

## De FOD Economie in het midden van de federale "regelgevende puzzel" van de deeleconomie

### Inhoud

1.	Ontwikkeling van de deeleconomie: een juridische realiteit voor de FOD Economie .....	2
2.	Deeleconomie en kmo's: noodzaak van een eerlijke mededinging .....	2
3.	Economische reglementering .....	3
4.	Inschrijving in de KBO .....	4
5.	Beteugeling van sluikwerk.....	5
6.	Vrij verkeer binnen de Europese interne markt .....	6
7.	Noodzaak van overleg en coördinatie op federaal niveau.....	6
7.1.	Regelgevend kader .....	6
7.2.	Communicatie .....	7

## 1. Ontwikkeling van de deeleconomie: een juridische realiteit voor de FOD Economie

De federale overheid en alle FOD's trachten de recente en snelle ontwikkeling van de deeleconomie in al haar vormen regelgevend te ondersteunen.

Door zijn opdracht om te zorgen voor een competitieve, evenwichtige en duurzame werking van de goederen- en dienstenmarkt, is de FOD Economie rechtstreeks bij dit proces betrokken.

Voor de versterking van de uitbreiding van de deeleconomie als nieuw sociaaleconomisch model is het vertrouwen en dus de bescherming van de consument nodig. Ook moeten de mededingingsregels nageleefd worden om de bestaande bedrijfsrealiteit niet te belemmeren. Dit impliceert dus ook markttransparantie en informatie via gepaste communicatie.

Gelet op de grote verscheidenheid aan initiatieven en sectoren van de deeleconomie is het voor de FOD Economie een hele uitdaging om dit nieuwe economische domein en de actoren ervan duidelijk te identificeren en af te bakenen om zo zijn regelgevende en controleopdrachten doeltreffend te kunnen uitvoeren. Dit is immers een absolute voorwaarde voor een adequaat en correct toegepast wettelijk kader. Kennen en omkaderen om beter te stimuleren!

## 2. Deeleconomie en kmo's: noodzaak van een eerlijke mededinging

Zowel op Europees als op Belgisch vlak vormen de kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) een overweldigende meerderheid van de bedrijven. Ze stellen miljoenen werknemers in Europa te werk en zijn de motor van de economie. De goedkeuring van de "Small Business Act" door de Europese Unie in 2008 moest deze ondernemingen stimuleren en aanmoedigen om hen toe te laten te groeien en banen te scheppen.

De algemene beleidsnota van minister Borsus onderstreept de opkomst en het succes van de deeleconomie die "zorgt voor een ommezwaai in de klassieke regels voor de ontwikkeling van ondernemerschap", en beoogt "de goede omkadering van deze nieuwe omgeving" door te "identificeren in welke mate de klassieke ondernemingen ook voordeel kunnen halen uit deze systemen door hun handelswijzen aan te passen", door te "verifiëren of en hoe de zelfstandigen en de zeer kleine ondernemingen (zko's) zich het concept toe-eigenen om hun activiteit te ontwikkelen, ..." en door "voorstellen te formuleren die bijdragen aan de ondersteuning van het ondernemerschap met respect voor een bestendige financiering van ons economisch en sociaal systeem".

De FOD Economie heeft met name tot doel *"de federale regering bij te staan in de bevordering van het ondernemerschap en de ondernemingszin teneinde ze te ondersteunen in haar beleid betreffende de oprichting en groei van kmo's en zelfstandige ondernemers"*.

De FOD Economie is zich dan ook bijzonder bewust van de uitdaging die de deeleconomie vandaag in het Belgische landschap vertegenwoordigt, alsook van de extreem snelle ontwikkeling ervan, buiten een duidelijk afgelijnd kader. De van kracht zijnde regelgeving houdt geen (of te weinig) rekening met dit nieuwe fenomeen. Daar waar een wetgeving van toepassing kan zijn, legt deze eigen criteria op die beperkt zijn tot het eigen toepassingsveld. Zo kunnen de criteria verschillen tussen de verschillende boeken van het Wetboek van economisch recht (WER), tussen de verschillende fiscale of sociale wetgevingen, maar ook tussen het federale niveau en de deelstaten.

We zien dat de natuurlijke personen die actief zijn in de deeleconomie niet systematisch het voorwerp uitmaken van een registratie of inschrijving zoals dat het geval is voor de ondernemingen in de Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO). Dit heeft vooral tot gevolg dat deze niet-geïdentificeerde personen niet altijd onderworpen zijn aan alle administratieve, fiscale en sociale verplichtingen die

“De voorwaarden scheppen voor een competitieve, duurzame en evenwichtige werking van de goederen- en dienstenmarkt in België.”

van toepassing zijn op kmo's en zelfstandigen. Bijgevolg zijn ze wellicht evenmin onderworpen aan dezelfde controles en regelgevende eisen (in het bijzonder met betrekking tot sluiwerk, oneerlijke concurrentie of de regels voor de bescherming van de consument).

Hoewel ondernemerschap zeker moet worden aangemoedigd, moeten we ook zorgen voor een gezonde mededinging tussen enerzijds kmo's en zelfstandigen die een beroepsactiviteit uitoefenen die onderworpen is aan een wettelijk en regelgevend kader, en anderzijds de spelers van de deeleconomie die momenteel actief zijn buiten de normale regelgeving en vaak dezelfde diensten aanbieden.

### 3. Economische reglementering

De reikwijdte van de verantwoordelijkheden en de verplichtingen van het elektronische platform als verlener van een dienst van de informatiemaatschappij voor zijn leden is een vraagstuk dat uitsluitend de FOD Economie aanbelangt. De FOD Economie is immers de instantie bevoegd voor de federale reglementering van de elektronische handel en van de diensten van de informatiemaatschappij in het algemeen.

*Onlineplatforms* vormen een centraal element in de deeleconomie. Ze fungeren als tussenschakel tussen aanbieders en gebruikers. Deeleconomieplatformen moeten worden beschouwd als bedrijven die diensten aanbieden aan verschillende gebruikerscategorieën. In die hoedanigheid moeten ze de regels van het Wetboek van economisch recht volgen, in het bijzonder de bepalingen van boek VI (bv. oneerlijke handelspraktijken b2b en b2c, precontractuele informatie, verkoop op afstand, oneerlijke bedingen) en boek XII (rechten van internetgebruikers, reclame en sluiten van contracten), wanneer ze zich richten tot consumenten, of het nu gaat om aanbieders of gebruikers, en wanneer ze gericht zijn op professionals. Dit aspect werd op Europees niveau onderzocht, met name in het kader van de richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging / toepassing van Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken, in de mededeling van de Commissie “Een brede aanpak voor het stimuleren van de grensoverschrijdende elektronische handel voor Europese burgers en bedrijven”, gepubliceerd op 25 mei 2016.

Wanneer een persoon goederen of diensten op de markt brengt, neemt hij de facto deel aan de economische bedrijvigheid van het land. Bijgevolg concurreren “aanbieders” die op platformen *actief* zijn met bestaande beroepsuitoefenaars en moeten ze in principe dezelfde regels naleven, zo niet kunnen ze de markt waarin ze opereren, vervalsen (oneerlijke concurrentie in de zin van artikel VI.104 WER dat alleen betrekking heeft op micro-economische mededinging en niet op kartels en misbruik van machtspositie).

Daarom is het van fundamenteel belang om te bepalen vanaf wanneer een consument-aanbieder het Wetboek van economisch recht moet naleven omdat hij een economisch doel nastreeft.

De wetgeving heeft criteria vastgelegd die bepalen vanaf wanneer een natuurlijke persoon die een economische activiteit uitoefent, beschouwd wordt als een bedrijf. Het probleem is dat deze criteria verschillen naargelang de beschouwde regels. Zo maakt het winstoogmerk deel uit van de criteria voor de verplichting tot inschrijving in de KBO maar is het geen criterium voor de toepassing van boek VI van het Wetboek van economisch recht. Voor boek VI volstaat het om op duurzame wijze een economisch doel na te streven. Deze notie is niet dezelfde als het criterium “gewoonlijk” voor de toepassing van boek III. Het criterium van economische activiteit is van essentieel belang, ongeacht de rechtsvorm of de financiering ervan. Het doel van deze wetgeving is het gedrag van marktspelers te omkaderen en een eerlijke en gezonde mededinging te waarborgen om zowel de belangen van de bedrijven als die van de klanten te beschermen.

Een consument-aanbieder die buiten het normale beheer van zijn vermogen handelt, moet ook als een onderneming worden beschouwd. De moeilijkheid is om deze notie van normaal beheer van het persoonlijke vermogen te begrenzen. Ook al is het gemakkelijk om een consument die goederen koopt om ze door te verhuren via een internetplatform als een bedrijf te beschouwen, bestaat de

uitdaging erin om vast te stellen vanaf hoeveel verkochte maaltijden of verhuurd materiaal of logies via een onlineplatform hij effectief deelneemt aan het economische leven van het land en hij als een onderneming moet worden beschouwd. Dit criterium staat volledig los van het inkomen dat hij eruit kan halen en bijgevolg van de fiscale regels bepaald in de programmawet van 1 juli 2016.

Dit heeft belangrijke gevolgen voor de regels die deze *consument-aanbieder* in acht moet nemen tegenover consumenten-gebruikers (bijvoorbeeld op het gebied van precontractuele informatie en verkoop op afstand, art. VI.45 en volgende WER) en tegenover ondernemingen actief in deze sector (oneerlijke mededinging, art. VI.104 WER) die lasten moeten dragen, voorwaarden moeten vervullen, inkomsten moeten aangeven en belastingen moeten betalen.

## 4. Inschrijving in de KBO

Artikel III.16, 4<sup>o</sup> a) van het Wetboek van economisch recht bepaalt dat iedere natuurlijke persoon die in België als onafhankelijke entiteit een economische en beroepsmatige activiteit gewoonlijk, hoofdzakelijk of aanvullend uitoefent, zich in de Kruispuntbank van Ondernemingen moet laten inschrijven.

Een natuurlijke persoon moet dus aan verschillende *cumulatieve* criteria voldoen om in de KBO te worden opgenomen. Hij moet

- a) een economische activiteit
- b) een beroepsmatige activiteit
- c) regelmatig
- d) als hoofd- of bijberoep
- e) als onafhankelijke entiteit uitoefenen.

Sommige van deze elementen vergen enige verduidelijking.

We beschouwen het *beroepsmatige aspect* als vervuld wanneer de activiteit wordt uitgeoefend op regelmatige basis en ze winst/een vergoeding/een voordeel beoogt.

Het *aspect "regelmatig"* wordt evenmin gedefinieerd in de wet en moet dus geval per geval worden beoordeeld. De Beheersdienst van de KBO heeft echter geprobeerd om elementen te identificeren die moeten bepalen of de activiteit regelmatig wordt uitgeoefend. Concreet kunnen we ervan uitgaan dat een activiteit die gedurende 30 dagen ononderbroken wordt verricht, aan dit criterium voldoet. Deze termijn werd met name vastgesteld als periode die nodig is om over een vaste vestiging te kunnen spreken, volgens het Wetboek van de inkomstenbelastingen. Een activiteit die gedurende minder dan 30 dagen wordt verricht, maar wordt herhaald, beantwoordt eveneens aan het aspect "regelmatig" (bijvoorbeeld 3 dagen elke maand).

Er moet evenwel worden opgemerkt dat de bepalingen van de programmawet van 1 juli 2016 betreffende de deeleconomie stellen dat personen die activiteiten uitoefenen die inkomsten van minder dan 5.000 euro bruto opleveren, niet onderworpen zijn aan het sociaal statuut van de zelfstandigen en als occasionele beoefenaars worden beschouwd. Als de inkomsten uit diensten die behoren tot de deeleconomie bovendien de grens van 5.000 euro niet overschrijden, worden ze niet beschouwd als beroepsinkomsten en dus niet als inkomsten uit een beroepsactiviteit. Onder 5.000 euro lijken zowel het criterium "regelmatig" als het criterium "beroepsmatig" a priori te ontbreken. Er moet echter rekening worden gehouden met de specifieke berekeningsmethoden van de Administratie van de Belastingen bij het specifieke doel dat ze nastreeft. Sommige diensten, zoals huisvesting in ruil voor een vergoeding, worden niet meegeteld bij de beoordeling van de drempel, omdat deze inkomsten worden belast als inkomsten uit onroerende goederen. Daarom kan het dat een zeer actief lid van het Airbnb-platform deze drempel nooit bereikt, ook al huisvest hij op regelmatige en beroepsmatige basis toeristen tegen vergoeding. Bovendien moet een natuurlijke persoon die niet voldoet aan de

“De voorwaarden scheppen voor een competitieve, duurzame en evenwichtige werking van de goederen- en dienstenmarkt in België.”

bovengenoemde criteria a) tot e) maar die zich moet registreren op grond van een door de Belgische wetgeving opgelegde verplichting (bv. btw-plicht) eveneens in de KBO worden ingeschreven.

Besluit: de verplichting tot inschrijving in de KBO wordt geval per geval onderzocht naargelang de speler op de markt actief is via een al dan niet erkend elektronisch platform op grond van de programmawet van 1 juli 2016. Ingeval het elektronische platform erkend is, moet de speler in principe in aanmerking kunnen komen voor een uitzonderingsmaatregel die voorzien werd om de deeleconomie te stimuleren.

## 5. Beteugeling van sluikwerk

Door zijn ervaring in de behandeling van concrete dossiers in het kader van zijn opdracht als toezichthouder, benadrukt de FOD Economie dat er eigenlijk geen uniforme criteria bestaan om te bepalen vanaf wanneer een door een burger geleverde dienst als regelmatig kan worden beschouwd en als sluikwerk kan worden bestempeld, met alle daaruit voortvloeiende eisen om zijn situatie te regulariseren: inschrijving in de KBO, naleving van de wettelijke verplichtingen voor professionele dienstverleners en andere bepalingen van het Wetboek van economisch recht die van toepassing zijn op bzc-overeenkomsten.

Artikel 2 van de wet van 6 juli 1976 tot beteugeling van het sluikwerk met handels- of ambachtskarakter bepaalt het volgende: “Voor de toepassing van deze wet is sluikwerk het werk dat voorwerp kan zijn van een beroep behorend tot het ambachtswezen, de handel of de industrie en dat **niet in ondergeschikt verband** wordt verricht door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die ofwel niet is ingeschreven in het ambachts- of handelsregister, ofwel de wettelijke voorschriften inzake vergunning, verzekeringsplicht of inschrijving in verband met de uitoefening van dit beroep overtreedt, voor zover dat werk hetzij door zijn **omvang** en zijn **technische aard**, hetzij door zijn **frequentie**, hetzij door **het aanwenden van materieel of van werktuigen**, een **specifiek professioneel karakter** heeft.”

Het gaat om andere criteria dan die voor de definitie van het begrip “onderneming” (hierboven) en voor de inschrijving in de KBO.

Bovendien gebruiken diverse bevoegde autoriteiten, met name op het vlak van belastingen en sociale zekerheid, criteria die specifiek zijn voor hun verschillende doelstellingen en die als zodanig moeilijk toepasbaar zijn door een instantie die niet dezelfde doelen nastreeft.

Concreet kan het dat eenzelfde burger wordt gecontroleerd door verschillende controlediensten die andere criteria hanteren, met de kans dat:

- de FOD Financiën geen KBO-nummer (in de zin van btw-nummer) eist, omdat de burger in kwestie vrijgesteld is van btw onder de drempel van 5.000 euro/jaar,
- de FOD Economie op basis van de wet van 6 juli 1976 van mening is dat de burger als onderneming handelt en eist dat hij zijn toestand regulariseert door zich in de KBO in te schrijven (in de zin van het handelsregister) en dat hij boek III van het Wetboek van economisch recht in acht neemt, alsook alle overige voorschriften op het vlak van consumentenbescherming en handelspraktijken (voornamelijk boek VI WER, eventueel andere boeken naargelang het geval),
- het FAVV legt nog andere criteria op in zijn voorwaarden voor erkenning, vergunning of voorafgaande registratie die gekoppeld zijn aan de verplichting om een KBO-nummer te hebben. De huidige belangstelling voor dit nieuwe consumptiepatroon op het vlak van levering van maaltijden bereid door burgers boomt en belangt ook de FOD Economie aan, naast het aspect “volksgezondheid”,
- de decreten van het Vlaamse en het Waalse Gewest en de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest eisen specifieke criteria voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, zoals toeristisch logies bij de bewoner binnen het deeleconomiemodel.

## 6. Vrij verkeer binnen de Europese interne markt

Consumentenbescherming maakt het voorwerp uit van richtlijnen voor een maximale harmonisatie, die weinig speelruimte voor de lidstaten laten. Deze richtlijnen hebben vooral betrekking op precontractuele informatie en eerlijke handelspraktijken, alsook het sluiten en uitvoeren van overeenkomsten. De deeleconomie moet evolueren rekening houdend met deze bepalingen.

In het kader van de interne markt is een evenwichtige aanpak nodig, met inachtneming van het beginsel van vrij verkeer van diensten (Dienstenrichtlijn) en vrij verkeer van diensten van de informatiemaatschappij (richtlijn "elektronische handel"). Daarbij moet bekeken worden welke aanvullende administratieve stappen eventueel worden opgelegd:

- aan de leden van platformen die van plan zijn om hun "economische" diensten aan te bieden: het verzamelen van gegevens om een zo nauwkeurig mogelijk beeld van dit economische model te hebben met het oog op een adequate toepassing van de economische reglementering. Dit kan gerechtvaardigd zijn, met name als de maatregel evenredig is,
- aan de elektronische platformen zelf: als verleners van diensten van de informatiemaatschappij vallen elektronische platformen onder de interne marktclausule waarop richtlijn 2000/31/EG inzake elektronische handel is toegespitst. Ze zijn, behoudens uitzonderingen, onderworpen aan de wetgeving van het land van oorsprong en aan het toezicht van de bevoegde autoriteit van het land van oorsprong. Een louter nationale economische reglementering, die de in een andere lidstaat gevestigde elektronische platforms in principe niet moeten volgen, kan leiden tot het averechtse effect van afschrikkende lasten, in plaats van het stimuleren van initiatieven voor in België gevestigde elektronische platformen.

Er moet worden opgemerkt dat de speelruimte van de lidstaten op het vlak van belastingen, waarop andere artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betrekking hebben, verschilt van de speelruimte op het gebied van dienstverlening, handelspraktijken en consumentenrechten. Er moet ook worden opgemerkt dat een Spaanse rechtbank op 7 augustus 2015 een prejudiciële vraag heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot de beperkingen op het vrij verrichten van diensten (zaak C-434/15 - Asociación Profesional Elite Taxi / Uber Systems Spanje SL).

## 7. Noodzaak van overleg en coördinatie op federaal niveau

### 7.1. Regelgevend kader

Gelet op wat voorafgaat, oefent de FOD Economie zijn verantwoordelijkheden uit in het midden van een "regelgevende puzzel" die de deeleconomie omkadert.

Het aanvankelijk wederkerende en daarna regelmatige karakter van de activiteit of dienstverlening van een burger maakt van hem immers een verlener van "occasionele" diensten die dezelfde economische activiteiten uitoefent als een traditionele onderneming die onderworpen is aan alle *economische, fiscale* en *sociale* regelgevingen voor kmo's en zelfstandigen.

Regelmatig horizontaal overleg op federaal niveau is dus aangewezen tussen de FOD Economie, de FOD Financiën, de FOD Sociale Zekerheid en de FOD Werkgelegenheid met het oog op een gecoördineerde en coherente aanpak op regelgevend vlak.

Er is ook overleg vereist tussen de bevoegdheidsniveaus, afhankelijk van de specifiek geregelde economische sector (huisvesting, vervoer, bereiden van maaltijden, ...).

“De voorwaarden scheppen voor een competitieve, duurzame en evenwichtige werking van de goederen- en dienstenmarkt in België.”

## 7.2. Communicatie

Dienstverleners van de deeleconomie zijn niet altijd op de hoogte of zijn zich niet altijd bewust van hun wettelijke verplichtingen ter zake. Informatie en transparantie op de markt zijn dan ook van essentieel belang om misverstanden, vragen of excessen van spelers van de deeleconomie te vermijden. Zij moeten de spelregels kennen en met kennis van zaken en transparant handelen. Deze communicatie kan ook gecoördineerd verlopen of beter geïntegreerd onder alle betrokken federale overheden.

### Aangehaalde wetgeving

Wetboek van economisch recht, [boek III](#)

Wetboek van economisch recht, [boek VI](#)

Wetboek van economisch recht [boek XII](#)

[Richtlijn 2005/29/EG](#) betreffende oneerlijke handelspraktijken

[Richtlijn 2000/31/EG](#) inzake elektronische handel

[Mededeling](#) van de Europese Commissie, Een brede aanpak voor het stimuleren van de grensoverschrijdende elektronische handel voor Europese burgers en bedrijven, 25 mei 2016.