

6 mei 1998 A4-0168/98

# VERSLAG

over de situatie van grensarbeiders in de Europese Unie

Commissie werkgelegenheid en sociale zaken

Rapporteur: Anne Van Lancker

DOC\_NE\RR\352\352551 PE 225.852/def.

## INHOUD

### Blz.

Page réglementaire	3
A. ONTWERPRESOLUTIE	4
B. TOELICHTING	9

Naar aanleiding van een verzoek van de Conferentie van commissievoorzitters deelde de Voorzitter van het Parlement op 19 december 1997 mede dat aan de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken toestemming was verleend een verslag uit te brengen over de situatie van grensarbeiders in de Europese Unie.

De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken benoemde op haar vergadering van 5 februari 1997 mevrouw Van Lancker tot rapporteur.

Zij behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 4-5 februari, 18-19 maart en 27-28 april 1998.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 23 stemmen voor bij 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpwetgevingsresolutie.

Aan de stemming namen deel: de leden Hughes, voorzitter; Menrad en Ojala, ondervoorzitters; Van Lancker, rapporteur; Andersson, Boogerd-Quaak, Cabezón Alonso, Chanterie, Correia, Ettl, Glase González Álvarez (verving Eriksson), Jöns, Kerr (verving Wolf), Lindqvist, Oddy (verving Skinner), Oomen-Ruijten, Peter, Pronk, Schiedermeier, Sornosa Martínez, Theonas, Van Velzen, Waddington en Weiler.

Het verslag werd bij de Griffie ingediend op 6 mei 1998.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

**A.**  
**ONTWERP-RESOLUTIE**

**Resolutie over de situatie van grensarbeiders in de Europese Unie**

Het Europees Parlement,

- gelet op artikel 148 van zijn Reglement,
- gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, meer bepaald de artikelen 2, 5, 117, 118, 118 A, 118 B, 130 A en 130 B en het sociaal protocol,
- gezien het verzoekschrift nr. 789/95 van 4 juli 1995 over de gevolgen van de verhoging van de socialezekerheidspremies in Nederland voor Belgische grensarbeiders, dat krachtens artikel 157, lid 1 van zijn Reglement aan de commissie werkgelegenheid en sociale zaken werd voorgelegd,
- gezien de talrijke andere verzoekschriften die over problemen van grensarbeiders zijn ingediend en die zijn opgenomen in de studie van het Europees Parlement(),
- gelet op het Witboek sociaal beleid van 1994() en het sociaal actieprogramma van de Europese Commissie 1995-1996(),
- gezien het verslag van het Panel op hoog niveau inzake het vrije personenverkeer van 18 maart 1997 en het actieplan van de Europese Commissie voor het vrije verkeer van werknemers van 17 november 1997(),
- onder verwijzing naar zijn resolutie over de problemen van grensarbeiders in de Gemeenschap van 16 december 1988(  
) en zijn resolutie over de levens- en arbeidsvoorwaarden in grensgebieden van 9 februari 1993(  
) ,
- gelet op de ontwerpverordeningen tot wijziging van de verordening 1408/71(  
) en de adviezen van het Europees Parlement over deze ontwerpen, meer in het bijzonder dat van 29 nove  
) ,

---

(,) Europees Parlement DG4 , Grensarbeiders in de Europese Unie, serie sociale zaken W - 16, Luxemburg, 1997, 198 pp.

() en het sociaal actieprogramma van de Europese Commissie 1995-1996() Europese Commissie, Europees sociaal beleid - Toekomstige acties voor de Unie - Een Witboek, Brussel, 27.7.1994, COM(94)0333.

(,) Europese Commissie, Sociaal actieprogramma voor de middellange termijn 1995 - 1997, sociaal Europa, 1/1995, Luxemburg, 1995.

(,) Europese Commissie, een actieplan voor het vrij verkeer van werknemers, mededeling van de Commissie COM(97)0586 van 12.11.1997.

() en zijn resolutie over de levens- en arbeidsvoorwaarden in grensgebieden van 9 februari 1993(  
) PB C 12 van 16.1.1989. blz. 378.

(,) PB C 72 van 15.3.1993, blz. 43.

(

- gezien het verslag van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (A4-0168/98),

) en de adviezen van het Europees Parlement over deze ontwerpen, meer in het bijzonder dat van 29 n

) COM(95)0352, COM(95)0735, PB C8/11 van 6.3.1996; COM(95)0486, COM(97)0561.

(,)) PB C 339 van 18.12.1995, blz.15 en verslag A4-0286/95.

- A. overwegende dat meer dan 380.000 werknemers in de Unie als grensarbeiders werken in de grensregio's tussen lidstaten van de Europese Unie, Monaco en Zwitserland, San Marino en Andorra,
- B. overwegende dat deze grensarbeiders geconfronteerd worden met tal van problemen die te wijten zijn aan grote verschillen in wetgeving tussen de lidstaten, zowel op het vlak van de sociale zekerheid als op het vlak van de fiscaliteit en de interactie tussen beiden,
- C. overwegende dat zulke problemen een belemmering vormen voor de verwezenlijking van het vrije personenverkeer, een van de vier grondvrijheden van de binnenmarkt, en de totstandkoming van een Europese arbeidsmarkt, een belangrijke doelstelling van de Unie,
- D. overwegende dat het Europees Parlement herhaaldelijk heeft aangedrongen op een oplossing voor tal van deze problemen op het niveau van de Europese Unie o.a. via wijziging van de verordeningen 1612/68 en 1408/71,
- E. overwegende dat het Europees Parlement in het verleden reeds heeft aangedrongen op een richtlijn betreffende de rapportage over de effecten op grensbevolkingen die op alle desbetreffende nationale wetgevingen moet worden toegepast; overwegende dat het opportuun is om ook ontwerpen van Europese wetgeving aan zulk een onderzoek te onderwerpen,
- F. overwegende dat het aangewezen is om de betalingen van socialezekerheidsbijdragen en personenbelasting in eenzelfde land te laten verrichten, waarbij de gelijke behandeling van de betrokkenen moet worden gegarandeerd; overwegende dat in afwachting van de invoegetrede van een definitieve regeling het aangewezen is dat de lidstaten een compensatiefonds oprichten ter compensatie van inkomensverlies van grensarbeiders bij wetswijzigingen,
- G. overwegende dat zowel de combinatie van woon- en werklandprincipe alsook de optie voor of woon- of werklandprincipe moeilijkheden met zich meebrengen en inzonderheid de betrokken grensarbeiders een onevenredig inkomensverlies berokkent en dat er aldus aanleiding bestaat tot discriminatie op grond van nationaliteit,
- H. overwegende dat een toetsing dient te gebeuren van nationale wetgevende initiatieven en collectieve overeenkomsten, met name controle van belastingverplichtingen, socialezekerheidsbijdragen en wetgeving inzake tewerkstelling, om na te gaan welke de mogelijke negatieve gevolgen zijn voor migrerende werknemers en grensarbeiders in het bijzonder,
1. vraagt de Raad dringend zijn goedkeuring te hechten aan de voorliggende voorstellen van de Europese Commissie tot wijziging van verordening 1408/71(

), conform de adviezen van het Europees Parlement; verwelkomt de voorstellen van de Europese Commissie

2. vraagt de Europese Commissie onverwijld werk te maken van het Memorandum in verband met de uitvoering van de aanbeveling van 21 december 1993 betreffende belastingen op bepaalde inkomsten die door niet-ingezetenen verworven zijn in een andere lidstaat dan die waarvan zij ingezetenen zijn; verzoekt de Europese Commissie om op basis van dit Memorandum een ontwerprichtlijn voor te leggen inzake de gelijke behandeling van niet-ingezetenen met betrekking tot de fiscaliteit; vraagt de lidstaten in afwachting van een dergelijke richtlijn alvast hun eigen fiscale wetgeving in overeenstemming te brengen met de jurisprudentie van het Hof van Justitie; beoogt zodoende feitelijke discriminatie van burgers van een andere lidstaat, inzonderheid benadeling van grensarbeiders, te voorkomen of ongedaan te maken;
3. dringt, naar analogie met de conclusies van het "Panel op hoog niveau inzake het vrije personenverkeer", aan op een initiatief van de Europese Commissie met betrekking tot het wegwerken van de incoherentie tussen de wetgeving inzake de fiscaliteit en de sociale zekerheid, in het bijzonder voor grensarbeiders en met betrekking tot een uniforme definitie van grensarbeider die zowel voor de fiscaliteit als voor de sociale zekerheid van toepassing is, waarbij het ruimtelijke criterium wordt geschrapt;
4. vraagt de Europese Commissie in dit verband om een evaluatie te maken van de werking van de bilaterale belastingverdragen tussen lidstaten; bepleit de opstelling van een Europese conventie over het vermijden van dubbele belasting op inkomen en kapitaal binnen de Europese Unie; dringt er in dit kader bij de Europese Commissie op aan een billijke communautaire oplossing te zoeken voor de problemen veroorzaakt door de interactie tussen fiscale stelsels en socialezekerheidsstelsels ten aanzien van migrerende werknemers en van grensarbeiders in het bijzonder;
5. vestigt de aandacht van de lidstaten en de Europese Commissie op de moeilijke situatie van de grensarbeiders die werken in een derde land waarmee geen bilaterale akkoorden of associatieovereenkomsten met de Europese Unie inzake sociale zekerheid zijn gesloten; wenst dat er zo spoedig mogelijk verandering in deze situatie wordt gebracht;
6. verzoekt de Commissie onderzoek te verrichten naar de voor- en nadelen van (1) het woonlandprincipe, (2) het werklandprincipe, (3) combinaties tussen beide en (4) de keuze tussen beide, en op grond van een dergelijk onderzoek voorstellen te doen;
7. vraagt de Europese Commissie op basis van artikel 49 een richtlijn uit te werken met betrekking tot de invoering van een Europa - toets, waarbij lidstaten nieuwe wetgeving en wijzigingen van bestaande wetgeving en cao's inzake sociale bescherming, ziektekosten, fiscaliteit en arbeidsrecht, verplicht en voorafgaandelijk, toetsen aan de gevolgen voor migrerende werknemers en grensarbeiders in het bijzonder; is van oordeel dat de communautaire regelgeving, inclusief de Europese sociale akkoorden, moeten worden getoetst op hun grensoverschrijdende effecten;

---

(

), conform de adviezen van het Europees Parlement; verwelkomt de voorstellen van de Europese Commissie

) Met betrekking tot de regelingen voor de vervroegde uittrekking, de uitbreiding van het recht op toegang tot gezondheidszorgen in het werkland en de regelingen met betrekking tot de werkloosheidsuitkeringen.

8. herinnert aan de mededelingen van de Commissie over de ontwikkeling van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau (COM(96)0448) en over het actieplan voor het vrij verkeer van werknemers (COM(97)0586); steunt de in beide mededelingen voorgestelde samenvoeging van het Raadgevend Comité voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers en het Raadgevend Comité voor het vrij verkeer van werknemers tot één Raadgevend Comité; steunt het voornemen van de Commissie om de grensoverschrijdende samenwerking in grensregio's te stimuleren en deze samenwerking te verruimen tot specifieke aangelegenheden, zoals sociale bescherming en belastingen, die van groot belang voor grensarbeiders zijn; wijst er nochtans op dat ook de nationale administraties moeten worden aangespoord vlotter met elkaar samen te werken om specifieke problemen van grensarbeiders op te lossen, maar vooral te voorkomen; meent dat zij een essentiële rol moeten spelen bij het voorstellen van oplossingen voor problemen die ondanks de Europa-toets blijven bestaan;
9. vraagt de lidstaten om een wettelijke compensatieregeling uit te werken, uitgaande van het principe dat de lidstaat die, na doorvoering van een Europa-toets, een wijziging van sociale of fiscale wetgeving doorvoert, die grensarbeiders benadeelt, deze inkomensverliezen compenseert;
10. vraagt de Commissie om in overleg en overeenstemming met de lidstaten en de instanties voor de uitvoering van ziektekostenregelingen in bepaalde grensregio's een experiment aan te gaan voor vrije keuze van medische verstrekkingen in woon-/werkland voor grensarbeiders en afhankelijke gezinsleden;
11. bepleit de oprichting van een nationaal platform van sociale gesprekspartners, sociale en fiscale administratie in elke lidstaat dat een voorlichtings- en servicefunctie vervult ten behoeve van migrerende werknemers en voor grensarbeiders in het bijzonder, en dat hun problemen behandelt en oplossingen voorstelt in het kader van de bevoegdheden van de lidstaten en tot taak heeft de Europa-test ten uitvoer te leggen;
12. is van oordeel dat de twee tripartiete raadgevende comités in hun werkzaamheden inzake vrij verkeer en inzake sociale zekerheid speciale aandacht moeten besteden aan de problemen in grensgebieden, o.a. met betrekking tot de sociale-zekerheidsbijdragen van grensarbeiders en het recht op uitkeringen en prestaties;
13. is van oordeel dat de grensoverschrijdende EURES-partnerschappen die in de grensregio's zijn opgezet tussen openbare diensten voor arbeidsbemiddeling, sociale gesprekspartners en andere betrokkenen moeten worden versterkt; pleit in dat kader voor een betere afstemming tussen de EURES-consulenten van de vakbonden en die van de arbeidsbemiddelingsdiensten;
14. acht het bovendien noodzakelijk dat - naast de voorlichtings- en adviesfunctie naar de burgers in de grensgebieden - ook de signaalfunctie van de EURES-consulenten wordt gevaloriseerd, door het versterken van de procedures en kanalen om problemen uit grensregio's aan te kaarten, zowel naar de plaatselijke, de regionale en nationale overheden en administraties, als naar de Europese instellingen; vraagt dan ook aan de Europese Commissie om een financiële en inhoudelijke meerjarenplanning uit te werken voor het EURES-netwerk, in het bijzonder voor de grensoverschrijdende initiatieven;

15. verzoekt de Europese Commissie jaarlijks studies te publiceren over de situatie van grensarbeiders, waarin een kwantitatieve en kwalitatieve analyse wordt gemaakt van de grensarbeid en een overzicht wordt gegeven van de wettelijke situatie, de rechtspraak en de problemen in de verschillende lidstaten;
16. roept de Europese Commissie op te komen met voorstellen voor een programma dat lidstaten stimuleert om de dienstverlening naar migrerende werknemers en grensarbeiders te verbeteren, door de nationale instanties op het terrein van de fiscaliteit en de sociale zekerheid een laagdrempelig één-loket (call-center) op te laten richten: EUREST-services (EUROpean Employment & Social Security & Taxes-Services);
17. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Europese Commissie, de Raad, de Europese sociale gesprekspartners, de regeringen en de parlementen van de lidstaten.



## B. TOELICHTING

### I. Grensarbeiders en hun rechten, concrete grensproblemen.

De concrete aanleiding voor dit verslag is verzoekschrift() dat 37.000 grensarbeiders en hun familieleden, op 26 oktober 1995, op initiatief van de Belgische vakbonden, ACV en ABVV overhandigden aan de Voorzitter van het Europees Parlement. Sedert 1 januari 1994 werden de ca. 13.000 Belgische grensarbeiders in Nederland geconfronteerd met een loonverlies van gemiddelde 3000 BEF. per maand. In Nederland werd immers een wijziging doorgevoerd van de financiering van de Volksverzekeringen (AOW/ANW, AWZB, AAW), die vanaf deze datum volledig gedragen werden door sociale bijdragen, wat resulteerde in een verhoging van de sociale bijdragen vanwege werknemers. Deze kostenverhoging werd in Nederland gecompenseerd door een verlaging van de belastingen in de eerste inkomensschijf. Belgische grensarbeiders moesten de verhoogde sociale bijdragen betalen, maar konden niet genieten van de compenserende belastingvermindering.

In hun verzoekschrift dringen de ondertekenaars aan op de invoering van een "verplichte, voorafgaandelijke "EUROPA-TOETS" voor wetwijzingen die werknemers in andere lidstaten treffen". Zij eisen eveneens de oprichting van een "compensatiefonds, betaald door de Staat die de grensbelemmeringen invoert, om de getroffen grensarbeid(st)ers schadeloos te stellen".

Na syndicale druk van de Belgische vakbonden en nadat een oplossing via bilateraal overleg met de Nederlandse autoriteiten onmogelijk bleek, heeft de Belgische regering met ingang van 1 januari 1997 een compensatiefonds van 100 miljoen Bef. opgericht. Dit compensatiefonds wordt volledig gedragen door de Belgische autoriteiten en niet door de "staat die de grensbelemmeringen invoert" - zoals de ondertekenaars van de petitie verzoeken - en komt slechts gedeeltelijk tegemoet aan het geleden inkomenverlies.

Deze oplossing van de concrete problemen, die aanleiding gaven tot de petitie, betekent nog niet dat een structurele oplossing gevonden is voor de problemen van de grensarbeiders. Er zijn immers talloze analoge gevallen te melden binnen de Europese Unie. Zo betalen grensarbeiders in Duitsland sedert 1 januari 1995 bijdragen voor de "Pflegeversicherung" zonder daar een recht op te verwerven in hun eigen woonland, wanneer een gelijkaardig systeem daar niet bestaat(). Italiaanse grensarbeiders in Frankrijk betalen hoge sociale bijdragen (24% van het brutoloon) in Frankrijk - zonder dat zij van bepaalde rechten kunnen genieten (o.a. werkloosheidsuitkeringen, gezondheidszorgen) - en daarbovenop hoge belastingen (22% van hun brutoloon) in Italië().

---

() dat 37.0) Verzoekschrift n° 789/95 van 4 juli 1995.

(.) Italiaanse grensarbei) Het probleem bestaat wanneer er geen analoge verzekeringsvorm bestaat in het woonland (b.v. Frankrijk, waar een soortgelijk systeem op stapel staat en België). Nederlandse en Oostenrijkse grensarbeiders zouden toegang krijgen tot dit systeem in hun land, hoewel het Nederlandse systeem niet overeenkomt met het Duitse (Cit uit Grensarbeiders in de Europese Unie. o.c. Voetnoot 4 Hoofdstuk drie, punt 3.5.2.

(.) o.c. Voetnoot 4 : Hoofdstuk 3, punt 3.17.1.

Een inventaris van gelijkaardige problemen wordt gemaakt in de grondige studie van de studiedienst (DGIV) van het Europees Parlement(), dat mede op initiatief van uw rapporteur werd opgesteld.

Dit soort van problemen zal in de toekomst nog toenemen, vermits bijna alle lidstaten van de Unie ingrijpende hervormingen aan hun sociale beschermingsstelsels doorvoeren. Het gaat hierbij om een modernisering van de sociale-zekerheidsstelsels om deze meer aangepast te maken aan de nieuwe noden en de nieuwe organisatie van de arbeidsmarkt. Hierover werden reeds tal van problemen via verzoekschriften aan het Europees Parlement gesignaleerd(). Het gaat hierbij ook om maatregelen voor verlaging van de sociale loonkosten, wat in het kader van het Europese werkgelegenheidsbeleid is afgesproken, of de compensatie van deze verlaging via de fiscaliteit. De verwezenlijking van de monetaire unie zal bovendien een aanpak van deze problemen nog dwingender maken. Tot slot, het gaat in deze materie ook om de verwezenlijking van de binnenmarkt en het vrije verkeer van werknemers. Op dit ogenblik bestaat, noch op het niveau van de lidstaten, noch op het niveau van bilaterale akkoorden, noch op het niveau van de Europese Unie een afdoende methode of mechanisme om deze problemen structureel aan te pakken, laat staan om ze te voorkomen. Op 16 april 1997 organiseerde de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken een hoorzitting over deze problematiek waarbij een aantal deskundigen aan het woord kwamen.(

) Uw rapporteur wil in dit verslag nader op de problemen ingaan en voorstellen formuleren voor een structuur

## II. De grensarbeidersregeling: methode, stand van zaken en probleemstelling.

### 1. Beschrijving van het fenomeen.

Grensarbeiders zijn mensen die over de landsgrens heen tussen woonplaats en arbeidsplaats pendelen. Nochtans stelt er zich al meteen een probleem van definiëring van het fenomeen:

---

(), dat mede op initiatief van uw rapporteur werd opgesteld.) Europees Parlement DG4 , Grensarbeiders in de Europese Unie, serie sociale zaken W - 16, Luxemburg, 1997, 198 pp. en W - 16a (samenvatting) De studie brengt een analyse van de reglementering van de Unie en de lidstaten, een inventaris van de problemen met betrekking tot het vrije personenverkeer voor grensarbeiders per grensregio en geeft een uitgebreid overzicht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie, de petitie die bij het Europees Parlement werden ingediend, de parlementaire initiatieven (o.a. vragen en resoluties).

(). Het gaat hierbij ook om maatregelen voor verlaging van de sociale loonkosten Verzoekschrift n°117/96 van de heer en mevrouw Beckers over wettelijke bepalingen op het gebied van belastingen en sociale zekerheid in Duitsland die op de grensarbeiders in Duitsland. Verzoekschrift 375/95 van de heer T. Schulz-Goupil over de verplichte ziekteverzekering verzoekschrift 213/93 van de heer Wienholz over de gezondheidszorg voor grensarbeiders.

( ) Uw rapporteur wil in dit verslag nader op de problemen ingaan en voorstellen formuleren voor een

) Volgende deskundigen namen deel aan de hoorzitting op 16 april 1997: mevrouw Pierini (DG4 Europees Parlement), mevrouw Hertogs (EVV), professor Daniels (Universiteit van Maastricht), professor Ricq (Universiteit van Genève), de heer Heytens (EURES-netwerk).

"In het Gemeenschapsrecht wordt onder grensarbeider verstaan iedere werknemer of zelfstandige die zijn beroepswerkzaamheden uitoefent op het grondgebied van een lidstaat en woont op het grondgebied van een andere lidstaat (politiek criterium), waarheen hij in beginsel dagelijks of ten minste éénmaal per week terugkeert (temporeel criterium). ... In de bilaterale overeenkomsten over dubbele belasting ter bepaling van de belastingregeling die op grensarbeiders van

toepassing is, wordt evenwel een restrictievere definitie aangehouden, waarin daarenboven een ruimtelijk criterium wordt gehanteerd, volgens welk wonen en werken in een grensstreek in de strikte zin van het woord - die overigens in elke belastingsovereenkomst verschillend is afgebakend - als inherent aan het begrip grensarbeid wordt beschouwd"().

Uitgaande van de definitie uit het Gemeenschapsrecht kende de Europese Unie tussen 1990 en 1996 zo'n 380.000 grensarbeiders, die over de grens in een ander land van de Europese Unie of in Zwitserland() werken. Daarvan werken er 149.000 in Zwitserland en bijna 23.000 in Monaco.

Het Jaarverslag 1997 over de werkgelegenheid(

) verwijst naar het "Labour Force Survey". Volgens deze bron zou 1/2% van de werknemers in de Unie in 1997 Meer dan de helft van hen werken in een land buiten de Unie en daarvan de meerderheid in Zwitserland. Daarbij gaat het niet steeds om grensarbeiders: velen werken gedurende langere periode in dat andere land zonder hun verblijf te wijzigen. In ieder geval verplaatst het grootste deel van hen zich tussen grensregio's tussen lidstaten. De omvang van het fenomeen grensarbeid komt niet in alle lidstaten in dezelfde omvang voor. België is het land met proportioneel het hoogste aantal grensarbeiders (1,5% van de werknemers). Ook in Frankrijk en Oostenrijk betreft grensarbeid meer dan 1% van de werknemers; hiervan werken er 60% in Zwitserland of Monaco. In Luxemburg gaat het om 0,5% van de werknemers. In Spanje, Duitsland, Ierland, Portugal, Finland en het V.K. gaat het om minder dan 1 op 500 werknemers.

In verhouding tot de ongeveer 150 miljoen werknemers op de Europese arbeidsmarkt, gaat het hier dus om een beperkte groep. Zij hebben nochtans een uiterst belangrijke signaalfunctie zowel voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie in het algemeen als voor het functioneren van een Europese arbeidsmarkt-in-ontwikkeling. Grensregio's en de problemen van de mensen die in deze regio's wonen en werken zijn als het ware een barometer voor de Europese integratie. Nochtans vertonen nationale beslissingscentra relatief weinig interesse voor deze regio's en dit om verschillende redenen : het zijn perifere streken, relatief ver verwijderd van de nationale beslissingscentra, deze regio's staan minder in de belangstelling en het gaat vaak om een beperkt deel van de bevolking. Precies daarom zou de Europese Unie en haar instellingen zich meer met de problemen van deze grensregio's moeten bezig houden.

## 2. Regelgeving van toepassing op grensarbeiders - omschrijving van de problemen.

In dit rapport zal uw rapporteur concreet ingaan op drie probleemgebieden die in dit opzicht zeer belangrijk zijn voor de grensarbeiders : de sociale zekerheid, de fiscaliteit en de interactie tussen beide domeinen. Wat zijn de regelingen op dit ogenblik en waar zijn de problemen gesitueerd?

### A. De sociale zekerheid.

---

(.) Europees Parlement, Grensarbeiders in de Europese Unie, samenvatting in voorlopige versie, blz. 5. ( ) werken. Daarvan werken er 149.000 in Zwitserland en bijna 23.000 in Monaco.) Voor een juiste verdeling over de verschillende lidstaten, zie "Grensarbeiders in de Europese Unie" o.c. supra.

( ) verwijst naar het "Labour Force Survey". Volgens deze bron zou 1/2% van de werknemers in de Unie ( ) Europese Commissie, Rapport over de werkgelegenheid 1997, Luxemburg, blz.71 e.v.

Buitenlandse werknemers genieten dezelfde sociale en fiscale rechten als de nationale werknemers(). Grensarbeiders betalen sociale bijdragen in het werkland (werklandprincipe), net als de andere migrerende werknemers(). Bovendien genieten zij in beginsel rechten die niet voor andere migrerende werknemers gelden, zoals de toegang tot de medische zorgenverstrekking in het werkland én in het woonland().

In de praktijk bestaan er heel wat problemen, die voor een deel te wijten zijn aan de grote verschillen in sociale beschermingssystemen tussen de lidstaten. Tot de belangrijkste problemen behoren : de toegang tot de gezondheidszorg in het werkland, die beperkt is tot de actieve grensarbeider zelf en niet of niet meer geldt voor gepensioneerde grensarbeiders en de familieleden van grensarbeiders; de systemen voor vervroegde pensionering, maar ook de aanvullende pensioenstelsels die niet vallen onder het toepassingsgebied van de verordening 1408/71; de vaststelling van het recht op werkloosheidsuitkeringen. Vermits tal van systemen van loopbaanonderbreking aan de werkloosheidsregeling verbonden zijn stellen er zich eveneens problemen i.v.m. het recht op vervangingsinkomens tijdens de loopbaanonderbreking.

De Europese Commissie heeft voorstellen met betrekking tot deze problemen bij de Raad ingediend(), die tot op heden geen beslissing kon nemen. Beslissingen over de totstandkoming van een efficiënte coördinatie van de sociale-zekerheidsstelsels ten gunste van migrerende werknemers worden sterk bemoeilijkt door de vereiste eenparigheid in Europese ministerraad. In de praktijk betekent dit dat de regelmatige aanpassingen van de oorspronkelijke verordening van 1971 nooit verder raakt dan een aanpassing aan de laatste stand van zaken in de arresten van het Hof van Luxemburg. Wanneer het Hof de conclusies van de advocaat-generaal in de zaak Decker-Kohl betreffende de vrije keuze van medische zorgenverstrekking volgt, betekent dit bijvoorbeeld dat alle inwoners in de Unie voor hun medische zorgenverstrekking overal in de Unie kunnen aankloppen, op voorwaarde dat dit niet leidt tot buitengewone meeruitgaven.

Ook na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zal de besluitvorming er niet gemakkelijker op worden. Het Verdrag van Amsterdam voert weliswaar de codecisie-procedure in, zodat Raad en Europees Parlement samen moeten beslissen, maar behoudt de verlammeende eenparigheid voor Raadbeslissingen. Het valt te vrezen dat deze koppeling een remmende invloed zal blijven hebben op de besluitvaardigheid van de Europese instellingen.

---

(.) Grensarbei) Verordening 1612/68/EEG inzake het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, art. 7.2.

(.) Bovendien genieten zij in beginsel rechten die niet voor andere migreren) Verordening 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.

(.) Europees Parlement, Grensarbeiders in de Europese Unie, o.c. blz. 5.

(.), die tot op heden geen beslissing kon nemen. Beslissing) Het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening (EEG)1408/71-COM(95)0352 en de amendementen van het Europees Parlement van 29.11.1995 (A4-0286/95) betreffen het recht op toegang tot de gezondheidszorg.

Het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening (EEG) 1408/71 - PB C 8/11 van 6.3.96 geeft gevolg aan amendement 12 van het Europees Parlement van 29.11.95 (A4-0286/95) en betreft de toegang tot het recht op werkloosheidsuitkeringen.

Het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening (EEG) 1408/71 en verordening (EEG) 574/72 - COM(95)0735 geeft eveneens gevolg aan de amendementen van het Europees Parlement van 29.11.96 en betreft de stelsels van vervroegde uittreding.

Cit. iv :Europees Parlement, DGIV, Grensarbeiders in de Europese Unie , W - 16, p.21 ev.

Het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Unie verplaatsen, COM(97)0486., betreft het recht op aanvullend pensioen.

## B. De fiscaliteit.

Artikel 220 (VEU) stelt dat de lidstaten, voor zover nodig, met elkaar in onderhandeling treden om voor hun onderdanen de afschaffing van de dubbele belasting te verzekeren. Artikel 100 A, lid 2 (VEU) sluit expliciet fiscale bepalingen, het vrije personenverkeer en de bepalingen inzake de rechten en de belangen van werknemers uit van de codecisieprocedure, die geldt voor onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Dit betekent dat ook op dit domein alle beslissingen bij eenparigheid moeten genomen worden door Europese Ministerraden. Deze eenparigheidsvereiste verhindert elke noemenswaardige vooruitgang op Europees vlak en verhindert dat er aan oplossingen voor de problemen gewerkt wordt.

Grensarbeiders zijn voor hun fiscaliteit onderworpen aan de bilaterale belastingsakkoorden, die moeten vermijden dat grensoverschrijdende inkomens dubbel worden belast. Meestal volgen deze akkoorden de model-overeenkomst die door de OESO is opgesteld. Artikel 15 van deze model-overeenkomst bepaalt dat belasting op loon geheven wordt in het land waar deze arbeid wordt verricht (werklandprincipe) op voorwaarde dat het ten laste is van een werkgever of een inrichting van de werkgever in het werkland en dat de betrokken werknemer minstens 183 dagen in het werkland aanwezig is. Pensioenen zijn volgens artikel 18 van de model-overeenkomst belastbaar in het woonland.

Uitzonderingsbepalingen worden voorzien voor grensarbeiders, omdat men er van uitgaat dat de twee betrokken staten diensten en infrastructuur aanbieden aan de betrokken werknemers. In de praktijk bestaan drie systemen: 1) belasting op arbeidsinkomen wordt geheven in het woonland, op voorwaarde dat zowel woon- als werkplaats zich in de grensstreek bevinden; 2) belasting op arbeidsinkomen wordt geheven in het werkland; 3) belasting op arbeidsinkomen in werkland of woonland, maar met een verrekeningsstelsel waarbij de ontvangende autoriteiten bepaalde ontvangsten doorstort naar het woon resp. werkland( ).

Bij toepassing van het werkland-principe, geldt in de meeste lidstaten de regeling voor de niet-ingezetenen( ). Daardoor betalen grensarbeiders nogal eens hogere belastingen dan de ingezetenen omdat zij niet van de fiscale voordelen op grond van hun gezinssituatie of op grond van de aftrekmogelijkheden kunnen genieten waar ingezetenen wel recht op hebben( ). Reeds in 1979 heeft de Europese Commissie een ontwerp-richtlijn i.v.m. de harmonisatie van de belastingsinkomsten van migrerende werknemers ingediend, die aan deze discriminatie een einde had moeten stellen. Daarbij ging de Commissie uit van het woonlandprincipe. In 1992 heeft de Europese Commissie dit voorstel ingetrokken, toen zij van de Raad de formele toezegging kreeg dat deze een aanbeveling zou volgen waarbij aan niet-ingezetenen, die minstens 75% van hun inkomen in het werkland verwerven, de garantie gegeven wordt op een niet-discriminerende behandeling( ).

- 
- ( )) Europees Parlement, Grensarbeiders in de Europese Unie, (samenvatting) W - 16a, p. 6-7. Voor een volledig overzicht van de dubbelbelastingverdragen: zie Bijlage 2 van dit document.
  - ( ). Daardoor betalen grensarbei) Europees Parlement, Grensarbeiders in de Europese Unie, o.c., blz. 11.
  - ( ). Reeds in 1979 heeft de Europese Com) Verzoekschrift nr. 206/95 van mevrouw Üffing (D) over de discriminatie van grensarbeiders door de Duitse wet op de inkomstenbelasting.
  - ( ). ) Aanbeveling van de Commissie van 21 december 1993 betreffende belastingen op bepaalde inkomsten die door niet-ingezetenen verworven zijn in een andere Lidstaat dan die waarvan zij ingezetene zijn, PB L 39 van 10.2.1994, blz. 22.

Deze zienswijze werd in 1995 bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Schumacher. Dit arrest verbiedt de lidstaten om aan werknemers die niet in hun land wonen, maar er wel het belangrijkste deel van hun inkomen verwerven, de fiscale aftrekken en voordelen te weigeren, die zij aan hun eigen ingezetenen toekennen. Inmiddels heeft het Hof nog andere arresten in deze richting gevelde(. Zolang hierover echter geen duidelijk en juridisch afdwingbaar rechtsinstrument bestaat, blijft deze situatie voor de betrokkenen voor problemen zorgen. Het verdient dus aanbeveling dat op Europees vlak een richtlijn zou worden voorgesteld en dat de lidstaten hun wetgeving en praktijken zouden aanpassen aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

### C. De interactie tussen beiden

Grensarbeiders betalen hun sociale zekerheidsbijdragen in het werkland. Dit is zo geregeld via verordening 1408/71. In een aantal gevallen betalen grensarbeiders hun belastingen in het woonland. Dit zorgt voor problemen wanneer bepaalde sociale-zekerheidsbijdragen gefiscaliseerd worden of omgekeerd. Het probleem dat door de 37.000 ondertekenaars van het verzoekschrift 789/95 wordt naar voor geschoven, heeft met deze situatie van doen. Dit zorgt ook voor problemen doordat er geen uniforme definitie bestaat voor de fiscale maatregelen ten gunste van de sociale zekerheid. Sommige lidstaten brengen dit onder bij de sociale-zekerheidsbijdragen, anderen beschouwen ze als fiscale bijdragen. Dit betreft bijvoorbeeld de invoering in België van de “Algemene Sociale Bijdrage” (ASB) in België of in Frankrijk van de “Contribution Sociale Généralisée” (CSG) en de “Contribution au Remboursement de la Dette Sociale” (CRDS). Dit treft de Franse grensarbeiders in België die in Frankrijk hun algemene sociale bijdrage betalen (fiscale bijdrage voor de sociale zekerheid), ondanks het feit dat zij hun sociale-zekerheidsbijdragen in België betalen(

- ) Eenzelfde probleem stelt zich voor Belgische grensarbeiders in Frankrijk, die in Frankrijk een voorheffing
- ) Zo betalen grensarbeiders tweemaal voor hun sociale zekerheid. De basis van het probleem is het gebrek aan

### III. Voorstellen voor oplossing.

#### 1. Voorstellen vanuit de Europese Commissie en het Europees Parlement.

##### A. De Europese Commissie.

---

(.) Zolang hierover echter geen duidelijk en juridisch afdwingbaar rechtsinstrumente) Arrest Schumacher dd. 14/2/1995, Arrest Wielockx van 11/8/1995, Arrest Asscher van 27/6/1996.

(

- ) Eenzelfde probleem stelt zich voor Belgische grensarbeiders in Frankrijk, die in Frankrijk een voorheffing
- ) Europees Parlement, Grensarbeiders in de Europese Unie, Samenvatting - Voorlopige versie., W-16a, blz..13 en Europees Parlement, Grensarbeiders in de Europese Unie, W-16, hoofdstuk 3 punt 3.8.3.

(

- ) Zo betalen grensarbeiders tweemaal voor hun sociale zekerheid. De basis van het probleem is het gebrek aan
- ) Ibidem. Zie hier ook voetnoot 272 en 273: Over dit probleem werden verschillende verzoekschriften aan het Europese parlement voorgelegd: petitie 260/92 en petitie 1010/95. Op 23 mei 1996 verklaarde de Europese Commissie in reactie op deze petitie dat “au demeurant actuel du droit communautaire, le fait que l’ impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale soient perçu dans deux Etats membres différents ne constitue pas une infraction à ce droit.” (Nvdr; het recht op gelijke behandeling).

a. De uitvoering van het Witboek "sociaal beleid" van 1994.

In het Witboek "sociaal beleid" van 1994() en in het "sociaal actieprogramma voor de middellange termijn, 1995-1996()" stelt de Europese Commissie een aantal initiatieven ten behoeve van grensarbeiders in het vooruitzicht.

Wat betreft de fiscaliteit geeft de Europese Commissie aan dat zij overleg pleegt met de lidstaten "om te bezien welke maatregelen zij hebben genomen om de wetgeving aan te passen aan de Aanbeveling uit 1993 inzake de fiscale behandeling van personen die in de ene lidstaat wonen, maar in een andere werken en belasting betalen. In 1995 zal de Commissie een verslag over deze aanbeveling indienen en in het licht hiervan en van de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie verdere maatregelen op dit gebied overwegen, met inbegrip van een memorandum over deze

aangelegenheid"()

). Tot op heden is er van dit memorandum geen spoor en moeten we vaststellen dat ook in de onderhandelingen nauwelijks ter sprake komt.

Wat betreft de sociale zekerheid voor migrerende werknemers stelt de Europese Commissie een reeks van voorstellen in het vooruitzicht. De codificatie() van verordening 1408/71 is intussen uitgevoerd. De Commissie heeft inmiddels ook ontwerp-verordeningen neergelegd i.v.m. de uitbreiding van de verordening 1408/71 tot de stelsels van vervroegde uitreding(); ook inzake de positie van werklozen() en de vereenvoudiging van de grensoverschrijdende gezondheidszorgen en de verstrekking van spoedeisende medische behandeling aan burgers van derde landen() werden ontwerp-verordeningen neergelegd. Het Europees Parlement heeft zijn adviezen over deze ontwerpen opgesteld, maar de Raad wist tot op heden geen consensus te bereiken over deze voorstellen. Van zeer recente datum is de ontwerp-verordening van de Commissie inzake de uitbreiding van het toepassingsgebied van de verordening 1408/71 tot de niet-EU-burgers(). De Commissie kondigt een voorstel tot hervorming en vereenvoudiging aan van verordening 1408/71 tegen eind 1998().

b. De voorstellen van het "panel op hoog niveau inzake het vrije personenverkeer".

Op 24 januari 1996 besloot de Europese Commissie om een "panel op hoog niveau" op te richten om de problemen inzake het vrije personenverkeer te onderzoeken en oplossingen voor te stellen. Deze groep, die onder voorzitterschap stond van Simone Veil, heeft inmiddels zijn

---

() en in het "sociaal actieprogramma voor de middel) Europese Commissie, Europees Sociaal Beleid - Toekomstige acties voor de Unie, een Witboek, Brussel, 27.07.1994, COM(94)0333 .

()" stelt de Europese Commissie een aantal initia) Europese Commissie DG V, Sociaal actieprogramma voor de middellange termijn 1995-1997, Sociaal Europa, 1/1995, Luxemburg, 1995.

(

). Tot op heden is er van dit memorandum geen spoor en moeten we vaststellen dat ook in de onderha

) Europese Commissie, Sociaal actieprogramma voor de middellange termijn 1995-1997, o.c., blz. 18.

() van verordening 1408/71 is intussen uitge)Verordening EG nr. 118/97 van de Raad van 2.12.1996 tot wijziging van verordening (EG)1408/71.

(); ook inzake de positie van werklozen() COM(95)0735.

() en de vereenvoudi) COM(95)0734.

() werden ontwerp-verordenin) COM(95)0734.

(.) COM(97)0561.

(.) Europese Commissie, Een actieplan voor het vrij verkeer van werknemers, Mededeling van de Commissie, COM(97)0586 van 12.11.1997, blz. 11.

werkzaamheden afgesloten en op 18 maart 1997 zijn verslag( ) aan de Commissie overhandigd. Dit verslag behandelt ook de problemen van grensarbeiders.

---

( ) aan de Commissie overhandigd. Dit verslag behandelt ook de problemen van grensarbeiders.)  
Rapport du Groupe de Haut Niveau sur la libre circulation des personnes présidé par Mme Simone

Veil.

Op het vlak van de fiscaliteit komt de "groep-Veil" tot de vaststelling dat het werken met bilaterale verdragen verre van ideaal is. "Ces conventions établies selon le modèle OCDE, ne permettent pas toujours d'atteindre un fonctionnement harmonieux des règles fiscales dans le cadre du Marché intérieur."

). De "groep-Veil" pleit voor een communautaire aanpak van de fiscale coördinatie. Hij dringt ook aan op opschikkingen (in een ander land verblijven) en de erfenisrechten.

De "groep-Veil" dringt aan op een Commissie-initiatief voor het wegwerken van de incoherentie tussen de toepassing van het woonlandprincipe voor de fiscaliteit enerzijds en het werklandprincipe voor de sociale-zekerheidsbijdrage anderzijds - bij de benadering van twee domeinen die alles met elkaar te maken hebben(

). Hij vraagt de Europese Commissie om dit probleem verder te onderzoeken en om een aanvaardbare oplossing te vinden.

). Hoewel hij op dit domein geen voorkeur uitspreekt, stelt hij dat in het algemeen en in relatie tot de tegenwoordige situatie

Op het vlak van de sociale zekerheid wenst de groep dat er eindelijk werk gemaakt wordt van de opheffing van de eenparigheidsvereiste voor beslissingen in verband met de coördinatie van de sociale-zekerheidsstelsels voor migrerende werknemers. Inhoudelijk schaaft hij zich achter de voorstellen van de Europese Commissie inzake de aanpassing van verordening 1408/71. Bovendien bepleit hij een uitbreiding van de definitie van gezin tot niet gehuwde samenwonenden in die landen waar dit voor de eigen burgers van kracht is en vraagt de toepassing van de verordening op de legaal in de Unie verblijvende burgers uit derde landen.

De werkgroep-Veil dringt verder aan op democratisering van het EURES-systeem, met andere woorden het dichterbij de direct betrokken burgers te brengen, vooral de grensarbeiders. Hij bepleit de samenwerking van de EURES-consulenten met de syndicale EURES-consulenten in grensstreken, maar ook met de Raadgevend Comité voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers en het Raadgevend Comité voor het vrije personenverkeer(

---

( )  
) De "groep-Veil" pleit voor een communautaire aanpak van de fiscale coördinatie. Hij dringt ook aan op opschikkingen (in een ander land verblijven) en de erfenisrechten.  
) Rapport du groupe de haut niveau..., o.c. blz. 57.

( )  
) Hij vraagt de Europese Commissie om dit probleem verder te onderzoeken en om een aanvaardbare oplossing te vinden.  
) Rapport du Groupe de Haut Niveau ..., o.c., blz. 58.

( )  
) Hoewel hij op dit domein geen voorkeur uitspreekt, stelt hij dat in het algemeen en in relatie tot de tegenwoordige situatie  
) Rapport du groupe de Haut Niveau... Résumé du Rapport, punt 9.

(.) Rapport du Groupe de Haut Niveau ..., o.c., blz. 27.



c. Het actieplan voor het vrij verkeer van werknemers.

De Europese Commissie heeft inmiddels in reactie op de aanbevelingen van de groep-Veil op 17 november 1997 een actieprogramma voor het vrij verkeer van werknemers(

) goedgekeurd. Hoewel de Commissie op tal van voorstellen van de groep-Veil ingaat, blijft zij erg vaag wat

). De Commissie kondigt voorstellen aan inzake uitbreiding van het toepassingsgebied van verordening 1408/84 en van de twee adviserende comités.

## B. Het Europees Parlement.

Het Europees Parlement steunt de voorstellen van de Commissie tot wijziging van de bestaande verordeningen en doet een aantal suggesties tot vervollediging van deze voorstellen(

). Zo vraagt het Europees Parlement de expliciete uitbreiding van het mandaat van het Raadgevend comité van de Raad : het verslag-Marinaro in 1988 en het verslag-Fayot/Brok in 1993.

Beide rapporten onderstrepen het belang van de inzet van de Unie en van de lidstaten in grensgebieden, die barometers zijn voor de Europese integratie. Telkens wordt aangedrongen op de versterking van de grensoverschrijdende samenwerking zowel van overheden, van arbeidsbemiddelingsdiensten als van sociale gesprekspartners. Het Europees Parlement stelt ook een reeks van maatregelen voor, waarvan de meeste tot nog toe dode letter bleven : recht op medische verzorging in het werkland voor afhankelijke gezinsleden en gepensioneerde grensarbeiders, aanvullend pensioen, vervroegde uittreding, nabestaandenpensioen, concordantie inzake de toegang tot de invaliditeitsuitkeringen.

In de resolutie van 16 december 1988( ) vraagt het Parlement naar een bijzonder statuut voor de grensarbeiders. Reeds in deze resolutie wordt gepleit "door middel van oplossingen op Gemeenschapsniveau en bilaterale overeenkomsten de fiscale ongelijkheden en verschillen die wegens hun discriminerende karakter de vrijheid van verkeer voor grensarbeiders belemmeren, op (te) heffen."

---

( ) goedgekeurd. Hoewel de Commissie op tal van voorstellen van de groep-Veil ingaat, blijft zij erg vaag wat

) Europese Commissie, Een actieplan voor het vrij verkeer van werknemers, mededeling van de Commissie COM(97)0586 van 12/11/1997.

( ) De Commissie kondigt voorstellen aan inzake uitbreiding van het toepassingsgebied van verordening 1408/84 en van de twee adviserende comités.  
) Cfr. Supra blz. 11.

( ) Zo vraagt het Europees Parlement de expliciete uitbreiding van het mandaat van het Raadgevend comité van de Raad : het verslag-Marinaro in 1988 en het verslag-Fayot/Brok in 1993.  
) Advies van het Europees Parlement m.b.t. de wijzigingsvoorstellen COM(94)0135 en COM(95)0352 van de coördinatieverordeningen sociale zekerheid van migrerende werknemers. PB C166/95 van 3.7.1995 blz. 24 en PB C339/95 dd. 18.12.1995 blz.15.

( ) vraagt het ) Resolutie van het Europees Parlement over de problemen van grensarbeiders in de gemeenschap, PB C12/89 van 16.1.1989, blz.368 op basis van het verslag-Marinaro (A2-0227/88).

In zijn resolutie van 9 februari 1993() ziet de meerderheid van het Parlement het anders en stelt dat "de problematiek van de grensarbeiders en bewoners niet a priori geregeld moeten worden door middel van communautaire wetgeving of maatregelen, maar wijst de Commissie op haar verdragsverplichtingen terzake om de Gemeenschap een werkelijk belang heeft bij het streven naar het teniet doen van de invloed van nationale grenzen op de levens- en arbeidsomstandigheden van grensarbeiders en bewoners van grensgebieden...". Bij de bespreking in het Europees Parlement stelden de co-rapporteurs Brok en Fayot vast dat vele problemen die grensarbeiders ondervinden niet door Europese wetgeving opgelost kunnen worden(

). In hun verslag pleitten zij dan ook niet voor harmonisering van nationale sociale en fiscale wetgeving, noch over de effecten voor grensbevolkingen die op alle desbetreffende nationale wetgevingen moet worden toegepast". Het gaat hier dus duidelijk over de invoering van een Europa-toets.

## 2. Concrete denkpistes.

### A. Uniforme betalingsprincipes voor sociale zekerheidsbijdragen en fiscaliteit.

Professor Daniels heeft de piste van de homogene toepassing van het werkland en het woonland principe zowel op fiscaliteit als op de sociale zekerheid onderzocht en getoetst op de Belgisch-Nederlandse situatie(

). Omwille van de moeilijke besluitvorming (o.a. de verlammende unanimiteit) is hij erg pessimistisch over de plicht aan de woonstaat; 3) wijziging van de toewijzing van de belastingsplicht aan de werkstaat. Het sluiten van bilaterale overeenkomsten zou de aangewezen weg kunnen zijn. De overeenkomst zou betrekking moeten hebben op zowel het fiscaal rechtelijk als het sociaalverzekeringsrechtelijk gebied. Op sociaal verzekeringsrechtelijk gebied zou bilateraal tot een oplossing kunnen worden gekomen via artikel 17 van de Verordening 1408/71"().

---

() ziet de meerderheid van het Parlement het anders en stelt dat "de proble) Resolutie van het Europees Parlement over de mededeling van de Commissie inzake de levens- en arbeidsvoorwaarden van de burgers uit de Gemeenschap die in grensgebieden wonen, met name de grensarbeiders, PB C72/93 van 15 maart 1993, blz. 43; op basis van het verslag-Fayot/ Brok A3-0024/93 en de Mededeling van de Commissie COM(90)0561.

(  
) In hun verslag pleitten zij dan ook niet voor harmonisering van nationale sociale en fiscale wetgeving  
) Handelingen van het Europees Parlement Volledig verslag van de Vergadering van 8 tot en met 12 februari 1993, PB bijlage 3-427.

(  
) Omwille van de moeilijke besluitvorming (o.a. de verlammeende unanimiteit) is hij erg pessimistisch  
) Universiteit Maastricht, Grensarbeiders: de pioniers van de interne markt, onderzoek in opdracht van de Limburgse Werkgeversvereniging en het Euregionaal Vakbondsberaad, 1996.

(.) Universiteit Maastricht, Grensarbeiders : de pioniers van de interne markt, o.c., blz. 153.

De conclusies van de "werkgroep-Veil" geven echter aan dat steeds meer stemmen opgaan voor een aanpak binnen de context van de Europese Unie en haar instellingen. Dit moet ook blijken uit het voornemen van de Europese Commissie om te komen tot een grensoverschrijdende arbeidsmarkt. Wij blijven pleiten voor een zeer grondig onderzoek van de verschillende hypothesen door de Europese Commissie uitgaande van de voorstellen van de werkgroep-Veil. Door de grote veranderingen die in vele lidstaten worden doorgevoerd en aangekondigd op het vlak van de financiering en de organisatie van de sociale zekerheid, - waarbij nu eens sociale

voorzieningen via de fiscaliteit, dan weer via sociale bijdragen betaald worden - wordt de grens tussen fiscaliteit en sociale loonlast erg dun. Gebrek aan uniformiteit in het betalingsprincipe van de sociale zekerheid en de fiscaliteit zorgt ontegensprekelijk voor problemen. Deze discriminatie van grensarbeiders valt moeilijk op te lossen via bilaterale akkoorden, tenzij deze dezelfde betalingsprincipes hanteren. Zo niet hebben wijzigingen in fiscaliteit en sociale zekerheid in een lidstaat andere effecten op grensarbeiders naargelang ze in verschillende andere lidstaten werken.

Uw rapporteur pleit in deze context voor een veralgemeende toepassing van het "werklandprincipe" én voor de sociale zekerheidsbijdrage én voor de inkomensfiscaliteit. Wij zetten de argumenten even op een rij :

1. Verordening 1408/71 voorziet nu reeds in het werklandprincipe voor de sociale bescherming. Artikel 15 van de model-overeenkomst van de OESO stelt eveneens het "werklandprincipe" voor als regel, maar staat daarop uitzonderingen toe. Het komt uw rapporteur voor dat het eenvoudiger is de uitzonderingen op het OESO-model af te schaffen dan van deze uitzonderingen de regel te maken én voor de sociale zekerheid én voor de fiscaliteit.
2. De aanbeveling van de Commissie van 21 december 1993 betreffende belastingen op bepaalde inkomsten die door niet-ingezetenen verworven zijn in een andere lidstaat dan die waarvan zij ingezetenen zijn, maar ook de jurisprudentie van het Hof verzekert de gelijke behandeling van niet-ingezetenen, wanneer deze minstens 75% van hun inkomen in die andere lidstaat genieten. De Europese Commissie zou met een voorstel moeten komen om deze arresten in dwingend recht op te nemen. De lidstaten zouden hun wetgeving moeten aanpassen aan de jurisprudentie.

Een dergelijk voorstel zou kunnen stuiten op verzet van die lidstaten die dreigen fiscale inkomsten te verliezen. Misschien kan er in deze context gedacht worden aan een fiscale vereffeningsmethode, naar analogie van wat er nu bestaat in de bilaterale dubbelbelastingakkoorden met Zwitserland en zoals dit door professor Ricq tijdens de hoorzitting voor het Europees Parlement werden voorgesteld. Tussen de lidstaten zou men op bilaterale wijze kunnen onderhandelen over transfers van fiscale of sociale-zekerheidsontvangsten van niet-ingezetenen, die zijn verkrijgen voor diensten die zij aan betrokkene niet kunnen of willen verlenen en die door het woonland worden verleend. Het principe van fiscale transfers tussen belastingsadministraties is onlangs ook gebruikt bij het politiek akkoord inzake de spaarfiscaliteit.

In afwachting dat zulk een Europese regeling tot stand komt, is het aangewezen dat de lidstaten een compensatiefonds oprichten, uitgaande van het principe dat de lidstaat die door een wijziging van sociale of fiscale wetgeving grensarbeiders benadeeld, deze inkomensverliezen compenseert.

## B. De Europa-toets.

Het Europees Parlement heeft zich in principe al eens uitgesproken voor de doorvoering van een Europa-toets; naar analogie met de "milieu-effectrapportage" moet een clausule voor toetsing van het grensoverschrijdingseffect ingevoerd worden.

Een Europa-toets moet inhouden dat de lidstaten, op het ogenblik dat zij een wijziging van hun regelgeving inzake sociale bescherming of fiscaliteit voornemen, deze voorstellen, verplicht en

vooraangaand, toetsen aan de situatie van migrerende werknemers, en grensarbeiders in het bijzonder. Naar analogie met de recente afspraken over de Gedragscode voor vennootschapsbelastingen(

) zou men kunnen overwegen eenzelfde procedure en een gelijkaardig overlegorgaan in te voeren, waarbij me

). Ingaande op de voorstellen van professor Ricq zou het wenselijk zijn dat grensoverschrijdende politieke fora op deze effect-rapporten hun commentaar kunnen leveren. Een Europa-toets zou het voordeel hebben dat niet alleen de nadelige gevolgen voor grensarbeiders kunnen opgevangen worden, maar het stimuleert bovendien de grensoverschrijdende samenwerking in grensgebieden binnen de Unie én aan de grenzen van de Unie. Dit is op zich ook een niet te veronachtzamen aspect voor de stimulering van de Europese integratie.

In haar resolutie van februari 1993 vraagt het Europees Parlement om een richtlijn. Ook het verzoekschrift van de Belgische grensarbeiders vraagt om dwingende regels. De Europese Commissie weigerde tot nog toe de invoering van een grenseffectrapportage te overwegen, verwijzende naar het subsidiariteitsbegrip en het gebrek aan een rechtsgrond. Een mogelijke rechtsgrond voor zulke regelgeving kan gevonden worden in titel 14 "Economische en sociale samenhang" artikel 130B van het Verdrag : "Indien specifieke maatregelen buiten de fondsen om noodzakelijk blijken, kunnen zulke maatregelen, onverminderd de maatregelen waartoe in het kader van ander beleid van de Gemeenschap wordt besloten, door de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, het Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld." De juridische bezwaren die zouden kunnen rijzen bij een brede en vaag geformuleerde Europa-toets, die een te ruime waaier van wetgevingsinitiatieven zou omvatten, kunnen worden voorkomen door een strikte definiëring van de beleidsdomeinen waarop deze Europa-toets van toepassing is.

---

(

) zou men kunnen overwegen eenzelfde procedure en een gelijkaardig overlegorgaan in te voeren, wa

) Conclusies van de Raad ECOFIN van 1 december 1997 inzake het belastingsbeleid, PB C2 van 6.1.1998.

(). Ingaande op de voorstellen van professor Ricq zou het wenselijk zijn dat grensoverschrijden)

Europese Commissie, Een actieplan voor het vrij verkeer van werknemers, Mededeling van de Commissie, COM(97)0586 van 12.11.1997, blz. 15.