

Advies 2022/12

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

Artikel 110, §1 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

**Bijkomende ondersteuning voor door de energiecrisis
getroffen zelfstandigen**

Inhoud

| | |
|---|---|
| Samengevat..... | 2 |
| 1 Context..... | 2 |
| 2 Het klassiek overbruggingsrecht..... | 3 |
| 3 Toekenning van het klassiek overbruggingsrecht aan zelfstandigen getroffen door de energiecrisis..... | 4 |
| 3.1 Toegang tot de derde pijler..... | 4 |
| 3.2 Tijdelijke aanpassing van het "rugzakje"..... | 4 |
| 4 Budgettaire impact..... | 5 |
| 5 Advies van het Comité..... | 5 |

Samengevat

Het ABC neemt tevreden kennis van het voorstel om de zelfstandigen die door de energiecrisis getroffen worden beter te ondersteunen en dit door de in het kader van de energiecrisis toegekende rechten in de derde pijler van het klassiek overbruggingsrecht, niet in aanmerking te nemen voor de maximale toekenningduur van het overbruggingsrecht tijdens de loopbaan (het zogenaamde rugzakje). Het Comité :

- verwelkomt het initiatief om bijkomende ondersteuning uit te werken binnen de bestaande regeling van de derde pijler van het klassieke overbruggingsrecht en dus niet te voorzien in een apart criskader. Hierdoor kan gewerkt worden met de reeds aanwezige toegangs- en toekenningscriteria en met de bestaande toekenningsprocedures.
- wijst op de noodzaak van duidelijke administratieve richtlijnen voor de toekenning van het overbruggingsrecht, derde pijler, aan zelfstandigen die getroffen worden door de energiecrisis. Dit draagt immers bij aan een correcte en eenvormige toepassing van de toekenningsregels.
- wijst op het belang van de voorgestelde maatregel om het in het kader van de energiecrisis toegekende overbruggingsrecht niet in aanmerking te nemen voor het zogenaamde 'rugzakje'. Dit i) voorkomt dat een zelfstandige tijdens deze crisis zou uitgesloten zijn van noodzakelijke hulp omwille van vroeger gebruik van het overbruggingsrecht en ii) zorgt ervoor dat deze crisis een toekomstige toekenning van het overbruggingsrecht niet in het gedrang komt.
- benadrukt dat de voorgestelde crisissteun vertrekt van de toepassing van de bestaande wetgeving, die voorziet in de toekenning van het overbruggingsrecht in geval van onderbrekingen als gevolg overmacht. Budgettair betekent dit dat uitsluitend de voorziene uitzondering op het rugzakprincipe een meeruitgave zal betekenen en de budgettaire impact daarom marginaal zal zijn.
- geeft aan dat het noodzakelijk is om de impact van de crisis op de zelfstandigen regelmatig te evalueren en acht het aangewezen dat hiervoor de nodige statistische monitoring voorhanden is.

1 Context

De stijgende energieprijs heeft een grote impact op de rendabiliteit van de beroepsactiviteit van veel zelfstandigen. De huidige energiecrisis kan zelfs een toenemend aantal van hen ertoe nopen hun activiteit tijdelijk te onderbreken of definitief stop te zetten. Daarom acht de regering het nodig de zelfstandigen die hard door deze crisis getroffen worden en als gevolg hiervan beroep moeten doen op een aangepaste derde pijler van het klassieke overbruggingsrecht, bijkomend te ondersteunen door het in het kader van de energiecrisis toegekende overbruggingsrecht niet in aanmerking te nemen voor het zogenaamde 'rugzakje' waarover zelfstandigen binnen het klassieke overbruggingsrecht beschikken.

2 Het klassiek overbruggingsrecht

Het overbruggingsrecht biedt in een aantal zeer specifieke situaties sociale bescherming aan zelfstandigen die hun beroepsactiviteit (noodgedwongen) stopzetten of onderbreken:

- faillissement (eerste pijler);
- collectieve schuldenregeling (tweede pijler);
- gedwongen onderbreking (derde pijler);
- economische moeilijkheden (vierde pijler).

Om het klassiek overbruggingsrecht te kunnen genieten, moet de zelfstandige voldoen aan een reeks voorwaarden inzake verzekeringsplicht, effectieve betaling van bijdragen, stopzetting van activiteit en woonplaats.

Het klassiek overbruggingsrecht omvat i) een maandelijks financiële uitkering ¹ en ii) het behoud van de rechten in de ziekte- en invaliditeitsverzekering^{2,3}. De zelfstandige beschikt over deze steun in de vorm van een rugzakje. Voor i) de volledige beroepsloopbaan als zelfstandige en ii) voor alle gedekte vormen van stopzetting samen, heeft de zelfstandige recht op maximaal⁴:

- 12 maanden financiële uitkering en 4 kwartalen behoud van rechten in geval van een loopbaan van minder dan 15 jaar of,
- 24 maanden financiële uitkering en 8 kwartalen behoud van rechten in geval van een langere loopbaan^{5,6}.

Is het 'rugzakje' uitgeput, dan heeft de zelfstandige bij een nieuwe gebeurtenis van gedwongen stopzetting geen recht meer op het overbruggingsrecht.

¹ 1.454,81 EUR per maand voor een zelfstandige zonder gezinslast en 1.817,94 EUR per maand voor een zelfstandige met gezinslast, sinds 1 augustus 2022.

² Dit houdt terugbetaling geneeskundige verzorging, arbeidsongeschiktheid en de moederschapsverzekering in.

³ De regeling heeft een residuair karakter. De belanghebbende mag geen enkel recht hebben op een ander vervangingsinkomen.

⁴ Voor tussenkomsten in de 4de pijler 'economische moeilijkheden' geldt nog een bijkomende beperking in de zin dat de maximumduur van de bescherming per feit er afhankelijk is van het aantal kwartalen waarvoor door de zelfstandige sociale bijdragen werden betaald die pensioenrechten openen.

⁵ De duur van de dekking per gebeurtenis, d.w.z. per feit dat leidt tot de toekenning van het overbruggingsrecht, is beperkt tot 12 maanden voor de financiële uitkering en 4 kwartalen voor het behoud van rechten. Over zijn hele loopbaan kan de zelfstandige echter meerdere keren het overbruggingsrecht aanvragen, met inachtneming van een totale maximumduur van 12 maanden/4 kwartalen of 24 maanden/8 kwartalen..

⁶ Voor het berekenen van die loopbaan komen de kwartalen in aanmerking die recht geven op pensioen.

3 Toekenning van het klassiek overbruggingsrecht aan zelfstandigen getroffen door de energiecrisis

3.1 Toegang tot de derde pijler

De situaties die door de pijler 3 'gedwongen onderbreking' van het overbruggingsrecht worden beoogd, zijn op limitatieve wijze in de wetgeving opgesomd⁷. Een van die situaties betreft “de beslissing van een derde economische actor of de gebeurtenis waarvan de economische impact de activiteit van de onderneming van de aanvrager rechtstreeks en aanzienlijk raakt”. De huidige energiecrisis, die zich vertaalt in een aanzienlijke stijging van de energieprijzen en bijgevolg van haar aandeel in de totale productiekosten, kan beschouwd worden als een dergelijke gebeurtenis.

Zelfstandigen, helpers en meewerkende echtgenoten die hun zelfstandige activiteit onderbreken of stopzetten omdat hun zelfstandige activiteit niet langer rendabel is omwille van de stijging van de energieprijzen, worden verondersteld dit te doen om redenen onafhankelijk van hun wil. Zij vallen bijgevolg onder het toepassingsgebied van de derde pijler van het overbruggingsrecht. Om deze ondersteuning te genieten zullen ze aan de hand van bewijsstukken een direct causaal verband moeten aantonen tussen de stijging van de energieprijzen enerzijds en de onderbreking of de stopzetting van hun zelfstandige activiteit anderzijds.

In het kader van de energiecrisis wordt echter geen enkele aanpassing aangebracht aan de toekenningsvoorwaarden van het overbruggingsrecht of aan de geboden sociale bescherming.

3.2 Tijdelijke aanpassing van het "rugzakje"

Om de zelfstandigen die door de energiecrisis getroffen worden, beter te ondersteunen, wordt voorgesteld om de in het kader van de energiecrisis toegekende rechten⁸ niet in aanmerking te nemen voor de maximale toekenningduur van het overbruggingsrecht tijdens de loopbaan (het rugzakje) en dit voor zover ze:

- worden toegekend voor de periodes van 1 september 2022 tot 31 december 2022;
- betrekking hebben op een onderbreking of stopzetting tussen 1 september en 31 december 2022 omdat de activiteit niet rendabel is omwille van de stijging van de energieprijzen.

In de praktijk betekent dit voor de zelfstandige die zich in de bedoelde situatie bevindt, dat:

- het overbruggingsrecht zal kunnen worden toegekend tijdens de periode van 1 september 2022 tot 31 december 2022, zelfs indien hij reeds het maximum aantal maandelijks uitkeringen/kwartalen van behoud van rechten genoten heeft waarin het klassiek overbruggingsrecht voorziet;
- de periodes van toekenning van het overbruggingsrecht tussen 1 september 2022 en 31 december 2022 niet in aanmerking zullen komen bij het bepalen van het maximale aantal toekomstige toekenningen van het klassiek overbruggingsrecht.

⁷ Artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 8 januari 2017 tot uitvoering van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen

⁸ Financiële uitkering en behoud van bepaalde sociale rechten

De Koning wordt gemachtigd om de periode waarin deze afwijking van toepassing is, uit te breiden.

4 Budgettaire impact

Het actuaariaat van de dienst Beleidsondersteuning Zelfstandigen van de DG Juridische Expertise (FOD Sociale Zekerheid) gaat ervan uit dat slechts 100 begunstigden per maand een beroep zullen doen op pijler 3 'gedwongen onderbreking' van het overbruggingsrecht als gevolg van de stijging van de energieprijzen. Het veronderstelt immers dat zelfstandigen die moeilijkheden ondervinden in de context van de energiecrisis:

- reeds een beroep kunnen doen op pijler 1 'faillissement' en pijler 4 'economische moeilijkheden' van het overbruggingsrecht indien zij voldoen aan de specifieke voorwaarden van deze pijlers;
- ook bij tijdelijke onderbreking van hun activiteit met bepaalde kosten geconfronteerd blijven (vb. huur) en er dus een zeker belang bij hebben om hun activiteit definitief stop te zetten;
- hun prijzen kunnen verhogen om de stijging van de productiekosten te compenseren.

De toekenning van het overbruggingsrecht aan deze 100 begunstigden vertegenwoordigt een kost van 160.006 EUR per maand, wat een totale kost van 640.024 EUR⁹ betekent voor de periode van september tot december 2022.

Omdat het onmogelijk is om te bepalen wanneer een zelfstandige in de toekomst opnieuw het overbruggingsrecht zal aanvragen, is het actuaariaat van oordeel dat de tijdelijke aanpassing van het rugzakje, geen invloed heeft op hogergenoemde kost.

5 Advies van het Comité

Het ABC neemt tevreden kennis van het voornemen van de federale regering om zelfstandigen die de leefbaarheid van hun economische activiteit in het gedrang zien komen als gevolg van de stijgende energieprijzen, bijkomend te ondersteunen. De ongekend hoge energie-uitgaven, veelal in combinatie met een aanzienlijke stijging van andere productiekosten (grondstoffen, personeel,..), ondergraven de rendabiliteit van heel wat zelfstandige activiteiten. Samen met de grote onzekerheid over het verdere verloop van deze crisis en het feit dat een aanzienlijk deel van de zelfstandigen de voorbije twee jaar reeds (zwaar) financieel getroffen werd door de economische gevolgen van de pandemie, leidt dit tot situaties waarin sommige zelfstandigen weinig andere mogelijkheid hebben dan hun activiteit te onderbreken om zo onoverkomelijke uitgaven te vermijden of zelfs een faillissement af te wenden.

⁹ Hypothese waarbij 40% van de zelfstandigen een uitkering als gezinshoofd ontvangt.

Het ABC wijst er in de eerste plaats op dat men voor de voorgestelde crisissteun vertrekt van de toepassing van de bestaande wetgeving, die voorziet in de toekenning van het overbruggingsrecht in geval van onderbrekingen als gevolg overmacht. Het Comité verwelkomt het initiatief om de bijkomende ondersteuning uit te werken binnen de bestaande regeling van de derde pijler van het klassieke overbruggingsrecht en dus niet te voorzien in een apart crisiskader. Hierdoor kan gewerkt worden met de reeds aanwezige toegangs- en toekenningscriteria en de bestaande toekenningsprocedures. De bestaande criteria hebben bovendien het voordeel dat ze een gecibleerde toekenning van de ondersteuning toelaten, terwijl ze terzelfdertijd ruimte laten voor nodige flexibiliteit in de beoordeling van de aanvragen zodat zelfstandigen in diverse behartigenswaardige situaties (voor zover ze aan de algemene toekenningsvoorwaarden voldoen) aanspraak kunnen maken op de voorziene hulp.

Het Comité benadrukt evenwel de noodzaak van duidelijke administratieve richtlijnen voor de toekenning van het overbruggingsrecht, derde pijler, aan zelfstandigen die getroffen worden door de energiecrisis. Dit draagt immers bij aan een correcte en eenvormige toepassing van de toekenningsregels.

Het ABC wijst in de tweede plaats op het belang van de voorgestelde maatregel om het in het kader van de energiecrisis toegekende overbruggingsrecht niet in aanmerking te nemen voor het zogenaamde 'rugzakje'. Enerzijds moet dit voorkomen dat een zelfstandige zichzelf, midden in een energiecrisis, zou uitgesloten zien van noodzakelijke hulp omwille van vroeger gebruik van het overbruggingsrecht. Anderzijds zorgt dit ervoor dat deze crisis, en de ernstige impact die ze heeft op de rendabiliteit van de activiteit van een zelfstandige, een toekomstige toekenning van het overbruggingsrecht niet in het gedrang brengt.

In de derde plaats neemt het ABC kennis van de budgettaire raming van de maatregel, die vertrekt van de hypothese dat per maand 100 begunstigden het overbruggingsrecht in de 3^{de} pijler zullen toegekend krijgen omwille van een onderbreking die het gevolg is van de energiecrisis. Het Comité herhaalt dat deze toekenningen het gevolg zijn van de toepassing van de bestaande wetgeving en benadrukt dan ook dat het uitsluitend de voorziene uitzondering op het rugzakprincipe is die een meeruitgave betekent. Het onderstreept dat de budgettaire impact bijgevolg marginaal zal zijn.

Tot slot is het Comité van mening dat het noodzakelijk is om de impact van de crisis op de zelfstandigen regelmatig te evalueren en acht het aangewezen dat hiervoor de nodige statistische monitoring voorhanden is.

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

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter