

ADVIES Nr. 2.056

Zitting van dinsdag 24 oktober 2017

Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 19, § 2 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders – Kilometervergoeding toegekend voor verplaatsingen per fiets – Vrijstelling van sociale bijdragen in het kader van woon-werkverkeer

x x x

ADVIES Nr. 2.056

Onderwerp: Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 19, § 2 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders – Kilometervergoeding toegekend voor verplaatsingen per fiets – Vrijstelling van sociale bijdragen in het kader van woon-werkverkeer

Bij brief van 7 juni 2017 heeft mevrouw M. DE BLOCK, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de Nationale Arbeidsraad gevraagd zich te buigen over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 19, § 2 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

Het onderzoek van dit ontwerp van koninklijk besluit werd toevertrouwd aan de commissie Sociale Zekerheid, die daarbij kon rekenen op de bereidwillige medewerking van de RSZ en de Beleidscel van de minister van Sociale Zaken.

Op verslag van die commissie, heeft de Raad op 24 oktober 2017 navolgend advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Bij brief van 7 juni 2017 heeft mevrouw M. DE BLOCK, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de Nationale Arbeidsraad gevraagd zich te buigen over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 19, § 2 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

De adviesaanvraag vermeldt dat voornoemd ontwerp van koninklijk besluit tot doel heeft de regelgeving aan te passen aan de veranderende mobiliteitsvisie op het woon-werkverkeer ingevolge de recente technologische evolutie van fietsen. Daarnaast wenst de minister met het ontwerp milieuvriendelijke vervoersmiddelen voor woon-werkverkeer te stimuleren om zo een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen, in het bijzonder een verbetering van de luchtkwaliteit, en bijgevolg de volksgezondheid.

Aangezien het huidige artikel 19, § 2, 16° van het koninklijk besluit van 28 november 1969, dat de kilometervergoeding voor woon-werkverkeer per fiets vrijstelt van bijdragen, het begrip fiets niet definieert of omschrijft, en gelet op de kwalificatie in de verkeersreglementering van snelle elektrische fietsen als bromfietsen categorie B, is het voor de RSZ echter niet altijd duidelijk of een fietsvergoeding voor verplaatsingen met een snelle elektrische fiets of speed pedelecs al dan niet beschouwd moet worden als aan bijdragen onderworpen loon. Voorzichtigheidshalve staat de RSZ alleen een vrijstelling van bijdragen toe op een fietsvergoeding voor fietsen zonder trapondersteuning en voor elektrische fietsen waarbij de trapondersteuning beperkt is tot 25 km/uur.

Gelet op de verschillende finaliteit van de verkeersreglementering en in het verlengde van de recent goedgekeurde fiscale regeling voor snelle elektrische fietsen en speed pedelecs, voorziet het ontwerp van koninklijk besluit derhalve in twee aanpassingen aan artikel 19, § 2 van het voornoemd koninklijk besluit van 28 november 1969:

- De notie “fiets” zoals bedoeld in punt 16° krijgt dezelfde ruime definitie als in de fiscale wetgeving;

- Er wordt een punt 22° toegevoegd dat voorziet in een nieuwe uitsluiting van het aan sociale bijdragen onderworpen loon voor het voordeel dat voortvloeit uit de terbeschikkingstelling van een fiets en de toebehoren, met inbegrip van de onderhouds- en stallingskosten, die wordt gebruikt voor het woon-werkverkeer.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. De Raad heeft het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit met bijzondere aandacht onderzocht

Uit de toelichting van de vertegenwoordiger van de Beleidscel van de minister van Sociale Zaken is gebleken dat het voorgelegde ontwerp van koninklijk de vrijstelling van sociale bijdragen wil afstemmen op de recent goedgekeurde fiscale vrijstelling voor de fietsvergoeding en het ter beschikking stellen van snelle elektrische fietsen. Meer bepaald werd door de wet van 30 september 2017 houdende diverse fiscale bepalingen vanaf het inkomstenjaar 2017 voorzien dat:

- De fiscale vrijstelling van de fietsvergoeding van 0,23 euro/km (bedrag 2017) voor het woon-werkverkeer uitgebreid wordt naar alle elektrische fietsen, ongeacht het type en inclusief de speed pedelecs;
- De werknemer voortaan geen belasting (voordeel van alle aard) moet betalen op de terbeschikkingstelling door de werkgever van een elektrische fiets of speed pedelec, op voorwaarde dat hij die daadwerkelijk gebruikt voor het woon-werkverkeer.
- Werkgevers snelle e-bikes ter beschikking stellen die voor 120% kunnen aftrekken in de vennootschapsbelasting.

Over het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit dat vanaf 1 januari 2018 een gelijkaardige vrijstelling van sociale bijdragen voor snelle e-bikes voorziet, kon in de schoot van de Raad echter geen overeenstemming worden bereikt.

- B. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen kunnen het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit volledig onderschrijven, omdat zij menen dat een fiscale en sociale harmonisering van de vrijstelling voor de fietsvergoeding van snelle elektrische fietsen, zonder bijkomende administratieve verplichtingen voor werkgevers, de manier is om duurzaam woon-wegverkeer daadwerkelijk te gaan aanmoedigen.

Net omwille van zijn eenvoud, zal voornoemde maatregel meer werkgevers kunnen overtuigen hun werknemers aan te moedigen met de fiets naar het werk te komen en op die manier bij te dragen aan de mobiliteitsproblematiek, het leefmilieu en de gezondheid en het welbevinden van hun werknemers. De maatregel moet volgens hen dan ook ruimer gezien worden dan een loutere terugbetaling van de kosten verbonden aan het woon-en werkverkeer per fiets, maar worden beschouwd als een extra stimulans voor het gebruik van de fiets als verplaatsingsmiddel. Tevens wijzen zij erop dat die terugbetaling geen verplichting is voor de werkgever en dat deze laatste de vergoeding niet zal toekennen wanneer de fiets niet gebruikt wordt voor het woon-werkverkeer in het kader van deze doelstellingen.

Vanuit dezelfde optiek van vereenvoudiging, pleiten die leden er enkel voor dat de datum van inwerkingtreding van de sociale vrijstelling in het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit zou worden afgestemd op die van de fiscale regeling, dus met een retroactieve toepassing op 1 januari 2017.

- C. De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen kunnen de algemene doelstelling van het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voor een duurzaam woon-werkverkeer wel onderschrijven. Echter vergt dit een globaal voorafgaand debat en een globale, gecoördineerde strategie voor een groene en duurzame mobiliteit en dat met betrekking tot het geheel van de vervoersmiddelen (incl. de bedrijfswagens), eerder dan een reeks geïsoleerde, en vaak onsamenvangende maatregelen. Het sociaal en fiscaal vrijstellen van een fietsvergoeding zal hiertoe in elk geval niet volstaan.

Deze leden herhalen wel hun gedeelde bezorgdheid om de sociale en fiscale behandeling van sociale voordelen zo veel als mogelijk op elkaar af te stemmen. Het kan echter niet zo zijn dat telkens de meest voordelige regeling als basis genomen wordt. Bakens zijn nodig.

Meer in het bijzonder, met betrekking tot het voorgelegde ontwerp, wensen de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen een aantal voorwaarden te koppelen aan de toepassing van de fietsvergoeding die een goed administratief en financieel beheer van deze maatregel moet garanderen.

Zij wijzen er vooreerst op dat de vrijgestelde bedragen hoog kunnen oplopen, zeker gelet op het hoog aantal kilometers dat met een snelle e-bike kan worden afgelegd en de mogelijkheid om de fiscale en sociale vrijstelling te combineren voor zowel de fietsvergoeding per afgelegde kilometer als de aankoop en onderhoud door de werkgever van de snelle e-bike. Daardoor kan dit nog bezwaarlijk een onkostenvergoeding worden genoemd en is het dus een belangrijk nieuw loonvoordeel, zonder enige belasting of sociale bijdrage. In lijn met het advies van de sociale partners in verband met de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid moet het globaal beheer van de werknemers via een aangepaste alternatieve financiering afdoende gecompenseerd worden voor zijn bijdrage aan het beleid inzake duurzame mobiliteit.

Gelet hierop, willen ze ervoor waarschuwen dat deze fiscale en sociale vrijstelling er niet mag toe leiden dat bestaande loonbestanddelen waarop momenteel wel bijdragen worden betaald zouden worden omgezet in volledig vrijgestelde kostenvergoedingen, een risico dat volgens hen reëel is, gelet ook op het toenemend succes van de cafetariaplannen waaruit werknemers voordelen van allerlei aard kunnen putten. Naar het voorbeeld van de maaltijdcheques, de ecocheques, de bonusplannen, de winstparticipatie (binnenkort winstpremie) en de wetsontwerpen inzake het mobiliteitsbudget dient daarom zowel in de fiscale als in de parafiscale vrijstellingsregeling te worden ingeschreven dat dit niet in de plaats mag komen van bestaande gewone loonvoordelen waarop wel sociale bijdragen worden betaald.

Dat risico wordt nog verder versterkt doordat controle op het daadwerkelijk gebruik van de fiets voor woon-werkverkeer, welke nochtans een voorwaarde is om de sociale en fiscale vrijstelling toe te passen, volgens de vertegenwoordiger van de RSZ onmogelijk uit te voeren valt. Bovendien blijft de sociale en fiscale vrijstelling nog geldig, wanneer er naast het professioneel ook zuiver privégebruik is, niet alleen van e-bikes, maar ook van koersfietsen en mountainbikes. Deze twee laatste waren uitgesloten voor de voordelige fiscale behandeling voor het privé-gebruik van bedrijfsfietsen tot nog toe, omdat in die gevallen geen twijfel bestaat over al dan niet privé-gebruik.

Gelet hierop en vanuit de optiek het administratief en financieel beheer van de sociale zekerheid te garanderen, menen die leden dan ook dat voor de sociale en fiscale vrijstelling beter een forfaitair bedrag wordt ingesteld op basis van het gemiddeld aantal dagen waarop de fiets daadwerkelijk wordt gebruikt voor het woon-werkverkeer, zodat vrijstelling van de vergoeding voor professioneel gebruik van de fiets kan worden afgescheiden van het toegekend voordeel voor privé-gebruik. Net zoals bij andere kostenvergoedingen, kan daarnaast wel de mogelijkheid worden behouden om daadwerkelijk bewijs voor te leggen van het aantal afgelegde kilometers voor woon-werkverkeer.

Immers, ze kunnen zich wel scharen achter de vooropgestelde duurzaamheidsdoelstellingen inzake woon-werkverkeer, maar zijn van oordeel dat de sociale zekerheid alleen niet moet opdraaien voor het geheel van de ecologische doelstellingen die de regering met deze maatregel wenst te bereiken. Indien de maatregel blijft behouden, dan moet hiervoor in ieder geval alternatieve financiering worden voorzien.

Tot slot vragen ze ook dat dergelijk voordeel aangegeven wordt via de DMFA zodat de impact van het beleid kan worden opgevolgd. Het is logisch dat voor looncomponenten een aangifte wordt gedaan aan de RSZ, ongeacht welke sociale behandeling die toegemeten krijgt, maar zeker wanneer het gaat om een voorkeursbehandeling. Dit is volledig in lijn met het unaniem advies nr. 2.030 van 7 april 2017 inzake het mobiliteitsbudget. Daarin werd het volgende gesteld:

“Om die evaluatie mogelijk te maken, vragen de Raden dat, voordat het systeem wordt ingevoerd, het wetgevende en administratieve kader de maatregelen voorschrijft die de RSZ en de fiscus in staat stellen over de nodige gegevens te beschikken om te zorgen voor een administratieve en statistische opvolging van het systeem en waardoor de Raden toegang hebben tot die gegevens. Dat betekent met name dat gegevens die deel uitmaken van dit nieuwe mobiliteitsbudgetsysteem die tot op vandaag niet het voorwerp uitmaken van een specifieke aangifte (bv. via de DmfA), zullen moeten kunnen worden geïdentificeerd en gekwantificeerd (...). De Raden vragen dan ook dat het mobiliteitsbudget gepaard gaat met antimisbruikmaatregelen. Ze vragen aan de bevoegde autoriteiten (de fiscus en de RSZ) om operationele en controleerbare oplossingen voor te stellen teneinde misbruiken te vermijden en vragen om ter zake te worden geraadpleegd. Hieronder sommen ze bij wijze van voorbeeld een niet-exhaustief aantal antimisbruikmaatregelen op:

- (...)
- Er zou in de nodige maatregelen moeten worden voorzien, o.a. via de gegevens die opgenomen zijn op de DmfA, (...).”
