is daarin geen partij.

Toch maakt een combinatie van factoren dat wij menen dat een specifieke groep rijnvarenden in een zodanige positie verkeert dat een unilaterale maatregel een passende manier is om ervoor te zorgen dat deze groep niet tussen de hiervoor genoemde invalshoeken klem blijft zitten. De unilaterale maatregel die wij willen treffen past binnen het internationale en nationale stelsel van belasting- en premieheffing en komt tegelijkertijd de rijnvarenden wezenlijk tegemoet. Deze maatregel vergt nog wel nadere uitwerking en verdere afstemming.

De oplossing houdt in dat Nederland vooruitlopend op een bilaterale afspraak met Luxemburg een *specifieke* groep rijnvarenden unilateraal tegemoetkomt, voor het deel waarvoor dat nog niet is gebeurd⁵, met een bedrag ter hoogte van de door hen betaalde – dat wil zeggen op het salaris ingehouden – Luxemburgse premies in de periode 1 mei 2010 tot en met 31 december 2015. Door deze tegemoetkoming aan de rijnvarenden te verstrekken, worden zij zo veel als mogelijk in de positie gebracht waarin zij zouden hebben verkeerd indien conform de geldende aanwijsregels in de juiste lidstaat, te weten Nederland, premie zou zijn afgedragen.

De tegemoetkoming dient nadrukkelijk te worden geplaatst in het licht van het streven naar een bilaterale oplossing en hiervoor zullen wij ons dan ook actief blijven inzetten. Inzet van de gesprekken met Luxemburg is dat reeds geleverde prestaties niet worden teruggevorderd en dat Luxem-

² Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3882.

³ Ingehouden loonbelasting en premies volksverzekeringen worden in de aangifte inkomstenbelasting als voorheffing met de verschuldigde inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen verrekend.

⁴ Voorzover bekend, is van inhouding van belasting geen sprake.

⁵ De Belastingdienst heeft op grond van een te ruime toepassing van het Besluit van 24 maart 2014, DGB 2014/144M de Luxemburgse premies voor ouderdomsuitkeringen (de zogenoemde «cotisation pension») op het belastbare inkomen in mindering gebracht. Deze belastingvermindering is per belastingjaar 2020 niet meer aan de orde.

burgse tijdvakken die dubbel met in Nederland opgebouwde tijdvakken worden geschrapd. Daarmee wordt bijvoorbeeld voorkomen dat oudedagsvoorzieningen dubbel worden opgebouwd. Voor rijnvarenden, die reeds Luxemburgse uitkeringen ontvangen, bijvoorbeeld voor de oudedagsvoorziening, zal in overleg met Luxemburg maatwerk moeten worden geleverd. Uit een eerste inventarisatie blijkt dat dit naar verwachting, waar het gaat om de oudedagsvoorziening, maximaal 10 rijnvarenden betreft.

De unilaterale tegemoetkoming die wij voor ogen hebben omvat een samenhangend geheel aan afspraken waarvan de details, onder meer rond de vastlegging, nog moeten worden uitgewerkt en waarvoor een nieuw beleidskader moet worden gemaakt.

Nadat de Uitvoeringstoets op het beleidskader is afgerond, zal de Belastingdienst nog enige tijd nodig hebben voor de afhandeling van deze tegemoetkoming. Wij realiseren ons dat het voor de rijnvarenden heel belangrijk is om te weten waar zij aan toe zijn. Met enige voorzichtigheid ten aanzien van de uitwerking en afstemming die nog nodig is, streven wij naar een afhandeling binnen enkele maanden nadat de kaders voor de tegemoetkoming vastliggen. Zelfs als informatie over de inhoudingen in Luxemburg moet worden opgevraagd, denken wij dat de tegemoetkoming in het eerste kwartaal van 2022 kan worden afgerond.

Volledigheidshalve merken we op dat – ook in de situaties waarin de rijnvarenden een wezenlijke tegemoetkoming ontvangen – er per saldo nog steeds sprake kan zijn van substantiële bedragen die moeten worden betaald, omdat de Luxemburgse socialezekerheidsbijdrage lager ligt dan de premies volksverzekeringen. Ook kan nog inkomstenbelasting verschuldigd zijn. Tot de afronding van onze voorgenomen oplossing, blijft de invorderingspauze voor deze groep rijnvarenden van kracht. Wanneer betaling te zijner tijd tot financiële moeilijkheden leidt, kunnen de rijnvarenden de Belastingdienst verzoeken om een betalingsregeling. De voorwaarden rondom deze mogelijkheden zijn gepubliceerd op de site van de Belastingdienst.

Omvang en kenmerken van de doelgroep

De periode waarin wij streven naar maatwerkoplossingen voor het verleden, beperkt zich tot de periode 1 mei 2010 tot en met eind 2020.

De inwerkingtreding van Verordening 883/2004 met ingang van 1 mei 2010 kan tot onduidelijkheid hebben geleid bij werkgevers en werknemers in de Rijnvaart over de geldende regels rondom procedurele aspecten ten aanzien van de Rijnvarendenovereenkomst⁶. Mogelijk nog bestaande twijfel over de geldende regels rondom procedurele aspecten ten aanzien van de Rijnvarendenovereenkomst is overigens weggenomen met de arresten van de Hoge Raad van 10 juli 2020 en de recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 22 oktober 2020⁷.

Verder bestaat bij rechtstreekse toepassing van de Rijnvarendenovereenkomst geen meldplicht van werken in meer dan één lidstaat. Dit kan ertoe geleid hebben dat rijnvarenden, voor wie ten onrechte in Luxemburg

⁶ De Rijnvarendenovereenkomst, van kracht vanaf 11 februari 2011, is gesloten op grond van artikel 16 van de Verordening (EG) nr. 883/2004 en heeft terugwerkende kracht tot de datum waarop deze Verordening toepasbaar is. Voor België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland is dit 1 mei 2010. Voor Zwitserland is dit 1 april 2012.

⁷ CRvB 22 oktober 2020, nr. 19/1107 AOW, ECLI:NL:CRVB:2020:2609 en in het bijzonder HR 10 juli 2020, nr. 19/04564, ECLI:NL:HR:2020:1150.

premies zijn ingehouden, niet in een vroeg stadium in beeld zijn gekomen bij de Nederlandse uitvoeringsinstanties. Ook is van belang dat bij rechtstreekse toepassing van de Rijnvarendenovereenkomst een overlegprocedure met daaraan gekoppeld een procedure voor premieverrekening ontbreekt.

Het is nadrukkelijk onze bedoeling om ons te richten op situaties vanaf 1 mei 2010. Tot die tijd gold immers (al jarenlang) het Rijnvarendenverdrag en was over de werking daarvan geen onduidelijkheid.

In de toekomst dient afdracht van premies in de verkeerde lidstaat zoveel mogelijk te worden voorkomen door de relevante aanwijsregels te volgen om het toepasselijke socialezekerheidsregime vast te stellen. De in onze brief van 17 december 2019 genoemde maatregelen dragen hieraan bij. De werkgevers in de Rijnvaart en de rijnvarenden zelf kunnen, zoals wij meermaals hebben aangegeven, daaraan eveneens bijdragen door onverplicht een zogenoemde A1-verklaring aan te vragen.

In het geval van Luxemburg maakt de wettelijke Luxemburgse termijn van vijf jaar voor de terugvordering van ten onrechte betaalde premies – die alleen via de werkgever kan verlopen – dat de werkgever over de eerste jaren na 1 mei 2010 bovendien geen premies meer kan terugvragen bij de Luxemburgse uitvoeringsorganisatie.

De periode waarin wij streven naar maatwerkoplossingen valt uiteen in twee delen:

Periode 1: 1 mei 2010 tot 1 januari 2016

Voor rijnvarenden die binnen de hiervoor genoemde kaders vallen en werkten voor een inmiddels gefailleerde werkgever, kan worden betoogd dat zij gedupeerd zijn door het gedrag van hun werkgever, dat zij tegelijkertijd grotendeels afhankelijk zijn van hun werkgever voor het vinden van een oplossing (premies worden in tegenstelling tot veel andere landen door Luxemburg niet aan werknemers in persoon gerestitueerd), dat het voor hen inmiddels niet meer mogelijk is om hun werkgever aan te spreken en dat het systeem niet voorziet in een oplossing voor deze groep.

Op basis van dossieronderzoek van de Belastingdienst betreft dit 109 rijnvarenden. De tegemoetkoming zoals hiervoor geschetst zou op hen van toepassing zijn.

Daarnaast zijn er bij de Belastingdienst 24 rijnvarenden bekend die werk(t)en voor een nog actieve werkgever. Wij onderzoeken nog of deze rijnvarenden redelijkerwijs de voor Luxemburg ingehouden premies op hun (voormalige) werkgevers kunnen verhalen. Bij de uitwerking van de tegemoetkoming zullen we bezien of het wenselijk is om deze groep daar eveneens voor in aanmerking te laten komen.

Sinds de invorderingspauze van 16 maart 2020 zijn nauwelijks nieuwe situaties in beeld gekomen. Dit beeld geeft vertrouwen dat de groep goed in beeld is. Wel zal een meldpunt worden gecreëerd, zodat geen bestaande situaties worden gemist.

Periode 2: de jaren 2016 tot en met 2020

Op basis van dossieronderzoek van de Belastingdienst zijn 13 werknemers in beeld die werk(t)en voor een nog actieve werkgever. Voor deze periode kunnen de Luxemburgse werkgevers van de rijnvarenden ten aanzien van

wie onverschuldigd Luxemburgse premies op het loon zijn ingehouden, een verzoek tot premierestitutie indienen in Luxemburg. Dit is mogelijk op grond van de Luxemburgse wet- en regelgeving. Omdat het in de geïnventariseerde situaties gaat om rijnvarenden van werkgevers die actief en gevestigd zijn in Luxemburg, is de verwachting dat de werkgevers bekend zijn met de processen en procedures rondom premierestitutie. Waar mogelijk kunnen wij in het overleg met Luxemburg een bemiddelende rol spelen, mocht premierestitutie in deze jaren toch op problemen stuiten.

Invorderingsmaatregelen

Zoals ook in de brief van 1 juli 2020 is aangegeven, heeft de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst u in zijn brief van 1 april 2020 geïnformeerd over het pauzeren van invorderingsmaatregelen bij rijnvarenden met een werkgever in Luxemburg⁸. Hiertoe is besloten omdat het treffen van invorderingsmaatregelen vooruit zou lopen op de uitkomsten van overleg met Luxemburg over eventuele mogelijkheden tot premierestitutie of premieverrekening.

Om deze toezegging snel na te komen, is de op rijnvarenden gerichte invorderingspauze omwille van de snelheid preventief ingevoerd bij rijnvarenden die potentieel tot de doelgroep behoren. Dat waren rijnvarenden bij wie mogelijk heffing van premies volksverzekeringen zou kunnen samenlopen met de onterechte inhouding van Luxemburgse premies. Vervolgens is voor personen binnen deze groep, waarbij sprake is van een schuld bij de Belastingdienst, ervoor gezorgd dat er per 16 maart 2020⁹ geen invorderingsmaatregelen plaatsvinden, ongeacht of de uitstaande schuld betrekking had op de problematiek van deze brief. Inmiddels is na dossieronderzoek duidelijk in welke situaties over loon afkomstig van een Luxemburgse werkgever premies volksverzekeringen zijn geheven. Het gaat om de hiervoor genoemde 146 rijnvarenden (109+24+13); ongeveer de helft van de oorspronkelijk geïnventariseerde groep. Voor deze 146 rijnvarenden blijft, zoals gezegd, de toezegging van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst gelden en worden er in de komende periode geen invorderingsmaatregelen getroffen. Voor de andere rijnvarenden zullen – indien aan de orde – eventuele invorderingshandelingen worden hervat dan wel gestart. Deze worden overigens voorafgegaan door contact met de individuele belastingplichtige. Bij het hervatten of starten van invorderingsmaatregelen wordt gelijke tred gehouden met het herstarten van invordering in algemene zin als onderdeel van het steun- en herstellepakket voor banen en economie in het kader van de coronacrisis.

Vervolg

Zodra het beleidskader gereed is en de Belastingdienst deze maatregel kan gaan uitvoeren, zullen de desbetreffende rijnvarenden hiervan persoonlijk op de hoogte worden gesteld om hen zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verschaffen over het vervolg. We zullen uw Kamer

⁸ Kamerstuk 26 834, nr. 47.

⁹ Kamerstuk 26 834, nr. 47.

daarnaast vóór het zomerreces schriftelijk informeren over de voortgang op zowel de unilaterale tegemoetkoming als de nog lopende besprekingen met Luxemburg.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief