



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.666/1
van 11 december 2018

avis 64.666/1
du 11 décembre 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
erkenning van ondernemingen
die in het kader van steun voor
de economische ontwikkeling
van ondernemingen betrokken
zijn in de circulaire economie'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à la
reconnaissance des entreprises
impliquées dans l'économie
circulaire dans le cadre des
aides pour le développement
économique des entreprises'

Op 12 november 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de erkenning van ondernemingen die in het kader van steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen betrokken zijn in de circulaire economie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 december 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 2018.

*

Le 12 novembre 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à la reconnaissance des entreprises impliquées dans l'économie circulaire dans le cadre des aides pour le développement économique des entreprises’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 décembre 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 décembre 2018.

*

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 VAN HET ONTWERP VAN BESLUIT

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voorziet in een erkenningsregeling van ondernemingen die in het kader van steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen betrokken zijn in de circulaire economie, en dit met het oog op de toekenning van een steunverhoging op basis van artikel 30, § 2, van de ordonnantie van 3 mei 2018 ‘betreffende de steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen’.

3.1. Benevens aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, waaraan wordt gerefereerd in de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp, wordt in het derde lid van de aanhef als rechtsgrond verwezen naar de artikelen 30, § 2, en 49 van de voornoemde ordonnantie van 3 mei 2018. In dat verband moet worden opgemerkt wat hierna volgt.

3.2. Artikel 30, § 2, van de ordonnantie van 3 mei 2018 bevat ten behoeve van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering geen machtiging om erkenningvoorwaarden te bepalen en een erkenningprocedure vast te stellen voor ondernemingen die betrokken zijn in de circulaire economie. Dienaangaande verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het ontwerpbesluit voorziet inderdaad in een systeem van erkenning. Het erkenningssysteem bevindt zich in een afzonderlijk besluit omdat de circulaire economie een steunverhoging vormt voor meerdere steunmaatregelen (namelijk: steun voor algemene investeringen, consultancysteun en steun voor externe opleiding). De erkenning kan evenwel enkel en alleen aangewend worden voor het bekomen van de steunverhoging. Ze heeft geen enkel ander juridisch effect. Het gaat dus niet over een vorm van label of accreditering.

Er wordt voorzien in een apart systeem van erkenning om de behandeling van de steunaanvraagdossiers niet te verzwaren. Indien een onderneming een bepaalde steun voor ogen heeft en zich wil laten erkennen als betrokken in de circulaire economie, dient ze daarvoor eerst een erkenningsaanvraag in te dienen. De administratie zal dan nagaan hoeveel punten de onderneming behaalt en desgevallend de erkenning afleveren. De onderneming moet daarna bij haar steunaanvraag al de erkenning voegen om de steunverhoging te bekomen. Hierdoor kan het eigenlijke steundossier meteen afgehandeld worden.

Zoals u zelf kan vaststellen zijn de gehanteerde criteria redelijk complex en vereisen ze een zekere gespecialiseerde kennis. De dossierbehandelaars van de eigenlijke steundossiers hebben noch de kennis, noch de tijd om de erkenningsvoorwaarden na te gaan. Het is daarom raadzaam om de erkenning te centraliseren bij één dienst, die niet dezelfde is als de dienst die de steunaanvragen behandelt. Hierdoor kunnen ook oeverloze discussies met de steunaanvragers vermeden worden.

Artikel 30, § 2, van de ordonnantie, in combinatie met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Regering, is wel voldoende rechtsgrond. Hoewel het de naam van ‘erkenning’ draagt, verschilt het in de werkelijkheid niet zozeer van de andere steunverhogingen die uitgewerkt zijn. Het gaat telkens over een aantal voorwaarden die worden gesteld. Ondernemingen die voldoen aan de voorwaarden en daarvoor voldoende bewijsstukken aanleveren komen in aanmerking voor de betrokken steunverhoging. Het enige verschil is dat de beoordeling van het voldoen aan de voorwaarden in het geval van de circulaire economie vooraf gebeurt en niet tijdens de behandeling van het steunaanvraagdossier zelf”.

De door de gemachtigde verstrekte toelichting doet ervan blijken dat de ontworpen erkenningsregeling louter in functie van de ontworpen steunregeling moet worden begrepen waarmee ze onlosmakelijk is verbonden. Er kan derhalve worden aanvaard dat de bepalingen waarop de gemachtigde in zijn toelichting doelt, een voldoende rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling. Niettemin zou het, teneinde rechtsonzekerheid te vermijden, aanbeveling verdienen dat de ordonnantiegever, zoals gebruikelijk ten aanzien van erkenningsregelingen, daarvoor een uitdrukkelijke rechtsgrond zou creëren.

3.3. In het ontwerp wordt niet de datum van inwerkingtreding van enig artikel van de ordonnantie van 3 mei 2018 bepaald. Artikel 49 van die ordonnantie strekt de ontworpen regeling derhalve niet tot rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met de opmerkingen *sub* 3.2 en 3.3 schrijve men aan het einde van het derde lid van de aanhef van het ontwerp “voor de economische ontwikkeling van ondernemingen, artikel 30, § 2;”.

Artikel 3

5. In artikel 3, eerste lid, van het ontwerp, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse (“die een minimum van twee punten krijgt”) en de Franse tekst (“qui obtient un minimum de points”). Naar het zeggen van de gemachtigde wordt in de Franse tekst de bedoeling van de stellers van het ontwerp correct weergegeven. Hiermee rekening houdend moet in de Nederlandse tekst van artikel 3, eerste lid, het woord “twee” worden weggelaten.

Artikel 19

6. De inwerkingtredingsbepaling moet worden vernummerd tot artikel 19, terwijl de uitvoeringsbepaling artikel 20 dient te worden.

7. In de inwerkingtredingsbepaling is de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit niet vermeld. De gemachtigde deelde in dit verband mee dat het de bedoeling is

om het ontworpen besluit in de loop van de maand maart in werking te laten treden. Er zal daarbij het best op worden toegezien dat er een voldoende tijd wordt gelaten tussen de datum van bekendmaking en die van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

Bijlagen

8. In de Nederlandse tekst van bijlage 1 moet de vermelding van de code “K 64 à 66” worden vervangen door de vermelding “K 64 tot 66”.

9. In bijlage 2 dient de lijst van postcodes uiteraard dezelfde te zijn in de Nederlandse en de Franse tekst. Dit is nu niet steeds het geval (zie bijvoorbeeld wat de gemeente Ottignies-Louvain-La-Neuve betreft). Tevens dient de benaming van de gemeenten op een passende wijze, in zowel het Nederlands als het Frans, te gebeuren. Ook op dat punt wordt de in bijlage 2 opgenomen lijst het best aan een bijkomend onderzoek onderworpen (zie bijvoorbeeld de vermelding van de gemeente “Halle”, in de Franse tekst, en de gemeente “Hal”, in de Nederlandse tekst; de gemeente Londerzeel wordt enkel in de Franse tekst vermeld).

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis instaure un régime de reconnaissance des entreprises impliquées dans l'économie circulaire dans le cadre des aides pour le développement économique des entreprises, et ce en vue de l'octroi d'une majoration de l'aide sur la base de l'article 30, § 2, de l'ordonnance du 3 mai 2018 'relative aux aides pour le développement économique des entreprises'.

3.1. Outre le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale que visent les deux premiers alinéas du préambule du projet, le troisième alinéa du préambule fait référence, à titre de fondement juridique, aux articles 30, § 2, et 49 de l'ordonnance précitée du 3 mai 2018. Il y a lieu d'observer à cet égard ce qui suit.

3.2. L'article 30, § 2, de l'ordonnance du 3 mai 2018 n'habilite pas le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à fixer des conditions de reconnaissance ni à déterminer une procédure de reconnaissance pour les entreprises impliquées dans l'économie circulaire. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het ontwerpbesluit voorziet inderdaad in een systeem van erkenning. Het erkenningsstelsel bevindt zich in een afzonderlijk besluit omdat de circulaire economie een steunverhoging vormt voor meerdere steunmaatregelen (namelijk: steun voor algemene investeringen, consultancysteun en steun voor externe opleiding). De erkenning kan evenwel enkel en alleen aangewend worden voor het bekomen van de steunverhoging. Ze heeft geen enkel ander juridisch effect. Het gaat dus niet over een vorm van label of accreditering.

Er wordt voorzien in een apart systeem van erkenning om de behandeling van de steunaanvraagdossiers niet te verzwaren. Indien een onderneming een bepaalde steun voor ogen heeft en zich wil laten erkennen als betrokken in de circulaire economie, dient ze daarvoor eerst een erkenningsaanvraag in te dienen. De administratie zal dan nagaan hoeveel punten de onderneming behaalt en desgevallend de erkenning afleveren. De onderneming moet daarna bij haar steunaanvraag al de erkenning voegen om de steunverhoging te bekomen. Hierdoor kan het eigenlijke steundossier meteen afgehandeld worden.

Zoals u zelf kan vaststellen zijn de gehanteerde criteria redelijk complex en vereisen ze een zekere gespecialiseerde kennis. De dossierbehandelaars van de eigenlijke steundossiers hebben noch de kennis, noch de tijd om de erkenningsvoorwaarden na te gaan. Het is daarom raadzaam om de erkenning te centraliseren bij één dienst, die niet dezelfde is als de dienst die de steunaanvragen behandelt. Hierdoor kunnen ook oeverloze discussies met de steunaanvragers vermeden worden.

Artikel 30, § 2, van de ordonnantie, in combinatie met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Regering, is wel voldoende rechtsgrond. Hoewel het de naam van 'erkenning' draagt, verschilt het in de werkelijkheid niet zozeer van de andere steunverhogingen die uitgewerkt zijn. Het gaat telkens over een aantal voorwaarden die worden gesteld. Ondernemingen die voldoen aan de voorwaarden en daarvoor voldoende bewijsstukken aanleveren komen in aanmerking voor de betrokken steunverhoging. Het enige verschil is dat de beoordeling van het voldoen aan de voorwaarden in het geval van de circulaire economie vooraf gebeurt en niet tijdens de behandeling van het steunaanvraagdossier zelf ».

Il ressort des précisions données par le délégué que le régime de reconnaissance en projet doit uniquement s'entendre en fonction du régime d'aide en projet auquel il est indissociablement lié. Il peut dès lors être admis que les dispositions auxquelles se réfèrent les explications fournies par le délégué, procurent un fondement juridique suffisant au régime en projet. Afin de prévenir toute insécurité juridique, il serait néanmoins recommandé que le législateur ordonnancier crée à cet effet un fondement juridique exprès comme il est d'usage à l'égard des régimes d'agrément.

3.3. Le projet ne détermine pas la date d'entrée en vigueur d'un seul article de l'ordonnance du 3 mai 2018. L'article 49 de cette ordonnance ne procure par conséquent pas de fondement juridique au régime en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu des observations formulées aux points 3.2 et 3.3, on écrira à la fin du troisième alinéa du préambule du projet « pour le développement économique des entreprises, l'article 30, § 2; ».

Article 3

5. L'article 3, alinéa 1^{er}, du projet présente une discordance entre les textes français (« qui obtient un minimum de points ») et néerlandais (« die een minimum van twee punten krijgt »). Selon les déclarations du délégué, le texte français reproduit correctement l'intention des auteurs du projet. Compte tenu de cette précision, il y a lieu d'omettre le mot « twee » dans la version néerlandaise du texte de l'article 3, alinéa 1^{er}.

Article 19

6. La disposition d'entrée en vigueur doit être renumérotée en article 19, alors que l'exécutoire doit devenir l'article 20.

7. La disposition d'entrée en vigueur ne mentionne pas la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé. À cet égard, le délégué a déclaré que l'objectif est de faire entrer en vigueur

l'arrêté en projet dans le courant du mois de mars. Il faudra veiller à laisser à cet égard un délai suffisant entre la date de publication et celle d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

Annexes

8. Dans le texte néerlandais de l'annexe 1, il y a lieu de remplacer la mention du code « K 64 à 66 » par la mention « K 64 tot 66 ».

9. Dans l'annexe 2, la liste des codes postaux doit évidemment être identique dans les textes français et néerlandais. Tel n'est pas toujours le cas (voir par exemple la commune de Ottignies-Louvain-La-Neuve). En outre, la dénomination des communes sera énoncée de manière appropriée tant en français qu'en néerlandais. Mieux vaudrait sur ce point également soumettre la liste figurant à l'annexe 2 à un examen supplémentaire (voir par exemple la mention de la commune « Halle » dans le texte français et de la commune « Hal » dans le texte néerlandais; la commune de Londerzeel est uniquement mentionnée dans le texte français).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME