



Brussel, 2.6.2016
COM(2016) 356 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Een Europese agenda voor de deeleconomie

{SWD(2016) 184 final}

1. Inleiding

De deeleconomie creëert nieuwe mogelijkheden voor consumenten en ondernemers. De Commissie is daarom van mening dat dit systeem een belangrijke bijdrage kan leveren aan werkgelegenheid en groei in de Europese Unie indien het op een verantwoorde manier wordt aangemoedigd en ontwikkeld. Nieuwe bedrijfsmodellen, die worden gedreven door innovatie, hebben een aanzienlijk potentieel om bij te dragen aan het concurrentievermogen en de groei. Het succes van deelplatforms vormt soms een uitdaging voor bestaande marktdeelnemers en -praktijken, maar door burgers in staat te stellen diensten aan te bieden, bevorderen zij de werkgelegenheid, flexibele werkvormen en nieuwe inkomstenbronnen. De deeleconomie kan consumenten voordelen bieden door middel van nieuwe diensten, een ruimer aanbod en lagere prijzen. Het model moedigt ook het delen van activa en een efficiënter gebruik van middelen aan, wat een bijdrage kan leveren aan de duurzaamheidsagenda van de EU en de overgang naar de circulaire economie.

Tegelijkertijd roept de deeleconomie vaak vragen op met betrekking tot de toepassing van het bestaande juridische kader omdat de bestaande grenzen tussen consument en aanbieder, werknemer en zelfstandige, en professionele en niet-professionele dienstverlening vervagen. Dit kan leiden tot onzekerheid omtrent de regels die moeten worden toegepast, met name wanneer er ook sprake is van fragmentatie van de regelgeving als gevolg van uiteenlopende regelgevende benaderingen op nationaal en lokaal niveau. Dit remt de ontwikkeling van de deeleconomie in Europa en leidt ertoe dat de voordelen ervan niet volledig worden gerealiseerd. Tegelijkertijd bestaat het risico dat grijze zones in de regelgeving worden gebruikt om regels te ontwijken die zijn bedoeld om het algemeen belang te dienen.

De deeleconomie is klein, maar groeit snel en verwerft in een aantal sectoren een belangrijk marktaandeel. De bruto-inkomsten van deelplatforms en aanbieders bedroegen in 2015 naar schatting 28 miljard EUR. In de EU zijn de inkomsten in vijf belangrijke sectoren ten opzichte van het jaar ervoor bijna verdubbeld en verwacht wordt dat deze groei gestaag zal toenemen¹. Er is sinds 2013 sprake van sterke groei en deze groei is in 2015 nog versneld door de aanzienlijke investeringen van grote platforms in de uitbreiding van hun Europese activiteiten. Sommige deskundigen verwachten dat de deeleconomie in de toekomst tussen de 160 en 572 miljard EUR aan de economie van de EU zou kunnen bijdragen. Er is dus een groot potentieel voor nieuwe bedrijven om deze snel groeiende markten te veroveren². Consumenten tonen inderdaad erg veel interesse, wat werd bevestigd in een openbare raadpleging en een Eurobarometer-enquête³.

Deze mededeling is bedoeld om te helpen deze voordelen te benutten en gaat daarnaast in op punten van zorg die verband houden met de onzekerheid omtrent de rechten en plichten van degenen die aan de deeleconomie deelnemen. De mededeling bevat juridische richtsnoeren en

¹ Deelplatforms in de volgende vijf belangrijke sectoren van de deeleconomie in de EU hebben in 2015 naar schatting 3,6 miljard EUR aan inkomsten gegenereerd: accommodatie (verhuur voor korte perioden), personenvervoer, huishoudelijke diensten, professionele en technische diensten, en collaboratieve financiële diensten. Alle cijfers zijn gebaseerd op schattingen van PwC Consulting als onderdeel van een onderzoek dat in opdracht van de Europese Commissie werd uitgevoerd.

² EPRS: The cost of non-Europe in the Sharing Economy. Januari 2016.

³ Uit een opiniepeiling van Eurobarometer blijkt dat 52 % van de EU-burgers bekend is met de diensten die in de deeleconomie worden aangeboden en dat 17 % ten minste eenmaal gebruik heeft gemaakt van deze diensten. Een presentatie van de resultaten van de Eurobarometer-peiling en van de openbare raadpleging die tussen september 2015 en januari 2016 werd gehouden, kan in het bijgevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie worden gevonden.

beleidsoriëntatie⁴ voor overheidsinstanties, marktdeelnemers en geïnteresseerde burgers met het oog op de evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de deeleconomie, zoals aangekondigd in de strategie voor de eengemaakte markt⁵. Deze niet-bindende richtsnoeren over hoe het bestaande EU-recht moet worden toegepast op de deeleconomie, gaan in op belangrijke kwesties waar marktdeelnemers en overheidsinstanties beide mee te maken krijgen⁶. Dit doet geen afbreuk aan de initiatieven die de Commissie in de toekomst op dit gebied kan ondernemen, noch aan de bevoegdheden van het Hof van Justitie met betrekking tot de interpretatie van het EU-recht.

Wat is de deeleconomie?

Voor de toepassing van deze mededeling verwijst de term "deeleconomie"⁷ naar bedrijfsmodellen waarin activiteiten worden gefaciliteerd door deelplatforms die een open marktplaats tot stand brengen voor het tijdelijke gebruik van (vaak door particulieren aangeboden) goederen of diensten. Bij de deeleconomie zijn drie categorieën actoren betrokken: i) dienstverleners die activa, middelen, tijd en/of vaardigheden delen — dit kunnen particulieren zijn die af en toe diensten aanbieden ("peers") of dienstverleners die in hun beroepshoedanigheid handelen ("professionele dienstverleners"); ii) gebruikers hiervan; en iii) tussenpersonen die aanbieders en gebruikers met elkaar in contact brengen — via een online platform — en die transacties tussen hen faciliteren ("deelplatforms"). Bij transacties in de deeleconomie is er algemeen geen sprake van overdracht van eigendom en deze transacties kunnen met of zonder winst oogmerk worden uitgevoerd⁸.

2. Voornaamste kwesties

2.1. Vereisten inzake markttoegang

Naast het creëren van nieuwe markten en het uitbreiden van bestaande, betreden bedrijven in de deeleconomie markten die eerder door traditionele dienstverleners werden bediend. Het is voor zowel instanties als marktdeelnemers belangrijk om te weten of, en zo ja, in welke mate deelplatforms en dienstverleners in het kader van het bestaande EU-recht moeten voldoen aan de vereisten inzake markttoegang. Deze vereisten kunnen betrekking hebben op onder andere vergunningen, verplichte licenties of vereisten inzake minimale kwaliteit (bijvoorbeeld de grootte van kamers of het soort auto's, verplichte verzekeringen of borgsommen, enz.). Krachtens het EU-recht moeten dergelijke vereisten gerechtvaardigd en evenredig zijn, waarbij rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken van het bedrijfsmodel en de betrokken innovatieve diensten, zonder de voorkeur te geven aan een bepaald bedrijfsmodel.

⁴ Kwesties die verband houden met crowdfunding-activiteiten (waarover in mededeling COM(2014) 172 van de Commissie wordt gesproken) en met diensten die door onderwijsplatforms worden verleend, zijn niet in deze mededeling opgenomen.

⁵ COM(2015) 550.

⁶ De richtsnoeren die in deze mededeling worden verstrekt, richten zich op economische activiteiten. Diensten van de deeleconomie kunnen kosteloos, op basis van kostendeling of tegen een vergoeding worden aangeboden. Voor veel lidstaten is er geen sprake van vergoeding wanneer de kosten van een activiteit volledig worden gedeeld of wanneer er bij een transactie diensten beschikbaar worden gesteld als onderdeel van een uitwisseling. Krachtens het EU-recht vormen alleen betaalde activiteiten een economische activiteit. Zie arrest van 18 december 2007, *Jundt* (C-281/06, Jurispr. 2007, blz. I-12231, punten 32 en 33). Het is belangrijk om te vermelden dat zelfs als de transactie tussen een dienstverlener en een gebruiker geen economische activiteit vormt, hun respectievelijke verhouding tot het deelplatform mogelijk wel als zodanig kan worden aangemerkt. Elke verhouding (platform-gebruiker, platform-dienstverlener, dienstverlener-gebruiker) moet afzonderlijk worden beoordeeld.

⁷ De deeleconomie wordt ook wel samenwerkings-economie genoemd. Deze economie evolueert snel en de definitie ervan kan dienovereenkomstig evolueren.

⁸ Bij diensten in de deeleconomie kan er sprake zijn van enige overdracht van eigendom of intellectuele eigendom.

Professionele dienstverlening

De nationale regelgeving loopt in de verschillende sectoren nogal uiteen en kan soms strenger of minder streng zijn. Afhankelijk van het soort dienst worden voorschriften meestal gerechtvaardigd door te verwijzen naar uiteenlopende doelstellingen van algemeen belang: het beschermen van toeristen, garanderen van openbare veiligheid, bestrijden van belastingontduiking, garanderen van een gelijk speelveld, beschermen van de volksgezondheid en voedselveiligheid, oplossen van de schaarste aan betaalbare woningen voor burgers, enz. In sommige lidstaten zijn er, naast de bestaande regelgeving voor specifieke sectoren, gerichte aanvullende regulerende maatregelen genomen naar aanleiding van de markttoetreding van partijen die actief zijn in de deeleconomie.

Krachtens het EU-recht, met name de fundamentele vrijheden van het Verdrag en de dienstenrichtlijn⁹, mogen er aan dienstverleners geen vereisten inzake markttoegang of andere vereisten (zoals vergunningsregelingen en verplichte licenties) worden opgelegd, tenzij deze vereisten niet-discriminerend werken, noodzakelijk zijn om een duidelijk geïdentificeerde doelstelling van algemeen belang te dienen¹⁰ en in verhouding staan tot het realiseren van deze doelstelling (dat wil zeggen dat er niet meer vereisten mogen worden opgelegd dan strikt noodzakelijk is)¹¹. Dit geldt ook voor de reglementering van beroepsgroepen¹².

De dienstenrichtlijn eist van de nationale autoriteiten dat zij de bestaande nationale wetgeving evalueren om te garanderen dat de vereisten inzake markttoegang nog steeds worden gerechtvaardigd door een legitieme doelstelling. Deze vereisten moeten ook noodzakelijk en evenredig zijn. Zoals de Commissie in haar jaarlijkse groeianalyse 2016¹³ heeft benadrukt, kan een versoepeling van de regelgeving voor de dienstenmarkten zorgen voor hogere productiviteit en de markttoetreding van nieuwe spelers vereenvoudigen, de prijzen voor diensten verlagen en het aanbod voor consumenten verruimen.

Het ontstaan van de deeleconomie en van nieuwe bedrijfsmodellen op de markt biedt beleidsmakers en wetgevers in de lidstaten nieuwe mogelijkheden. Zo kunnen zij overwegen of de doelstellingen die in de bestaande wetgeving worden nagestreefd nog steeds geldig zijn, zowel met betrekking tot de deeleconomie als tot de dienstverleners die op traditionele wijze opereren.

Bij het opnieuw evalueren van de rechtvaardiging en de evenredigheid van de wetgeving die van toepassing is op de deeleconomie, moeten nationale autoriteiten in het algemeen rekening houden met de specifieke kenmerken van de bedrijfsmodellen van de deeleconomie en met de hulpmiddelen die zij kunnen toepassen om punten van zorg op beleidsgebied, bijvoorbeeld met betrekking tot toegang, kwaliteit en veiligheid, aan te pakken. Beoordelings- en reputatiesystemen en andere mechanismen om schadelijk gedrag door marktdeelnemers te ontmoedigen, kunnen in sommige gevallen bijvoorbeeld het risico voor consumenten als gevolg van asymmetrische informatie verminderen. Dit kan bijdragen aan diensten van betere kwaliteit en mogelijk de noodzaak van bepaalde regelgevende elementen beperken, op

⁹ Zie de artikelen 9 en 16 van Richtlijn 2006/123/EG ("de dienstenrichtlijn") en de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van Europese Unie (VWEU).

¹⁰ Zie artikel 4, punt 8, van de dienstenrichtlijn voor een lijst met dwingende redenen van algemeen belang in het kader van die richtlijn.

¹¹ Zie overweging 39 en artikel 4, punt 6, van de dienstenrichtlijn over het concept "vergunning".

¹² Zie artikel 59 van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. De evenredigheid en noodzakelijkheid van nationale regelgeving inzake gereguleerde beroepen zal verder worden besproken in twee toekomstige initiatieven van de Commissie (richtsnoeren inzake de nodige hervormingen van de reglementering van beroepen en de evenredigheidstoets voor gereguleerde beroepen).

¹³ COM(2015) 690 final van 26 november 2015, mededeling "Jaarlijkse groeianalyse 2016 — Het herstel versterken en de convergentie bevorderen".

voorwaarde dat er voldoende kan worden vertrouwd op de kwaliteit van beoordelingen en scores.

Absolute verboden en kwantitatieve beperkingen van een activiteit worden normaliter als uiterste maatregel opgelegd. Zij moeten algemeen alleen worden toegepast wanneer er geen minder beperkende vereisten kunnen worden gebruikt om een legitieme doelstelling van algemeen belang te realiseren. Zo is een verbod op de verhuur van appartementen voor korte perioden algemeen moeilijk te rechtvaardigen wanneer deze vorm van verhuur tot een maximaal aantal dagen per jaar kan worden beperkt. Op die manier kunnen burgers hun woningen af en toe verhuren zonder deze terug te trekken van de markt voor langdurige verhuur.

Daarnaast moeten de lidstaten, indien dienstverleners op basis van nationale wetgeving worden verplicht om vergunningen aan te vragen, ervoor zorgen dat de voorwaarden om deze vergunningen te verkrijgen onder andere duidelijk, evenredig en objectief zijn en dat de vergunningen in principe voor onbepaalde tijd worden verstrekt¹⁴. Verder moeten ook de relevante administratieve procedures en formaliteiten duidelijk, transparant en niet onnodig gecompliceerd zijn, en de kosten voor de aanbieder moeten redelijk zijn en in verhouding staan tot de kosten van de procedure in kwestie. Daarbij moeten de procedures zo efficiënt mogelijk zijn en moeten aanvragen stilzwijgend worden goedgekeurd¹⁵. Het toepassen van optimale werkwijzen en de beginselen van e-overheid kan de kosten en lasten van het voldoen aan regelgeving voor dienstverleners aanzienlijk verlagen¹⁶.

Dienstverlening tussen particulieren onderling (peer-to-peer)

In de context van de deeleconomie is een belangrijk element om te beoordelen of een vereiste inzake markttoegang noodzakelijk, gerechtvaardigd en evenredig is, de vraag of de diensten worden aangeboden door professionele aanbieders of incidenteel door particulieren. Het is namelijk een specifiek kenmerk van de deeleconomie dat de dienstverleners vaak particulieren zijn die activa en diensten incidenteel aan andere particulieren aanbieden. Tegelijkertijd maken micro-ondernemers en kleine bedrijven steeds meer gebruik van deelplatforms.

In EU-wetgeving wordt niet expliciet aangegeven op welk punt een "peer" of particulier in de deeleconomie een professionele dienstverlener wordt¹⁷. De lidstaten gebruiken verschillende criteria om onderscheid te maken tussen professionele diensten en peer-to-peer-diensten. Sommige lidstaten definiëren professionele diensten als diensten die worden geleverd tegen vergoeding, in tegenstelling tot peer-to-peer-diensten, die zijn gericht op het compenseren van de kosten van de aanbieder. Andere lidstaten maken onderscheid aan de hand van drempels. Deze drempels worden vaak per sector ontwikkeld, waarbij rekening wordt gehouden met de hoeveelheid inkomen die wordt gegenereerd of de regelmaat waarmee de diensten worden geleverd. Onder deze drempels zijn er meestal minder beperkende vereisten van toepassing op dienstverleners. Drempels kunnen, indien zij op redelijke wijze worden bepaald, een handige

¹⁴ Zie de artikelen 10 en 11 van de dienstenrichtlijn.

¹⁵ Zie artikel 13 van de dienstenrichtlijn.

¹⁶ COM(2016) 179 final van 19 april 2016, mededeling "EU-actieplan inzake e-overheid 2016-2020 — Voor een snellere digitalisering van overheidsdiensten".

¹⁷ De dienstenrichtlijn definieert een dienstverlener (in de richtlijn dienstverrichter genoemd) bijvoorbeeld als iedere natuurlijke of rechtspersoon die zelfstandig een economische activiteit aanbiedt, gewoonlijk tegen vergoeding (zie artikel 4, punt 2). Dit betekent dat alle economische activiteiten onder de regels van deze richtlijn zouden kunnen vallen, ongeacht de regelmaat waarmee zij worden aangeboden en zonder dat het nodig is dat de aanbieder een "professional" is. Daarnaast definieert het EU-consumentenacquis "handelaar" als elke persoon die handelspraktijken verricht die betrekking hebben op zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit (zie deel 2.3 van deze mededeling).

graadmeter zijn en helpen bij de totstandbrenging van een duidelijk regelgevend kader ten gunste van niet-professionele dienstverleners.

In de vervoerssector zijn sommige lidstaten bijvoorbeeld van plan kleinschalige vervoersdiensten voor passagiers vrij te stellen van vergunningsvereisten als hun jaarlijkse omzet onder een bepaalde drempel valt. In de sector van accommodatie voor kort verblijf staan sommige steden toe dat mensen hun woning voor korte perioden verhuren of delen zonder hiervoor eerst een vergunning te hebben aangevraagd of zich te hebben geregistreerd. Dit geldt dan alleen wanneer de diensten incidenteel worden geleverd en onder een bepaalde drempel blijven, bijvoorbeeld minder dan 90 dagen per jaar. Andere steden passen verschillende regels toe voor hoofdwoningen en tweede woningen, en gaan er hierbij van uit dat de hoofdwoning van een burger slechts incidenteel kan worden verhuurd.

Deelplatforms

De vraag of, en in welke mate, er vereisten inzake markttoegang van toepassing zijn op deelplatforms, hangt af van de aard van hun activiteiten. Zolang deelplatforms een dienst verlenen *"die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten wordt verricht"*¹⁸, bieden zij een dienst van de informatiemaatschappij aan. Daarom kunnen zij niet afhankelijk worden gesteld van een voorafgaande vergunning of enige andere vergelijkbare vereiste die specifiek en exclusief op die diensten¹⁹ is gericht. Daarnaast kunnen de lidstaten alleen onder beperkte omstandigheden en aan de hand van een specifieke procedure voorschriften opleggen aan deelplatforms die dergelijke diensten grensoverschrijdend verlenen vanuit een andere lidstaat²⁰.

Er kunnen echter gevallen voorkomen waarin deelplatforms naast diensten van de informatiemaatschappij andere diensten aanbieden ter bemiddeling tussen de aanbieders van onderliggende diensten en hun gebruikers. Onder bepaalde omstandigheden kan een platform ook een aanbieder zijn van de onderliggende diensten (bijvoorbeeld vervoer of verhuur voor een korte periode). In dergelijke gevallen kan op deelplatforms de relevante sectorspecifieke regelgeving van toepassing zijn, waaronder vergunnings- en licentievereisten die algemeen van toepassing zijn op dienstverleners, onder de voorwaarden die in de eerdere delen van dit document worden uiteengezet²¹.

Of een deelplatform de onderliggende diensten ook zelf verleent, zal normaliter per geval moeten worden bepaald. Hierbij kunnen verschillende feitelijke en juridische criteria een rol spelen. De mate van controle over of invloed op de aanbieder van dergelijke diensten door het deelplatform zal over het algemeen doorslaggevend zijn. Dit kan met name worden bepaald aan de hand van de volgende kerncriteria:

¹⁸ Zie artikel 2, onder a), van Richtlijn 2000/31/EG ("de richtlijn elektronische handel") en artikel 1, lid 1, onder b), van Richtlijn (EU) 2015/1535. Zie ook bijlage I bij deze laatste richtlijn voor een indicatieve lijst van diensten die niet onder deze definitie vallen.

¹⁹ Zie artikel 4 van de richtlijn elektronische handel.

²⁰ Zie de artikelen 2 en 3 van de richtlijn elektronische handel. Er kan alleen een uitzondering worden gemaakt op het oorsprongslidbeginsel voor de vrijheid om diensten van de informatiemaatschappij grensoverschrijdend aan te bieden wanneer er een dreiging of ernstig risico bestaat dat een van de volgende vier doelstellingen wordt ondergraven: de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid, de openbare veiligheid (met inbegrip van het waarborgen van de nationale veiligheid en defensie), en de bescherming van consumenten. In dergelijk geval moeten de nationale maatregelen nog steeds evenredig zijn en moeten bepaalde procedurele voorwaarden (waaronder kennisgeving aan de Commissie) worden geëerbiedigd.

²¹ Dat wil zeggen dat zij niet-discriminerend mogen zijn, nodig moeten zijn om een duidelijk geïdentificeerde doelstelling van openbaar belang te realiseren en in verhouding moeten staan tot het realiseren van dit belang (wat wil zeggen dat er niet meer regels worden opgelegd dan strikt noodzakelijk is).

- Prijs: bepaalt het deelplatform de prijs die de gebruiker als afnemer van de onderliggende dienst uiteindelijk betaalt? Indien het deelplatform alleen een prijs aanbeveelt of de aanbieder van de onderliggende diensten vrij is om de prijs die door het deelplatform is vastgesteld, te wijzigen, is dit een signaal dat er niet aan dit criterium wordt voldaan.
- Andere belangrijke contractuele voorwaarden: stelt het deelplatform de algemene voorwaarden, anders dan de prijs, vast die de contractuele verhouding bepalen tussen de aanbieder van de onderliggende diensten en de gebruiker (bijvoorbeeld door het vaststellen van verplichte regels voor het leveren van de onderliggende dienst, met inbegrip van de verplichting om de dienst aan te bieden)?
- Eigendom van strategische activa: bezit het deelplatform de strategische activa die worden gebruikt om de onderliggende dienst aan te bieden?

Wanneer aan deze drie criteria wordt voldaan, zijn er sterke signalen dat het deelplatform een aanzienlijke invloed uitoefent op of controle heeft over de aanbieder van de onderliggende dienst, en dit kan er vervolgens toe leiden dat het platform wordt geacht de onderliggende dienst daadwerkelijk te leveren (en dus niet alleen diensten van de informatiemaatschappij levert).

Afhankelijk van het specifieke geval, kunnen ook andere criteria een rol spelen. Zo kan het deelplatform bijvoorbeeld uitgaven doen en alle risico's op zich nemen die te maken hebben met het verlenen van de onderliggende dienst. Er kan ook sprake zijn van een arbeidsverhouding tussen het deelplatform en de persoon die de onderliggende dienst in kwestie levert (zie deel 2.4 van deze mededeling). Deze elementen kunnen erop wijzen dat het deelplatform een grote mate van controle heeft over en invloed uitoefent op het aanbieden van de onderliggende dienst.

Anderzijds is het mogelijk dat deelplatforms de aanbieder van de onderliggende diensten slechts helpen door bepaalde optionele activiteiten aan te bieden als aanvulling op de kerndiensten (diensten van de informatiemaatschappij) die door het platform worden aangeboden ter bemiddeling tussen aanbieders van de onderliggende diensten en hun gebruikers (bijvoorbeeld betaalmogelijkheden, verzekeringen, dienstverlening na verkoop enz.). Dit is op zich geen bewijs van invloed op of controle over de onderliggende dienst. Ook het aanbieden van score- of beoordelingsmechanismen voor gebruikers is op zich geen bewijs van aanzienlijke invloed of controle²². Over het algemeen kan echter worden gesteld dat hoe meer een deelplatform de selectie van aanbieders van de onderliggende diensten en de manier waarop de onderliggende diensten worden uitgevoerd, beheerst en organiseert, bijvoorbeeld door de kwaliteit van dergelijke diensten direct te controleren en beheren, hoe duidelijker het is dat het platform zelf mogelijk als aanbieder van de onderliggende diensten moet worden beschouwd.

Een deelplatform dat diensten levert met betrekking tot de verhuur voor een korte periode, mag daarom enkel diensten van de informatiemaatschappij leveren en zelf geen accommodaties verhuren als de aanbieder van de accommodaties zelf de prijs bepaalt en het platform geen van de activa bezit die worden gebruikt om die dienst te verlenen. Het feit dat deelplatforms ook verzekeringen en beoordelingsmechanismen aanbieden aan hun gebruikers, hoeft deze conclusie niet te wijzigen.

Bij het beoordelen van de vraag of vereisten inzake markttoegang voor de deeleconomie noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn en in verhouding staan tot geïdentificeerde en legitieme

²² Het is de gebruiker die de scores/beoordelingen geeft, niet het deelplatform.

doelstellingen van algemeen belang, moeten de lidstaten rekening houden met de specifieke kenmerken van de bedrijfsmodellen van de deeleconomie.

Met het oog op het reguleren van de activiteiten in kwestie, moeten particulieren die incidenteel via deelplatforms diensten aanbieden op peer-to-peer-basis, niet automatisch als professionele dienstverleners worden behandeld. Het kan een goede stap voorwaarts zijn om (mogelijk per sector) drempels vast te stellen waaronder een economische activiteit als niet-professionele peer-to-peer-activiteit wordt beschouwd.

Het wordt de lidstaten aangeraden de mogelijkheid te benutten om vereisten inzake markttoegang die algemeen van toepassing zijn op marktpartijen, te evalueren, vereenvoudigen en moderniseren. Zij moeten ernaar streven onnodig belastende regelgeving voor marktdeelnemers, ongeacht het gekozen bedrijfsmodel, weg te nemen en versnippering van de interne markt te vermijden.

2.2 Aansprakelijkheidsstelsels

De meest relevante regels inzake contractuele en buitencontractuele aansprakelijkheid zijn opgenomen in de nationale wetten van de lidstaten. Krachtens EU-recht kunnen online platforms, als aanbieders van bemiddelingsdiensten van de informatiemaatschappij, onder bepaalde voorwaarden worden vrijgesteld van aansprakelijkheid voor de informatie die zij opslaan²³.

De toepasbaarheid van de vrijstelling van aansprakelijkheid zal afhangen van de juridische en feitelijke elementen met betrekking tot de door het deelplatform uitgevoerde activiteit en is van toepassing indien de activiteiten in kwestie als "host"-diensten worden aangemerkt krachtens de voorwaarden van de richtlijn elektronische handel²⁴. Hiervoor moeten hun handelingen een louter technisch, automatisch en passief karakter hebben²⁵. De vrijstelling van aansprakelijkheid is van toepassing op voorwaarde dat het deelplatform geen actieve rol speelt waardoor het kennis zou hebben van, controle zou hebben over of besef zou hebben van onwettige informatie en, zodra het hiervan wel kennis heeft of besef krijgt, prompt handelt om de informatie te verwijderen of de toegang daartoe onmogelijk te maken²⁶.

Of een deelplatform in aanmerking komt voor dergelijke vrijstelling van aansprakelijkheid, zal per geval moeten worden bepaald aan de hand van het niveau van kennis en controle van het online platform met betrekking tot de informatie die het opslaat.

²³ Artikel 14 van de richtlijn elektronische handel.

²⁴ In het kader van de deeleconomie kan hosting in brede zin worden opgevat als het bieden van opslag voor de gegevens van klanten en het verstrekken van een locatie waar gebruikers aanbieders van de onderliggende diensten kunnen ontmoeten. De vrijstellingen krachtens de artikelen 12 en 13 van de richtlijn elektronische handel zouden in dit geval over het algemeen niet van toepassing zijn, aangezien deelplatforms normaal gezien geen "mere conduit"- of "caching"-diensten bieden in de betekenis van deze bepalingen.

²⁵ Overeenkomstig afdeling 4 van hoofdstuk II van de richtlijn elektronische handel. In de gevoegde zaken C-236/08 tot en met C-238/08 *Google France / Louis Vuitton* onderstreepte het Hof het belangrijkste criterium om te bepalen wanneer een online platform als "dienstverlener die als tussenpersoon optreedt" moet worden beschouwd, hierbij verwijzend naar overweging 42 van Richtlijn 2000/31/EG. Volgens deze overweging is de activiteit van de aanbieder van diensten van de informatiemaatschappij beperkt tot het technische proces van werking en het verschaffen van toegang tot een communicatienetwerk waarop door derden verstrekte informatie wordt doorgegeven of tijdelijk wordt opgeslagen, met als enig doel de doorgifte efficiënter te maken, en heeft die activiteit een louter technisch, automatisch en passief karakter.

²⁶ Zaak C-324/09 *L'Oréal / eBay*. Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor een rechtbank of nationale administratieve autoriteit om te eisen dat het deelplatform een inbreuk beëindigt of voorkomt. Zie artikel 14, lid 3, van de richtlijn elektronische handel. Er is uitgebreide achtergrondinformatie over de aansprakelijkheidsregeling voor tussenpersonen opgenomen in het werkdokument van de diensten van de Commissie "Online services, including e-commerce, in the Single Market", SEC(2011) 1641 definitief.

Belangrijk is dat krachtens EU-recht de lidstaten deelplatforms, voor zover zij "host"-diensten aanbieden, geen algemene verplichting kunnen opleggen om toe te zien op de informatie die zij doorgeven of opslaan, noch om actief te zoeken naar feiten of omstandigheden die op onwettige activiteiten duiden²⁷.

In de mededeling over online platforms en de digitale eengemaakte markt²⁸ wordt toegelicht dat het handhaven van de bestaande aansprakelijkheidsregeling voor tussenpersonen van cruciaal belang is voor de verdere ontwikkeling van de digitale economie in de EU. Dit geldt ook voor de deeleconomie, aangezien online platforms fungeren als belangrijke motoren voor groei. De Commissie moedigt tegelijkertijd aan dat alle soorten online platforms zich verantwoordelijk gedragen door middel van vrijwillige maatregelen, bijvoorbeeld door mee te helpen om problemen als nep- of misleidende beoordelingen aan te pakken. Dergelijke vrijwillige maatregelen die worden genomen om het vertrouwen te vergroten en een meer concurrerende dienst te bieden, moeten niet automatisch tot de conclusie leiden dat de handelingen van een deelplatform niet langer een louter technisch, automatisch en passief karakter hebben.

Naast "host"-diensten kan een deelplatform ook een aantal andere geassocieerde of aanvullende activiteiten aanbieden. Voorbeelden hiervan zijn onder andere beoordelingsmechanismen, betaalfaciliteiten, verzekeringen, identiteitsverificatie (vaak uitgevoerd door derden) en soms kan het platform zelfs de onderliggende dienst leveren die aan de gebruikers wordt aangeboden.

De eerdergenoemde vrijstelling van aansprakelijkheid die in het EU-recht wordt omschreven, blijft beperkt tot het leveren van "host"-diensten en is niet van toepassing op andere diensten of activiteiten die door deelplatforms worden uitgevoerd. De eerdergenoemde vrijstelling van aansprakelijkheid is evenmin van toepassing op de aansprakelijkheid van deelplatforms in het kader van de toepasselijke wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens, wat betreft de eigen activiteiten van het platform. Anderzijds betekent het feit dat een platform ook bepaalde andere activiteiten uitvoert naast het leveren van "host"-diensten, niet per definitie dat het platform voor zijn "host"-diensten niet langer aanspraak kan maken op de vrijstelling van aansprakelijkheid²⁹. In alle gevallen blijft de manier waarop een deelplatform diensten voor de informatiemaatschappij ontwerpt en vrijwillige maatregelen neemt om onwettige online inhoud tegen te gaan in principe een zakelijke beslissing en de vraag of een platform geniet van de vrijstelling van aansprakelijkheid als tussenpersoon moet altijd per geval worden beoordeeld.

Deelplatforms worden aangemoedigd verdere vrijwillige maatregelen te nemen om onwettige online inhoud te bestrijden en het vertrouwen te vergroten (bijvoorbeeld door de kwaliteit van de door aanbieders van onderliggende diensten op hun platform aangeboden diensten te waarborgen). Dergelijke vrijwillige maatregelen moeten niet automatisch betekenen dat deelplatforms die genieten van de vrijstelling van aansprakelijkheid als tussenpersoon, hiervan niet langer gebruik kunnen maken.

²⁷ Zoals vastgesteld in artikel 15, lid 1, van de richtlijn elektronische handel.

²⁸ COM(2016) 288/2 van 25 mei 2015, mededeling "Online platforms en de digitale eengemaakte markt – Kansen en uitdagingen voor Europa".

²⁹ Wel weigeren bepaalde rechtbanken vrijstelling van aansprakelijkheid als de hosting-gerelateerde aspecten van een dienst niet overheersend zijn. Zie in dit opzicht het vonnis van de Parijse rechtbank in *Louis Vuitton Malletier / Christian Dior Couture en Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy et Guerlain / eBay*, alle uitgesproken door de handelsrechtbank van Parijs, Eerste kamer, op 30 juni 2008. Een tegenovergesteld standpunt werd ingenomen door een Griekse rechtbank in zaak nr. 44/2008 van de rechtbank in eerste aanleg van Rodopi, gepubliceerd in (2009) Armenopoulos, 406.

2.3 Bescherming van gebruikers

Traditioneel is de EU-consumentenwetgeving en wetgeving inzake het in de handel brengen van diensten bedoeld om te worden toegepast op transacties waarbij er een zwakkere partij is die bescherming nodig heeft (meestal de consument). In de deeleconomie vervaagt de lijn tussen consument en onderneming echter, aangezien er sprake is van een meerzijdige verhouding waarvan transacties tussen bedrijven onderling, tussen bedrijven en consumenten, tussen consumenten en bedrijven, en tussen consumenten onderling deel kunnen uitmaken. In deze verhouding is het niet altijd duidelijk wie de zwakkere partij is die bescherming nodig heeft.

Momenteel is de EU-consumentenwetgeving en EU-wetgeving inzake het in de handel brengen van diensten gebaseerd op het onderscheid tussen een "handelaar" en een "consument". Een handelaar is een persoon die "*handelspraktijken verricht die betrekking hebben op zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit*"³⁰; een consument is een persoon die "*handelspraktijken verricht die buiten zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen*"³¹. Deze criteria worden toegepast op de categorieën deelnemers aan de deeleconomie om de respectievelijke rechten en plichten van de partijen onder de huidige EU-consumentenwetgeving en EU-wetgeving inzake het in de handel brengen van diensten te bepalen³².

De EU-consumentenwetgeving is met name van toepassing op deelplatforms die als "handelaren" worden aangemerkt en "commerciële transacties" aangaan met consumenten. Aanbieders van de onderliggende diensten worden ook als handelaren aangemerkt als zij "*handelspraktijken verrichten die betrekking hebben op hun bedrijfs- of beroepsactiviteit*". De EU-consumentenwetgeving en EU-wetgeving inzake het in de handel brengen van diensten is daarentegen niet van toepassing op transacties tussen consumenten onderling. Als noch de dienstverlener, noch de gebruiker van een deelplatform als handelaar wordt aangemerkt, vallen de transacties tussen hen niet onder deze wetgeving.

Dit leidt tot de centrale vraag: onder welke voorwaarden wordt in het kader van een peer-to-peer-dienstverlening de aanbieder van de onderliggende diensten als handelaar aangemerkt? De lidstaten benaderen deze kwestie momenteel verschillend³³. Krachtens het huidige EU-recht moet de vraag voor elke zaak afzonderlijk worden beantwoord. Met dit voor ogen biedt de Commissie in de herziene richtlijn oneerlijke handelspraktijken een aantal algemene richtsnoeren³⁴. In de specifieke context van de deeleconomie zijn de onderstaande factoren van belang. Geen van hen zou op zich voldoende zijn om een aanbieder als handelaar aan te merken, maar, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, kan een combinatie van deze factoren wel in die richting wijzen:

- *Regelmaat van de diensten*: aanbieders die hun diensten slechts incidenteel aanbieden (dat wil zeggen in puur marginaal en bijkomend verband en dus niet regelmatig) zullen minder snel als handelaar worden aangemerkt. Hoe regelmatig de dienst wordt verleend, hoe groter de kans dat de aanbieder als handelaar kan worden

³⁰ Artikel 2, onder b), van Richtlijn 2005/29/EG ("richtlijn oneerlijke handelspraktijken").

³¹ Artikel 2, onder a), van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken.

³² Bij transacties tussen bedrijven en consumenten in de deeleconomie zouden de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, Richtlijn 2011/83/EU ("richtlijn consumentenrechten") en Richtlijn 93/13/EEG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten van toepassing zijn. Bij transacties tussen bedrijven onderling zou Richtlijn 2006/114/EG inzake misleidende reclame en vergelijkende reclame van toepassing zijn.

³³ Een lopend onderzoek van de Commissie naar consumentenkwesaties in de deeleconomie zal de nationale wetgeving van de 28 lidstaten op dit gebied in kaart brengen.

³⁴ SWD(2016) 163 final van 25 mei 2016, werkdocument van de diensten van de Commissie "Guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on unfair commercial practices".

aangemerkt, omdat dit doet vermoeden dat hij handelspraktijken verricht die betrekking hebben op zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit;

- *Winstoogmerk*: een winstoogmerk kan een signaal zijn dat een aanbieder voor een bepaalde transactie als handelaar kan worden aangemerkt. Aanbieders die erop zijn gericht activa of vaardigheden uit te wisselen (bijvoorbeeld in het geval van huizenruil of tijdbanken) zullen in principe niet als handelaren worden aangemerkt. Aanbieders die bij een bepaalde transactie slechts hun kosten vergoed willen krijgen, zullen waarschijnlijk geen winstoogmerk hebben. Aanbieders die een vergoeding ontvangen die hoger is dan een compensatie van de kosten, zullen waarschijnlijk wel een winstoogmerk hebben;
- *Omvang van de omzet*: hoe groter de omzet van een dienstverlener is (of deze omzet nu van één of meerdere deelplatforms komt), hoe waarschijnlijker het is dat een aanbieder als handelaar kan worden aangemerkt. In dit opzicht is het belangrijk om te bepalen of de omzet van de aanbieder voortvloeit uit dezelfde activiteit (bijvoorbeeld gedeeld vervoer) of verschillende soorten activiteiten (gedeeld vervoer, tuinonderhoud enz.). In het tweede scenario betekent een grotere omzet niet noodzakelijk dat de aanbieder als handelaar wordt aangemerkt, aangezien deze omzet mogelijk geen verband houdt met de andere zakelijke (hoofd)activiteiten van de aanbieder.

Een persoon die regelmatig tuiniersdiensten aanbiedt, met behulp van deelplatforms, en daar aanzienlijke inkomsten mee tracht te verdienen, zou onder de definitie van handelaar kunnen vallen. Een professionele babysitter die af en toe tuiniersdiensten verzorgt, met behulp van deelplatforms, zou in principe echter niet als handelaar worden aangemerkt wat de incidentele tuiniersdiensten betreft. In overeenstemming met de richtlijn oneerlijke handelspraktijken moeten alle handelaren voldoen aan de vereisten inzake professionele toewijding en mogen zij consumenten niet misleiden. Dit geldt ook voor deelplatforms die als handelaren worden aangemerkt, wat hun eigen handelspraktijken betreft (bijvoorbeeld bemiddelingsdiensten, betaaldiensten, beoordelingsmechanismen enz.). Deelplatforms moeten de aanbieders van de onderliggende diensten die als handelaren worden aangemerkt ook de mogelijkheid bieden te voldoen aan de EU-consumentenwetgeving en EU-wetgeving inzake het in de handel brengen van diensten, bijvoorbeeld door hun webstructuren zo te ontwerpen dat de handelaren zich als dusdanig kenbaar kunnen maken aan de gebruikers van het platform. Daarnaast zouden deelplatforms gebruikers ook duidelijk kunnen aangeven dat zij alleen zullen genieten van de bescherming krachtens de EU-consumentenwetgeving en EU-wetgeving inzake het in de handel brengen van diensten binnen hun verhouding tot een handelaar. Indien het deelplatform criteria toepast voor de selectie van aanbieders van de onderliggende diensten en controles uitvoert met betrekking tot hun betrouwbaarheid, moet het gebruikers hiervan op de hoogte stellen.

Daarnaast moeten deelplatforms en aanbieders van onderliggende diensten mogelijk voldoen aan andere toepasselijke informatieverplichtingen krachtens EU-recht³⁵, waaronder transparantievereisten in de toepasselijke sectorspecifieke wetgeving³⁶.

In alle gevallen moeten deelplatforms, net als andere entiteiten die in de EU persoonsgegevens verzamelen en verder verwerken, het toepasselijke juridische kader voor de bescherming van persoonsgegevens naleven³⁷. Door te garanderen dat de regels voor de

³⁵ Bijvoorbeeld krachtens artikel 6 van de richtlijn consumentenrechten, artikel 22 van de dienstenrichtlijn en artikel 5 van de richtlijn elektronische handel.

³⁶ Bijvoorbeeld krachtens artikel 5 van de richtlijn elektronische handel.

³⁷ De regels omtrent gegevensbescherming die momenteel in Richtlijn 95/46/EG zijn opgenomen, zijn onlangs herzien. De nieuwe algemene verordening gegevensbescherming, Verordening (EU) 2016/679 (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1), treedt vanaf 25 mei 2018 in werking.

verwerking van persoonsgegevens worden nageleefd, kunnen personen die gebruik maken van de deeleconomie, of het nu aanbieders of consumenten zijn (inclusief peer-to-peer), er gerust op zijn dat hun persoonsgegevens op gepaste wijze worden beschermd.

Een manier om het vertrouwen van consumenten te vergroten, is door hun vertrouwen in peer-to-peer-diensten te vergroten. Mechanismen om het vertrouwen te vergroten, zoals online beoordelings- en evaluatiesystemen en kwaliteitslabels, kunnen essentieel zijn om een gebrek aan informatie over individuele dienstverleners te verhelpen. Dergelijke mechanismen om het vertrouwen in de deeleconomie te vergroten, kunnen door deelplatforms zelf of door gespecialiseerde derden worden gecreëerd en kunnen met name een belangrijke rol spelen wanneer de bestaande consumentenwetgeving niet van toepassing is, zoals hieronder wordt toegelicht.

In overeenstemming met de EU-consumentenregels en EU-regels voor het in de handel brengen van diensten, worden de lidstaten aangemoedigd een evenwichtige benadering na te streven om ervoor te zorgen dat consumenten in hoge mate worden beschermd, met name tegen oneerlijke handelspraktijken, zonder dat dit leidt tot onevenredige informatieverplichtingen of andere administratieve lasten voor particulieren die geen handelaren zijn en slechts incidenteel diensten verlenen.

De doeltreffendheid en het gebruik van online mechanismen om het vertrouwen en de geloofwaardigheid te vergroten (bijvoorbeeld kwaliteitslabels), moeten worden verbeterd om ervoor te zorgen dat mensen met meer vertrouwen aan de deeleconomie deelnemen.

2.4 Zelfstandigen en werknemers in de deeleconomie

De deeleconomie zorgt voor nieuwe werkgelegenheid, genereert inkomsten bovenop de traditionele lineaire arbeidsverhoudingen en stelt mensen in staat flexibel te werken. Zo kunnen zij economisch actief worden wanneer traditionelere vormen van werkgelegenheid voor hen niet geschikt of beschikbaar zijn. Tegelijkertijd zijn deze flexibelere vormen van werk mogelijk niet zo regelmatig en stabiel als traditionele arbeidsverhoudingen. Dit kan leiden tot onzekerheid omtrent de toepasselijke rechten en het niveau van sociale zekerheid. Werkvormen zijn in de deeleconomie vaak gebaseerd op individuele taken die op ad-hocbasis worden uitgevoerd en niet op taken die met regelmaat worden uitgevoerd binnen een van tevoren bepaalde omgeving en periode.

Dit vormt eigenlijk een onderdeel van een meer structurele verandering. De grens tussen zelfstandige en werknemer wordt steeds onduidelijker. Er wordt ook steeds meer tijdelijk en deeltijds gewerkt en veel mensen hebben meerdere banen³⁸. In het kader van de Europese pijler van sociale rechten³⁹ houdt de Commissie een openbare raadpleging over de beste manier om tegemoet te komen aan de behoefte aan meer arbeidsparticipatie en hierbij eerlijke werkomstandigheden en passende en duurzame sociale zekerheid te garanderen. Over dit initiatief wordt momenteel overleg gepleegd, waarmee de Commissie de standpunten van de belanghebbenden over het huidige sociale acquis van de EU, de toekomst van werk en de dekking van socialezekerheidsstelsels beoogt te verzamelen.

Arbeidsrecht valt grotendeels onder de nationale bevoegdheid, maar desalniettemin heeft de Europese Unie bepaalde minimumnormen op het gebied van sociaal beleid ontwikkeld⁴⁰. Om

³⁸ Gebaseerd op statistieken van Eurostat.

³⁹ COM(2016) 127 final. De [openbare raadpleging over de Europese pijler van sociale rechten](#) is op 8 maart 2016 van start gegaan en duurt tot 31 december 2016.

⁴⁰ In overeenstemming met haar bevoegdheden zoals vastgesteld in artikel 153 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

een richtsnoer te bieden over hoe het traditionele onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers kan worden toegepast in het kader van de deeleconomie, wordt in dit gedeelte gesproken over de voorwaarden voor het bestaan van een arbeidsverhouding krachtens de arbeidswetgeving⁴¹ en jurisprudentie van de EU.

Aangezien de EU-arbeidswetgeving over het algemeen alleen minimumnormen vaststelt en niet alle aspecten van sociale wetgeving omvat die van toepassing zijn op werkverhoudingen, wat wil zeggen dat de lidstaten in principe strengere normen kunnen opnemen in hun nationale wetgeving, wordt het deelnemers aan de deeleconomie aanbevolen de nationale arbeidswetgeving die van toepassing is in het land waar de diensten worden verleend, te raadplegen.

De EU-definitie van "werknemer"

Het EU-recht dat de rechten van werknemers garandeert, is alleen van toepassing op personen die zich in een arbeidsverhouding bevinden en dus als "werknemer" worden beschouwd. Ook al mogen de EU-lidstaten zelf bepalen wie volgens hun nationale wetgeving als werknemer wordt aangemerkt, heeft op EU-niveau het Hof van Justitie het concept werknemer gedefinieerd voor de toepassing van het EU-recht⁴². Deze definitie is met name ontwikkeld in het kader van het vrije verkeer van werknemers. Het Hof stelt dat "*het hoofdkenmerk van een arbeidsverhouding is dat iemand, gedurende een bepaalde tijd, voor een ander onder diens gezag prestaties verricht tegen beloning*"⁴³. Het Hof heeft bevestigd dat deze definitie ook moet worden gebruikt om te bepalen wie als werknemer moet worden aangemerkt bij de toepassing van bepaalde EU-richtlijnen op sociaal gebied⁴⁴.

Of er al dan niet sprake is van een arbeidsverhouding, moet per zaak worden beoordeeld, waarbij rekening moet worden gehouden met de feiten die de verhouding tussen het platform en de aanbieder van de onderliggende dienst kenmerken en met de uitvoering van de geassocieerde taken, waarbij met name cumulatief naar de volgende drie essentiële criteria moet worden gekeken⁴⁵:

- ondergeschiktheid,

⁴¹ De EU-arbeidswetgeving omvat richtlijnen die de rechten en plichten van werknemers reguleren. Zij hebben betrekking op maximale werktijden, waaronder het recht op betaald verlof, dagelijkse en wekelijkse rustperiodes en bescherming bij nachtdiensten, alsook op informatie over individuele arbeidsomstandigheden, de rechten van gedetacheerde werknemers, het verbod op discriminatie van werknemers in atypische vormen van werkgelegenheid (bijvoorbeeld deeltijds, voor bepaalde tijd of via uitzendbureaus), bescherming in het geval van faillissement van werkgevers en bescherming tegen discriminatie op beschermde gronden als geslacht, etniciteit en seksuele geaardheid. Daarnaast omvatten zij ook bescherming bij collectief ontslag en in het geval van overdracht van ondernemingen en grensoverschrijdende fusies. Ook wordt voorzien in de betrokkenheid van werknemers, door middel van informatieverstrekking, raadpleging en in sommige gevallen medezeggenschap op bestuursniveau. Op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk gaan de algemene beginselen in op de preventie van werkgerelateerde risico's en de bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers op de werkplek.

⁴² Voor de toepassing van nationale arbeidswetgeving mogen de lidstaten zelf beslissen of zij het EU-concept van werknemer uitbreiden tot situaties die niet onder de EU-definitie vallen. Als de beoordeling van het bestaan van een arbeidsverhouding gekoppeld is aan de toepasbaarheid van bepaalde specifieke instrumenten van het EU-recht (de arbeidstijdenrichtlijn (Richtlijn 2003/88/EG) en de richtlijn collectief ontslag (Richtlijn 98/59/EG)), dan zijn de nationale definities van werknemer niet relevant. Daarnaast zijn de definities in de nationale wetgeving altijd onderhevig aan beoordeling door nationale en Europese rechtbanken.

⁴³ COM(2010) 373 van 13 juli 2010, mededeling "Het vrije verkeer van werknemers opnieuw garanderen: rechten en belangrijkste ontwikkelingen". Punt I.1.1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>

⁴⁴ De arbeidstijdenrichtlijn (Isère (C-428/09)), de richtlijn collectief ontslag (Balkaya (C-229/14)) en de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep ('O' (C-432/14)). Andere arbeidsrechtelijke richtlijnen verwijzen expliciet naar de interpretatie van het concept werknemer door de lidstaten, mits deze interpretatie de doeltreffendheid van het EU-recht eerbiedigt, gelet op de zaak-O'Brien (C-393/10).

⁴⁵ Zie ook COM(2010) 373 definitief, bladzijden 4 tot en met 6.

- aard van het werk, en
- beloning.

Om te voldoen aan het criterium **ondergeschiktheid**, moet de dienstverlener handelen onder aansturing van het deelplatform en moet het platform de activiteiten, beloning en werkomstandigheden bepalen⁴⁶. Met andere woorden, de aanbieder van de onderliggende dienst kan, overeenkomstig de contractuele verhouding die hij met het deelplatform is aangegaan, niet zelf kiezen welke diensten hij aanbiedt, noch de manier waarop⁴⁷. Als het deelplatform alleen de betaling verwerkt die door een gebruiker wordt gedaan en deze aan de aanbieder van de onderliggende dienst doorgeeft, wil dit niet zeggen dat het deelplatform de beloning bepaalt. Het bestaan van ondergeschiktheid is niet noodzakelijk afhankelijk van de daadwerkelijke uitoefening van beheer of toezicht op een constante basis⁴⁸.

Om te voldoen aan het criterium **aard van het werk**, moet de aanbieder van de onderliggende dienst een reële en daadwerkelijke activiteit met economische waarde verrichten die niet van zo geringe omvang is dat het om louter marginale en bijkomstige werkzaamheden gaat⁴⁹. Nationale rechtbanken hebben verschillende benaderingen aangenomen om in de context van traditionelere arbeidsverhoudingen te bepalen wat marginaal en bijkomstig is. Er wordt gebruik gemaakt van verschillende drempels (op basis van uren of loon) en ad-hocbeoordelingen van de kenmerken van een bepaalde verhouding. In de context van de deeleconomie worden personen die daadwerkelijk louter marginale en bijkomstige diensten verlenen via deelplatforms niet als werknemers beschouwd, ook al mogen een korte duur⁵⁰, beperkte werktijden⁵¹, onregelmatige werkzaamheden⁵² of lage productiviteit⁵³ er niet automatisch toe leiden dat een arbeidsverhouding wordt uitgesloten. Tegelijkertijd kunnen personen die diensten aanbieden op een meer dan incidentele basis werknemer of zelfstandige zijn, aangezien de daadwerkelijke bepaling van hun status het resultaat is van een integrale toetsing van alle drie de criteria.

Het criterium **beloning** wordt vooral gebruikt om onderscheid te maken tussen vrijwilligers en werknemers. Als de aanbieder dus geen beloning ontvangt of slechts een compensatie voor de kosten die hij maakt om de activiteiten uit te voeren, wordt niet aan het criterium beloning voldaan.

Bij de toepassing van de EU-definitie van werknemers wordt naar de hierboven omschreven criteria verwezen en rechtbanken in de lidstaten gebruiken vaak vergelijkbare criteria wanneer zij een algemene toetsing van een bepaalde arbeidsverhouding in de nationale context uitvoeren.

Om mensen te helpen hun potentieel volledig te benutten, de arbeidsparticipatie te vergroten en het concurrentievermogen te stimuleren, en tegelijkertijd te zorgen voor eerlijke arbeidsomstandigheden en toereikende en duurzame sociale zekerheid, moeten de lidstaten:

- *evalueren of hun nationale vereisten inzake arbeidsverhoudingen toereikend zijn, hierbij*

⁴⁶ *Jany en anderen / Staatssecretaris van Justitie (C-268/99).*

⁴⁷ "The rise of the 'just-in-time workforce': on-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig economy'", Valerio De Stefano, ILO Conditions of Work and Employment Series nr. 71, 2016, blz. 17.

⁴⁸ *Danosa (C-232/09)*; zie ook De Stefano, *ibid.*, blz. 16.

⁴⁹ Voor meer details over de daadwerkelijke toetsing van "reële en daadwerkelijke arbeid" door het Hof en in de lidstaten (bijvoorbeeld aan de hand van drempels voor verdiensten of uren) in de context van het vrije verkeer van werknemers, zie "Comparative Report 2015 — The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment", FreSsco-netwerk in opdracht van de Europese Commissie.

⁵⁰ *Ninni-Orasche (C-413/01).*

⁵¹ *Kempf (C-139/85).*

⁵² *Raulin (C-357/89).*

⁵³ *Bettray (C-344/87).*

rekening houdend met de verschillende behoeften van werknemers en zelfstandigen in de digitale wereld, alsmede met de innovatieve aard van bedrijfsmodellen van de deeleconomie;
- richtsnoeren bieden voor de toepasbaarheid van de nationale vereisten inzake arbeidsverhoudingen in het licht van de arbeidspatronen in de deeleconomie.

2.5 Belastingheffing

Aanpassen aan nieuwe bedrijfsmodellen

Net als alle marktdeelnemers moeten ook de marktdeelnemers met activiteiten in de deeleconomie zich aan belastingregels houden. Er zijn regels voor onder andere inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en belasting over de toegevoegde waarde. Er is echter sprake van een aantal problemen op het gebied van de naleving en handhaving van belastingregels: moeilijkheden bij het identificeren van de belastingbetalers en het belastbare inkomen, een gebrek aan informatie over dienstverleners, steeds agressievere fiscale planning door bedrijven in de digitale sector, verschillen in fiscale praktijken binnen de EU en onvolledige uitwisseling van inlichtingen.

In dit opzicht moeten de lidstaten streven naar evenredige plichten en een gelijk speelveld. Zij moeten functioneel gezien vergelijkbare fiscale verplichtingen opleggen aan bedrijven die vergelijkbare diensten verlenen. Bewustzijn creëren omtrent fiscale verplichtingen, belastingdiensten wijzen op het bestaan van de bedrijfsmodellen van de deeleconomie, richtsnoeren bieden en meer transparantie bereiken door middel van online informatie, zijn voorbeelden van hulpmiddelen om het potentieel van de deeleconomie te benutten. Informatie over nationale fiscale verplichtingen, waaronder die welke zijn gekoppeld aan beroepsstatus, moeten duidelijk aan de belanghebbenden worden meegedeeld.

Voor extra duidelijkheid en transparantie hebben sommige lidstaten richtsnoeren uitgebracht voor de toepassing van het nationale belastingstelsel op bedrijfsmodellen van de deeleconomie en enkele hebben overwogen hun wetgeving aan te passen⁵⁴. Wat vennootschapsbelasting betreft, werkt de Commissie aan een algemene aanpak van belastingontwijking.

Daarnaast heeft de deeleconomie ook bijgedragen aan het creëren van nieuwe mogelijkheden om belastingautoriteiten en belastingbetalers te helpen met hun fiscale verplichtingen. Dit is met name te danken aan de toegenomen traceerbaarheid die mogelijk wordt gemaakt door de tussenkomst van online platforms. Sommige lidstaten hebben al overeenkomsten met platforms voor belastinginning. In de accommodatiesector faciliteren platforms bijvoorbeeld de betaling van toeristenbelasting namens dienstverleners. Er zijn ook gevallen waarin de belastingautoriteiten gebruikmaken van de traceerbaarheid die mogelijk wordt gemaakt door online platforms om belasting te innen bij individuele aanbieders.

Een voorbeeld van goede samenwerking tussen belastingautoriteiten en bedrijven in de deeleconomie is te vinden in Estland. Het doel van de samenwerking met platforms voor gedeeld vervoer is het vereenvoudigen van de belastingaangifte voor de chauffeurs. Transacties tussen de chauffeur en de klant worden geregistreerd door het deelplatform, dat vervolgens enkel de gegevens die relevant zijn voor fiscale doeleinden doorstuurt naar de autoriteiten, die op hun beurt de aangifteformulieren alvast invullen. De centrale gedachte is het gemakkelijker te maken voor belastingbetalers om effectief en met minimale inspanning te voldoen aan hun fiscale verplichtingen.

⁵⁴ Een overzicht van initiatieven kan worden gevonden in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

Verminderen van administratieve lasten

Economische groei wordt het sterkst ondersteund door maatregelen die erop gericht zijn de administratieve lasten voor personen en bedrijven te verminderen, zonder hierbij te discrimineren tussen bedrijfsmodellen. Met dit doel voor ogen kan een efficiënte uitwisseling van fiscale inlichtingen tussen platforms, autoriteiten en dienstverleners helpen de kosten te verminderen. Het creëren van een centraal loket en het ontwikkelen van online feedbackmechanismen kunnen ook nieuwe mogelijkheden bieden voor partnerschappen en toezicht op naleving.

De verschillende behandeling van platforms door nationale belastingautoriteiten kan echter leiden tot een toename van de administratieve lasten voor activiteiten in het kader van de deeleconomie. Zo kunnen de lidstaten bijvoorbeeld verschillende standpunten innemen over de zakelijke activiteiten van platforms met betrekking tot de diensten die zij aanbieden, de criteria die worden gebruikt om de activiteiten aan een belastingjurisdictie te koppelen, de arbeidsverhouding tussen dienstverleners en platforms, en algemene nalevingsvereisten en auditprocedures.

De ontwikkeling van gemeenschappelijke normen om deze kwesties op samenhangende wijze aan te pakken, hierbij rekening houdend met de elementen die in de voorgaande delen van deze mededeling werden toegelicht, en het verplaatsen van meer administratieve taken naar het internet zouden in dit opzicht nuttig kunnen zijn.

Belasting over de toegevoegde waarde

In principe moet er over de levering van goederen en diensten door deelplatforms en via deelplatforms door hun gebruikers btw worden betaald. Er kunnen problemen optreden die verband houden met de erkenning van deelnemers als belastingplichtige personen, met name met betrekking tot de beoordeling van de economische activiteiten die worden uitgevoerd of het bestaan van een direct verband tussen de dienstleveringen en de vergoeding in natura (bijvoorbeeld bij bankachtige constructies waarin deelnemers goederen of diensten bijdragen aan een gemeenschappelijke pot in ruil voor het recht om van de elementen van de pot gebruik te maken).

De Commissie is in het kader van het actieplan betreffende de btw meerdere initiatieven aan het voorbereiden om de capaciteit van belastingdiensten op dit gebied te vergroten⁵⁵. Dit houdt onder andere in: de uitbreiding van het centrale loket voor btw op elektronische diensten tot de levering van goederen, het lanceren van een proefproject om samenwerking tussen belastingdiensten te verbeteren en de publicatie van richtsnoeren voor samenwerking tussen belastingautoriteiten en bedrijven die zich bezighouden met elektronische handel.

De lidstaten worden aangemoedigd belastinginning te faciliteren en te verbeteren door de mogelijkheden te benutten die deelplatforms bieden, aangezien zij economische activiteit reeds registreren.

Deelplatforms moeten een proactieve houding aannemen inzake samenwerking met nationale belastingautoriteiten, teneinde parameters vast te stellen voor de uitwisseling van inlichtingen betreffende fiscale verplichtingen en tegelijkertijd naleving te garanderen van de wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, onverminderd de aansprakelijkheidsregeling voor tussenpersonen krachtens de richtlijn elektronische handel.

⁵⁵ COM(2016) 148 final van 7 april 2016, mededeling over een actieplan betreffende de btw "Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU — Tijd om knopen door te hakken".

De lidstaten worden uitgenodigd hun fiscale regels te evalueren om zo een gelijk speelveld te scheppen voor bedrijven die dezelfde diensten aanbieden. De lidstaten moeten daarnaast ook verdergaan met hun inspanningen voor vereenvoudiging, werken aan meer transparantie en online richtsnoeren verstrekken voor de toepassing van fiscale regels op de bedrijfsmodellen van de deeleconomie.

3. Toezicht

De deeleconomie omvat verschillende sectoren en het landschap verandert snel. Gezien de dynamische en evoluerende aard van de deeleconomie is de Commissie voornemens een kader voor toezicht te creëren dat rekening houdt met het evoluerende regelgevingsklimaat en de economische en zakelijke ontwikkelingen. Dit toezicht zal gericht zijn op het volgen van tendensen wat betreft de prijs en kwaliteit van diensten, en op het identificeren van mogelijke obstakels en problemen, met name wanneer deze het gevolg zijn van verschillen in nationale voorschriften of lacunes in de regelgeving.

De middelen die zullen worden ingezet om toezicht te houden, zijn onder andere:

1. periodieke enquêtes onder consumenten en bedrijven over het gebruik van de deeleconomie⁵⁶;
2. het voortdurend in kaart brengen van ontwikkelingen in de lidstaten;
3. dialoog met belanghebbenden in het kader van het Internemarktforum, met twee forums per jaar om de praktische ontwikkelingen in de sector te evalueren en goede werkwijzen te identificeren;
4. de resultaten van het toezicht op de deeleconomie zullen worden samengevat in het scorebord van de interne markt.

De informatie uit het toezicht⁵⁷ zal ook bijdragen aan de lopende werkzaamheden van de Commissie⁵⁸ voor de interne markt met het oog op het faciliteren van innovatie en ondernemerschap. Gezien het dynamische karakter van de bedrijfsmodellen van de deeleconomie en de snelle ontwikkeling van digitale gegevenstechnologieën, kunnen uit lopende en nieuwe gegevensverzameling en onderzoek bijkomende beleidskwesties ontstaan, die moeten worden aangepakt. Deelplatforms moeten nauw samenwerken met autoriteiten, met inbegrip van de Commissie, om de toegang tot gegevens en statische informatie te faciliteren in overeenstemming met de wetgeving inzake gegevensbescherming.

De activiteiten en hulpmiddelen in het kader van toezicht doen in geen geval afbreuk aan de handhaving van bestaande EU-wetgeving door de Commissie, die zal worden voortgezet in overeenstemming met de beginselen die in deze mededeling worden gepresenteerd.

4. Conclusie

Gezien de aanzienlijke voordelen die de nieuwe bedrijfsmodellen van de deeleconomie kunnen meebrengen, moet Europa deze nieuwe mogelijkheden omarmen. De EU moet de innovatie, het concurrentievermogen en de groeikansen die door de modernisering van de economie mogelijk worden gemaakt, op proactieve wijze ondersteunen. Tegelijkertijd is het ook van belang om eerlijke arbeidsomstandigheden, een toereikende en duurzame

⁵⁶ Daarnaast zal er informatie worden ontleend aan officiële statistieken en rapporten van derden.

⁵⁷ De kernelementen zullen worden aangevuld met gegevens en inzichten uit rapporten van derden, mogelijke gegevensanalyse en *scraping* (het automatisch doorzoeken en vergaren van online gegevens), en officiële statistieken voor zover deze informatie beschikbaar is.

⁵⁸ Tijdens bestaande of toekomstige Refit-evaluaties kunnen ook gebieden worden geïdentificeerd waar verdere interventie noodzakelijk is.

bescherming van consumenten en sociale zekerheid te garanderen. Om dit mogelijk te maken, moeten burgers en bedrijven zich bewust zijn van de regels en verplichtingen die op hen van toepassing zijn, zoals verduidelijkt in deze mededeling. De lidstaten worden gestimuleerd om hun nationale situatie op vergelijkbare wijze te verduidelijken. De Commissie is bereid samen te werken met de lidstaten en bevoegde autoriteiten om hen in dit proces te ondersteunen.

De richtsnoeren die in deze mededeling worden verschaft, zijn erop gericht consumenten, bedrijven en overheidsinstanties te ondersteunen, zodat zij vol vertrouwen aan de deeleconomie kunnen deelnemen. De richtsnoeren zullen ook de lidstaten ondersteunen bij de consequente toepassing van het EU-recht in de interne markt. De Commissie zal de ontwikkelingen in de Europese deeleconomie constant evalueren, statistische gegevens en bewijsmateriaal verzamelen, en met de lidstaten en belanghebbenden samenwerken om eveneens optimale werkwijzen uit te wisselen. De Commissie kijkt uit naar overleg met het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten om burgers en bedrijven in de deeleconomie de best mogelijk omgeving te garanderen.