

N deeleconomie A2
MH/JC/AS
767-2017

Brussel, 11 oktober 2017

ADVIES

over

DEELECONOMIE

(goedgekeurd door het bureau op 7 juli 2017,
bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 11 oktober 2017)

In zijn brief van 2 mei 2017 heeft de heer Kris Peeters, Vice-Eerste Minister en Minister van Werk, Economie en Consumenten het advies van de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO gevraagd over deeleconomie.

Na de bevraging van de betrokken interprofessionele en beroepsorganisaties en na de voorbereiding van een ontwerpadvies door de commissie Algemeen KMO-beleid uitgebreid met de betrokken organisaties, heeft het bureau van de Hoge Raad op 7 juli 2017 bij hoogdringendheid onderstaand advies uitgebracht, dat werd bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 11 oktober 2017.

CONTEXT

A. Belangrijk onderwerp voor de zelfstandigen en de kmo's

Deeleconomie is een belangrijk onderwerp voor de zelfstandigen en de kmo's en brengt zowel opportuniteiten als bedreigingen mee voor hen. Zelfstandigen en kmo's kunnen vier rollen hebben in het kader van deeleconomie:

- klant / gebruiker,
- aanbieder,
- zelf een deeleconomie-initiatief of platform opstarten,
- in de reguliere sector (oneerlijke) concurrentie ondervinden van de deeleconomie.

Deeleconomie is dan ook geen nieuw onderwerp voor de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO. De Hoge Raad volgt dit onderwerp reeds geruime tijd van nabij op.

Eind mei 2016 heeft de Hoge Raad een seminarie georganiseerd met als titel "Kmo's en deeleconomie: problemen en opportuniteiten" waar onder meer specifiek werd ingegaan op de verhouding tussen de reguliere economie en de deeleconomie wat innovatie en level playing field betreft.

B. Deeleconomie heeft potentieel impact op heel veel sectoren

Deeleconomie is een sterk opkomend fenomeen dat zich momenteel vooral manifesteert in de sectoren van de mobiliteit, logies en voeding. Deeleconomie vindt echter ook ingang in tal van andere sectoren en de kans is groot dat de deeleconomie in de toekomst op heel wat sectoren, ook sectoren waarvoor men dat nu niet onmiddellijk verwacht, een ingrijpende impact zal hebben.

De Hoge Raad heeft geprobeerd de verschillende sectoren die bij hem vertegenwoordigd zijn hier van bewust te maken. Dat blijft echter een blijvend aandachtspunt aangezien nog niet alle sectoren zich goed bewust lijken te zijn van de mogelijke impact die deeleconomie ook op hen kan hebben. Men is zich bovendien nog minder bewust van het feit dat ook hun activiteiten onder het toepassingsgebied van het bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijk kader voor de deeleconomie kunnen vallen en van de mogelijke impact daarvan.

C. Bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijk kader voor de deeleconomie

In dezelfde periode waarin de Hoge Raad zijn seminarie over deeleconomie heeft georganiseerd, werd door de regering het bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijk kader voor de deeleconomie voorbereid. Naar aanleiding daarvan heeft de Hoge Raad Eerste Minister Michel, de Vice-Eerste Ministers De Croo en Peeters, de Ministers Borsus en Van Overtveldt en Staatssecretaris De Backer een brief gestuurd. In die brief vroeg de Hoge Raad de deeleconomie te stimuleren zonder het level playing field in het gedrang te brengen en drukte hij zijn bezorgdheid uit over de gevolgen van het bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijk kader voor de deeleconomie zoals uitgewerkt in het ontwerp van programmawet van 2 juni 2016.

Het ontwerp van programmawet van 2 juni 2016 is uitgemond in de programmawet van 1 juli 2016 waarin dus een luik deeleconomie is opgenomen. Vooraleer de bepalingen inzake deeleconomie konden worden uitgevoerd, dienden er echter uitvoeringsbesluiten te worden genomen. Eind januari 2017 werden deze gepubliceerd¹.

Samengevat houdt het bijzonder fiscaal en sociaal regime voor de deeleconomie dat nu van toepassing is in dat:

- men op inkomsten uit de deeleconomie 10% belastingen betaalt;
- men niet BTW-plichtig is;
- men niet onder het sociaal statuut van zelfstandige of werknemer valt en men dus geen sociale bijdragen moet betalen;

en dit op voorwaarde dat:

- de inkomsten uit de deeleconomie minder dan 5.000 euro bedragen;
- men aan een aantal andere voorwaarden voldoet (enkel diensten, aan particulieren, andere activiteit dan de zelfstandige beroepsactiviteit, via tussenkomst van erkend platform, vergoeding via het platform).

Tot op heden zijn er acht platformen erkend, namelijk: www.listminut.be, www.bijlesherent.be, www.menunextdoor.be, www.flavr.be, www.klaariskees.be, www.bringr.be, www.heetch.com en www.pwiic.com.

D. De adviesvraag

In zijn adviesvraag stelt Minister Peeters dat hij positieve initiatieven met betrekking tot deeleconomie wil ondersteunen alsook er over wil waken dat de spelregels juist worden toegepast.

Niet alleen de Hoge Raad werd naar aanleiding hiervan om advies gevraagd. Soortgelijke adviesvragen werden door de Minister aan een aantal andere organen en organisaties gesteld.

¹ Koninklijk besluit van 12 januari 2017 tot bepaling van de bedrijfsvoorheffing op de inkomsten zoals bedoeld in artikel 90, eerste lid, 1° bis, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (BS 20/1/2017); Koninklijk besluit van 12 januari 2017 tot uitvoering van artikel 90, tweede lid, van het Wetboek van de inkomstenbelasting 1992, inzake de voorwaarden tot erkenning van elektronische platformen van de deeleconomie en tot onderwerping van de in artikel 90, eerste lid, 1° bis van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 vermelde inkomsten aan de bedrijfsvoorheffing (BS 24/1/2017);

In zijn adviesvraag aan de Hoge Raad formuleert hij zes concrete vragen:

- 1) Moet er nieuwe, aparte regelgeving ontwikkeld worden om deeleconomie en platform-economie, vanuit arbeidsrechtelijk en economisch standpunt een positieve drive te geven?
- 2) Zijn er maatregelen nodig om het huidige niveau van consumentenbescherming te kunnen behouden?
- 3) Wat zijn de minimumvereisten voor een samenwerkingsovereenkomst tussen presteerder en gebruiker?
- 4) Zijn er risico's op de verdringing van reguliere jobs? In voorkomend geval, beschikt u over cijfers dienaangaande?
- 5) Is de huidige wetgeving (nieuwe regeling deeleconomie opgenomen in de Programmawet van 2 juni 2016) efficiënt genoeg, zowel voor de gebruikers van de deeleconomie als de "ondernemers" die binnen dit kader diensten/goederen aanbieden?
- 6) Biedt bovenstaande nieuwe wetgeving deeleconomie voldoende garanties voor het behoud van het level playing field tegenover de bestaande actoren?

Aangezien we de adviesvraag pas op vier mei ontvangen hebben en de Minister in zijn brief spreekt over eind mei als deadline, hebben we uitstel gevraagd en bekomen tot begin juli.

ALGEMENE STANDPUNTEN

Vooraleer de concrete vragen van de Minister te beantwoorden geeft de Hoge Raad hier zijn algemene standpunten weer.

A. Economisch potentieel benutten en level playing field respecteren

Verskillende studies tonen aan dat de deeleconomie in bepaalde sectoren op termijn een grote bijdrage aan de economie kan leveren. De Hoge Raad is er dan ook voorstander van dat dat potentieel maximaal benut wordt. Hij is echter ook van mening dat dat potentieel enkel kan benut worden indien het level playing field gerespecteerd wordt. Het algemene principe zou moeten zijn dat voor eenzelfde activiteit dezelfde regels gelden. Een ongelijke behandeling van eenzelfde activiteit leidt tot oneerlijke concurrentie en heeft negatieve gevolgen voor de betrokken sector en de samenleving.

Volgens de Hoge Raad kan deeleconomie in bepaalde sectoren een positieve impact hebben op de economie, de tewerkstelling, het milieu en de sociale samenhang. Kmo's willen ten volle de kansen grijpen die deeleconomie met zich meebrengt. Zij kunnen aan de deeleconomie participeren door via deeleconomie-initiatieven zelf goederen of diensten aan te bieden of te gebruiken. Nieuwe of bestaande kmo's kunnen ook zelf deeleconomie-initiatieven starten.

B. Evaluatie bijzonder kader voor de deeleconomie afwachten

Het eerder in dit advies toegelichte fiscaal- en sociaalrechtelijk kader is nog maar sinds kort in werking. De Hoge Raad vindt dat dit kader, wanneer er voldoende concrete ervaringen zijn, snel moet geëvalueerd worden. De Hoge Raad vraagt bij die evaluatie betrokken te worden. Hij is nu dan ook van mening dat het nog te vroeg is om definitieve standpunten met betrekking tot een aantal aspecten en vraagstukken in te nemen.

C. Verschillende activiteiten vragen zo nodig verschillende benadering

Deeconomie is een containerbegrip. Er dient dan ook een onderscheid gemaakt te worden tussen verschillende types van deeconomie. De Minister wijst in zijn adviesvraag terecht reeds op het onderscheid tussen de zuivere deeconomie en de platformeconomie. In dit advies gebruiken we, zoals dat doorgaans gebeurt, het begrip deeconomie voor zowel de zuivere deeconomie als de platformeconomie hoewel platformeconomie soms niets met delen te maken heeft.

Volgens de Hoge Raad dienen volgende elementen in overweging genomen te worden om een onderscheid te maken tussen de uiteenlopende initiatieven die onder de noemer deeconomie vallen en tussen de verschillende activiteiten die in het kader van die initiatieven kunnen plaatsvinden (want binnen eenzelfde platform zijn vaak verschillende soorten actoren actief en kunnen verschillende soorten diensten worden aangeboden):

- winsdoelstelling?
- goederen of diensten?
- occasioneel?
- intermediaire rol platform?
- particulieren of ondernemingen?
- welke sector?
- lange termijn bijdrage tot een duurzame economie (people, planet, profit)?

Op basis van dergelijke beoordeling van de verschillende initiatieven en activiteiten die onder de noemer deeconomie vallen, kan de overheid beslissen waar zij dient te stimuleren en waar zij de situatie extra dient op te volgen of te reguleren. Daarbij zal een evenwicht moeten gevonden worden tussen een allesomvattend kader en eenvoud enerzijds en maatwerk of smart regulation anderzijds.

Vooraleer regulerend op te treden, wordt best de evaluatie van het bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijk kader voor de deeconomie afgewacht. Voor de platformen die geen erkenning aangevraagd of bekomen hebben en dus niet onder dat bijzonder kader vallen, moet eenvoudigweg de bestaande regelgeving worden toegepast en moet er extra gecontroleerd worden op de toepassing en naleving van die regelgeving.

Bij de keuze van een typologie en criteria, bij de beoordeling van de verschillende initiatieven en bij de uitwerking van het regulerend kader en maatwerk, is het belangrijk dat er rekening wordt gehouden met het Europees kader ter zake en dat er intensief wordt samengewerkt tussen de verschillende regio's en de federale overheid. Bij deeconomie zijn verschillende overheden en overheidsniveaus betrokken. Een goede afstemming tussen die verschillende overheden is dan ook noodzakelijk. Best wordt er een gezamenlijke werkgroep opgericht om te komen tot eenzelfde beoordeling en een gezamenlijke aanpak van de verschillende initiatieven en activiteiten die verband houden met deeconomie. Daarenboven dienen ook alle stakeholders intensief betrokken te worden waaronder dus zeker de aanbieders, de platformen en de zelfstandigen en kmo's die dezelfde of soortgelijke activiteiten aanbieden via andere kanalen.

D. Doorgaans volstaat de bestaande regelgeving maar gebrek aan controle

De Hoge Raad is van mening dat in de overgrote meerderheid van de gevallen de bestaande regelgeving volstaat en de overheid geen bijkomende regels moet uitvaardigen. De bestaande regels moeten natuurlijk wel worden toegepast en de naleving ervan

gecontroleerd worden. Daar schuilt nu vaak het probleem. In dat kader is het ook belangrijk dat de van toepassing zijnde regels voor alle betrokkenen (aanbieders / gebruikers / platformen) duidelijk zijn. Het bieden van rechtszekerheid is volgens de Hoge Raad ook een manier om de deeeconomie te stimuleren.

ANTWOORDEN OP DE CONCRETE VRAGEN

Vraag 1 – Moet er nieuwe, aparte regelgeving ontwikkeld worden om deeeconomie en platform-economie, vanuit arbeidsrechtelijk en economisch standpunt een positieve drive te geven?

Nee behalve wanneer de bestaande regelgeving een hinderpaal vormt voor initiatieven die bijdragen tot een duurzame economie of wanneer de bestaande regelgeving niet volstaat om de eerlijke concurrentie en de bescherming van de consument te garanderen. In de meeste gevallen zal de bestaande regelgeving echter volstaan.

Het overheidsoptreden in het kader van deeeconomie is een complexe aangelegenheid. Zoals eerder beschreven dient rekening gehouden te worden met het type van initiatief en activiteit om te beslissen welke activiteiten moeten gestimuleerd worden en welke activiteiten extra moeten gecontroleerd of gereguleerd worden. Vooraleer regulerend op te treden dient best de evaluatie van het bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijk kader voor de deeeconomie afgewacht te worden. Op basis van de ervaring met dat systeem kan beter ingeschat worden waar bijkomende regelgeving noodzakelijk is.

Wat de elektronische platformen betreft moet onderzocht worden welke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid zij dienen te dragen rekening houdend met de rol die zij spelen. Volgens de Hoge Raad hebben platformen die een bemiddelende rol spelen en daarvoor een vergoeding ontvangen ook een verantwoordelijkheid ten opzichte van de consument en de overheid. Ze moeten in bepaalde gevallen mee aansprakelijk gesteld worden ten opzichte van de consument (bv.: niet-levering, slechte kwaliteit, betrouwbaarheid review systeem aanbieders, ...) alsook de nodige informatie ter beschikking stellen van de overheid. Daarenboven speelt er in bepaalde gevallen ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van de aanbieders (bv.: klant betaalt niet, platform als werkgever, technische storing platform, betrouwbaarheid review systeem klanten, ...). Vervolgens dient gekeken te worden hoe die verantwoordelijkheden binnen de bestaande regelgeving kunnen verduidelijkt worden. Indien de bestaande regelgeving daar te kort schiet, dient deze te worden aangepast of aangevuld.

Wat de rol van elektronische platformen betreft, is ook het risico op monopolievorming een belangrijk aandachtspunt. Er dient over gewaakt te worden dat platformen geen overdreven eisen kunnen opleggen aan de aanbieders door bijvoorbeeld te eisen dat zij via het platform hun diensten tegen de beste voorwaarden aanbieden of door bijvoorbeeld een te hoge commissie te vragen. De overheid dient hier waar nodig in te grijpen.

Een belangrijke hinderpaal voor deeeconomie initiatieven is het gebrek aan aangepaste verzekeringen. Dergelijke problemen stellen zich bijvoorbeeld in het geval van autoverhuur en autodelen, zowel bij c2c als b2c, en in het geval waar particulieren elkaar materiaal uitlenen. Er dient onder meer in het kader van de hoger vermelde evaluatie onderzocht te worden hoe die behoefte aan aangepaste verzekeringen kan ingevuld worden. Indien nodig dient op dit punt de regelgeving aangepast te worden.

Tot slot is het ook belangrijk zelfstandigen en kmo's goed te begeleiden bij het ontwikkelen van strategieën om in te spelen op de opportuniteiten van de deeleconomie en te reageren op concurrentie die zij mogelijk van die platformen ondervinden. Ze kunnen, met respect voor het level playing field, zelf gebruik maken van platformen, partnerschappen aangaan, hun eigen sterktes in de verf zetten, zelf een platform oprichten, enz.

Vraag 2 – Zijn er maatregelen nodig om het huidige niveau van consumentenbescherming te kunnen behouden?

Ook hier wordt best gewacht tot er een evaluatie heeft plaatsgevonden van het bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijk kader voor de deeleconomie. Die evaluatie kan meer informatie bieden over de problemen inzake consumentenbescherming die men heeft ervaren wat de platformen betreft die onder het toepassingsgebied van dat bijzonder kader vallen.

Volgens de Hoge Raad volstaat over het algemeen de bestaande regelgeving maar is er een gebrek aan effectieve en efficiënte controle. Een versterkte controle moet zich alvast richten op de platformen die geen gebruik maken van het bijzonder kader voor de deeleconomie.

In het kader van de consumentenbescherming moet ook opnieuw gewezen worden op de eerder bij het antwoord op vraag 1 aangehaalde verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de platformen. De platformen mogen niet optreden als een soort van zwarte doos die de eigenlijke operatoren aan het oog onttrekken en moeten zelf ook mee een verantwoordelijkheid dragen.

Bij een aantal beroepen en sectoren zoals de gezondheidszorgberoepen, de reisagenten, autorijscholen, de bouwsector en de transport- en taxisector bestaat er een grote bezorgdheid inzake deloyale concurrentie vanuit de deeleconomie. Een bijzonder aandachtspunt hier zijn de regels inzake de toegang en de uitoefening van het beroep die deze beroepen kennen en in de eerste plaats bestaan ter bescherming van de consument of patiënt. Voor een aantal van deze beroepen en sectoren stelt zich dan ook de vraag of deze niet beter worden uitgesloten van de deeleconomie of toch van het bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijke kader voor de deeleconomie. Zeker zo lang er geen garanties zijn inzake het level playing field, is het aangewezen deze beroepen en sectoren uit te sluiten. In ieder geval hebben deze sectoren nood aan duidelijke regels inzake de rechten en plichten die gelden in het kader van de deeleconomie en aan een goede controle op de naleving van die regels. Voor de Hoge Raad is het een evidentie dat voor activiteiten waarvoor de toegang gereguleerd is omwille van redenen van veiligheid en gezondheid, die toegangsregels evengoed gelden wanneer deze activiteiten met de tussenkomst van een elektronisch platform worden uitgeoefend.

Vraag 3 – Wat zijn de minimumvereisten voor een samenwerkingsovereenkomst tussen presteerder en gebruiker?

De regels zoals die bestaan voor overeenkomsten die via een andere weg dan een elektronisch platform gesloten worden, dienen hier als uitgangspunt genomen te worden. Zo niet komt zowel de bescherming van de presteerder als de gebruiker in het gedrang alsook het level playing field ten opzichte van dezelfde activiteiten die niet via een digitaal platform worden aangeboden. In deze minimumvereisten moeten desgevallend de rol en de verantwoordelijkheid van het platform een plaats krijgen.

Zoals eerder opgemerkt is de Hoge Raad van mening dat de overheid zeker ook aandacht moet hebben voor de overeenkomst tussen het platform en de aanbieder aangezien situaties moeten vermeden worden waarbij het platform door zijn machtspositie onevenwichtige voorwaarden kan opleggen aan de aanbieders. Wat die relatie tussen het platform en de aanbieder betreft, dient ook vastgelegd te worden dat het platform de overheid informatie verstrekt over de transacties die via het platform verlopen.

Vraag 4 – Zijn er risico's op de verdringing van reguliere jobs? In voorkomend geval, beschikt u over cijfers dienaangaande?

Voor de meeste sectoren bestaan er nog geen concrete cijfers omdat de deeleconomie daarvoor nog een te recent fenomeen is. Het succes van Airbnb en de verschillende studies die daaromtrent zijn uitgevoerd, tonen echter aan dat de impact op een economische sector en de tewerkstelling in die sector zeer aanzienlijk kan zijn. Er bestaat dus zeker een risico op de verdringing van 'reguliere' jobs, zeker voor jobs die niet geografisch gebonden zijn.

Indien innovaties er toe leiden dat bepaalde ondernemingen en activiteiten meer succes hebben dan andere en er daardoor ondernemingen failliet gaan of jobs verloren gaan, maakt dat deel uit van een natuurlijke economisch verloop. Indien de verdringing van 'reguliere' ondernemingen en jobs het gevolg is van oneerlijke concurrentie, is dat wel erg nefast voor de economie en de samenleving.

Vraag 5 – Is de huidige wetgeving (nieuwe regeling deeleconomie opgenomen in de Programmawet van 2 juni 2016) efficiënt genoeg, zowel voor de gebruikers van de deeleconomie als de “ondernemers” die binnen dit kader diensten/goederen aanbieden?

Voor het antwoord op deze vraag wordt best de evaluatie van dat bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijk kader afgewacht. Een aandachtspunt bij die evaluatie dient de duidelijkheid te zijn inzake de rechten en plichten die voor de verschillende betrokkenen (aanbieders, gebruikers, platform) gelden want door de erkenning van een platform door de overheid zou onterecht de indruk kunnen ontstaan dat de overheid garant staat voor al die rechten en plichten.

Vraag 6 – Biedt bovenstaande nieuwe wetgeving deeleconomie voldoende garanties voor het behoud van het level playing field tegenover de bestaande actoren?

Dit is een belangrijke vraag die dient beantwoord te worden door de evaluatie van het bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijk kader. In een aantal sectoren bestaat een grote bezorgdheid dat dit kader net tot oneerlijke concurrentie leidt. Bij de evaluatie dient dan ook bijzondere aandacht besteed te worden aan volgende vragen:

- In welke mate leidt het verschil in fiscale en parafiscale behandeling effectief tot oneerlijke concurrentie?
- Is het grensbedrag van 5.000 euro te groot of te klein? Wat is de budgettaire impact voor de overheid?
- Welke impact is er op het zwartwerk?
- Hoe sluitend kunnen de voorwaarden om van het bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijk kader gebruik te maken, gecontroleerd worden?

- In welke mate stimuleert het bijzonder kader het ondernemerschap doordat het een opstap vormt naar een zelfstandige activiteit?
- Moeten professionele dienstverleners voor dezelfde activiteiten en binnen dezelfde grenzen van een gelijkaardig voordelig regime kunnen genieten?

CONCLUSIE

Deeconomie is een belangrijk onderwerp voor de zelfstandigen en de kmo's en kan zowel opportuniteiten als bedreigingen met zich meebrengen. De Hoge Raad is er van overtuigd dat deeconomie in de toekomst op heel wat sectoren een ingrijpende impact zal hebben. Het grote economisch potentieel van deeconomie kan enkel optimaal benut worden indien het level playing field gerespecteerd wordt. Vooraleer bijkomende regelgeving te nemen dient de evaluatie van het bijzonder fiscaal- en sociaalrechtelijk kader voor de deeconomie afgewacht te worden. De Hoge Raad is er van overtuigd dat de bestaande regelgeving in de meeste gevallen volstaat maar dat er vaak een gebrek is aan een goede controle.
