

Advies 2022/03

Uitgebracht op eigen initiatief

Artikel 109 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht: conflict tussen Rusland en Oekraïne

Samengevat.....	1
1 Inleiding.....	2
2 Voorgestelde maatregel.....	2
3 Advies van het Comité.....	4

Samengevat

Het ABC brengt op eigen initiatief advies uit over een voorontwerp van wet dat een regeling van crisisoverbruggingsrecht invoert voor zelfstandigen die rechtstreeks getroffen worden in de uitoefening van hun zelfstandige activiteit door het conflict tussen Rusland en Oekraïne. Het Comité neemt hier met tevredenheid kennis van maar heeft twee belangrijke opmerkingen bij het voorgestelde initiatief :

1. het stelt ten eerste vast dat men het toepassingsgebied van de regeling zeer strikt afbakt door de maatregel voor te behouden aan zelfstandigen die rechtstreeks door het conflict getroffen worden in de uitoefening van hun zelfstandige activiteit. Het Comité vreest dat de strikte afbakening van het toepassingsgebied zelfstandigen van de regeling zal uitsluiten die wel degelijk een belangrijk omzetverlies lijden als gevolg van het conflict in Oekraïne, zonder dat het verband direct oorzakelijk is of door de zelfstandige als dusdanig kan worden aangetoond. Het Comité betreurt dit.
2. het stelt ten tweede vast dat met de voorgestelde maatregel voor de derde keer in korte tijd een regeling van crisisoverbruggingsrecht wordt uitgewerkt voor zelfstandigen die als gevolg van uitzonderlijke economische omstandigheden getroffen worden door aanzienlijk inkomensverlies. Het Comité brengt in herinnering dat het er recent voor pleitte om te voorzien in een structureel mechanisme van crisisoverbruggingsrecht dat snel kan geactiveerd worden in crisissituaties en vraagt een snelle invoering ervan om ad-hoc initiatieven zoals de voorgestelde maatregel in de toekomst te vermijden.

Het Comité is verder van oordeel dat er *naast het voorgestelde initiatief* ook nood is aan de invoering van een *mogelijkheid tot uitstel van bijdragebetaling*. Dit zou financiële ademruimte creëren zowel voor de zelfstandigen die vandaag met een dubbele bijdragebetaling geconfronteerd worden, als voor de zelfstandigen die worstelen met de gestegen energiekost, grondstoffen en/of gestegen prijzen bij toeleveranciers en zeker voor diegene die zich in beide situaties bevinden.

Tot slot moet voor het Comité *prioritair* werk gemaakt worden van *een hervorming van het klassiek overbruggingsrecht* op de manier die het ABC voorstelde in zijn evaluatieverslag van maart 2022¹. De voorstellen van het ABC moet het klassiek overbruggingsrecht toegankelijker maken en nog beter afstemmen op de noden van zelfstandigen in moeilijkheden. De huidige crisis vergroot de noodzaak hiertoe.

1 Inleiding

Het voorontwerp van wet waarop dit advies betrekking heeft, beoogt de zelfstandigen te ondersteunen die, als gevolg van het conflict tussen Rusland en Oekraïne, geconfronteerd worden met een aanzienlijk omzetverlies. Het voorziet hiertoe de invoering van een nieuwe tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht. Het voorgesteld systeem is grotendeels geïnspireerd op de pijler 2 'Omzetzaling' van het crisioverbruggingsrecht die in werking is getreden op 1 januari 2021 in het kader van de coronacrisis.²

2 Voorgestelde maatregel

2.1 Doelgroep

Het voorontwerp van wet voorziet dat de volgende bijdragecategorieën aanspraak kunnen maken op het nieuwe crisioverbruggingsrecht dat wordt ingevoerd naar aanleiding van het conflict tussen Rusland en Oekraïne:

- de zelfstandigen in hoofdberoep (inclusief helpers en meewerkende echtgenoten in het maxistatuut): zij hebben recht op het volledige maandelijkse bedrag (cf. infra);
- de zelfstandigen in bijberoep (inclusief de zelfstandigen in hoofdberoep die zijn gelijkgesteld met zelfstandigen in bijberoep op grond van artikel 37 ARS³), de student-zelfstandigen en de zelfstandigen die de wettelijke pensioenleeftijd bereikt hebben en

¹ ABC-verslag 2022/01 'Evaluatie van het klassiek overbruggingsrecht' van 17 maart 2022

² Artikel 4quinquies, §2, van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

Zie ook de adviezen van het ABC 2020/23 'Aanpassing van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht in het kader van de coronacrisis' van 23/11/2020 en 2021/01 'Tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht: enkele wijzigingen' van 14/01/2021.

³ indien hun inkomen hoger is dan 7.330.52 EUR, worden deze zelfstandigen beschouwd als zelfstandigen in hoofdberoep en genieten ze dus op die grond het volledige maandelijkse bedrag.

die hun voorwaardelijk pensioen nog niet opgenomen hebben⁴ indien ze wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn die:

- minstens gelijk zijn aan de minimumbijdragen van zelfstandigen in hoofdberoep: zij hebben recht op het volledige maandelijkse bedrag (cf. infra);
- berekend op een referte-inkomen van N-3 dat zich situeert tussen 7.329,22 EUR en 14.658,44 EUR: zij hebben recht op een gedeelte van het maandbedrag (cf. infra);
- de gepensioneerden die nog actief zijn als zelfstandige indien ze wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn op een referte-inkomen van N-3 dat hoger is dan 7.329,22 EUR; zij hebben recht op een gedeelte van het maandbedrag (cf. infra).

2.2 Toekenningsvoorwaarden

Om het crisisoverbruggingsrecht te kunnen genieten uit hoofde van het conflict tussen Rusland en Oekraïne, moet de zelfstandige aan de volgende toekenningsvoorwaarden voldoen:

- onafhankelijk van zijn wil, rechtstreeks getroffen worden in de uitoefening van zijn zelfstandige activiteit door het conflict tussen Rusland en Oekraïne.
- aantonen⁵ i) dat er tijdens de kalendermaand voorafgaand aan de kalendermaand waarvoor de financiële uitkering wordt gevraagd, een omzetverlies is van minstens 40 % in vergelijking met dezelfde kalendermaand van het refertejaar 2019 en ii) dat dit omzetverlies een duidelijk en rechtstreeks oorzakelijk verband heeft met het conflict tussen Rusland en Oekraïne.
- effectief zijn wettelijk verschuldigde voorlopige bijdragen betaald hebben gedurende minstens vier van de zestien kwartalen voorafgaand aan het kwartaal waarop de aanvraag betrekking heeft⁶.
- voor dezelfde kalendermaand geen andere financiële uitkering van het overbruggingsrecht genieten⁷.
- zijn aanvraag, op straffe van verval, indienen ten laatste binnen het tweede kwartaal volgend op het kwartaal waarin de maand ligt waarop de aanvraag betrekking heeft.

2.3 Bedrag van de uitkering

Het volledige maandelijkse bedrag stemt overeen met:

- 1.398,17 EUR voor de zelfstandigen die geen gezinslast hebben;
- 1.747,16 EUR voor de zelfstandigen die wel gezinslast hebben.

⁴ Art 13, §1 (Code Y)

⁵ Waarbij hij bij zijn aanvraag de nodige bewijsstukken voegt (bij voorkeur een voorlopige raming of definitief attest van de boekhouder) om de omzetsdaling aan te tonen (Memorie van toelichting).

⁶ Er wordt in een uitzondering voorzien voor “startende” zelfstandigen die 12 kwartalen of minder zijn onderworpen aan het sociaal statuut. Voor die laatste volstaat het dat zij hun wettelijk verschuldigde voorlopige bijdragen daadwerkelijk hebben betaald gedurende ten minste twee kwartalen.

⁷ Klassiek overbruggingsrecht of tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht.

Voor zelfstandigen die slechts in aanmerking komen voor de gedeeltelijke uitkering, stemt het maandelijkse bedrag overeen met:

- 699,09 EUR voor de zelfstandigen die geen gezinslast hebben;
- 873,58 EUR voor de zelfstandigen die wel gezinslast hebben.

2.4 Cumulatie met een vervangingsinkomen

Er is in een cumulplafond voorzien voor de zelfstandigen die (potentieel) andere vervangingsinkomens genieten. De som van de uitkering die wordt toegekend in het kader van het crisioverbruggingsrecht en van het andere vervangingsinkomen is begrensd tot het maandelijkse bedrag van de financiële uitkering waarin het overbruggingsrecht voorziet.

2.5 Rugzak

Deze crisismaatregel overbruggingsrecht zal kunnen worden toegekend als de zelfstandige reeds genoten had van het maximumaantal maandelijkse uitkeringen in het klassieke overbruggingsrecht. Omgekeerd zullen de periodes toegekend onder deze maatregel niet in aanmerking worden genomen voor het maximale aantal toekomstige toekenningen in het klassiek overbruggingsrecht.

2.6 Controle

De memorie van toelichting voorziet in een dubbele controle voor elk dossier, namelijk:

- een controle van de onmiddellijk door de socialeverzekeringsfondsen te controleren voorwaarden op het ogenblik van de aanvraag;
- een controle a posteriori aan de hand van de officiële fiscale gegevens die per kwartaal beschikbaar zijn.

2.7 Periode van toepassing

Het voorontwerp van wet voorziet erin dat de maatregel van toepassing zou zijn van 1 april 2022 tot 30 juni 2022.

2.8 Delegatie aan de koning

Daarnaast biedt het voorontwerp de mogelijkheid aan de Koning i) om het percentage van de omzetsdaling te wijzigen, ii) het bedrag van de financiële uitkering aan te passen en iii) de toepassing van de maatregel te verlengen in de tijd.

3 Advies van het Comité

Het ABC neemt met tevredenheid kennis van de intentie om zelfstandigen die economisch getroffen worden door het conflict tussen Rusland en Oekraïne financieel te ondersteunen via een regeling van crisioverbruggingsrecht. Heel wat zelfstandigen ondervinden immers op de een of andere manier economische repercussies van het conflict, met een aanzienlijke weerslag op hun omzetcijfer als gevolg.

Omdat velen onder hen eerder ook economische geraakt werden door de pandemie (en in bepaalde gevallen ook door de overstromingen van juli 2021) maakt deze nieuwe crisis heel wat van de getroffen zelfstandigen financieel extra kwetsbaar. Het Comité benadrukt dan ook het belang van de maatregel alsook van een snelle inwerkingtreding ervan.

Het Comité heeft echter twee belangrijke *opmerkingen* bij het *voorgestelde initiatief*.

Ten eerste stelt het ABC vast dat men het toepassingsgebied van de regeling zeer strikt afbakt door de maatregel voor te behouden aan zelfstandigen die rechtstreeks door het conflict getroffen worden in de uitoefening van hun zelfstandige activiteit. Het Comité merkt echter op dat zelfstandigen niet alleen op een directe wijze (bv. wegvallen van een substantieel deel van hun afzetmarkt, beperking van hun in- en uitvoermogelijkheden) invloed kunnen ondervinden van het conflict maar ook op een onrechtstreekse manier aanzienlijk kunnen getroffen worden (bv. door prijsstijgingen, het gebrek aan grondstoffen, enz.). De Nationale Bank van België wees er begin april op dat de negatieve economische impact van de oorlog en de sancties veel groter is dan de cijfers over de rechtstreekse blootstelling van de handel met Oekraïne en Rusland doen vermoeden⁸. Het vreest dan ook dat de strikte afbakening van het toepassingsgebied zelfstandigen van de regeling zal uitsluiten die wel degelijk een belangrijk omzetverlies lijden als gevolg van het conflict in Oekraïne, zonder dat het verband direct oorzakelijk is of door de zelfstandige als dusdanig kan worden aangetoond. Het Comité betreurt dit.

Ten tweede stelt het ABC vast dat met de voorgestelde maatregel voor de derde keer in korte tijd⁹ een regeling van crisisoverbruggingsrecht wordt uitgewerkt voor zelfstandigen die als gevolg van uitzonderlijke economische omstandigheden getroffen worden door aanzienlijk inkomensverlies. Het Comité brengt in herinnering dat het er recent voor pleitte¹⁰ om te voorzien in een structureel mechanisme van crisisoverbruggingsrecht dat snel kan geactiveerd worden in crisissituaties¹¹. Het deed een voorstel voor de contouren van dergelijke regeling, die volgens het Comité moet opgebouwd worden rond het principe van omzetzaling¹². Het Comité baseerde zich voor zijn voorstellen op ervaringen uit het verleden (pandemie, bankencrisis) en benadrukt het belang van i) een laagdrempelig systeem¹³ en ii) een billijke en gelijke behandeling van alle zelfstandigen die in een bepaalde crisissituatie getroffen worden en dus los van de sector waarin ze actief zijn.

⁸ De NBB doet die vaststelling op basis van een recente bevraging bij Belgische ondernemingen. Uit die bevraging blijkt overigens Belgische ondernemingen relatief weinig rechtstreeks zijn blootgesteld aan de gevolgen van het conflict tussen Rusland en Oekraïne. <https://www.nbb.be/nl/artikels/de-oorlog-oekraïne-weegt-op-de-economie-en-doet-de-kosten-voor-de-bedrijven-stijgen-maar-de>

⁹ De pandemie, de overstromingen van juli 2021 en nu het conflict tussen Rusland en Oekraïne

¹⁰ ABC-verslag 2022/01 'Evaluatie van het klassiek overbruggingsrecht' van 17 maart 2022

¹¹ De basisprincipes zouden moeten ingeschreven worden in de wet terwijl men de concrete modaliteiten zou kunnen regelen bij koninklijk besluit op het moment dat de regeling moet geactiveerd worden

¹² Het Comité stelt een schema voor waarbij de omvang van de steun wordt gedifferentieerd in functie van de omvang van de omzetzaling : een uitkering die 50% tot 100% bedraagt van bedrag van de overbruggingsuitkering in geval van een omzetzaling van minstens 30% en een uitkering die 100% tot 150% van het bedrag van de overbruggingsuitkering bedraagt in geval van een omzetzaling van minstens 60%.

¹³ Met beperkte administratieve verplichtingen (i.c. bewijslast)

Het Comité vraagt een snelle invoering van dergelijk structureel crisismechanisme. Dit zou interventies ad hoc zoals de voorgestelde maatregel in de toekomst kunnen vermijden en op die manier voor de nodige rechtszekerheid zorgen.

Het Comité is verder van oordeel dat er *naast het voorgestelde initiatief* ook nood is aan de invoering van een *mogelijkheid tot uitstel van bijdragebetaling*. Ten eerste zullen veel zelfstandigen in de komende periode geconfronteerd worden met een toename van energie- en/of grondstofprijzen. Deze zelfstandigen zullen de gestegen kosten (verwarming van de zaak, elektriciteit voor de verlichting en promotie, kosten voor brandstoffen, ...) vaak niet volledig, noch onmiddellijk, kunnen doorrekenen¹⁴. In bepaalde sectoren met hoog verbruik, bv. voeding, productiesectoren, landbouw, maar evengoed horecazaken, zal dit een grote financiële druk leggen op de zelfstandigen. Ten tweede staan heel wat zelfstandigen in de volgende maanden voor een dubbele bijdragebetaling. Het gaat om zelfstandigen aan wie in het kader van de coronacrisis een betalingsuitstel werd toegekend en die in de komende periode bovenop hun sociale bijdragen voor het lopende jaar ook hun uitgestelde bijdragen zullen moeten betalen. Voor sommige van deze zelfstandigen zal dit in de huidige economische context bijzonder moeilijk worden. Het Comité vraagt daarom om opnieuw betalingsfaciliteiten te voorzien. Dit zou financiële ademruimte creëren zowel voor de zelfstandigen die vandaag met een dubbele bijdragebetaling geconfronteerd worden, als voor de zelfstandigen die worstelen met de gestegen energiekost, grondstoffen en/of gestegen prijzen bij toeleveranciers en zeker voor diegene die zich in beide situaties bevinden.

Tot slot moet voor het Comité *prioritair* werk gemaakt worden van *een hervorming van het klassiek overbruggingsrecht* op de manier die het ABC voorstelde in zijn evaluatieverslag van maart 2022¹⁵. Als gevolg van het conflict tussen Rusland en Oekraïne wordt de komende maanden een hogere inflatie en een lagere economische groei verwacht en bestaat het risico op een neerwaartse economische beweging¹⁶. Er kan aangenomen worden dat dit zal leiden tot meer preventieve stopzettingen¹⁷ en de opwaartse evolutie van het aantal faillissementen nog zal versterken¹⁸. Het is dan ook van het grootste belang dat zelfstandigen tijdens die moeilijke periode kunnen terugvallen op gepaste ondersteuning.

¹⁴ Volgens de NBB is doorrekening geen automatisme en hangt het ook af van de verwachte impact op de afzet en de duur van de lopende overeenkomsten. De NBB wijst er ook op dat de correlatie tussen de waargenomen stijging van de inputprijzen en de verhoging van de verkoopprijzen al met al vrij gering. <https://www.nbb.be/nl/artikels/de-oorlog-oekraïne-weegt-op-de-economie-en-doet-de-kosten-voor-de-bedrijven-stijgen-maar-de>

¹⁵ ABC-verslag 2022/01 'Evaluatie van het klassiek overbruggingsrecht' van 17 maart 2022

¹⁶ Nationale Bank van België 'Hoge inflatie: welke implicaties voor het Europees monetair beleid en het Belgisch economisch en begrotingsbeleid?', 30 maart 2022 https://www.nbb.be/doc/ts/enterprise/speeches/presentations/20220330_hoorzitting.pdf

¹⁷ Preventief in de zin dat men een faillissement wil vermijden

¹⁸ Begin april stelde Graydon dat het op dit ogenblik een aanzienlijke stijging van het aantal faillissementen vaststelt, o.m. als gevolg van het hernemen van dagvaardingen inzake falings. Gezien de herneming nog onvolledig is en geografisch nog niet volledig is ontwikkeld, gezien bovendien andere instanties op dit ogenblik nog terughoudend blijken en nog vele ondernemingen gebruik maken van verleend uitstel van betaling, verwacht Graydon de komende maanden een scherpe evolutie ter zake. <https://graydon.be/nl/spectaculaire-stijging-aantal-faillissementen>

De hervormingen die het Comité voorstelt moet het klassiek overbruggingsrecht toegankelijker maken en nog beter afstemmen op de noden van zelfstandigen in moeilijkheden. Dit kan o.m. gerealiseerd worden door :

- de invoering van een algemeen toegangscriterium. Dit moet alle zelfstandigen die hun beroepsactiviteit noodgedwongen (tijdelijk) stopzetten toelaten een beroep te doen op het overbruggingsrecht, ongeacht de oorzaak van die gedwongen stopzetting.
- de afschaffing van het zogenaamde 'rugzakje'¹⁹. Dit moet toelaten dat een zelfstandige bij elke gedwongen stopzetting kan terugvallen op het overbruggingsrecht, al is het maar voor een zeer beperkte periode. Het rugzakje moet vervangen worden door een basisrecht van 12 maanden en een aanvullend recht dat wordt toegekend na uitputting van dit minimumrecht en dat wordt berekend in functie van de loopbaan²⁰.
- De afschaffing van de strikte onverenigbaarheid van het overbruggingsrecht met een beroepsactiviteit. Dit moet het activerende karakter versterken en het tweedekansondernemerschap stimuleren.

De huidige crisis vergroot de noodzaak van een snelle implementatie van de hervormingsvoorstellen die het ABC in zijn evaluatieverslag naar voor schoof.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 28 april 2022:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter

¹⁹ (12 maanden recht over de volledige loopbaan)

²⁰ het aantal pensioenvormende kwartalen als zelfstandige