

Brussel, 21 april 2016

Verslag nr. 2016/05

Uitgebracht op eigen initiatief

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

Grensoverschrijdende zelfstandige activiteit

Grensoverschrijdende sociale fraude vormt één van de speerpunten in het beleid dat de federale regering wil voeren tegen sociale fraude. In het licht hiervan, wil het Comité met dit verslag het fenomeen van de grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in ons land documenteren en onder de aandacht brengen.

De inrichting van de sociale zekerheid is in de Europese Unie een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten en verschilt van lidstaat tot lidstaat. Om te vermijden dat de nationale sociale zekerheidsstelsels van de verschillende Europese lidstaten met elkaar in conflict komen in geval van grensoverschrijdende beroepsactiviteit, werden op Europees niveau aanwijzeregels in het leven geroepen die de lidstaten moeten helpen om te bepalen welke socialezekerheidswetgeving op een persoon van toepassing is. Deze aanwijzeregels zijn in beginsel geënt op het zogenaamde werklandprincipe. Voor wat betreft zelfstandige activiteit kan er in volgende situaties van grensoverschrijdende activiteit worden afgeweken van dit werklandprincipe:

- kortstondige en tijdelijke zelfstandige activiteit in een andere lidstaat (detachering);*
- zelfstandige activiteit in meerdere lidstaten;*
- beroepsactiviteit in meerdere lidstaten: zelfstandige activiteit gecombineerd met activiteit in loondienst.*

Elke grensoverschrijdende beroepsactiviteit dient (in principe voorafgaandelijk) te worden gemeld aan het bevoegde orgaan van 'de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing blijft', meestal dus de uitzendstaat. Dit verbindingsorgaan gaat vervolgens na in welke mate er in de betrokken situatie sprake is van een afwijking op het werklandprincipe. In dit kader wordt door het verbindingsorgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing is een zogenaamde A1-verklaring uitgereikt. Dit document geeft aan (en geldt als bewijs) dat de betrokkene onderworpen blijft aan de sociale zekerheidswetgeving van de uitzendende lidstaat. De verklaring is bindend voor de sociale zekerheidsorganen van de lidstaat van tewerkstelling. Er werd Europees voorzien in een dialoog- en bemiddelingsprocedure voor het geval er bij deze laatste twijfel bestaat over de geldigheid van een A1-document of wanneer er een meningsverschil bestaat tussen de lidstaten met betrekking tot het vaststellen van de toepasselijke wetgeving.

Vaak wordt gebruik gemaakt van deze A1-verklaringen om (o.m. Europees) zicht te krijgen op de omvang en evolutie van de grensoverschrijdende tewerkstelling. Met het verplichte registratiesysteem Limosa beschikt België bovendien nog over een bijkomend instrument om de internationale arbeidsmobiliteit naar ons land op te volgen.

Zowel op basis van de A1-verklaring als op basis van de Limosa-gegevens blijkt de grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in ons land de voorbije jaren een sterk stijgend verloop te hebben gekend. Het overgrote deel van de registraties in dit kader (zowel Limosa als A1) betreft zelfstandigen met nationaliteit van één van de uitbreidingslanden van de EU.

De dienst Internationaal van het RSVZ is in ons land het verbindingsorgaan voor de vaststelling van de toepasselijke sociale zekerheidswetgeving in het geval van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit. Deze gaat na welke wetgeving in het kader van de Europese verordeningen (en de bilaterale overeenkomsten) van toepassing is, spoort de zelfstandigen op die actief zijn in België maar woonachtig in het buitenland en beheert en behandelt van de A1-formulieren (afgifte en ontvangst) in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit. De dienst omvat tevens een fraudecel die belast is met de opsporing van onregelmatigheden. De cel gaat na in welke mate de inkomende A1-verklaringen correct en volledig werden ingevuld.

De fraudecel wordt geconfronteerd met een aantal moeilijkheden:

Ten eerste vormen de inkomende A1-verklaringen het uitgangspunt voor het fraudeonderzoek. Er bestaat echter een grote discrepantie tussen het aantal inkomende A1-verklaringen en het aantal (unieke) meldingen in Limosa. Dit doet vermoeden dat op basis van de A1-verklaringen slechts een partieel zicht wordt verkregen op de werkelijke omvang van de grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in ons land. Ten tweede heeft de fraudecel haar werkzaamheden in het verleden moeten verrichten met beperkte middelen en een beperkt personeelsbestand. Ten derde wordt het fraudeonderzoek ook bemoeilijkt door gebrekkige informatieverstrekking en –doorstroming vanuit de herkomstlanden. Verder moeten Belgische administraties rekening blijven houden met het A1-formulier zolang dat niet wordt ingetrokken of ongeldig wordt verklaard door de uitreikende lidstaat, zelfs al menen zij dat er sprake is van onjuistheid of fraude blijkt. Tot slot blijkt het vandaag voor de bevoegde diensten zeer moeilijk tot onmogelijk om achterstallige sociale bijdragen in te vorderen in het buitenland wanneer geoordeeld wordt dat er in een geval van grensoverschrijdende activiteit onderwerping is aan de Belgische sociale zekerheid.

In het kader van de strijd tegen grensoverschrijdende sociale fraude formuleert het Comité in dit verslag o.m. de volgende aanbevelingen:

- de inzet van voldoende middelen en personeel. Dit is volgens het Comité de voorwaarde voor een doeltreffend antifraudebeleid. Het Comité stelt met tevredenheid vast dat op dit vlak reeds een inhaaloperatie werd ingezet;
- een goede samenwerking tussen alle bevoegde administratieve en controlediensten;
- de uitwerking (idealiter op Europees niveau) van een regeling die een grensoverschrijdende invordering van achterstallige sociale bijdragen mogelijk maakt;
- de implementatie van een Europees systeem van (verplichte) gegevensuitwisseling en informatiedoorstroming (eventueel met verplichte velden of modules) zodat de verificatie van A1-verklaringen kan worden vergemakkelijkt.

Inleiding

Grensoverschrijdende sociale fraude vormt één van de speerpunten in het beleid dat de federale regering wil voeren tegen sociale fraude¹. Bij grensoverschrijdende tewerkstelling wordt vaak uitsluitend gedacht aan de internationale arbeidsmobiliteit van werknemers. Nochtans zijn ook zelfstandigen in aanzienlijke mate internationaal mobiel op de Europese arbeidsmarkt. Dit gegeven, en derhalve ook het misbruik dat in deze context wordt gepleegd, blijft vaak onderbelicht. Met dit verslag wil het Comité het fenomeen van de grensoverschrijdende zelfstandige activiteit² in ons land, documenteren en onder de aandacht brengen.

Deel 1 van het verslag licht de Europese aanwijsregels toe die lidstaten moeten helpen om bij grensoverschrijdende beroepsactiviteit door EU-burgers, te bepalen welke socialezekerheidswetgeving op een persoon van toepassing is. Deel 2 beschrijft vervolgens de formaliteiten die in geval van de grensoverschrijdende arbeid moeten worden nageleefd.

Deel 3 behandelt het registratiesysteem Limosa, dat in belangrijke mate toelaat om de beroepsactiviteit van buitenlanders in ons land in kaart te brengen en de evolutie ervan op te volgen. Op basis van deze Limosa-informatie én van gegevens over het aantal inkomende A1-verklaringen, wordt in deel 4 getracht om een beeld te verschaffen van de omvang en evolutie van de grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in ons land.

In delen 5 en 6 worden de administratieve verwerking en controle van inkomende A1-attesten door het RSVZ beschreven en worden de obstakels toegelicht die de verbindings- en controleorganen ondervinden bij de opsporing en bestrijding van misbruik in het kader van de grensoverschrijdende tewerkstelling.

In deel 7 formuleert het Comité tot slot nog enkele aanbevelingen.

1 Aanwijsregels betreffende het toepasselijke socialezekerheidsstelsel in geval van grensoverschrijdende beroepsactiviteit binnen de EU

De inrichting van de sociale zekerheid is in de Europese Unie een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten en verschilt van lidstaat tot lidstaat.

Om te vermijden dat de nationale sociale zekerheidsstelsels van de verschillende Europese lidstaten met elkaar in conflict komen in geval van grensoverschrijdende beroepsactiviteit, werden op Europees niveau aanwijsregels in het leven geroepen die de lidstaten moeten helpen om te bepalen welke socialezekerheidswetgeving op een persoon van toepassing is. De regels moeten er enerzijds voor zorgen dat werknemers en zelfstandigen die zich in de EU grensoverschrijdend verplaatsen, niet gelijktijdig onder het toepassingsgebied van méér

¹ Federaal regeerakkoord 2014, p. 56

² Het verslag beperkt zich tot het fenomeen van de grensoverschrijdende activiteit binnen de EU.

dan één sociale zekerheidsstelsel ressorteren en anderzijds vermijden dat zij desgevallend onder geen enkele sociale zekerheidswetgeving vallen³.

1.1 Objectief

De aanwijsregels zoals die vandaag binnen de Europese Unie van toepassing zijn, zijn vastgelegd in de basisverordening (EG) 883/2004⁴ en de toepassingsverordening nr. 987/2009 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels⁵. De idee van coördinatie op het vlak van sociale zekerheid is echter veel ouder. Het eerste initiatief ter zake dateert reeds van 1958⁶, toen met de Verordeningen nr. 3 en 4 een eerste set aanwijsregels werd gecreëerd die op een bindende manier bepaalden welke lidstaat exclusief voor de sociale zekerheid bevoegd was⁷.

Een van de belangrijkste taken van deze coördinerende initiatieven bestaat er dus in de toepasselijke wetgeving in een grensoverschrijdende situatie vast te stellen. De coördinatieverordeningen omvatten daartoe in titel II "Vaststelling van de toepasselijke wetgeving" een aantal conflictregels⁸. Het principe dat de persoon die onder de toepassing van de verordening valt slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen is, vormt daarbij het centrale uitgangspunt⁹.

³ VERSCHUEREN, 2006, p. 410 ; HvJ, 4.10.1991,C-196/90 De Paep, 18 : "Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie vormen de bepalingen van titel II van verordening nr.1408/71 een volledig en eenvormig stelsel van conflictregels en hebben deze bepalingen tot doel de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen, maar ook te beletten dat binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallende personen wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele sociale zekerheidsbescherming genieten. ; Zie ook YORENS, 2009, p.20

⁴ Verordening (EG) Nr. 883/2004 en Verordening (EG) nr. 987/2009

⁵ die met ingang van 1 mei 2010 de voorheen geldende basisverordening 1408/71 en toepassingsverordening 574/72 hebben vervangen.

⁶ Op 9 december 1957 werd een Europees Verdrag inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers ondertekend dat na de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag op 1 januari 1958 omgezet werd in een verordening op basis van het toenmalige art. 51 EEG-verdrag (KEUNEN, 2001, p. 23).

⁷ Verordening Raad E.E.G. nr. 3, 25 september 1958 betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers en uitvoeringsverordening Vo. Nr. 4, 3 december 1958. Met de Verordeningen nr. 3 en 4 werd een eerste set aanwijsregels gecreëerd die op een bindende manier bepaalden welke lidstaat exclusief voor de sociale zekerheid bevoegd is. Deze verordeningen werden in 1971 grondig herschreven en ook aangepast aan de rechtspraak van het Hof van Justitie. Dit resulteerde in 1971 in Verordening (EEG) Nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en diens uitvoeringsverordening en Verordening Nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71. Een expliciete coördinatie-regeling voor zelfstandigen kwam pas in 1981 tot stand toen de bestaande coördinatie-regelingen uit 1971 werden uitgebreid tot de zelfstandigen (Verordening nr. 1390/81 - uitbreidingsverordening nr. 3795/81 - van 12 mei 1981 houdende uitbreiding van Verordening E.E.G nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen tot de zelfstandigen en hun gezinsleden).

⁸ Verordening (EG) Nr. 883/2004, artikelen 11 tot 16

⁹ Artikel 11, punt 3, a) van titel II van Verordening (EG) Nr. 883/2004, bepaalt dat "*behoudens de artikelen 12 en 16 : a)Geldt voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat (...)*

1.2 Basisprincipe : werklandbeginsel

Reeds van bij het eerste initiatief tot coördinatie zijn de aanwijsregels in geval van grensoverschrijdende beroepsactiviteit geënt geworden op het beginsel 'lex loci laboris' of het zogenaamde werklandprincipe : van toepassing is het sociale zekerheidsstelsel van het land waarin men werkzaam is¹⁰.

1.3 Uitzonderingen op het werklandprincipe

Verordening 883/2004 voorziet evenwel enkele uitzonderingen op het werklandprincipe¹¹. Voor wat betreft zelfstandige activiteit kan er in volgende situaties van grensoverschrijdende activiteit worden afgeweken van het werklandprincipe:

- kortstondige en tijdelijke zelfstandige activiteit in een andere lidstaat (detachering);
- zelfstandige activiteit in meerdere lidstaten;
- beroepsactiviteit in meerdere lidstaten: zelfstandige activiteit gecombineerd met activiteit in loondienst.

1.3.1 Tijdelijke beroepsactiviteit in een andere lidstaat: de detacheringbepalingen

Wanneer men niet langer dan 24 maanden werkzaam is in een andere lidstaat, dan kan (mits aan een aantal voorwaarden is voldaan - cf. infra) de socialezekerheidswetgeving van het land waar men normaliter werkt van toepassing¹² blijven. Deze uitzondering stoelt op de overweging dat de toepassing van het werklandbeginsel in situaties van kortstondige en tijdelijke activiteit een belemmering zou kunnen vormen voor het vrij verkeer van werknemers en dienstverleners. De verplichting om aan te sluiten bij de socialezekerheidsregeling van de lidstaat van tewerkstelling zou in geval van kortstondige en tijdelijke activiteit kunnen leiden tot administratieve complicaties of discontinuïteit in de sociale verzekering van de personen in kwestie¹³.

Voor wat betreft zelfstandige activiteit is er sprake van detachering¹⁴ voor zover¹⁵:

- de te verwachten duur van de zelfstandige activiteit in de ontvangende lidstaat niet meer dan 24 maanden bedraagt;
- er normaliter reeds substantiële activiteiten als zelfstandige worden verricht in de staat van vestiging. Concreet moet de betrokkene i) voorafgaand aan de detachering enige tijd een zelfstandige activiteit hebben uitgeoefend ; Bij wijze van indicatie kan een zelfstandige die zijn werkzaamheden gedurende ten minste twee

¹⁰ Verordening 883/2004 bepaalt m.n. dat "Behoudensgeldt voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat"

¹¹ Verordening 883/2004, artikelen 12 t.e.m. 16

¹² Artikel 12, 2e lid van Verordening 883/2004 "blijft op degene die in een lidstaat werkzaamheden anders dan in loondienst pleegt te verrichten en werkzaamheden van gelijke aard in een andere lidstaat gaat verrichten, de wetgeving van eerstbedoelde lidstaat van toepassing, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan vierentwintig maanden bedragen".

¹³ VERSCHUEREN, 2015, p. 171-208

¹⁴ en dus van een uitzondering op het werklandprincipe

¹⁵ Uitvoeringsverordening Vo. 987, artikel 14, punt 3

- maanden heeft verricht, geacht worden te hebben voldaan aan deze voorwaarde¹⁶;
- ii) tijdens de periode van tijdelijke werkzaamheden in een andere lidstaat, de nodige voorwaarden blijven vervullen voor de uitoefening van zijn werkzaamheden in de lidstaat waar hij is gevestigd zodat hij hiermee kan doorgaan na zijn terugkeer. De beoordeling dient te gebeuren aan de hand van criteria als het kunnen beschikken over kantoorruimte, het bezitten van een beroepskaart en een BTW-nummer, en/of het ingeschreven zijn bij een kamer van koophandel of een beroepsorganisatie^{17 18};
- de zelfstandige activiteit in de ontvangstaat "van gelijke aard" is aan deze die normliter wordt uitgeoefend. Aangenomen wordt dat het hierbij gaat om werkzaamheden binnen dezelfde sector. Het gaat hierbij om de werkelijke aard van de werkzaamheden¹⁹.

1.3.2 Gelijktijdige beroepsactiviteit in meerdere lidstaten

Naast detachering kan ook in geval van gelijktijdige werkzaamheden in meerdere lidstaten worden afgeweken van het werklandbeginsel.

A. Uitsluitend zelfstandige activiteit

Op personen die gelijktijdig of afwisselend op het grondgebied van twee of meer lidstaten een of meer afzonderlijke zelfstandige activiteit(en) uitoefenen, is²⁰ de sociale zekerheidswetgeving van de lidstaat waar de zelfstandige woont van toepassing voor zover daar een substantieel gedeelte van de werkzaamheden wordt verricht. De beoordeling of een substantieel gedeelte van de werkzaamheden in een lidstaat wordt verricht, gebeurt op grond van de omzet, de arbeidstijd, het aantal verleende diensten en het inkomen²¹. Substantieel betekent niet noodzakelijkerwijs het grootste deel van de werkzaamheden. Een aandeel van minder dan 25 % voor de criteria als indicatie dat een substantieel gedeelte van de werkzaamheden niet in de betrokken lidstaat wordt verricht.

Gaat het niet om een substantieel gedeelte van de werkzaamheden dat in het woonland wordt verricht, dan is de wetgeving van de lidstaat van toepassing waar zich het centrum van belangen van de werkzaamheden bevindt. Dit wordt nagegaan aan de hand van alle elementen waaruit zijn beroepswerkzaamheden bestaan, zoals de vaste en blijvende plaats van waaruit hij zijn werkzaamheden verricht, de gebruikelijke aard of de duur van de uitgeoefende werkzaamheden, het aantal verleende diensten, alsmede de intentie van de betrokkene zoals die uit alle omstandigheden blijkt^{22, 23}. Marginale werkzaamheden worden buiten beschouwing gelaten²⁴.

¹⁶ Besluit Administratieve commissie Nr. A2. Volledigheidshalve willen we hieraan toevoegen dat besluiten van de Administratieve Commissie geen normatief karakter hebben en slechts een hulpmiddel zijn voor de sociale zekerheidsorganen belast met de toepassing van het unierecht (HvJ 1 oktober 1992, Grisvard, C-201/91, rechtsoverweging 25; HvJ 14 mei 1981, Romano, nr.98/80, rechtsoverweging 20).

¹⁷ Besluit Administratieve commissie Nr. A2

¹⁸ In de praktijk zijn deze elementen niet altijd gemakkelijk te controleren.

¹⁹ Vo. 987, artikel 14, punt 4

²⁰ ongeacht de aard van deze zelfstandige werkzaamheden

²¹ Uitvoeringsverordening 987/2009 Artikel 14 lid 8

²² Uitvoeringsverordening 987/2009 Artikel 14 lid 9

B. Zelfstandige activiteit(en) gecombineerd met activiteit(en) in loondienst

Op personen die activiteit(en) in loondienst en zelfstandige activiteit(en) verrichten in verschillende lidstaten, is de wetgeving van toepassing van de lidstaat waar de werkzaamheden in loondienst worden verricht. Indien iemand naast een zelfstandige activiteit, een loontrekkende activiteit uitoefent in meerdere lidstaten, dan is deze onderworpen aan de wetgeving van de lidstaat waar hij woont, op voorwaarde hij een substantieel deel van de werkzaamheden uitoefent in de lidstaat waar hij woont. Indien hij geen substantieel deel van de werkzaamheden uitoefent in de lidstaat waar hij woont, is hij onderworpen aan de wetgeving van de lidstaat waar de zetel of vestigingsplaats is van zijn werkgever. Indien hij geen substantieel deel van de werkzaamheden uitoefent in de lidstaat waar hij woont én indien hij werkzaam is bij verschillende ondernemingen / werkgevers die hun zetel of vestigingsplaats hebben op het grondgebied van verschillende lidstaten, is hij onderworpen aan de wetgeving van de lidstaat waar hij woont²⁵.

2 Formaliteiten in geval van grensoverschrijdende tewerkstelling binnen de EU²⁶

2.1 Aangifte van grensoverschrijdende werkzaamheden en afgifte van een A1-verklaring

Elke grensoverschrijdende beroepsactiviteit dient (in principe voorafgaandelijk) te worden gemeld aan het bevoegde orgaan van 'de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing blijft', meestal dus de uitzendstaat²⁷. Dit verbindingsorgaan gaat vervolgens na in welke mate er in de betrokken situatie sprake is van een afwijking op het werklandprincipe²⁸. Na afloop stelt dit orgaan de informatie ter beschikking van het verbindingsorgaan van de lidstaat waar de werkzaamheden zullen worden verricht. Daarbij voorziet de nieuwe verordening 883/04 in een informatie-uitwisseling langs elektronische weg via het EESSI netwerk waarbij zgn. "structured electronic documents" (SED's) worden uitgewisseld. Op verzoek van de betrokkene verstrekt het bevoegde orgaan van de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing is "een verklaring dat die wetgeving van toepassing is" het zgn. A1-formulier (portable document)^{29 30}.

²³ De betrokken organen rekening houden hierbij met de verwachte situatie in de volgende twaalfkalendermaanden.

²⁴ Toepassingsverordening 987/2009, artikel 5ter

²⁵ De regels voor het verrichten van activiteiten in loondienst in meerdere lidstaten

²⁶ Verordening (EG) nr. 987/2009 ; DREESEN, 2013, p. 240.

²⁷ Artikel 15, punt 1 van Verordening (EG) nr. 987/2009 spreekt in dit verband van 'de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing blijft'

²⁸ Zie o.m. Besluit nr. A2, art. 6

²⁹ Vo. 987/04, artikel 19

³⁰ Het verbindingsorgaan is er ook toe gehouden om de betrokkene te informeren over de voorwaarden die moeten worden vervuld voor een verdere toepassing van de vooropgestelde wetgeving alsook over controles op het naleven van de voorwaarden die kunnen plaatsvinden tijdens de volledige periode van grensoverschrijdende tewerkstelling (Art. 5 (a) Besluit nr. A2 van 12 juni 2009). Deze controles kunnen in het bijzonder betrekking hebben op de betaling van premies of bijdragen en op het behoud van de infrastructuur die noodzakelijk is voor de voortzetting van zijn werkzaamheden in de lidstaat van vestiging.

In dit kader wordt door het verbindingsorgaan van de uitzendende staat een zogenaamde A1-verklaring³¹ uitgereikt. Dit document geeft aan dat de betrokkene onderworpen blijft aan de sociale zekerheidswetgeving van de uitzendende lidstaat. Het document vermeldt een aantal identificatiegegevens (naam, adres, geboortedatum, de geldigheidsperiode (begin- en einddatum van de beroepsactiviteit) en de (contact)gegevens van het orgaan dat het A1 – formulier uitreikt³².

2.2 *Het bindende karakter van de A1-verklaring*

2.2.1 De Europese Verordening

Het A1-formulier is geen formele vereiste voor de geldigheid van een detachering (of ruimer de grensoverschrijdende beroepsactiviteit)³³. Wanneer aan de formaliteiten voor detachering is voldaan, is de detachering wettig, ook bij afwezigheid van deze A1-verklaring. De ontvangststaat moet dus ook ander bewijsmateriaal aanvaarden waarmee de vervulling van de detacheringsvoorwaarden kan worden aangetoond³⁴.

Ook al is het A1-formulier geen verplichting, het formulier heeft wel een grote juridische waarde indien het kan worden voorgelegd³⁵. De verklaring is immers bindend³⁶ voor de betrokken organen van de lidstaat van tewerkstelling³⁷. De ontvangststaat moet de A1-verklaringen erkennen – en er dus vanuit gaan dat de betrokkene reeds onderworpen is aan de sociale zekerheidswetgeving van een andere lidstaat - zolang deze niet zijn ingetrokken of ongeldig verklaard door de uitzendstaat.³⁸

Twijfelt het verbindingsorgaan van de ontvangststaat aan de juistheid van de feiten die aan de A1-verklaring ten grondslag liggen en dus aan de daarin opgenomen gegevens (en dus aan de geldigheid van de A1-verklaring), dan verzoekt het bevoegde orgaan van de lidstaat die de A1-verklaring uitreikte, de juistheid van de afgifte opnieuw te onderzoeken en indien noodzakelijk het document in te trekken (zie verder 3.3.)

Uit de Verordening blijkt evenwel enkel het bindend karakter van de verklaring voor de sociale zekerheidsorganen. De Verordening bepaalt niets over het bindend karakter ten aanzien van de nationale rechters van de ontvangststaat. Toch wordt algemeen

³¹ De A1-verklaring wordt soms ook de detachingsverklaring genoemd. Nochtans is dit modelformulier niet enkel bedoeld om te worden gebruikt in gevallen van detachering maar ook in een hele reeks van situaties waarbij wordt afgeweken van het werklandbeginsel (zie ook VERSCHUEREN, 2015)

³² Het A1-formulier wordt bij voorkeur uitgereikt vóór het begin van het tijdvak van detachering. Het kan evenwel ook in de loop van dat tijdvak of zelfs na afloop ervan worden uitgereikt, waarbij het dan retroactieve werking heeft. Besluit Administratieve Commissie nr. 181, punt 6 (huidig Besluit Administratieve Commissie nr. A2).

³³ VERSCHUEREN (2015, p.196) merkt in dit verband op dat het de aanwijsregels zijn die bepalen welke wetgeving van toepassing is. De A1-verklaring bevestigt enkel dat het orgaan dat het heeft afgeleverd van oordeel is dat de sociale zekerheidswetgeving van zijn land van toepassing is op de houder van het formulier

³⁴ JORENS, 2007, 46-47 ; dit blijkt uit rechtspraak van het Hof van Justitie en het EVA-Hof.

³⁵ HvJ Fitzwilliam, 10.02.2000, C-202/97

³⁶ op grond van artikel 5 van Verordening 987/2009

³⁷ Bovendien riskeren gedetacheerde werknemers of zelfstandigen het betalen van sociale premies, wanneer zij geen A1-verklaring kunnen voorleggen.

³⁸ Verordening 987/2009, art. 5, lid 1

aangenomen³⁹ dat ook zij gebonden zijn door de A1-verklaring uitgegeven door de uitzendstaat⁴⁰. Het Hof van Justitie zou nationale rechters wel toelaten om bij vastgestelde fraude het A1-formulier buiten spel te zetten⁴¹ ⁴². Enkele recente arresten illustreren dat de materie evenwel het voorwerp van juridische discussie blijft (o.m. als gevolg van het gebrek aan effectiviteit van de overlegprocedure voor de Administratieve commissie).

2.2.2 De rechtsmisbruikbepaling in de Programmawet van 27 december 2012

Eind 2012 besliste de Belgische regering om enkele bijkomende maatregelen te nemen in het kader van de strijd tegen de sociale fraude en de sociale dumping. Het initiatief was mede ingegeven door het toenemend aantal gevallen waarbij van een geldige A1-verklaring gebruik werd gemaakt om te ontsnappen aan de toepassing van de Belgische sociale zekerheidswetgeving in situaties waarbij niet aan de voorwaarden voor detachering werd voldaan⁴³. Deze maatregelen werden vastgelegd in de programmawet van 27 december 2012⁴⁴. De bepalingen geven België o.m. de mogelijkheid om, bij het vermoeden van een frauduleuze A1-verklaring, unilateraal op te treden (in plaats van contact op te nemen met de lidstaat van afgifte) en te eisen dat de sociale zekerheidsbijdragen in ons land betaald zouden worden. Op die manier zou de geldigheid van een A1-verklaring, uitgegeven door een andere lidstaat, door België eenzijdig teniet gedaan kunnen worden.

De Europese Commissie heeft in september 2014 echter een inbreukprocedure opgestart tegen België en besliste in maart 2015 om België voor het Hof van Justitie te dagen.

Hoewel deze fraudebepalingen op het eerste zicht in overeenstemming lijken met de rechtspraak van het Hof van Justitie (zoals hierboven aangegeven mag een nationale rechter bij fraude de A1-verklaring immers zelf terzijde schuiven). zouden er twee grote problemen zijn in verband met deze Belgische regelgeving:

- Ten eerste verleent artikel 24 van de Programmawet aan de nationale rechter én aan de sociale zekerheidsorganen de bevoegdheid om de A1-verklaring terzijde te schuiven, terwijl de rechtspraak van het Hof van Justitie deze mogelijkheid enkel

³⁹ O.m. VERSCHUEREN, 2015, p. 197 ; DE PAUW, 2009.

⁴⁰ Dit o.m. op basis van het arrest Herbosch Kiere van het Hof van Justitie van 26 januari 2006. Het Hof overweegt in dit arrest dat "zolang de afgegeven E101 (huidige A1) verklaring niet is ingetrokken of ongeldig verklaard door de autoriteiten van de lidstaat van afgifte, zij het bevoegde orgaan en de rechterlijke instanties van de lidstaat waarin de werknemers zijn gedetacheerd, bindt. Bijgevolg is een rechterlijke instantie van de lidstaat van ontvangst niet bevoegd de geldigheid na te gaan van een E101-verklaring wat betreft de staving van de feiten op grond waarvan een dergelijke verklaring is afgegeven [...]".

⁴¹ Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan er dan immers geen beroep worden gedaan op de bescherming van het Unierecht. Een belangrijke inspiratiebron hiervoor zijn de arresten Paletta I en II. Deze rechtspraak komt erop neer dat de nationale rechter van de ontvangstaat mag oordelen over de detachingsvoorwaarden indien de voorgelegde A1-verklaring ontegensprekelijk frauduleus blijkt te zijn en de uitzendstaat deze, op vraag van de ontvangstaat, weigert in te trekken of te herzien. In deze gevallen krijgt het "fraus omnia corrumpit" beginsel voorrang op de wederzijdse erkenning door lidstaten van elkaars A1-formulieren, zoals beschreven in art. 5 Verordening 987/2009.

⁴² VERSCHUEREN, 2015, p. 200

⁴³ VERSCHUEREN, 2015, p. 200

⁴⁴ Artikelen 22 tot 25

voorbehoudt aan de nationale rechters. De sociale zekerheidsorganen moeten in elk geval de procedure van artikel 5 Verordening 987/2009 volgen.

- Ten tweede wordt in de Belgische regelgeving geen melding gemaakt van de voorwaarden, volgens de Europese rechtspraak, voor de terzijdestelling van de A1-verklaring, met name dat er sprake is van fraude (1) en dat de rechter het bevoegde orgaan van de uitzendstaat vruchteloos heeft verzocht om het A1-formulier in te trekken (2).

Ten slotte lijkt er ook een probleem te bestaan met de formulering in artikel 23 van de Programmawet. In het artikel wordt gebruikt gemaakt van het woord "misbruik", maar in werkelijkheid wordt hier fraude geïmagineerd. Hoewel de begrippen verwant zijn aan elkaar, heeft het Hof van Justitie al meermaals erop gewezen dat ze een verschillend toepassingsgebied en een verschillende corrigerende werking hebben⁴⁵.

2.3 Dialoog- en bemiddelingsprocedure in geval van twijfel over de geldigheid van de A1-verklaring

Voor het geval er twijfel bestaat over de geldigheid van een A1-document of wanneer er een meningsverschil bestaat tussen de lidstaten met betrekking tot het vaststellen van de toepasselijke wetgeving, werd er een dialoog- en bemiddelingsprocedure⁴⁶ in het leven geroepen⁴⁷. De regels zijn vastgelegd in het Besluit nr. A 1 van de Administratieve Commissie⁴⁸.

In een eerste fase van de dialoogprocedure, moet het sociale zekerheidsorgaan van de lidstaat die de A1-verklaring heeft ontvangen contact opnemen met het orgaan dat deze verklaring heeft uitgegeven en dit met de vraag om opheldering en/of de eventuele intrekking van het A1-formulier. Het orgaan van afgifte dient binnen tien werkdagen te bevestigen het verzoek te hebben ontvangen en brengt uiterlijk drie maanden⁴⁹ na ontvangst van het verzoek het verzoekende orgaan op de hoogte van het resultaat

Indien de betrokken organen tijdens deze eerste fase niet tot overeenstemming komen⁵⁰ dan kan beslist worden⁵¹ om de tweede fase van de dialoogprocedure in gang te zetten (i.c. een tweede poging tot overleg), of de zaak rechtstreeks aan de zogenaamde Administratieve

⁴⁵ Voor meer omstandige toelichting zie o.m. VERSCHUEREN, 2015 en DREESEN, (2013).

⁴⁶ Besluit Administratieve Commissie nr. A1

⁴⁷ Vo. 987/2009, artikelen 5 en 6. Deze procedure codificeert de procedure die het Hof van Justitie heeft uitgewerkt in de arresten Fitzwilliam en Banks.

⁴⁸ Volledigheidshalve willen we hieraan toevoegen dat besluiten van de Administratieve Commissie geen normatief karakter hebben en slechts een hulpmiddel zijn voor de sociale zekerheidsorganen belast met de toepassing van het unierecht.

⁴⁹ In bepaalde gevallen kan de termijn met maximaal drie maanden worden verlengd.

⁵⁰ Of indien het aangezochte orgaan niet in staat is geweest om het onderzoek binnen de zes maanden af te ronden.

⁵¹ De bevoegde autoriteiten worden hiervan op de hoogte gebracht en men stelt een verslag op van de stappen die werden ondernomen (punt 13 Besluit Administratieve Commissie nr. A1).

Commissie voor te leggen⁵². In het eerste geval probeert een 'contactpersoon' binnen zes weken na benoeming een oplossing te vinden die acceptabel is voor beide partijen.⁵³

Indien ook deze tweede fase van de dialoogprocedure niet tot een oplossing leidt dan kan de zaak worden voorgelegd aan de zogenaamde Administratieve Commissie (fase 3). Deze zal trachten om binnen de zes maanden een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te vinden⁵⁴.

Er dient opgemerkt dat buiten het besluit nr. A1, er administratieve beroepsprocedures ingevolge de nationale wetgeving van de betrokken lidstaten⁵⁵ kunnen worden opgestart tegen het uitgegeven A1-formulier. Wanneer een betrokken orgaan beslist dit te doen, wordt de Europese dialoog- en bemiddelingsprocedure opgeschort. De nationale beroepsmogelijkheden krijgen dus voorrang.⁵⁶

2.4 Samenwerking en Informatie-uitwisseling in het kader van grensoverschrijdende werkzaamheden

De coördinatieverordeningen omvatten ook bepalingen omtrent de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen alle betrokken actoren (organen en personen). Deze berusten op de idee dat een efficiëntere en nauwere samenwerking van essentieel belang is om te verzekeren dat de personen die onder deze verordeningen vallen onder de meest gunstige voorwaarden hun rechten kunnen uitoefenen. In dit kader zijn de betrokken actoren gehouden tot een volledige en correctie informatieverstrekking en – uitwisseling⁵⁷ en dit zonder uitstel en binnen een redelijke termijn.

De verordeningen stellen een informatieverstrekking en – uitwisseling via elektronische weg voorop⁵⁸. Dit zorgt er immers voor dat de procedures voor de betrokkenen het snelst afgehandeld zijn. In dit verband wordt verwezen naar de oprichting van een elektronische omgeving dat sociale zekerheidsorganen uit de hele EU moet helpen om sneller en veilig informatie uit te wisselen. Deze toepassing kreeg de naam "EESSI" (wat staat voor *Electronic Exchange of Social Security Information*). Alle communicatie tussen nationale organen over grensoverschrijdende sociale zekerheid zal in de toekomst moeten gebeuren via EESSI en dit op basis van gestructureerde elektronische documenten. Omdat EESSI voorlopig nog niet volledig operationeel is, ontbreekt vandaag vooralsnog een EU-breed systeem waardoor de informatie-uitwisseling vooralsnog vooral gebeurd via papieren versies

⁵² Besluit Administratieve Commissie nr. A1., punt 14

⁵³ Besluit Administratieve Commissie nr. A1., punt 15

⁵⁴ Besluit Administratieve Commissie nr. A 1, punt 18. Het Hof van Justitie heeft duidelijk gemaakt dat er een niet-nakomingsprocedure kan ingesteld worden op basis van artikel 259 VWEU. Deze procedure geeft het Hof de mogelijkheid om de juistheid van de gegevens in het A1-formulier en dus de toepasselijke socialezekerheidswetgeving te onderzoeken.

⁵⁵ Lidstaat van afgifte en uitzendstaat.

⁵⁶ Besluit Administratieve Commissie nr. A1, Punt 3 en 4

⁵⁷ Artikel 87 van de Verordening 883/2004 ; Overweging 2 van Verordening 987/2009

⁵⁸ Artikel 87 van de Verordening 883/2004 ; Overweging 3 van Verordening 987/2009

van de elektronische documenten⁵⁹. Deze SED's zijn niet te verwarren met de meeneembare documenten "portable documents" die uitsluitend bestemd zijn voor de burger, zoals bijvoorbeeld het formulier A1.

3 Limosa : registratieplicht voor grensoverschrijdende activiteit in België

In 2007 werd een meldingsplicht ingevoerd voor bepaalde categorieën buitenlanders die in ons land werkzaam willen zijn. Concreet betekende de maatregel dat heel wat buitenlanders hun beroepsactiviteit in België voortaan moesten (laten) registreren via het elektronische Limosaloket en dit vóór aanvang van hun activiteit. Mits enkele uitzonderingen werd de voorafgaandelijke meldingsplicht in 2007 ingevoerd voor:

- werknemers die gewoonlijk in een ander land dan België werken dan wel zijn aangeworven in een ander land dan België; alle werknemers die tijdelijk of gedeeltelijk in België tewerkgesteld worden door een niet-Belgische werkgever
- zelfstandigen die tijdelijk een zelfstandige activiteit in België uitoefenen, maar hier niet permanent verblijven;
- stagiairs die in het kader van een buitenlands studieprogramma of een buitenlandse beroepsopleiding hun stage, geheel of gedeeltelijk, in België doen.

3.1 Filosofie⁶⁰

De uitbouw van het elektronisch Limosaloket vloeide voort uit twee overwegingen.

Ten eerste was er de vaststelling dat de evolutie in de richting van meer E-government die zich in het kader van de modernisering van de sociale zekerheid tot dan toe had voltrokken, in hoofdzaak beperkt was gebleven tot initiatieven om het gegevensverkeer in situaties met een binnenlands karakter sneller en efficiënter te doen verlopen. Met de uitbouw van Limosa zou de focus kunnen worden uitgebreid naar situaties van internationale aard waardoor ook hier een proces naar administratieve vereenvoudigingen en meer efficiëntie zou worden ingezet.

Ten tweede was er het besef dat er moeilijk een betrouwbaar beeld kon geschetst worden van de beroepsactiviteit van buitenlanders in België. In het licht van de toenemende arbeidsmobiliteit binnen de EU en omwille van het opduiken van allerlei fraudemechanismen, werd dit als een tekortkoming ervaren. De vraag naar een passend instrumentarium om buitenlandse tewerkstelling in ons land in kaart te brengen, werd concreet op het moment dat de Europese Unie verder zou worden uitgebreid en de Belgische Regering zich moest buigen over de eventuele verleningen van de overgangsmaatregelen voor de lidstaten die enkele jaren vroeger waren toegetreden. Een beslissing van de ministerraad van eind 2005⁶¹ vormde dan ook het startschot voor de effectieve ontwikkeling van een elektronisch monitoring- en controlesysteem om elke vorm van buitenlandse tewerkstelling in ons land in kaart te brengen. Limosa zou worden opgevat

⁵⁹ Besluit nr. E4 van de Administratieve Commissie

⁶⁰ Gebaseerd op DERIDDER, et al., 2007

⁶¹ Ministerraad van 23 december 2005

als een centraal gegevenskadaster waarin informatie omtrent alle buitenlandse activiteiten op Belgisch grondgebied (dus niet alleen m.b.t. activiteit onder de vorm van detachering maar ook activiteit die verricht wordt met arbeids- en beroepskaarten) zou verzameld worden dat door de diverse betrokken overheidsdiensten als een controle- en monitoringsinstrument zou kunnen gebruikt worden en van waaruit ook de nodige statistieken zouden kunnen worden afgeleid.

3.2 *Kritiek*

Het Europese Hof van Justitie uitte in het verleden kritiek op de voorafgaandelijke registratieverplichting. In zijn arrest van 19 december 2012 oordeelde het Hof dat de Limosaverplichting ten aanzien van zelfstandigen strijdig is met het principe van vrij verkeer van diensten in Europa. De Limosaverplichting en –procedure zouden zich niet evenredig verhouden tot de beoogde doelstellingen (inz. de bestrijding van sociale fraude zoals schijnzelfstandigheid of zwartwerk), zo stelde het Hof.

In reactie op dit arrest, werd de Limosaverplichting die gold ten aanzien van zelfstandigen tijdelijk opgeschort. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van het Europees Hof besliste de toenmalige regering om de regels omtrent de voorafgaandelijke registratieverplichting te verfijnen. In dit licht werd Limosa de voorbije jaren aangepast.

Een eerste bijsturing kwam er met het koninklijk besluit van 19 maart 2013, op basis waarvan de lijst van gegevens in die men in het kader van de voorafgaande Limosa-aangifte moet aanleveren, werd ingekort. Bepaalde informatie met betrekking tot de tijdelijke tewerkstelling van werknemers, zelfstandigen of stagiairs moest hierdoor voortaan niet langer worden meegedeeld.

Verder werd met het KB van 19 maart 2013 de vereenvoudigde melding afgeschaft en de tijdsbeperking voor de annulering van een reeds gemelde detachering opgeheven.

Een tweede bijsturing van Limosa kwam er met het koninklijk besluit van 20 december 2013, op basis waarvan alle verwijzingen naar de voorafgaandelijke registratieplicht voor van gedetacheerde stagiairs in de Limosa-wetgeving werd geschrapt.

De Commissie liet ons land echter informeel weten dat met deze bijsturingen geen afdoende antwoord werd geformuleerd op de rechtspraak van het Hof. Om te vermijden opnieuw geconfronteerd te worden met een procedure tot ingebrekestelling heeft ons land recent een beperking van de Limosaverplichting voor zelfstandigen voorgesteld⁶². Enkel zij die werkzaamheden wensen te verrichten in een sector die gevoelig is voor het fenomeen van de schijnzelfstandigheid⁶³ zouden voortaan nog tot een registratieplicht gehouden zijn.

⁶² Cf. advies 2016/01 van het ABC

⁶³ de Commissie had de Belgische Staat hiertoe geadviseerd omdat het Hof van Justitie in zijn arrest de noodzaak had erkend om voor sommige sectoren over een voorafgaandelijk registratiesysteem te kunnen beschikken om het fenomeen van de schijnzelfstandigheid te kunnen analyseren en aan te pakken.

4 Omvang en evolutie van de grensoverschrijdende tewerkstelling in België

4.1 Omvang en evolutie op basis van A1-attesten

4.1.1 Het aantal A1-verklaringen in Europese context

Op basis van opeenvolgende bevestigingen⁶⁴ van de Europese lidstaten en de landen van de EER, blijkt dat het aantal afgeleverde A1-verklaringen een stijgend verloop kent. In 2013 zouden ca. 1,74 miljoen A1-verklaringen⁶⁵ zijn uitgereikt (tegenover 1,27 miljoen in 2009)⁶⁶. Het gros van deze documenten heeft betrekking op detachering (dus tewerkstelling in 1 lidstaat) al is het aantal A1-verklaringen dat wordt uitgereikt in het kader van tewerkstelling in meerdere lidstaten groeiend (in 2013 ging het om 21% van de uitgereikte A1-documenten).

In 2013 waren Polen (385.422), Duitsland (254.469) en Frankrijk (130.435) de belangrijkste zendlidstaten in absolute termen⁶⁷; in relatieve termen (in % van de bevolking op beroepsactieve leeftijd) betrof het Luxemburg (12,1%), Slovenië (9,4%) en Slovakije (2,3%). België leverde in 2013 83.582 A1-verklaringen⁶⁸ af wat overeenstemt met 1,3% van de beroepsbevolking.

De belangrijkste ontvangende lidstaten waren in 2013 Duitsland (373.666), Frankrijk (182.219) en België (134.340) voor wat betreft de absolute aantallen. Relatief gezien ging het om Luxemburg (8,7%), België (3,0%) en Oostenrijk (2,2%).

Er wordt opgemerkt dat de stromen inzake grensoverschrijdende tewerkstelling in grote mate zou bepaald worden door geografische nabijheid. In 2013 werd volgens de cijfers ca. de helft van de A1-verklaringen uitgereikt voor tewerkstellingsactiviteiten in een buurland. Deze vaststelling geldt m.n. voor wat betreft de uitgaande tewerkstelling in de EU-15 lidstaten (en in het bijzonder in de Benelux-landen⁶⁹). Ze geldt minder voor de uitgaande tewerkstelling in de uitbreidingslanden waar zowel de grensoverschrijdende tewerkstelling vanuit als naar een buurland doorgaans veel beperkter is. In 2011 werd slechts 7% van de A1-documenten die door een lidstaat van de EU12 werden afgeleverd, uitgereikt voor een tewerkstelling in een van de uitbreidingslanden tegenover 76% voor tewerkstelling in een van de oude EU-15 lidstaten. Voor wat betreft de A1-documenten die werden afgeleverd in een van de lidstaten van de EU-15, gebeurde 64% van uitreikingen in het kader van een tewerkstelling in een ander land van de EU-15 en slecht 6% voor tewerkstelling in een land van de EU12.

⁶⁴ Bevestiging aangaande de afgeleverde A1-verklaringen. EUROPEAN COMMISSION, 2012 ; PACOLET & DE WISPELAERE, 2014

⁶⁵ Het aantal unieke personen wordt geraamd op 60% hiervan.

⁶⁶ EUROPEAN COMMISSION, 2012 ; PACOLET & DE WISPELAERE, 2014

⁶⁷ Cijfers voor 2013 maar de vaststelling geldt eveneens voor de voorgaande jaren.

⁶⁸ Het gaat om verklaringen, niet om unieke personen.

⁶⁹ In België gebeurde 84,1% van de grensoverschrijdende tewerkstelling in 2013 naar een buurland. Ongeveer 55% van de A1-verklaringen voor uitgaande tewerkstelling in 2013 betrof een activiteit in een buurland.

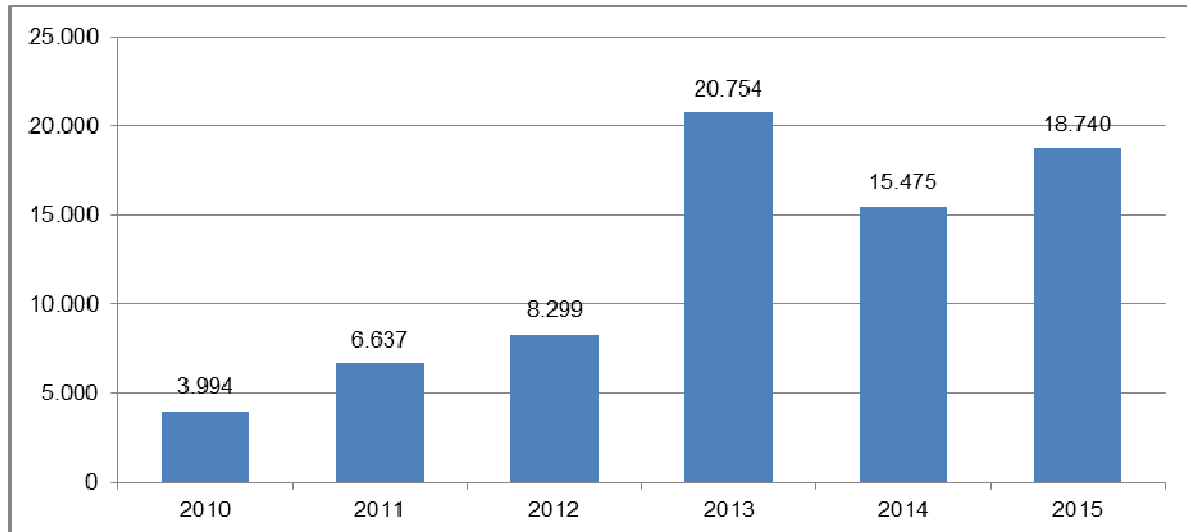
Voorgaande cijfers hebben betrekking op het geheel aan A1-documenten dat door de lidstaten werd uitgereikt, d.w.z. abstractie makend van het feit dat de documenten werden afgeleverd in het kader van een tewerkstelling als werknemer dan wel als zelfstandige. Het is moeilijk te achterhalen in welke mate de genoemde vaststellingen evenzeer van toepassing blijven wanneer men uitsluitend de A1-documenten voor zelfstandige activiteit in ogenschouw zou nemen. Het beschikbare cijfermateriaal m.b.t. A1-verklaringen voor zelfstandige activiteit is immers beperkt⁷⁰. Op basis van deze beschikbare gegevens zou 8% van de A1-verklaringen (in toepassing van artikel 12) in 2012 en 2013 betrekking hebben gehad op zelfstandige activiteit. Het aantal A1-verklaringen uitgereikt in het kader van zelfstandige activiteit zou vooral hoog geweest zijn in Slovaakse (32,1%), Italië (23%) en Spanje (14,8%). Over A1-verklaringen voor inkomende zelfstandige arbeid bevat de Europese bevraging geen gegevens.

4.1.2 Omvang en evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen voor grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België

Het aantal inkomende A1-verklaringen voor grensoverschrijdende activiteit heeft de voorbije jaren een stijgend verloop gekend (

Grafiek 1). Het aantal steeg van 3.994 verklaringen in 2010 naar 18.740 in 2015.

Grafiek 1. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België, 2010 - 2015



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

Noot: Opmerkelijk is de spectaculaire toename van het aantal A1-verklaringen tussen 2012 en 2013 : van 8.299 naar 20.754. Een meer gedetailleerde analyse leert dat deze stijging voornamelijk het gevolg is van een toegenomen aantal A1-verklaringen vanuit Polen, Nederland, Luxemburg en Slovaakse. De stijging was groot voor alle types maar het meest

⁷⁰ Een beperkt aantal landen rapporteerde aparte cijfers aangaande het aantal A1-verklaringen voor zelfstandige activiteit.

uitgesproken voor type 3.4 en 3.8. (cf grafiek annex). De situatie normaliseerde opnieuw na 2013.⁷¹

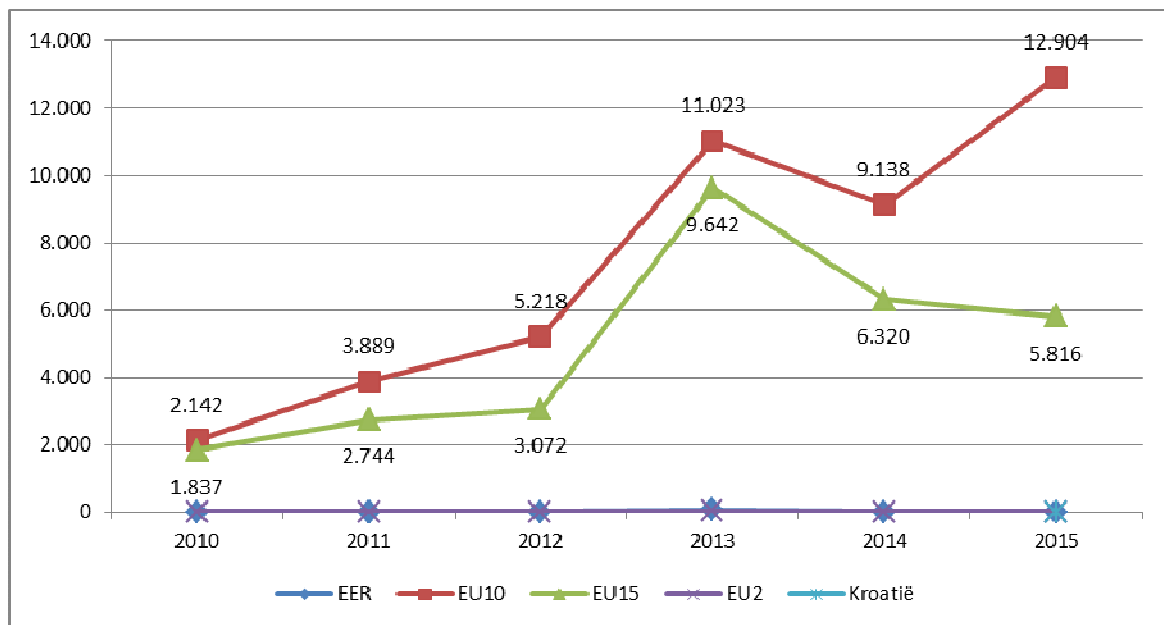
A. A1-verklaringen naar land van afgifte

Het grootste deel van de inkomende A1-verklaringen werd afgeleverd in een van de zogenaamde nieuwe lidstaten van de Europese Unie (

Grafiek 2). In 2015 had 69% van de inkomende A1-verklaringen betrekking op een zelfstandige afkomstig uit een van de uitbreidingslanden. 31% van de inkomende A1-verklaringen in 2015 betrof grensoverschrijdende tewerkstelling vanuit een van de oude EU-lidstaten (

Grafiek 3). In 2010 bedroeg deze verhouding respectievelijk 54% tegenover 46%.

Grafiek 2. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen (absolute aantallen) in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar herkomst, 2010 - 2015



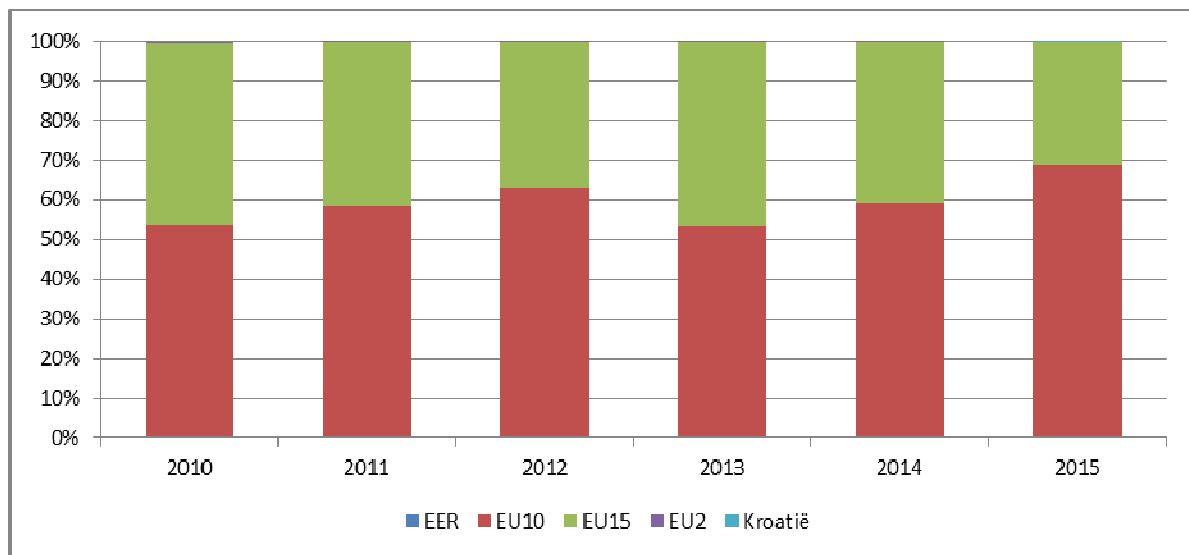
Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

Van de nieuwe lidstaten is Polen veruit het meest belangrijke uitzendland voor grensoverschrijdende zelfstandige activiteit. In 2015 ontving ons land iets meer dan 10.000 A1-verklaringen die werden afgeleverd in Polen (Grafiek 4). Dit stemt overeen met ongeveer 80% van alle inkomende A1-verklaringen die werden uitgereikt in een van de nieuwe lidstaten (

⁷¹ Het Comité beschikt niet onmiddellijk over een verklaring voor de piek in 2013.

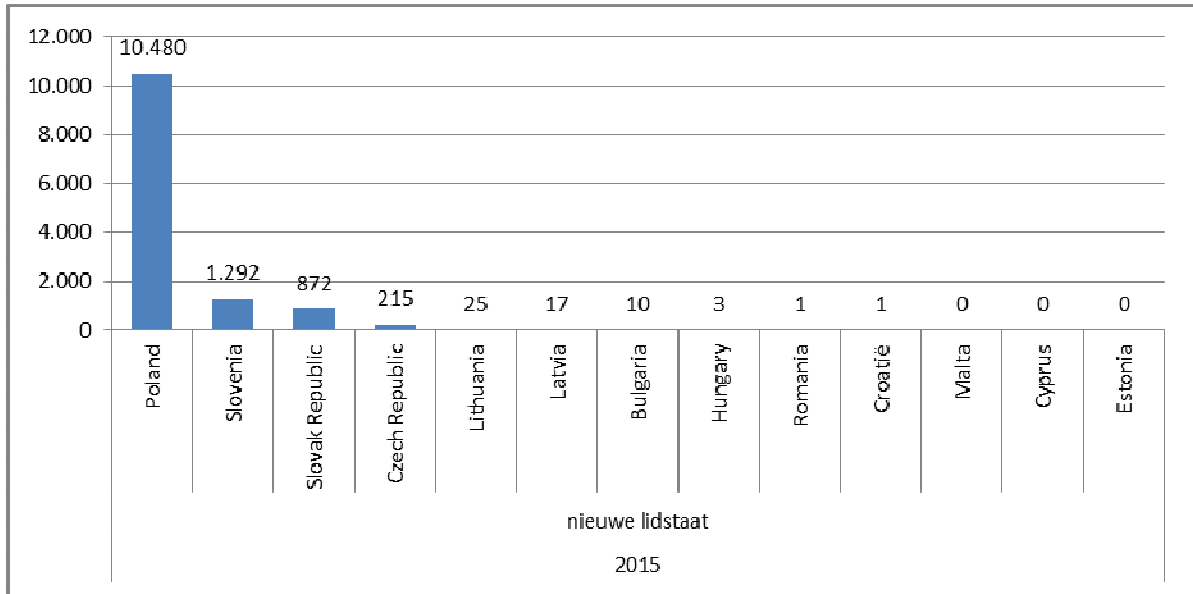
Grafiek 5) en 56% van alle inkomende A1-verklaringen die het RSVZ in 2015 ontving.

Grafiek 3. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar herkomst, 2010 - 2015



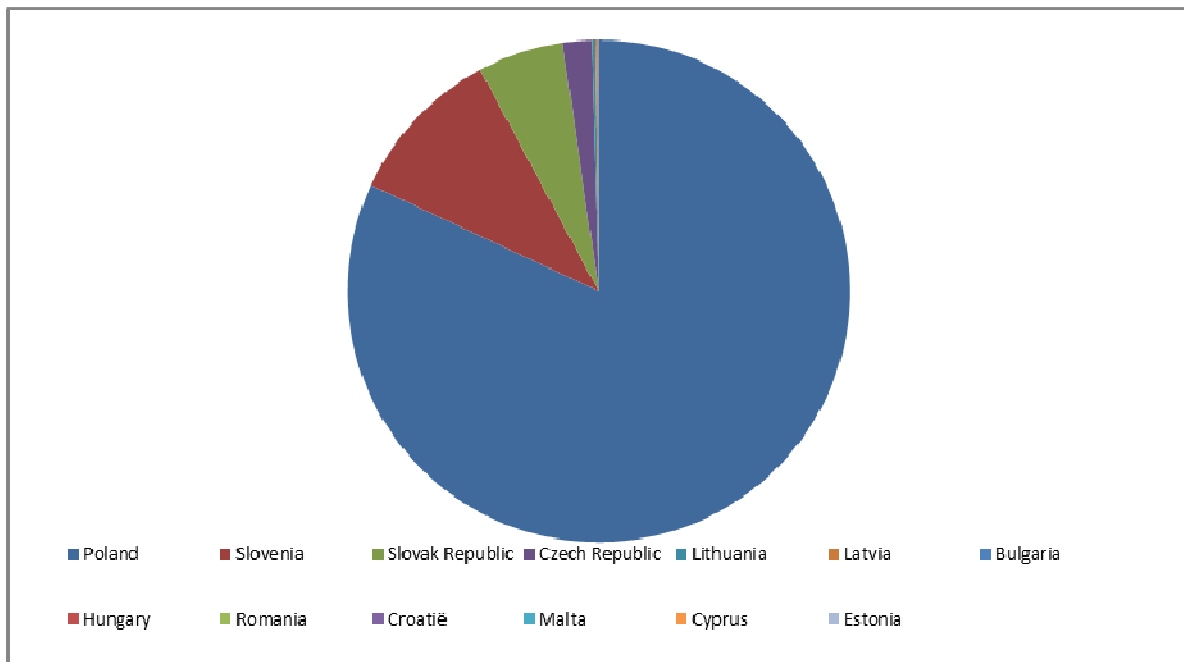
Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

Grafiek 4. Aantal inkomende A1-verklaringen in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar land van herkomst, nieuwe lidstaten, 2015



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

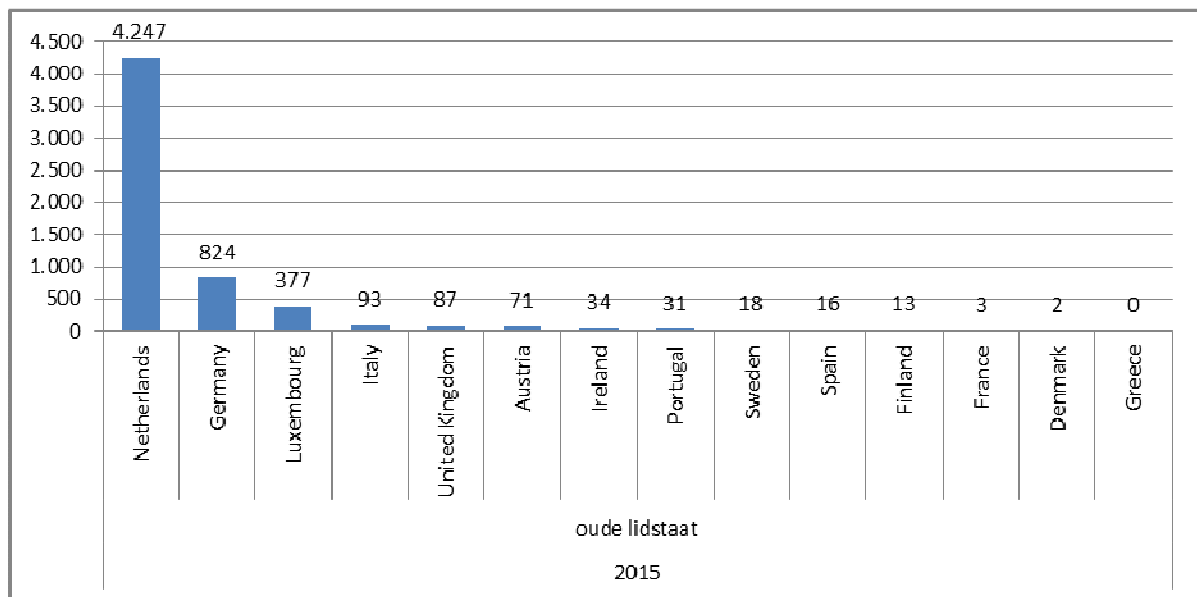
Grafiek 5. Inkomende A1-verklaringen in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar herkomst, nieuwe lidstaten, 2015



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

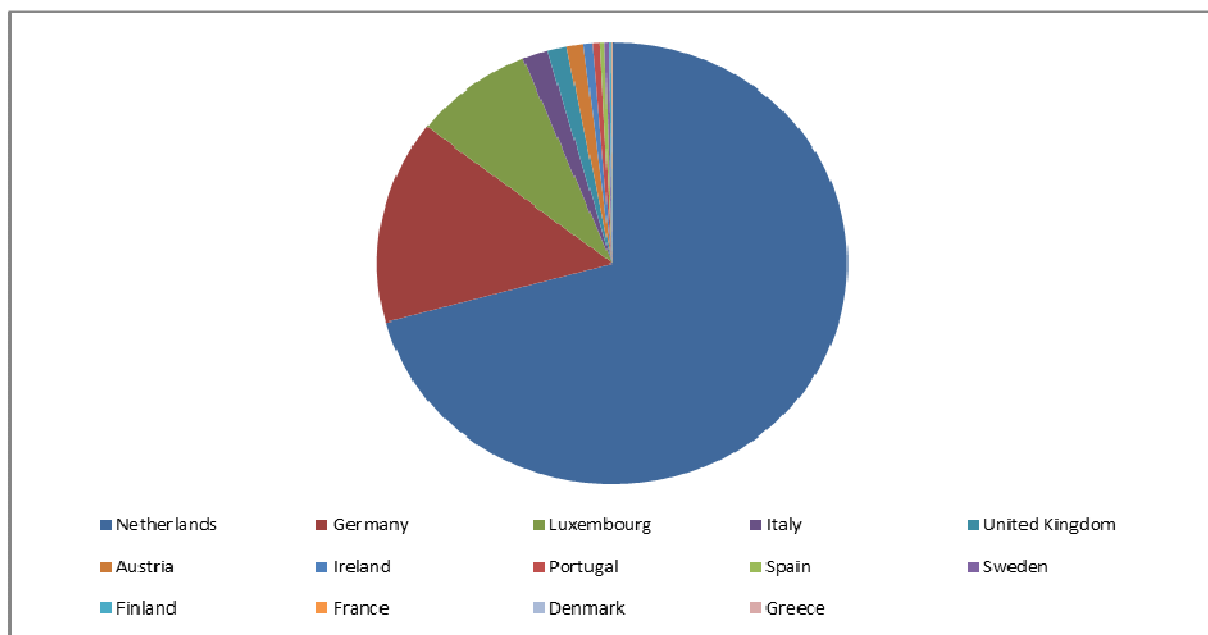
Van de oude EU-lidstaten is Nederland veruit het meest belangrijke uitzendland voor grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in ons land. In 2015 ontving ons land 4.247 A1-verklaringen die werden afgeleverd in Nederland (Grafiek 4). Dit stemt overeen met ongeveer 73% van alle inkomende A1-verklaringen, uitgereikt in een van de oude lidstaten (Grafiek 7) en 23% van alle inkomende A1-verklaringen die het RSVZ in 2015 ontving.

Grafiek 6. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar herkomst, oude EU-lidstaten, 2015



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

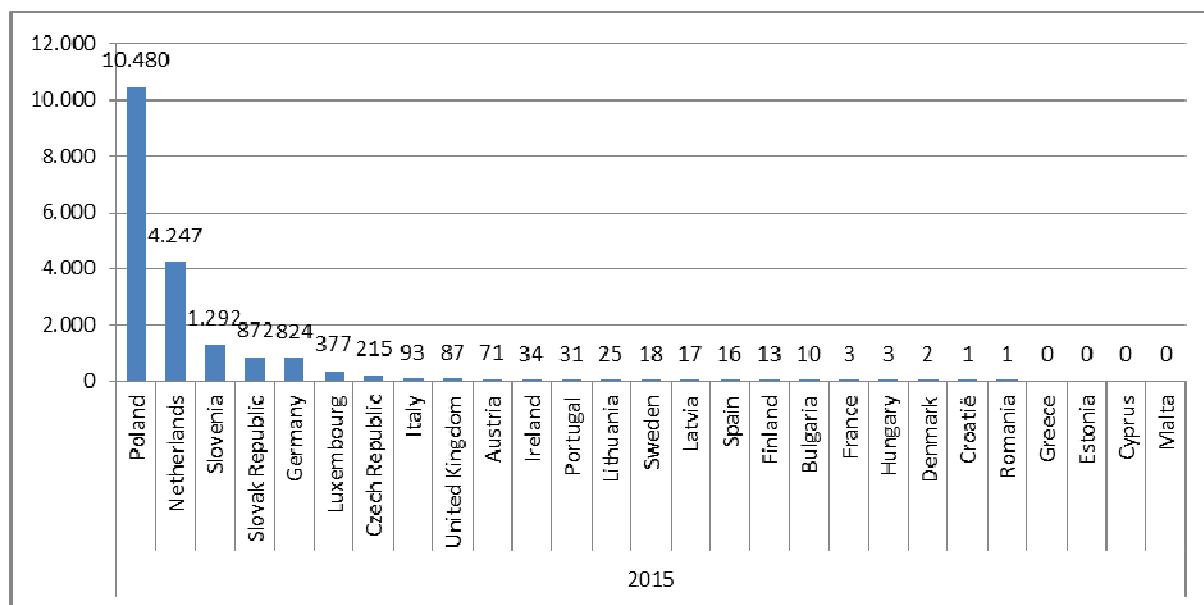
Grafiek 7. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar herkomst, oude EU-lidstaten, 2015



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

Met uitzondering van 2013⁷², waren in de beschouwde periode, telkens Polen, Nederland, Slovenië, Slowakije en Duitsland de vijf voornaamste uitzendlanden voor grensoverschrijdende zelfstandige beroepsactiviteit in ons land.

Grafiek 8. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar herkomst, EU-27, 2015



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

B. A1-verklaringen naar type

De inkomende A1-verklaringen bij het RSVZ hebben voornamelijk betrekking op detacheringen⁷³ en op personen die in meerdere lidstaten een zelfstandige activiteit uitoefenen⁷⁴. In 2015 ging het respectievelijk om 8.880 (47%) en 9.464 (51%) van de aanvragen. Slechts een zeer kleine minderheid van de A1-verklaringen betreft zelfstandigen die werkzaam zijn in meerdere lidstaten en daarbij zelfstandige activiteit combineren met een activiteit in loondienst (2% in 2015).

Opmerkelijk is de enorme toename tussen 2012 en 2013 van het aantal A1-verklaringen voor werkzaamheden in meerdere lidstaten (cf. supra en infra).

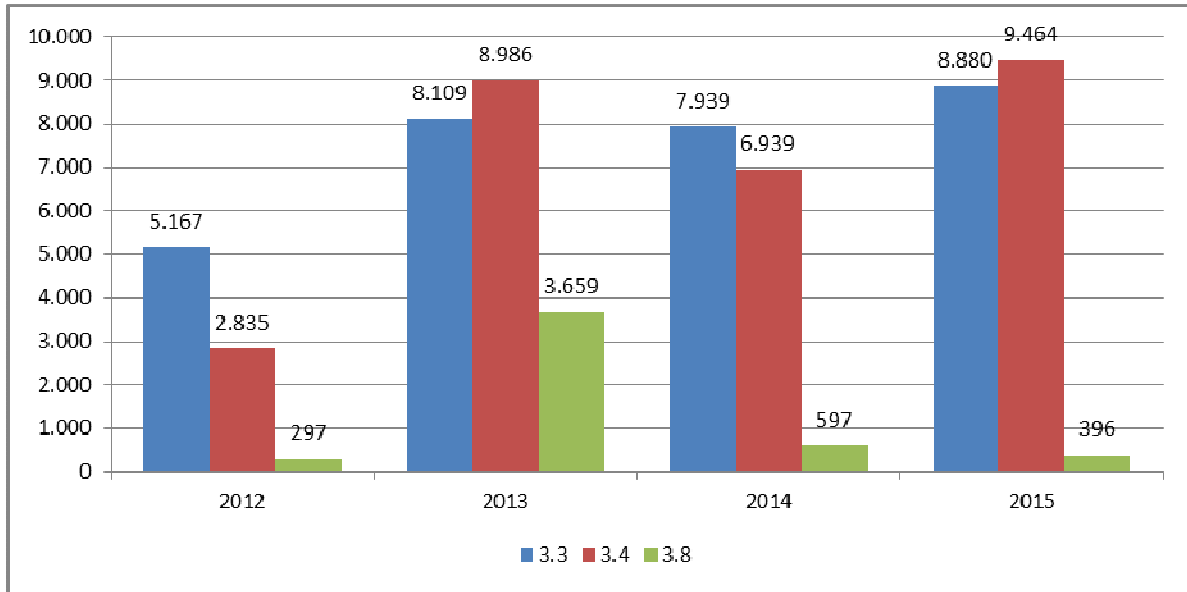
Grafiek 9. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar type, 2010 - 2015⁷⁵

⁷² In 2013 waren de voornaamste uitzendlanden Polen, Nederland, Slowakije, Duitsland en Luxemburg. Slovenië stond dat jaar op de zesde plaats.

⁷³ Type 3.3

⁷⁴ Type 3.4

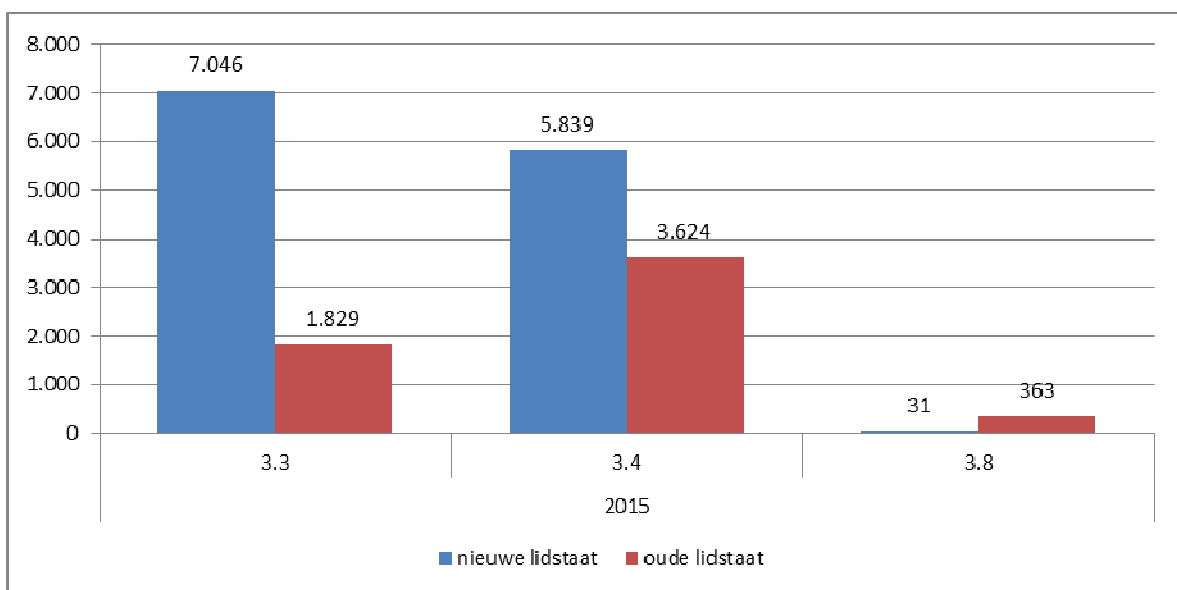
⁷⁵ Noot: geen gegevens beschikbaar naar type voor 2010 en 2011



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

In 2015 betroffen de inkomende A1-formulieren die werden afgeleverd in het kader van detachering (3.3) beduidend vaker zelfstandigen met een nationaliteit van een van de nieuwe lidstaten. De formulieren uitgereikt in het kader van zelfstandige activiteit gecombineerd met activiteit in loondienst verricht in meerdere lidstaten (3.8) betrof dan weer voornamelijk zelfstandigen afkomstig uit een van de oude EU-lidstaten. Deze bevinding wordt ook bevestigd voor de overige jaren (cf. annex).

Grafiek 10. Aantal inkomende A1-verklaringen naar type van grensoverschrijdende activiteit naar herkomstregio, 2015

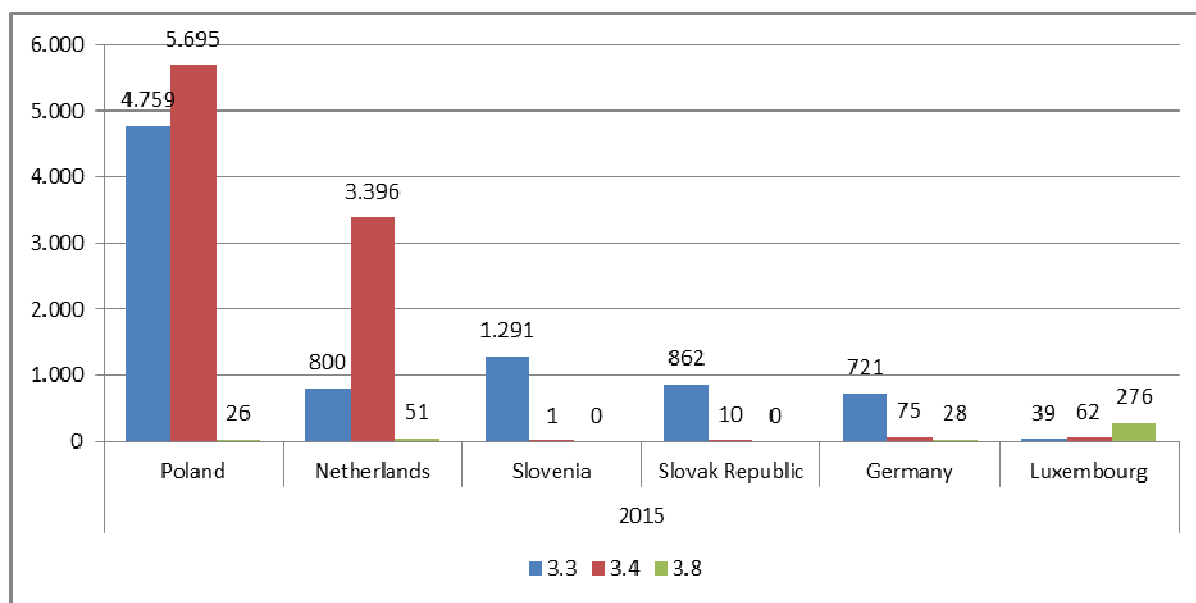


Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

In 2015 waren de drie belangrijkste herkomstlanden voor België voor wat betreft de A1-verklaringen :

- type 3.3 : Polen, Slovenië, Slovakije
- type 3.4 : Polen, Nederland, Tsjechië
- type 3.8 : Luxemburg, Nederland, Duitsland

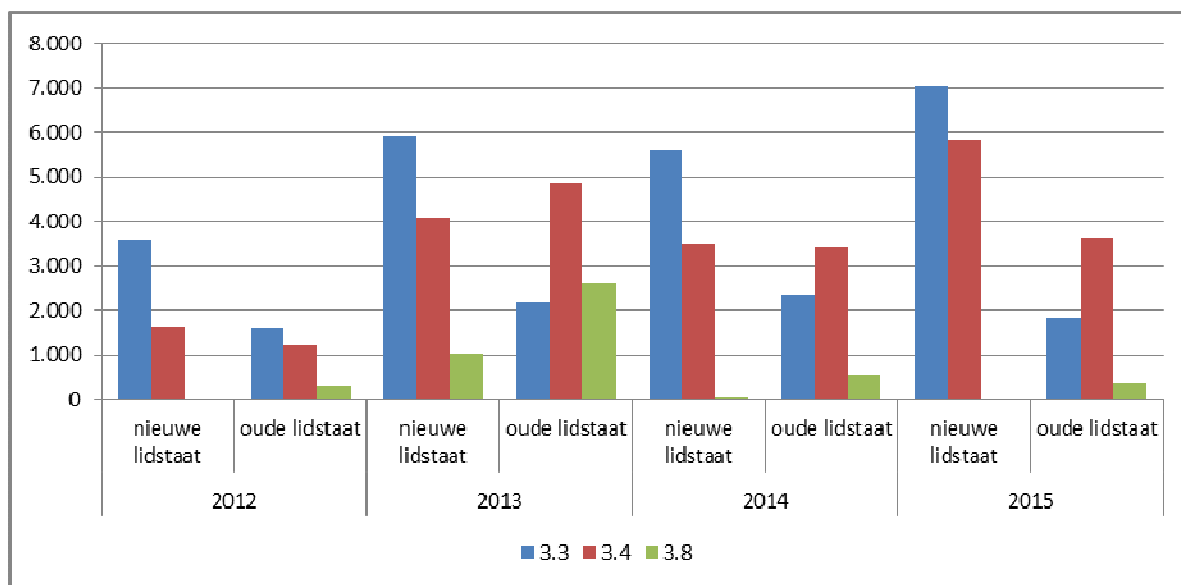
Grafiek 11. Aantal inkomende A1-verklaringen naar type van grensoverschrijdende activiteit – belangrijkste herkomstlanden, 2015



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

De inkomende A1-verklaringen van zelfstandigen afkomstig uit een nieuwe lidstaat betreffen in de eerste plaats detacheringen. Dit gold in 2012 ook voor wat betreft de A1-verklaringen van zelfstandigen uit een oude lidstaat. In 2013, 2014 en 2015 hebben de A1-verklaringen van zelfstandigen uit een oude lidstaat in de eerste plaats betrekking op zelfstandige activiteiten in meerdere lidstaten.

Grafiek 12. Aantal inkomende A1-verklaringen naar type van grensoverschrijdende activiteit naar herkomstregio, 2012-2015



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

4.1.3 Omvang en evolutie op basis van Limosa-gegevens

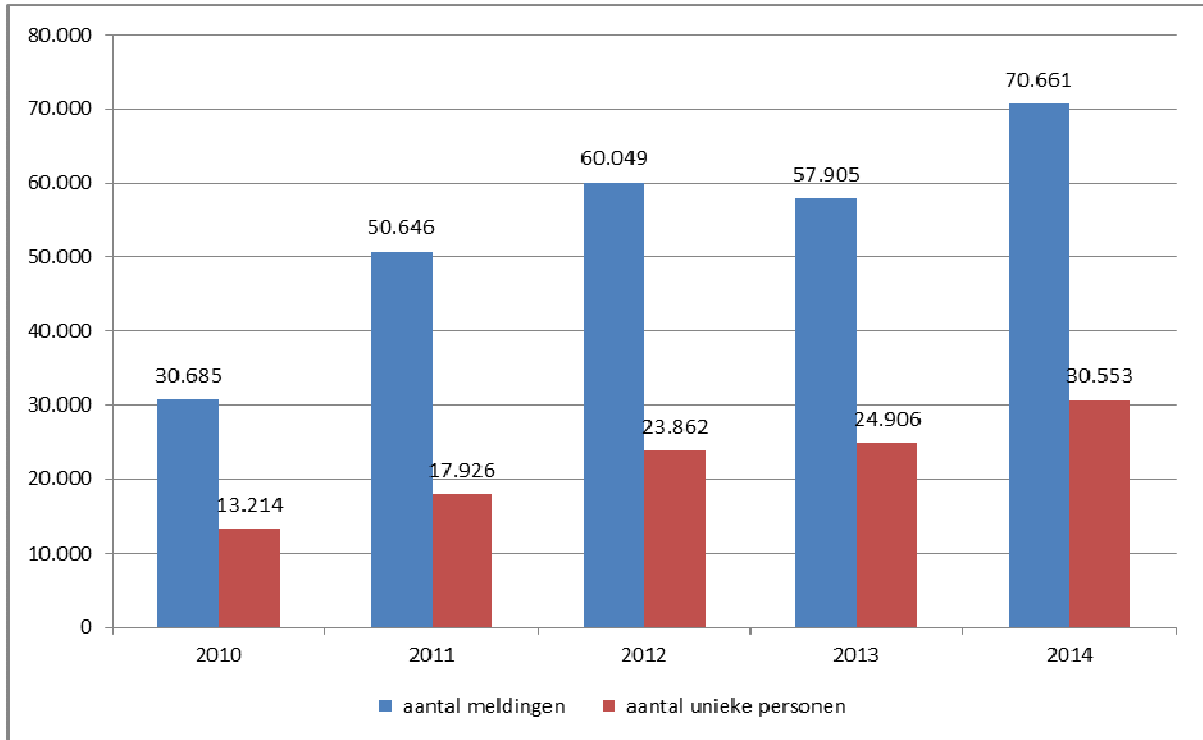
Buitenlanders die onder de Limosa registratieplicht vallen, moeten elke activiteit die zij op het Belgische grondgebied verrichten melden. Het aantal unieke eenheden in de Limosa-databank ligt echter substantieel lager dan het globale aantal Limosameldingen dat wordt geregistreerd. Zo gebeurden in 2014 70.661 registraties voor 30.553 unieke personen. Dit zou er op kunnen wijzen dat een belangrijk deel van de dienstverlening door buitenlandse zelfstandigen circulair van aard is (meerdere aangiftes door een en dezelfde zelfstandige in hetzelfde jaar)⁷⁶.

Het overgrote deel van de registraties in Limosa betreft zelfstandigen met een EU-nationaliteit. Ca. 96% van de meldingen en 95% van de unieke personen in Limosa (2010-2014) betreft individuen met de EU-nationaliteit.

Het sterkst vertegenwoordigd zijn de lidstaten die in 2004 toetraden tot de Europese Unie (in 2014 64% van de meldingen en 57% van de unieke personen), gevolgd door zelfstandigen met een nationaliteit van een van de oude lidstaten (in 2014 30% van de meldingen en 35% van de unieke personen).

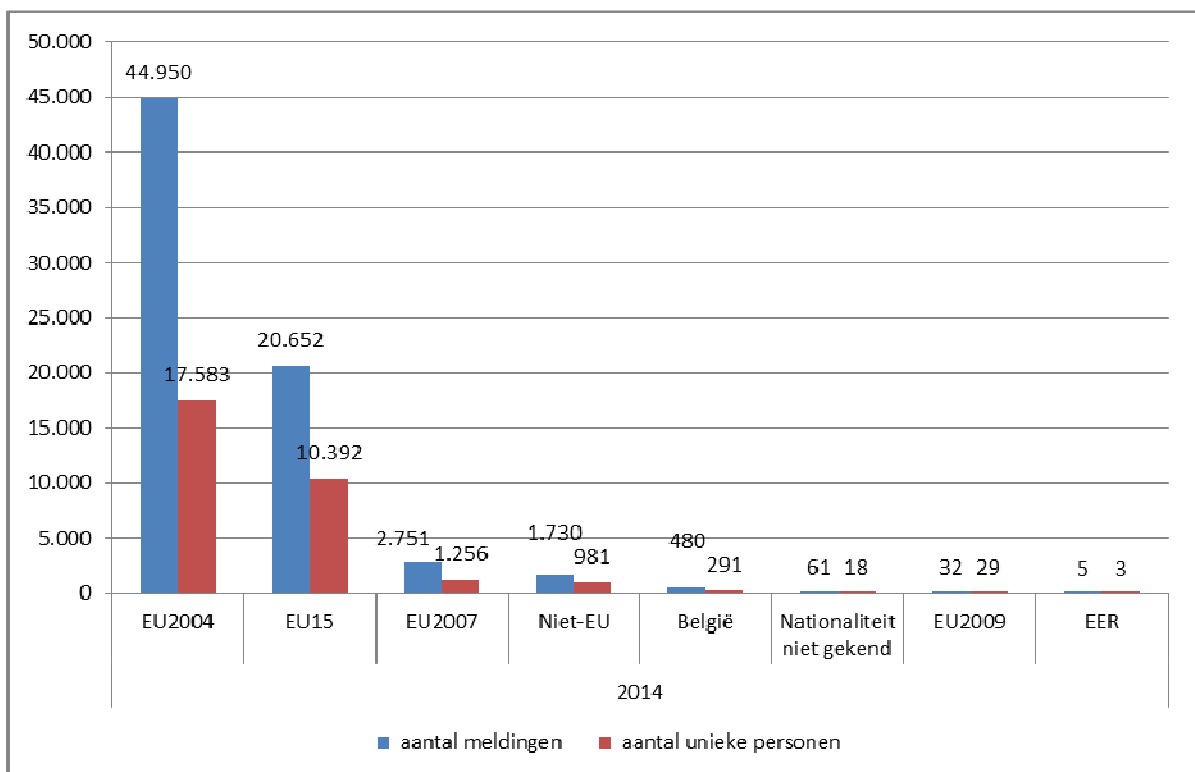
Grafiek 13. Evolutie van het aantal meldingen en het aantal unieke personen (detachering) in de Limosadatabase voor zelfstandigen, 2010-2014

⁷⁶ O.m. bij zelfstandigen met de Poolse nationaliteit is het gemiddeld aantal registraties per gemelde persoon systematisch hoog.



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal (op basis van Limosa-gegevens RSZ)

Grafiek 14. Aantal Limosa-registraties voor zelfstandigen naar gebied van herkomst, België 2014

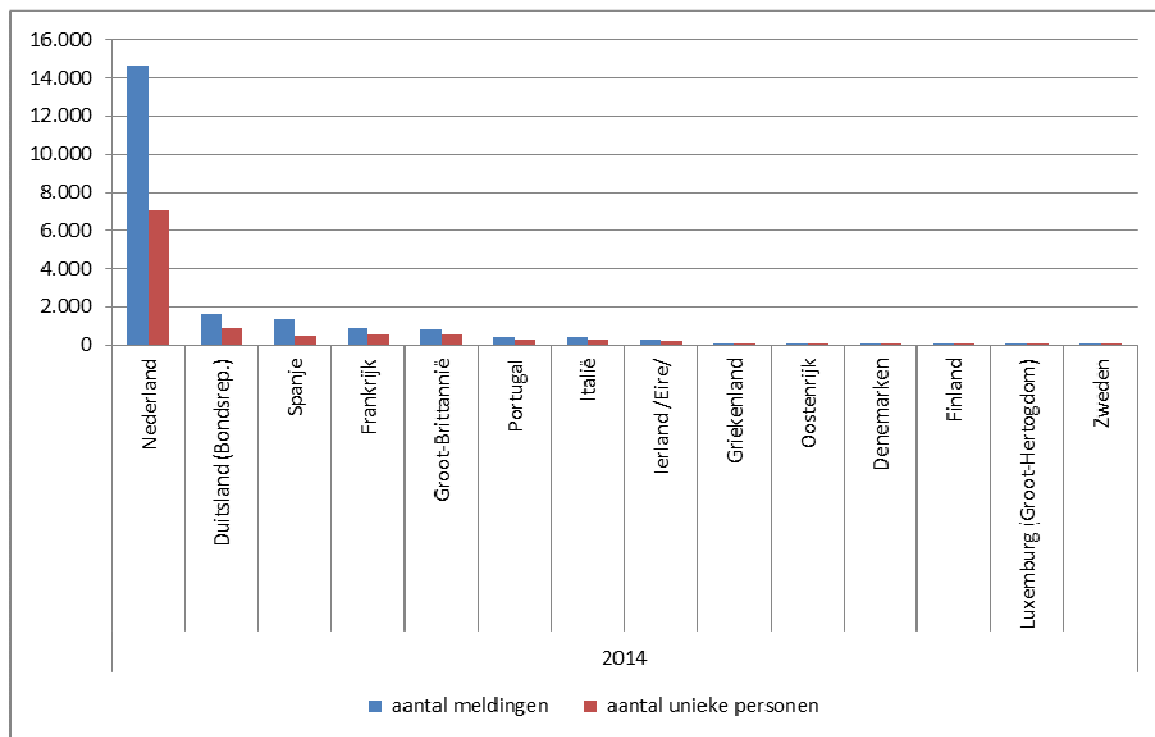


Bron : RSVZ – Dienst Internationaal (op basis van Limosa-gegevens RSZ)

In 2014 waren zelfstandigen met de Poolse (31.516 meldingen en 9173 unieke personen), de Slovaakse (11.058 meldingen en 6776 unieke personen) en de Nederlandse nationaliteit

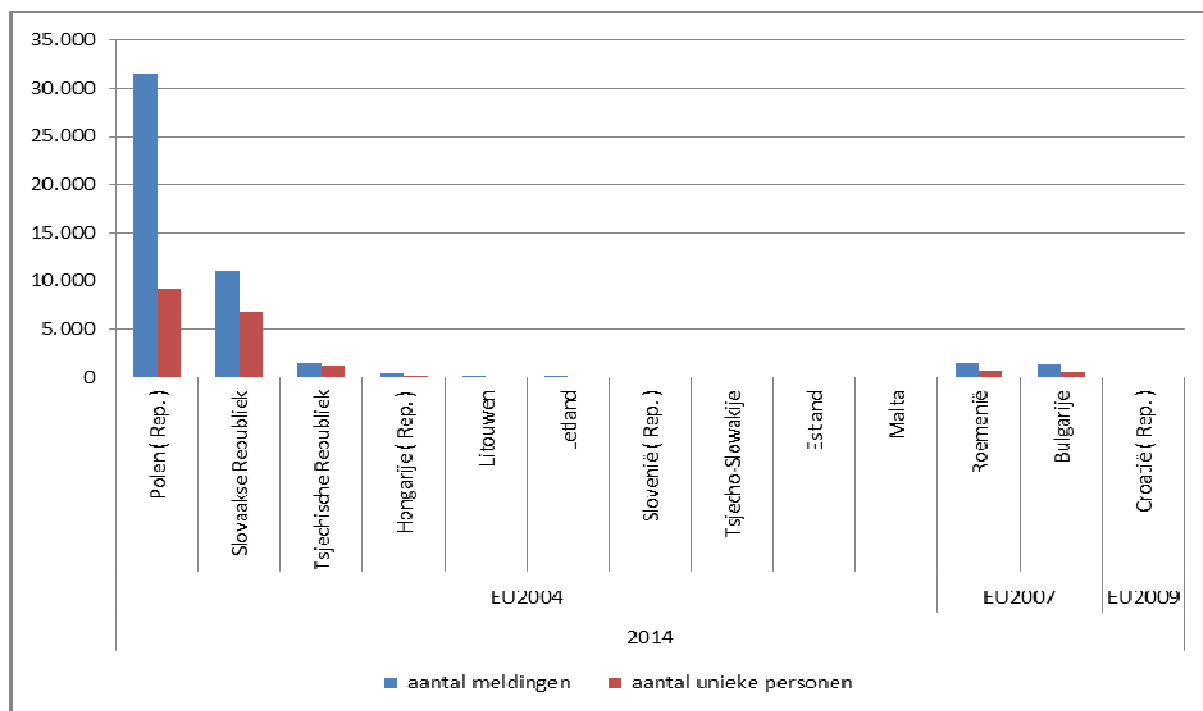
(14.677 meldingen en 7.053 unieke personen) het meest voorkomend in de Limosa-database.

Grafiek 15. Aantal Limosa-registraties voor zelfstandigen naar nationaliteit – oude lidstaten, België 2014



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal (op basis van Limosa-gegevens RSZ)

Grafiek 16. Aantal Limosa-registraties voor zelfstandigen naar nationaliteit – nieuwe lidstaten, België 2014



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal (op basis van Limosa-gegevens RSZ)

4.1.4 Limosa versus A1-verklaringen

Het aantal inkomende A1-verklaringen (30.950 in 2014) dat ons land jaarlijks ontvangt naar aanleiding van de detachering van zelfstandige activiteit, staat in schril contrast met het aantal Limosa-meldingen (70.661 in 2014) voor die groep.

Hierbij dient opgemerkt dat de Limosagegevens niet uitsluitend cijfers omvatten met betrekking tot de detacheringen die plaatsvinden vanuit een andere Europese lidstaat. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, worden ook detachering van buiten de EU wordt in Limosa geregistreerd (1.796 registraties in 2014).

Verder moet ook worden opgemerkt dat het verschil tussen het aantal A1-verklaring en het aantal unieke personen (30.553) in de Limosa gegevensbank veel minder uitgesproken is.

5 Administratieve verwerking en controle van inkomende A1-attesten door het RSVZ

De dienst Internationaal van het RSVZ is in ons land het verbindingsorgaan voor de vaststelling van de toepasselijke sociale zekerheidswetgeving in het geval van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit. Naast het nagaan welke wetgeving in het kader van de Europese verordeningen (en de bilaterale overeenkomsten) van toepassing is en de opsporing van zelfstandigen die actief zijn in België maar woonachtig in het buitenland, staat de dienst Internationaal van het RSVZ in voor het beheer en de behandeling van de A1-formulieren (afgifte en ontvangst) in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit⁷⁷.

5.1 De fraudecel binnen de dienst Internationaal

De verwerking van inkomende A1-attesten voor grensoverschrijdende zelfstandige dienstverlening behoort tot een van de kernopdrachten van de dienst Internationaal. Tot voor kort werden deze attesten door de betrokken dienst louter gearhiveerd. De verklaringen A1, voor detachering (type 3.3) werden overgemaakt aan de SMALS voor archivering in de databank DOLSIS⁷⁸. De verklaringen A1 type 3.4 (zelfstandige activiteit in meerdere lidstaten) en type 3.8 (zelfstandige activiteit en activiteit in loondienst in meerdere lidstaten) werden ondergebracht in het elektronisch dossierbeheer van de dienst 'Onderwerping' van het RSVZ.

Sinds januari 2013 is er binnen de dienst Internationaal een fraudecel operationeel die belast is met het opsporen van onregelmatigheden in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit (inkomend). Sinds 2015 wordt een deel van de inkomende A1-attesten

⁷⁷ Voor de afgifte van de A1-formulieren in toepassing van het uitzonderingsartikel (artikel 16 van de Verordening (EG) nr. 883/04) is de DG Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid bevoegd.

⁷⁸ Dolsis (gezamenlijk initiatief van de RSZ en de KSZ) is een elektronische toepassing die overheidsinstellingen van alle niveaus een veilige, directe toegang geeft tot de gegevens van de RSZ. De toepassing moet bijdragen tot een betere preventie en detectie van fraude, voor een verhoogde efficiëntie van de diensten en een administratieve vereenvoudiging.

systematisch gescreend op fraudegevoeligheid. Met name controleert men sedert april 2015⁷⁹:

- i) elk A1-attest van het type 3.3⁸⁰ en;
- ii) elk A1-attest van het type 3.4 dat betrekking heeft op een Poolse zelfstandige die dubbel gedomicilieerd is (zowel in Polen als in België) én over een Belgische INSZ-nummer beschikt⁸¹,

op mogelijke fraude.

De fraudecel gaat na in welke mate de inkomende A1-verklaringen correct en volledig werden ingevuld. Bij onvolledigheid of twijfel over de juistheid van de verstrekte informatie, vraagt de Fraudecel bijkomende informatie op in de lidstaat van herkomst van de betrokkene (meestal bij het orgaan dat de A1-verklaring uitreikte).

Ontvangt de fraudecel een bevredigend antwoord, dan wordt ofwel overgegaan tot het afsluiten van het dossier, ofwel de intrekking van de A1-verklaring gevraagd aan het bevoegde orgaan van de lidstaat van herkomst.

Ontvangt de fraudecel geen of een onbevredigend antwoord, dan wordt het dossier ingebracht in de applicatie OSIRIS⁸² en overgemaakt aan de DGSTRAT van de FOD Sociale Zekerheid voor opstart van Fase 2 (in maart 2016 ging het om 90 dossiers m.b.t. zelfstandigen).

De dienst Internationaal heeft positieve ervaringen met deze procedure. De overdracht naar fase 2 levert in toenemende mate resultaat op. Een heel aantal A1-verklaringen wordt immers ingetrokken na doorverwijzing naar fase 2.

De dienst internationaal tracht sinds januari 2016 nog meer grip te krijgen op de problematiek door veel meer gegevens te registreren in een centraal databestand. In de nieuwe procedure worden niet alleen de naam, het land van herkomst en de categorie van de betrokkenen geregistreerd maar voor zover mogelijk, ook het adres, de gezinssamenstelling en de periode(s) van detachering. De dienst gaat ook na of de betrokkenen werden opgenomen in het ARZA⁸³. De nieuwe procedure laat toe om meer zicht te krijgen op het profiel van de buitenlandse zelfstandigen die hier activiteiten verrichten in het kader van grensoverschrijdende tewerkstelling. Buitenlandse zelfstandigen met een A1-verklaring type 3.3 en type 3.4 mogen geen hoofdverblijfplaats in België bezitten. Wanneer uit de gegevens blijkt dat deze individuen toch een hoofdverblijfplaats hebben in ons land, wordt hun dossier automatisch overgemaakt aan de fraudecel. Met deze bijkomende elementen kunnen dossiers ook veel vlugger worden overgemaakt voor behandeling in fase 2.

⁷⁹Tot maart 2015 hield de fraudecel (1 VTE) zich enkel bezig met fraudeonderzoeken naar aanleiding van SIOD-verslagen.

⁸⁰ Dit gebeurt door 1 VTE

⁸¹ Dit gebeurt door 1 VTE

⁸² De RSZ is niet betrokken bij OSIRIS, aangezien zij hieromtrent over een eigen procedure beschikt.

⁸³ Centraal repertorium RSVZ

5.2 Moeilijkheden waarmee de fraudecel geconfronteerd wordt

5.2.1 De A1-verklaring als vertrekpunt voor fraude-onderzoek

De inkomende A1-verklaringen vormen het uitgangspunt voor het fraudeonderzoek van de fraudecel van het RSVZ. Hoger werd reeds gewezen op de vaststelling dat er een grote discrepantie bestaat tussen het aantal inkomende A1-verklaringen en het aantal meldingen in Limosa. Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal inkomende A1-verklaringen in vergelijking met het aantal Limosa-registraties voor de sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten. Tabel 1 bevestigt dat het aantal A1-formulieren slechts een partieel zicht geeft op de grensoverschrijdende tewerkstelling in België en de mogelijke fraude die in dit kader plaatsvindt.

Bovendien stelt de Fraudecel vast dat het zo goed als geen kopieën ontvangt van A1-verklaringen die in Roemenië en Bulgarije werden uitgereikt (of zouden moeten zijn uitgereikt). Uit contacten van de dienst Internationaal met het Roemense verbindingsorgaan blijkt dat in Roemenië weinig tot geen aanvragen voor uitgaande A1-verklaringen worden ingediend door Roemeense zelfstandigen. Het vermoeden leeft dat de betrokken zelfstandigen liever over de sociale zekerheidswetgeving van het bestemmingsland wensen te ressorteren. Het gebrek aan verklaringen uit deze landen wordt door de fraudecel als een groot obstakel ervaren voor de controle van gedetacheerde zelfstandige activiteit uit deze landen.

Tabel 1. Aantal inkomende A1-verklaringen en aantal Limosa-registraties voor zelfstandige activiteit voor de sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten

	2010	2011	2012	2013	2014
Polen					
A1	1.615	2.602	4.073	8.710	7.198
Limosa					
Melding	12.642	18.314	24.749	23.417	31.516
Persoon	3.473	4.961	6.789	7.815	9.173
Nederland					
A1	1.184	1.127	1.510	6.111	3.984
Limosa					
Melding	5.298	7.612	11.267	11.129	14.677
Persoon	3.052	4.087	5.813	6140	7.053
Slovakije					
A1	461	1.078	894	1.611	968
Limosa					
Melding	2.619	4.628	8.059	9.294	11.058
Persoon	1.112	1.773	2.474	2.814	6.776

Bron: RSVZ – Dienst Internationaal en op basis van Limosa-gegevens (RSZ)

Tabel 2. Aantal inkomende A1-verklaringen en aantal Limosa-registraties voor zelfstandige activiteit, Bulgarije en Roemenië

	2010	2011	2012	2013	2014
Bulgarije					
A1	11	2	7	22	13
Limosa					
Melding	2.225	9.353	1.928	1.165	441
Persoon	446	879	987	653	248
Roemenië					
A1	1	0	0	6	0
Limosa					
Melding	522	948	1.945	1.505	1.418
Persoon	371	617	663	891	706

Bron : RSVZ – Dienst Internationaal (op basis van Limosa-gegevens RSZ)

5.2.2 Beperkte personeelsinzet

De Fraudecel tracht zo degelijk en efficiënt mogelijk te werk te gaan, rekening houdend met de beperkte middelen waarover de dienst beschikt.

Momenteel bestaat de Fraudecel slechts uit 3 VTE's. Als gevolg hiervan worden vandaag enkel de A1-verklaringen, type 3.3 onderzocht alsook de meest fraudegevoelige dossiers van het type 3.4 (cf. supra). Het beperkte personeelsbestand liet tot op heden immers niet toe om alle inkomende A1-verklaringen te onderzoeken. Om het enorme aantal dossiers te kunnen onderzoeken, zou het Fraudeteam idealiter uit minstens 5 of 6 VTE's bestaan. Er wordt op korte termijn een uitbreiding van de fraudecel voorzien met 8 VTE's

5.2.3 Kwaliteit en mate van Internationale informatieverstrekking en -doorstroming inzake grensoverschrijdende tewerkstelling

Het fraude-onderzoek wordt verder ook bemoeilijkt door gebrekkige informatieverstrekking en –doorstroming vanuit de herkomstlanden.

Ten eerste wordt de controle en behandeling van A1-verklaringen soms bemoeilijkt door de documenten van bedenkelijke kwaliteit (de informatie is dan slechts gedeeltelijk of niet correct ingevuld). Bovendien is het niet altijd evident om de authenticiteit van de documenten na te gaan.

Ten tweede ontvangt de fraudecel vaak geen of een onvolledig antwoord wanneer bepaalde informatie wordt geverifieerd bij de verbindingsorganen in de landen van herkomst of wordt zeer lang gewacht met het overmaken van de gevraagde informatie. Deze problemen komen in het bijzonder tot uiting bij de controle van Poolse A1-verklaringen. Zo zijn Poolse A1-verklaringen van het type 3.3 vaak op een zodanige wijze ingevuld dat een controle van de detachingsvoorwaarden moeilijk is. Deze verklaringen vermelden doorgaans enkel de naam van de zelfstandige maar niet de aard van de activiteit in Polen. Nochtans is deze informatie belangrijk omdat een van de detachingsvoorwaarden erin bestaat dat de aard van de uitgeoefende activiteit in de in de ontvangende staat dezelfde is als deze die werd uitgeoefend in de detacherende lidstaat (cf. supra). Bovendien wil het Poolse verbindingsorgaan meestal enkel antwoorden op de vragen van de fraudecel indien bij de

aanvraag tot bijkomende informatie zowel het Pesel-⁸⁴ als het REGON⁸⁵- en het NIP-nummer⁸⁶ van de betrokkene wordt vermeld. Deze informatie wordt niet steeds (standaard) vermeld op de A1-verklaring⁸⁷. Ten derde benut het Poolse verbindingsorgaan doorgaans de volledige de antwoordtermijn van 90 dagen vooraleer op een informatievraag te antwoorden, en vraagt het kort voor het verstrijken van deze termijn vaak een verlenging met nog eens 90 dagen aan. Tot slot stellen zich in het geval van Poolse A1-verklaringen vaak problemen als gevolg van een dubbele domicilie. De gedetacheerde is dan zowel in Polen als in België ingeschreven in het bevolkingsregister. Dit veroorzaakt problemen bij het bepalen van het woonland alsook bij het onderzoek van de 25%-regel (cf. supra). Knelpunten in het reglementaire kader

5.2.4 Invordering van achterstallige sociale bijdragen in het buitenland

Wanneer in geval van grensoverschrijdende activiteit geoordeeld wordt dat er onderwerping is aan de Belgische sociale zekerheid, dan is het vandaag zeer moeilijk tot onmogelijk om achterstallige sociale bijdragen in te vorderen in het buitenland. Dit is volgende de fraudecel een enorm hiaat, dat fraude in de hand werkt. Overigens is dit geen probleem dat zich uitsluitend stelt in de zelfstandigenregeling. Ook de RSZ wordt met vergelijkbare problemen geconfronteerd⁸⁸.

5.2.5 Intrekken van de A1 verklaring

Zoals hoger werd aangegeven, volstaat een ontbrekende A1-verklaring niet om een detachering als ongeldig te verklaren. Bovendien moeten Belgische administraties rekening houden met het formulier zolang dat niet wordt ingetrokken of ongeldig wordt verklaard door de uitreikende lidstaat.

Er dient opgemerkt dat de bevoegde diensten recent enige verbetering vaststellen. Met name het Poolse verbindingsorgaan lijkt steeds vaker over te gaan tot de intrekking van bedenkelijke A1-verklaringen. Dit is met name zo wanneer dossiers werden overgemaakt voor behandeling in fase 2 van de controleprocedure .

6 Obstakels bij de opsporing en bestrijding van misbruik in het kader van grensoverschrijdende tewerkstelling : een EU-wijd probleem

Het RSVZ ondervindt niet als enige verbindingsorgaan moeilijkheden bij de opsporing en bestrijding van misbruik in het kader van grensoverschrijdende tewerkstelling. Meerdere lidstaten ervaren vergelijkbare obstakels. Een aantal ervan zijn het gevolg van de wijze waarop de Europese coördinatieregels en –procedures zijn opgevat of worden toegepast.

⁸⁴ uniek persoonsgebonden nummer vergelijkbaar met het Belgische rijksregisternummer

⁸⁵ nummer in de centrale lijst van economische activiteiten

⁸⁶ BTW-nummer

⁸⁷ INT heeft nu een manier gevonden om deze nummers op voorhand te achterhalen via een raadpleging van een gespecialiseerde Poolse website.

⁸⁸ Zie REKENHOF, 2013, p. 168

Zo stelt een eerste probleem zich bij de beoordeling van de detachingsvoorwaarden: i) gaat het wel degelijk om detachering van zelfstandige activiteit en ii) is voldaan aan de detachingsvoorwaarden die ter zake gelden? De Europese richtlijnen inzake grensoverschrijdende tewerkstelling omvatten geen echte definitie van zelfstandige arbeid⁸⁹ en de detachingsvoorwaarden worden eerder in algemene bewoordingen omschreven⁹⁰. De nationale administraties hebben hierdoor enige interpretatieruimte bij de beoordeling van de aard van de activiteit en van de detachingsvoorwaarden waardoor de beoordeling in de verschillende lidstaten niet per definitie op eenzelfde wijze gebeurt.

In dit kader wordt door sommigen⁹¹ ook opgemerkt dat een bijkomend probleem gelegen is in het feit dat i) de invulling van het begrip 'zelfstandige' sterk uiteenloopt in de verschillende nationale lidstaten⁹² en ii) het in bepaalde landen zeer gemakkelijk is om zich als zelfstandige te registreren⁹³ en dus toegang te verwerven tot het sociaal zekerheidsstelsel voor zelfstandigen.

Een tweede probleem stelt zich bij de administratieve behandeling, opvolging en controle van dossiers. Zo is het verbindingsorgaan van het gastland voor informatie in belangrijke mate afhankelijk van medewerking van de verbindingsorganen in de uitzendende landen of van de buitenlandse werkkrachten. Die gegevensuitwisseling blijkt echter niet altijd even vlot te verlopen en blijft daardoor vaak beperkt (cf. supra). Wanneer lidstaten bovendien initiatieven wensen te nemen voor bijkomende gegevensverzameling dan moeten zij ervoor zorgen (aantonen) dat deze 'necessary, appropriate and proportionate' zijn (cf. problematiek Limosa).

Een derde probleem stelt zich tot slot op het vlak van sanctionering. Inbreuken op de voorwaarden inzake grensoverschrijdende tewerkstelling blijken moeilijk te sanctioneren door het gastland. Omdat de grensoverschrijdende tewerkstelling geldig blijft zolang het uitzendende land de A1-verklaring niet intrekt, is het gastland in geval van een vermoeden van fraude in grote mate afhankelijk van het uitzendende land voor de ongeldigheidsverklaring van het A1-attest. Hoewel er de dialoog- en bemiddelingsprocedure is voorzien voor de gevallen waarin geen overeenstemming kan gevonden worden over de geldigheid van een A1-verklaring, blijkt die mogelijkheid in praktijk zo goed als dode letter te zijn (aantal gevallen opzoeken).

⁸⁹ Er wordt gebruik gemaakt van het begrip 'worker'. Dat is omschreven op een zodanige manier dat zelfstandige arbeid ervan uitgesloten is

⁹⁰ MASLAUSKAITE, 2014; FLOREN, 2013, p.65

⁹¹ JORENS & VAN OVERMEIREN, 2009

⁹² JORENS (2009) wijst in dit verband op het verschil in benaderingswijze tussen het arbeidsrecht en het sociaal zekerheidsrecht voor wat betreft de kwalificatie van de arbeid. Artikel 2, paragraaf 2, van de detachingsrichtlijn zou aangeven dat het aan het gastland is om te beoordelen of iemand werknemer of zelfstandige is (en dit op unilaterale wijze). De bevoegde organen van het gastland kunnen dus hun eigen regelgeving toepassen en overgaan tot een herkwalificatie van de aard van de arbeid. Dergelijke optie bestaat niet in het kader van de Verordening 883/2004.

⁹³ Dit blijkt met name zo te zijn in Polen. Er wordt dan ook algemeen aangenomen dat van de gemakkelijke mogelijkheid om zich als zelfstandige te vestigen, gebruik is gemaakt om de overgangsmogelijkheden met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers te omzeilen (JORENS & VAN OVERMEIREN, N).

7 Aanbevelingen van het Comité

7.1 Nationaal niveau

7.1.1 Fraude-onderzoek door het RSVZ

Het Comité meent dat een doeltreffend antifraudebeleid de inzet van voldoende middelen en personeel vereist. In het verleden moesten de dienst Internationaal van het RSVZ en de bijhorende fraudecel het stellen met een zeer beperkte personeelsbezetting. Het Comité stelt met tevredenheid vast dat met de geplande aanwerving van 8 VTE's, een duidelijke inhaaloperatie is ingezet (cf. 6.1.2, B).

Het Comité stelt verder ook vast dat de betrokken diensten systematisch werken aan een verbetering en verfijning van de controleprocedures. Samen met de geplande personeelsuitbreiding moet dit er in de nabije toekomst toe leiden dat detacheringsfraude door buitenlandse zelfstandigen nog beter en sneller kan worden gedetecteerd. Het Comité zal de resultaten ter zake nauwgezet opvolgen via periodieke bijeenkomsten van zijn werkgroep sociale fraude.

Tot slot geeft de dienst Internationaal van het RSVZ aan een goede samenwerking te ervaren met de dienst Internationaal van het RSZ. Het Comité acht het niettemin nuttig te bekijken of en hoe dit samenwerkingsverband in de toekomst nog kan worden versterkt. Het hoopt in elk geval dat de goede samenwerking en informatie-uitwisseling in de toekomst kan worden gecontinueerd.

7.1.2 Invordering bijdragen

Idealiter zou er op Europees niveau werk gemaakt worden van de mogelijkheid tot grensoverschrijdende invordering van achterstallige sociale bijdragen. Een van de mogelijke oplossingen zou erin kunnen bestaan om gebruik te maken van de kanalen die de fiscus vandaag reeds aanwendt voor de invordering van achterstallige belastingen in andere Europese lidstaten. Immers, in 10 Europese landen worden de inkomstenbelasting en de sociale bijdragen door één en hetzelfde orgaan geïnd. Voor zelfstandigen afkomstig uit deze lidstaten, zouden via dezelfde weg eventuele achterstallige sociale bijdragen grensoverschrijdend kunnen worden teruggevorderd. Daarnaast en in afwachting van een Europese oplossing zou België via bilaterale akkoorden de grensoverschrijdende invordering van achterstallige sociale bijdragen kunnen proberen bevorderen. Dit houdt wel een zeker mate van wederkerigheid in.

Een ander aandachtspunt in dit verband betreft het feit dat soms dergelijke internationale akkoorden worden afgesloten (bv. door de FOD Sociale Zekerheid) die ook betrekking hebben op de zelfstandigen zonder dat de beleidsactoren onder wiens die bevoegd de zelfstandigen vallen (inz. de minister voor zelfstandigen en het RSVZ) hier vooraf over werden geconsulteerd of de hoogte gebracht. Dergelijke situaties zijn niet wenselijk en moeten in de toekomst absoluut worden vermeden.

7.1.3 Andere

Het lijkt het Comité nuttig om na te gaan in welke mate er kan geleerd worden van van de arbeidsrechtelijke aanpak voor schijnzelfstandigen die met een A1 attest in België werken. Het A1 attest kan moeilijk of pas na een moeizaam proces opzij gezet worden, maar op arbeidsrechtelijk vlak zouden er de laatste tijd enkele arresten zijn gevelde dat de betrokkenen arbeidsrechtelijk gezien wel als werknemer kunnen worden beschouwd (dus voor loon en arbeidsvoorwaarden).

7.2 Europees niveau: verplichte gegevensuitwisseling en informatiedoorstroming

Idealiter zou er een Europese richtlijn of verplichting gelden voor uitzendende landen om

- i. een A1-attest op te maken wanneer hun onderdanen onder de voorwaarden van zo'n attest vallen en om vervolgens,
- i) deze attesten aan de betrokken werklanden te bezorgen zodat deze weten wie op hun grondgebied actief is.

Het Comité is van oordeel dat de strijd tegen detachingsfraude daarenboven gebaat is met een systeem :

- i) waarbij alle lidstaten verplicht worden om bepaalde basisgegevens bij te houden m.b.t. de activiteiten van hun werknemers en zelfstandigen en,
- ii) waarbij deze gegevens worden ontsloten van zodra een A1 attest wordt opgesteld en
- iii) waarbij het werkland de geregistreerde gegevens autonoom kan raadplegen om na te gaan of aan de voorwaarden van een detachering is voldaan.

Het Comité is er voorstander van om bij dergelijk systeem te voorzien in velden of modules die verplicht moeten worden ingevuld. Het Comité gelooft dat dit de efficiëntie en effectiviteit van dergelijk systeem ten goede zou komen⁹⁴.

In dergelijk systeem zou men sociale zekerheidsorganen ook de mogelijkheid kunnen geven om een A1-attesten terzijde te schuiven op basis van een aantal objectieve elementen / indicaties / criteria die Europees worden vastgelegd (bv. op basis van informatie verzameld via verplichte velden)⁹⁵.

Verder pleit het Comité ook nog voor een aanpassing van enkele termijnen. Ten eerste is het voorstander van een verkorting van de geldende termijnen voor de dialoog en bemiddelingsprocedure (vb. van 10 dagen naar 5 dagen; van 3 maanden naar 1 maand (met verlengingsmogelijkheid op basis van objectieve criteria); van 6 maanden naar 2 maanden). Wanneer men de huidige procedure volledig volgens de geldende termijnen moet doorlopen, is de detachering meestal al afgelopen en/of is al veel kwaad geschied.

⁹⁴ Het Comité merkt op dat momenteel in de Benelux geëxperimenteerd wordt met een uniforme vragenlijst.

⁹⁵ Dit kan gecombineerd worden met een beroepsmogelijkheid op nationaal en Europees niveau.

Ten tweede is het volgens het Comité aangewezen om de verplichte periode waarin men voorafgaandelijk aan de detachering heeft gewerkt als zelfstandige heeft gewerkt, uit te breiden. Het Comité acht de actuele termijn van 2 maanden te kort.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op ...
2016:



Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris



Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter

Referenties

ALGEMEEN BEHEERSCOMITÉ VOOR HET SOCIAL STATUUT DER ZELFSTANDIGEN (2016). *Limosa* (Advies 2016/01).

Besluit van de Administratieve Commissie nr. A1, 12 juni 2009 betreffende de instelling van een dialoog- en bemiddelingsprocedure met betrekking tot de geldigheid van documenten, het bepalen van de toepasselijke wetgeving en het verlenen van prestaties uit hoofde van Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad, *PB C 106* van 24.04.2010, 1

Besluit van de Administratieve commissie nr. A2, 12 juni 2009 betreffende de interpretatie van artikel 12 van Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad inzake de wetgeving die van toepassing is op gedetacheerde werknemers en zelfstandigen die tijdelijk buiten de bevoegde lidstaat werken.

Besluit van de Administratieve Commissie nr. E4, 13 maart 2014 betreffende de overgangstermijn zoals gedefinieerd in artikel 95 van Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad.

DE PAUW, B. (2009). Op zoek naar de grenzen van de rechtskracht van het E101-formulier: loyale samenwerking of wurggreep. In Y. JORENS (Red.) *Handboek Europese detachering en vrij verkeer van diensten*, Brugge : die keure.

DERIDDER, K., DE PAUW, B. & VAN BRAEKEL, B. (2007). Het Limosa-project: grensoverschrijdende tewerkstelling vanuit vogelperspectief, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1, 109-155

DREESEN, A (2013), Strijd tegen detacheringsfraude: heiligt het doel de middelen?, *Or.* 2013/10, 240.

EUROPEAN COMMISSION (2012), Administrative data collection on A1 portable documents issued in 2010 and 2011.

FLOREN B. (2013). *Fake Self-employment in the European Union. A comparison between the Netherlands and the United Kingdom*, Thesis Tilburg University, p.65

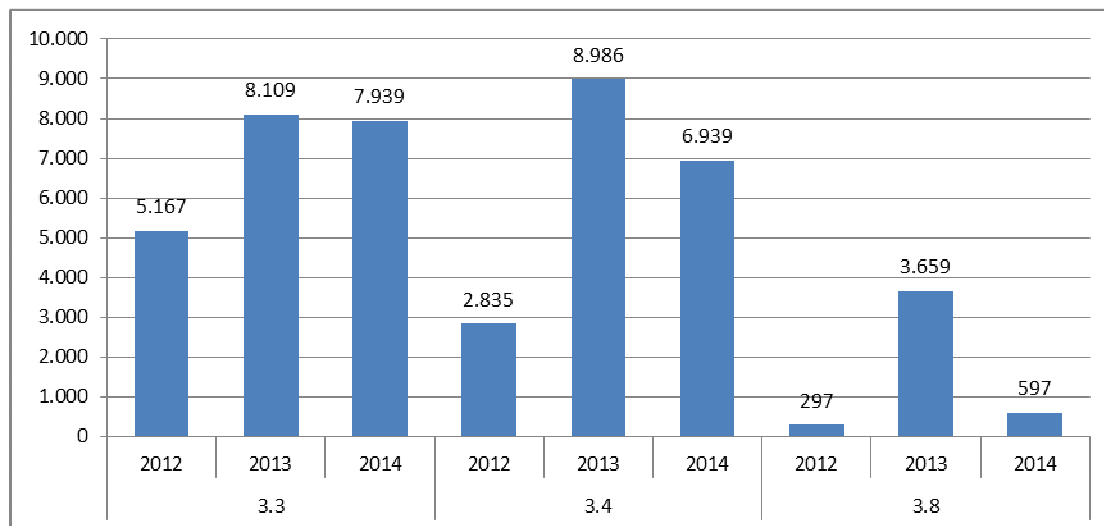
JORENS, Y. (2009). *Handboek Europese detachering en vrij verkeer van diensten*, Brugge : Die Keure, 20

JORENS, Y., VAN OVERMEIREN, (N.). *Voorstellen voor een beter evenwicht tussen grensoverschrijdende tewerkstelling en sociale bescherming (Basisrapport in het kader van het Project PODW "Grensoverschrijdende Tewerkstelling in België" i.o.v. de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg)*, Vakgroep Sociaal Recht, Universiteit Gent

- KEUNEN, F.W.M. (2001). *Schets van het Europees socialezekerheidsrecht, Europese coördinatie-regels inzake sociale zekerheid*, Lelystad : Koninklijke Vermande.
- MASLAUSKAITE, K. (2014). *Posted workers in the EU: state of play and regulatory evolution. Policy Paper 107*. Paris : Notre Europe-Jacques Delors Institute.
- PACOLET, J., DE WISPELAERE, F. (2014). *Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, December 2014, 40 p.
- REKENHOF (2013). Boek over de Sociale Zekerheid,
- Verordening (EG) Nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, PB L 166
- Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, PB 2009, L 284
- VERSCHUEREN, H. (2006), Sociale zekerheid en detachering binnen de Europese Unie. De Zaak Herbosch Keure : een gemiste kans in de strijd tegen grensoverschrijdende sociale dumping en sociale fraude, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 3, 403-448
- VERSCHUEREN, H. (2015). Controle op buitenlandse detacheringen: recente Europese en Belgische initiatieven (pp. 171-208). In G. VAN LIMBERGHEN (Red.), *Misbruik- en fraudebestrijding in het sociaal recht*, Antwerpen: Intersentia.

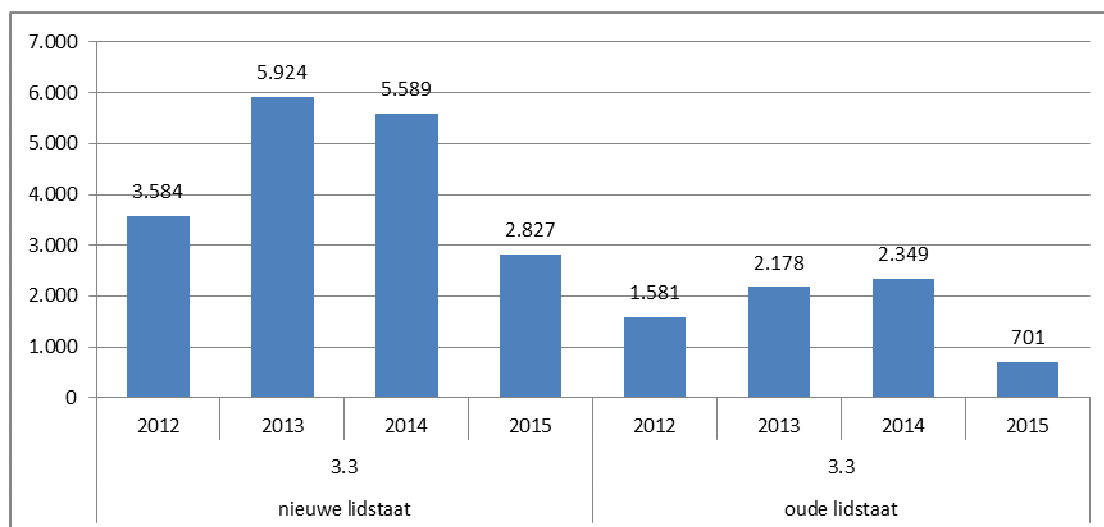
Annex

Grafiek 17. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar type, 2012 - 2014



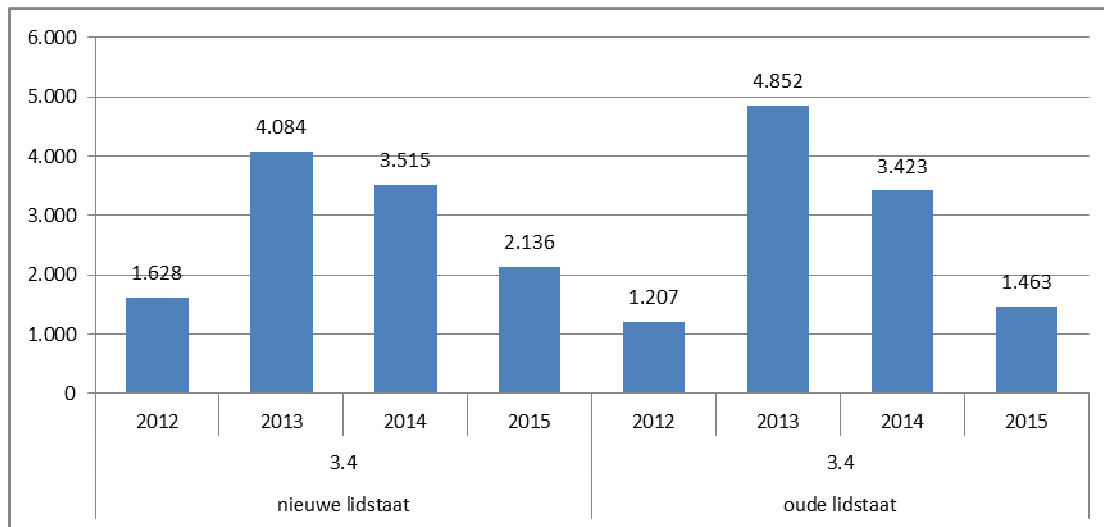
Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

Grafiek 18. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen type 3.3 (detachering) in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar herkomst, 2012 - 2015



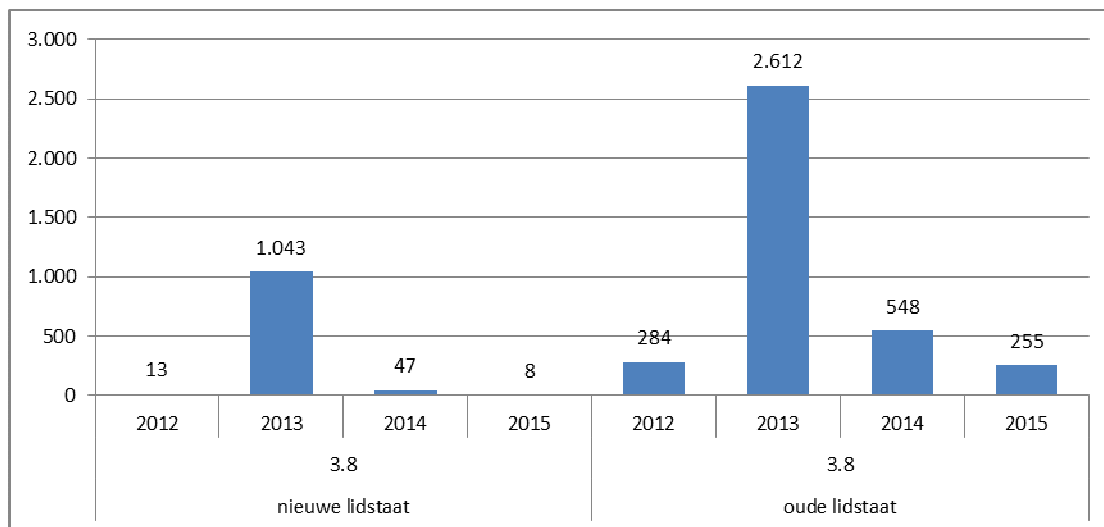
Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

Grafiek 19. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen type 3.4 in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar herkomst, 2012 - 2015



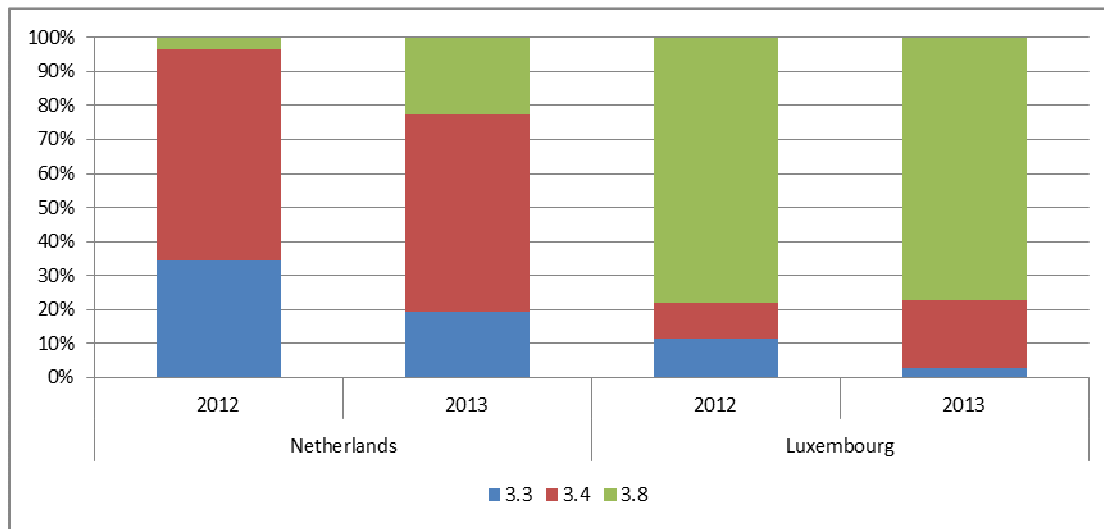
Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

Grafiek 20. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen type 3.8 in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar herkomst, 2012 - 2015



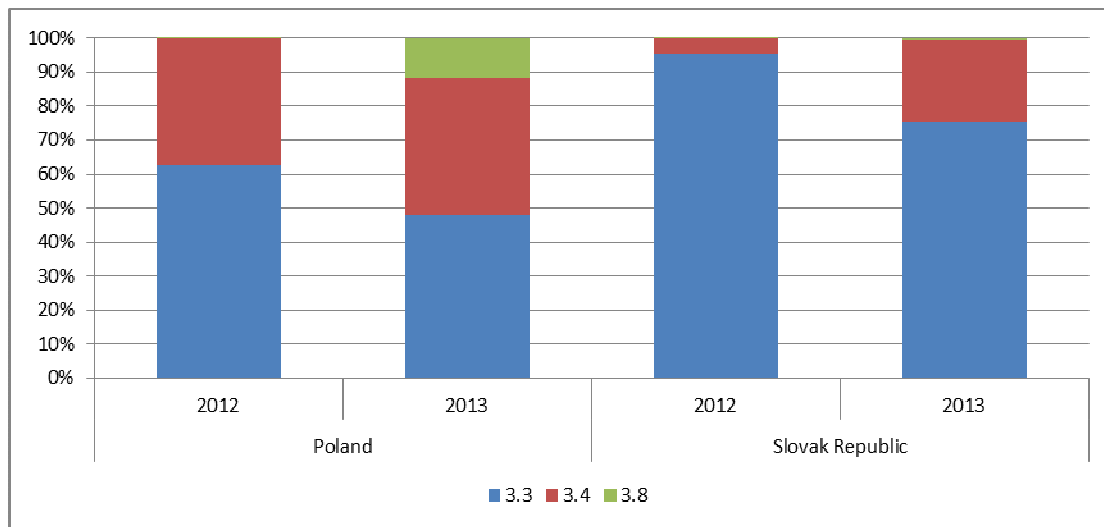
Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

Grafiek 21. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar herkomst, 2012 - 2013



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal

Grafiek 22. Evolutie van het aantal inkomende A1-verklaringen in het kader van grensoverschrijdende zelfstandige activiteit in België naar herkomst, 2012 - 2015



Bron : RSVZ – Dienst Internationaal