RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.971/1/V
van 18 september 2018

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de steun om te voldoen aan de normen in het kader van de uitvoering van de lage-emissiezone’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 63.971/1/V
du 18 septembre 2018

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif ä l’aide pour la mise en conformité aux normes dans le cadre de la mise en œuvre de la zone de basses émissions’

‡LW-ACKSLDHAA-GDJHBVT‡

Op 19 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 4 september 2018,(*) en nogmaals verlengd tot 18 september 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de steun om te voldoen aan de normen in het kader van de uitvoering van de lage-emissiezone'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 4 september 2018. De kamer was samengesteld uit Bruno SEUTIN, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 september 2018.

*

Le 19 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie et de l'Emploi, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 4 septembre 2018(**), et encore prorogé jusqu'au 18 septembre 2018, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif ä l'aide pour la mise en conformité aux normes dans le cadre de la mise en œuvre de la zone de basses émissions'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 4 septembre 2018. La chambre était composée de Bruno SEUTIN, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 septembre 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-ACKSLDHAA-GDJHBVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering sterkt ertoe een steunregeling in te stellen om te voldoen aan de normen in het kader van de uitvoering van de lage-emissiezone.

Het ontwerp is onderverdeeld in vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat algemene bepalingen. Artikel 2 bepaalt dat de minister steun verleent aan de micro- en kleine ondernemingen die een investering verwezenlijken om een in het gewest ingeschreven voertuig te vervangen teneinde te voldoen aan de toegangsregels van de lage-emissiezone vastgesteld door artikel 3.2.16 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing en bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018[1] en dit onder de voorwaarden van de zogenaamde *de-minimis*verordening[2]. Artikel 3 bepaalt dat de sectoren die opgesomd zijn in de bijlage bij het besluit uitgesloten zijn van de steun. Hoofdstuk 2 (artikelen 4 tot 8) regelt welke investeringen in aanmerking komen voor steun. Hoofdstuk 3 (artikel 9) betreft de vorm en de intensiteit van de steun. Hoofdstuk 4[3] (artikelen 10 tot 15) regelt de behandeling van de steunaanvraagdossiers en de vereffening van de steun. Hoofdstuk 5 bevat slotbepalingen, namelijk een inwerkingtredingsbepaling (artikel 16) en een uitvoeringsbepaling (artikel 17).

3.1. In de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond zowel verwezen naar de artikelen 3.2.16 en 3.2.27 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing als naar de artikelen 9 en 30 van de ordonnantie van 3 mei 2018 'betreffende de steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen'.

3.2. Artikel 3.2.16 van het vermelde wetboek bevat machtigingen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering met betrekking tot de invoering van één of meerdere lage-emissiezones. Artikel 3.2.27 van hetzelfde wetboek luidt:

> "De Regering kan voorzien in steunmaatregelen in het kader van de uitvoering van de lage-emissie zone(s)".

[1] Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 'betreffende het instellen van een lage-emissiezone'.

[2] Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 'betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op *de-minimis*steun'.

[3] In de Nederlandse versie van het ontwerp wordt dit hoofdstuk ten onrechte aangeduid als "hoofdstuk 3".

‡LW-ACKSLDHAA-GDJHBVT‡

Artikel 9 van de ordonnantie van 3 mei 2018 luidt:

"De Regering kan steun verlenen aan micro-, kleine en middelgrote ondernemingen die investeren met het oog op de naleving van milieu-, kwaliteits-, veiligheids- en hygiënenormen.

De Regering stelt de normen bedoeld in het eerste lid vast."

Artikel 30 bevat diverse machtigingen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om deze steunmaatregel nader te regelen.

3.3. Zowel artikel 3.2.27 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing als de artikelen 9 en 30 van de ordonnantie van 3 mei 2018 kunnen in beginsel rechtsgrond bieden voor een steunregeling met betrekking tot (investeringen in het kader van) de lage-emissiezone.

Welke bepaling effectief als rechtsgrond wordt gehanteerd, is echter niet zonder belang. Dit heeft onder meer gevolgen voor het begrippenkader dat in het te nemen besluit kan worden gehanteerd zonder dat het opnieuw moet worden gedefinieerd[4], voor de verplicht na te leven vormvereisten[5] en voor de toepasselijkheid van de ordonnantie van 8 oktober 2015 'houdende algemene regels betreffende de inhouding, de terugvordering en de niet-vereffening van subsidies op het vlak van werkgelegenheid en economie'.[6]

De gemachtigde verklaarde hieromtrent:

"De rechtsgrond voor het ontwerp bevindt zich volledig in de ordonnantie van 3 mei 2018, en in het bijzonder artikel 9. Een referentie naar het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing en het BBHR van 25 januari 2018 is dus strikt genomen niet noodzakelijk. De verwijzingen dienen inderdaad eerder als contextuele informatie en kunnen dus worden opgenomen onder een 'Overwegende'."

De rechtsgrond van het ontwerp wordt hierna onderzocht in het licht van dit antwoord.

3.4. Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 9 van de ordonnantie van 3 mei 2018 gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering *ex* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.[7] De ordonnantie van 3 mei 2018 bevat geen uitdrukkelijke bepaling op grond waarvan de steun wordt verleend onder de voorwaarden bedoeld in de *de-minimis*verordening. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de ordonnantie van 3 mei 2018 is geworden blijkt echter duidelijk dat het de wil van de ordonnantiegever was om de

[4] Zie bijvoorbeeld de begrippen micro- en kleine onderneming die in artikel 2 van het ontwerp worden gehanteerd en die in artikel 1, 5° en 6°, van de ordonnantie van 3 mei 2018 worden gehanteerd.

[5] Zie artikel 46 van de ordonnantie van 3 mei 2018.

[6] Zie artikel 44 van de ordonnantie van 3 mei 2018.

[7] Deze bepaling is op grond van artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' van overeenkomstige toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

‡LW-ACKSLDHAA-GDJHBVT‡

te nemen steunmaatregelen in te laten passen in hetzij de *de-minimis*verordening, hetzij de algemene groepsvrijstellingsverordening[8-9]

Artikel 3 van het ontwerp, dat de van steun uitgesloten sectoren vaststelt, vindt rechtsgrond in artikel 30, § 1, vierde lid, van de ordonnantie van 3 mei 2018.

De artikelen 4 tot 8 van het ontwerp bepalen welke investeringen in aanmerking komen voor de steun en artikel 9 bepaalt de vorm en de intensiteit van de steun. Deze bepalingen vinden rechtsgrond artikel 30, § 1, eerste lid, van de ordonnantie van 3 mei 2018.

De artikelen 10 tot 15 van het ontwerp betreffen de behandeling van de steunaanvraagdossiers en de vereffening van de steun. Deze bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 30, § 4, van de ordonnantie van 3 mei 2018.

Artikel 16 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit en van artikel 9 van de ordonnantie van 3 mei 2018. Wat dat laatste betreft wordt rechtsgrond gevonden in artikel 49 van die ordonnantie.

3.5. Er moet worden opgemerkt dat niet enkel artikel 9, maar ook de artikelen 30 en 49 van de ordonnantie van 3 mei 2018 ten laatste op hetzelfde ogenblik als het te nemen besluit in werking moeten worden gesteld. In de inwerkingtreding van de artikelen 30 en 49 van de ordonnantie van 3 mei 2018 is voorzien in het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende uitvoering van de ordonnantie betreffende de steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen' waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 63.966/1/V uitbrengt. Uit de verklaringen van de gemachtigde over dat ontwerp en het actueel voorliggende ontwerp kan worden afgeleid dat deze op hetzelfde ogenblik in werking zullen treden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond.

Artikel 4

5. Artikel 4, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de toelaatbare investeringen (in de Franse versie: "les investissements admissibles") "worden ingeschreven onder vaste activa in de jaarrekeningen voor de rechtspersonen of in de tabel van de afschrijvingen voor de natuurlijke personen".

[8] Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 'waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard'.

[9] *Parl.St.* Br.H.Parl. 2017-18, A-641/1, 8-10.

‡LW-ACKSLDHAA-GDJHBVT‡

De gemachtigde verklaarde dat deze bepaling beoogt aan te geven dat enkel investeringen die "worden ingeschreven onder vaste activa in de jaarrekeningen voor de rechtspersonen of in de tabel van de afschrijvingen voor de natuurlijke personen" in aanmerking komen voor steun op grond van het te nemen besluit en dat het niet de bedoeling is een verplichting inzake de boekhoudkundige behandeling van de investering op te leggen.

De gemachtigde stelde voor om artikel 4, tweede lid, van het ontwerp als volgt te formuleren:

> "Enkel de investeringen die worden ingeschreven onder vaste activa in de jaarrekeningen voor de rechtspersonen of in de tabel van de afschrijvingen voor de natuurlijke personen, komen in aanmerking voor steun."
>
> ("Seuls les investissements inscrits en immobilisations aux comptes annuels pour les personnes morales ou au tableau des amortissements pour les personnes physiques sont admissibles.")

Hiermee kan worden ingestemd.

*

‡LW-ACKSLDHAA-GDJHBVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'instaurer un régime d'aide pour la mise en conformité aux normes dans le cadre de la mise en œuvre de la zone de basses émissions.

Le projet est divisé en cinq chapitres. Le chapitre 1er comporte des dispositions générales. L'article 2 dispose que le ministre octroie une aide aux micro et petites entreprises qui réalisent un investissement en vue de remplacer un véhicule immatriculé dans la région afin de se conformer aux normes d'accès à la zone de basses émissions définie par l'article 3.2.16 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, et par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 [1], et ce aux conditions visées dans le règlement dit « *de minimis* » [2]. L'article 3 énonce que les secteurs énumérés dans l'annexe de l'arrêté sont exclus de l'aide. Le chapitre 2 (articles 4 à 8) règle les investissements admissibles à l'aide. Le chapitre 3 (article 9) concerne la forme et l'intensité de l'aide. Le chapitre 4 [3] (articles 10 à 15) règle l'instruction des dossiers de demande d'aide et la liquidation de l'aide. Le chapitre 5 contient des dispositions finales, à savoir une disposition d'entrée en vigueur (article 16) et une disposition exécutoire (article 17).

3.1. Le préambule du projet vise à titre de fondement juridique tant les articles 3.2.16 et 3.2.27 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie que les articles 9 et 30 de l'ordonnance du 3 mai 2018 'relative aux aides pour le développement économique des entreprises'.

3.2. L'article 3.2.16 du code précité contient des habilitations au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'instauration d'une ou de plusieurs zones de basses émissions. L'article 3.2.27 du même code s'énonce comme suit :

> « Le Gouvernement peut prévoir des mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la ou des zones de basses émissions ».

[1] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 'relatif à la création d'une zone de basses émissions'.

[2] Règlement (CE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*'.

[3] Dans la version néerlandaise du projet, ce chapitre est désigné à tort comme « hoofdstuk 3 ».

‡LW-ACKSLDHAA-GDJHBVT‡

L'article 9 de l'ordonnance du 3 octobre 2018 s'énonce comme suit :

« Le Gouvernement peut octroyer une aide aux micro, petites et moyennes entreprises qui investissent dans le but de se conformer aux normes environnementales, de qualité, de sécurité et d'hygiène.

Le Gouvernement précise les normes visées à l'alinéa 1er ».

L'article 30 comporte diverses habilitations au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en vue de régler les modalités de cette mesure d'aide.

3.3. Tant l'article 3.2.27 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie que les articles 9 et 30 de l'ordonnance du 3 mai 2018 peuvent en principe procurer un fondement juridique à un régime d'aide relatif à (des investissements dans le cadre de) la zone de basses émissions.

Toutefois, il n'est pas dénué d'intérêt de savoir quelle disposition est effectivement utilisée à titre de fondement juridique, celle-ci ayant notamment une incidence sur le cadre conceptuel qui peut être utilisé dans l'arrêté envisagé sans qu'il faille le définir une nouvelle fois [4], sur les formalités [5] à respecter obligatoirement et sur l'applicabilité de l'ordonnance du 8 octobre 2015 'portant des règles générales relatives à la rétention, au recouvrement et à la non-liquidation des subventions en matière d'emploi et d'économie' [6].

Le délégué a déclaré à ce sujet :

« De rechtsgrond voor het ontwerp bevindt zich volledig in de ordonnantie van 3 mei 2018, en in het bijzonder artikel 9. Een referentie naar het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing en het BBHR van 25 januari 2018 is dus strikt genomen niet noodzakelijk. De verwijzingen dienen inderdaad eerder als contextuele informatie en kunnen dus worden opgenomen onder een 'Overwegende' ».”

Le fondement juridique du projet est examiné ci-après à la lumière de cette réponse.

3.4. L'article 2 du projet trouve un fondement juridique dans l'article 9 de l'ordonnance du 3 mai 2018, combiné avec le pouvoir général d'exécution que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'[7]. L'ordonnance du 3 mai 2018 ne contient pas de disposition expresse permettant d'octroyer l'aide aux conditions visées dans le règlement *de minimis*. Or, il ressort clairement de l'exposé des motifs du projet devenu l'ordonnance du 3 mai 2018 que la volonté du

[4] Voir par exemple les notions de micro-entreprise et de petite entreprise utilisées à l'article 2 du projet et à l'article 1er, 5° et 6, de l'ordonnance du 3 mai 2018.

[5] Voir l'article 46 de l'ordonnance du 3 mai 2018.

[6] Voir l'article 44 de l'ordonnance du 3 mai 2018.

[7] En vertu de l'article 8, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', cette disposition s'applique par analogie dans la Région de Bruxelles-Capitale.

‡LW-ACKSLDHAA-GDJHBVT‡

législateur régional bruxellois était d'intégrer les mesures d'aide envisagées soit dans le règlement *de minimis*, soit dans le règlement général d'exemption par catégories [8-9].

L'article 3 du projet, qui fixe les secteurs exclus de l'aide, trouve son fondement juridique dans l'article 30, § 1er, alinéa 4, de l'ordonnance du 3 mai 2018.

Les articles 4 à 8 du projet déterminent les investissements admissibles à l'aide et l'article 9 fixe la forme et l'intensité de cette dernière. Ces dispositions trouvent un fondement juridique dans l'article 30, § 1er, alinéa 1er, de l'ordonnance du 3 mai 2018.

Les articles 10 à 15 du projet concernent l'instruction des dossiers de demande d'aide et la liquidation de celle-ci. Ces dispositions trouvent un fondement juridique dans l'article 30, § 4, de l'ordonnance du 3 mai 2018.

L'article 16 du projet règle l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé et de l'article 9 de l'ordonnance du 3 mai 2018. En ce qui concerne ce dernier article, il trouve son fondement juridique dans l'article 49 de cette ordonnance.

3.5. Il faut relever que non seulement l'article 9, mais également les articles 30 et 49 de l'ordonnance du 3 mai 2018 doivent entrer en vigueur au plus tard au même moment que l'arrêté envisagé. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant exécution de l'ordonnance relative aux aides pour le développement économique des entreprises', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne l'avis 63.966/1/V, fixe l'entrée en vigueur des articles 30 et 49 de l'ordonnance du 3 mai 2018. Il peut se déduire des déclarations du délégué à propos de ce projet et du projet actuellement à l'examen que ceux-ci entreront en vigueur au même moment.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. On adaptera le préambule conformément aux observations formulées à propos du fondement juridique.

Article 4

5. L'article 4, alinéa 2, du projet dispose que les investissements admissibles (dans la version néerlandaise : « de toelaatbare investeringen ») « sont inscrits en immobilisations aux comptes annuels pour les personnes morales ou au tableau des amortissements pour les personnes physiques ».

[8] Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité'.

[9] *Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2017-18, n° A-641/1, pp. 8-10.

‡LW-ACKSLDHAA-GDJHBVT‡

Le délégué a déclaré que cette disposition vise à indiquer que seuls les investissements qui « sont inscrits en immobilisations aux comptes annuels pour les personnes morales ou au tableau des amortissements pour les personnes physiques » sont admissibles à l'aide en vertu de l'arrêté envisagé et que l'intention n'est pas d'imposer une obligation relative au traitement comptable de l'investissement.

Le délégué a proposé de formuler l'article 4, alinéa 2, du projet comme suit :

« Seuls les investissements inscrits en immobilisations aux comptes annuels pour les personnes morales ou au tableau des amortissements pour les personnes physiques sont admissibles ».

(« Enkel de investeringen die worden ingeschreven onder vaste activa in de jaarrekeningen voor de rechtspersonen of in de tabel van de afschrijvingen voor de natuurlijke personen, komen in aanmerking voor steun »).

On peut se rallier à cette proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Bruno SEUTIN

‡LW-ACKSLDHAA-GDJHBVT‡