RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.489/1
van 18 mei 2022

over

een voorontwerp van wet ‘tot invoering van een tijdelijke maatregel overbruggingsrecht naar aanleiding van het conflict tussen Rusland en Oekraïne’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 71.489/1
du 18 mai 2022

sur

un avant-projet de loi ‘introduisant une mesure temporaire de droit passerelle suite au conflit entre la Russie et l’Ukraine’

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

Op 11 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot invoering van een tijdelijke maatregel overbruggingsrecht naar aanleiding van het conflict tussen Rusland en Oekraïne'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 18 mei 2022.

*

Le 11 mai 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Indépendants, à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'introduisant une mesure temporaire de droit passerelle suite au conflit entre la Russie et l'Ukraine'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 17 mai 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section

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 18 mai 2022.

*

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd

> "par le fait que la situation économique due à la pandémie COVID-19 n'est toujours pas revenue à la normale et est, en outre, désormais affectée de manière inattendue et significative par le violent conflit entre la Russie et l'Ukraine, qui se manifeste notamment par une augmentation de la pénurie des matières premières, des interruptions dans la chaîne d'approvisionnement à la suite des sanctions d'un embargo commercial imposé, des pertes (d'une partie substantielle) de débouchés (sur le marché), des relations commerciales directement affectées par les sanctions/embargos commerciaux imposés;
>
> Vu la nécessité d'intervenir dans la règlementation du droit passerelle de crise afin de permettre de réagir face aux difficultés rencontrés par les travailleurs indépendants à la suite du contexte actuel économique incertain et d'en gérer les conséquences et de pouvoir continuer à prendre rapidement des mesures;
>
> Vu le fait que les caisses d'assurances sociales et l'administration doivent pouvoir informer très rapidement les travailleurs indépendants des mesures adoptées et doivent pouvoir très rapidement prendre les décisions nécessaires concernant l'octroi de cette mesure temporaire de droit passerelle suite au conflit entre la Russie et l'Ukraine;
>
> Vu que l'adoption de ces mesures est urgente, afin d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux travailleurs indépendants concernés."

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe om een tijdelijke maatregel in te voeren ter ondersteuning van alle zelfstandigen, helpers en meewerkende echtgenoten, die als gevolg van het conflict tussen Rusland en Oekraïne, geconfronteerd worden met een aanzienlijke daling van hun omzetcijfer en hun inkomsten en dit ongeacht de sector waarin zij actief zijn. Deze maatregel behelst de toekenning van een financiële uitkering als overbruggingsrecht voor zelfstandigen die een omzetdaling van 40% aantonen. Het voorontwerp regelt hiertoe het toepassingsgebied *ratione personae (*artikel 2), de toekenningsvoorwaarden en de rechtsgevolgen (artikelen 3 en 4). De ontworpen regeling is van toepassing in de periode van

[1] Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hiërarchisch hogere normen verstaan.

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

1 april 2022 tot en met 30 juni 2022 (artikel 5, § 1). De Koning wordt gemachtigd om het bedrag van het overbruggingsrecht aan te passen net zoals het percentage omzetverlies dat wordt vereist en om de toepassing van de maatregel in de tijd te verlengen (artikel 5, § 2). Aan de ontworpen regeling wordt uitwerking gegeven met ingang van 1 april 2022 (artikel 6).

VORMVEREISTEN

4. De vraag rijst of met betrekking tot de ontworpen regeling geen verplichting tot aanmelding bij de Europese Commissie geldt met toepassing van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, temeer daar de ontworpen regeling lijkt in te houden dat uitsluitend een bepaalde, selecte groep van zelfstandigen, helpers of meewerkende echtgenoten die onder de in het voorontwerp omschreven voorwaarden rechtstreeks getroffen worden door het conflict tussen Rusland en Oekraïne, voor de betrokken uitkering in aanmerking komen.[2] Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

> "Een maatregel wordt pas als staatssteun beschouwd als aan de volgende vijf criteria cumulatief is voldaan:
>
> - de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
> - de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
> - deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat zonder overheidsingrijpen niet zou zijn verkregen;
> - de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
> - de maatregel vervalst de mededinging en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.
>
> De tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht Oekraïne is echter géén economische steunmaatregel in de zin van de Europese reglementering staatssteun; het gaat om een socialezekerheidsuitkering, gebaseerd op de onderwerping aan het Belgische sociaal statuut der zelfstandigen én op de verplichting sociale bijdragen te betalen. Een socialezekerheidsuitkering voorziet, volgens de gangbare definitie, in een vervangingsinkomen (bij loon- of inkomensverlies; voorbeelden: werkloosheid, pensionering, arbeidsongeschiktheid) of in een aanvulling op het inkomen (als je bepaalde 'sociale lasten', zoals het opvoeden van kinderen of ziektekosten, moet dragen).

[2] In het kader van de huidige crisis hanteert de Europese Commissie een 'Tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne' (Mededeling van de Commissie – Tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne (2022/C 131 I/01) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0324(10)&qid=1652780785402&from=NL waarin ze zich in wezen engageert tot een snellere en – op een aantal punten – soepelere beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteunmaatregelen met de interne markt. Deze mededeling van de Commissie neemt echter niet weg dat staatssteunregelingen in beginsel nog steeds aanmelding op grond van artikel 108, lid 3, van het VWEU behoeven, tenzij wanneer beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling. De mededeling brengt daarin geen wijziging.

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

Een socialezekerheidsuitkering kan derhalve nooit vallen onder een tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen die net als bedoeling heeft om economische staatssteun als verenigbaar te beschouwen met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, punt b), VWEU (zie in dit verband vanaf randnummer 34 t.e.m. 39), aangezien het nooit gaat om economische steun. M.a.w., de finaliteit van een socialezekerheidsuitkering is nooit het (economisch) ondersteunen van een economische activiteit of businessmodel.

De volledige tekst van het voornoemde tijdelijke crisiskader gaat uit van de toekenning van hoge steunbedragen – voorbeeld 400.000 EUR per onderneming (randnummer 41. A.) of 35.000 EUR (randnummer 42) per onderneming (rechtspersoon); het tijdelijke overbruggingsrecht Oekraïne voorziet in een socialezekerheidsuitkering, toegekend aan de fysieke persoon van de zelfstandige. Vanaf 1 mei 2022 bedraagt deze uitkering 1.426,28 EUR/maand (zonder gezinslast) en 1.782,28 EUR/maand (met gezinslast) per zelfstandige als fysieke persoon. Een socialezekerheidsuitkering kan nooit toegekend worden aan een rechtspersoon.

De randnummers 22 en 23 maken duidelijk dat de beoogde doelgroep van het voornoemde tijdelijke crisiskader economische steunmaatregelen zijn die exclusief tot doel hebben:

- de energierekening te kunnen betalen of steun te verlenen voor verbetering van de energie-efficiëntie zonder marktverstorend te werken (randnummer 22) en
- algemene belasting- of heffingskortingen, een verlaagd tarief voor de levering van aardgas, elektriciteit of stadsverwarming of een verlaging van de netwerkkosten (randnummer 23).

De tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht Oekraïne vereist een duidelijk en rechtstreeks oorzakelijk verband met het conflict Rusland-Oekraïne. Dit duidelijk en rechtstreeks oorzakelijk verband wordt beperkend geïnterpreteerd en de prijsstijgingen op vlak van energie, brandstof, grondstoffen, levensmiddelen, enz., zijn géén voldoende basis om in aanmerking te komen voor de tijdelijke crisismaatregel in tegenstelling tot hetgeen in de voornoemde randnummers 22 en 23 aangehaald wordt.

Aangezien niet voldaan is aan de voorwaarden, opgesomd in de randnummers 21 tot en met 25, moet er dan ook geen aanmelding gebeuren overeenkomstig randnummer 26."

De afdeling Wetgeving heeft, binnen het tijdsbestek van deze spoedeisende adviesaanvraag, geen verder onderzoek verricht met betrekking tot de vraag of de ontworpen regeling in het kader van de staatssteunvoorschriften wel degelijk is vrijgesteld van de betrokken verplichting tot aanmelding bij de Europese Commissie en neemt wat dat betreft akte van het door de gemachtigde verstrekte antwoord.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. Luidens het artikel 2, § 3, van het voorontwerp, zijn de bepalingen van de wet van 22 december 2016 'houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen' die van toepassing zijn op de zelfstandigen bedoeld in artikel 4, 3°, van voormelde wet, van toepassing in de mate waarin de artikelen van de ontworpen wet er niet van afwijken. Aan de

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

gemachtigde werd gevraagd welke van de ontworpen bepalingen beogen af te wijken van de voornoemde wet van 22 december 2016.[3] De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

> "Voor de duidelijkheid: de ontworpen artikelen wijken af van de bepalingen die gelden voor het klassiek overbruggingsrecht, zoals ingevoerd door de wet van 22 december 2016.
>
> - artikel 2, § 2: het personeel toepassingsgebied is ruimer dan dat van het klassiek overbruggingsrecht (artikel 5, § 1, 1° en 2° van de wet van 22 december 2016), door ook zelfstandigen in bijberoep en zelfstandigen actief na pensioenleeftijd mee op te nemen (mits zij voldoende hoge bijdragen verschuldigd zijn);
> - artikel 3, eerste lid, 1°, 2°, 4°: dit zijn specifieke voorwaarden in het kader van deze tijdelijke crisismaatregel die logischerwijze niet voorkomen in het klassieke overbruggingsrecht;
> - artikel 3, eerste lid, 3°: de voorwaarde van effectieve bijdragebetaling gedurende vier kwartalen (in een referteperiode van 16 kwartalen) bestaat ook in het kader van het klassieke overbruggingsrecht (artikel 5, § 1, 3° van de wet van 22 december 2016), maar wordt in het kader van de tijdelijke crisismaatregel versoepeld voor de beginnende zelfstandigen (die slechts twee kwartalen moeten betaald hebben);
> - artikel 3, tweede lid: in het kader van het klassieke overbruggingsrecht geldt er een absoluut cumulatieverbod met andere vervangingsinkomens in het kader van de sociale zekerheid (artikel 5, § 1, 5°, van de wet van 22 december 2016). In het kader van de tijdelijke crisismaatregel werd dit versoepeld: cumulatie is mogelijk tot zekere hoogte. Er geldt namelijk een cumulplafond;
> - artikel 4, § 1: in het kader van de tijdelijke crisismaatregel wordt geen rekening gehouden met reeds eerder genoten vormen van overbruggingsrecht (klassiek of tijdelijke crisismaatregelen COVID-19), dit in tegenstelling tot wat het geval is voor het klassiek overbruggingsrecht waarin er wel degelijk rekening wordt gehouden met eerdere periodes waarin klassiek overbruggingsrecht werd genoten, waardoor het mogelijk is dat betrokkene zijn rechten reeds heeft uitgeput. In het klassiek overbruggingsrecht kan betrokkene immers gedurende maximaal 12 maanden een uitkering genieten, en 4 kwartalen behoud van rechten in het kader van de ziekte-en invaliditeitsuitkering (artikel 7, § 3, van de wet van 22 december 2016);
> - artikel 4, § 2: de voorwaarden zoals die staan opgesomd in artikel 5 van de wet van 22 december 2016 zijn niet van toepassing in het kader van deze tijdelijke crisismaatregel: er is geen voorwaarde inzake de periode waarin men reeds zelfstandige moet zijn of inzake het hebben van een Belgische hoofdverblijfplaats, er is geen cumulatieverbod met vervangingsinkomsten, noch vormt het verder uitoefenen van een beroepsactiviteit een obstakel;
> - artikel 4, § 3: het klassieke overbruggingsrecht bestaat uit twee luiken: 1) een financiële uitkering gedurende 12 maanden en 2) het behoud van rechten in het kader van de ziekte- en invaliditeitsuitkering gedurende 4 kwartalen. De tijdelijke

[3] De wet van 22 december 2016 kent het klassieke overbruggingsrecht. De wet van 23 maart 2020 'tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen' kent in artikel 4*bis* de regeling van het zogenaamde "crisisoverbruggingsrecht" en in artikel 4*ter* het zogenaamde "relance-overbruggingsrecht".

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

crisismaatregel bestaat enkel uit een financiële uitkering, voor de periode voorzien door de wetgever;

- artikel 4, § 4: de termijn om de tijdelijke crisismaatregel aan te vragen is identiek als wat voor het klassieke overbruggingsrecht geldt, namelijk twee kwartalen (artikel 8, § 1, van de wet van 22 december 2016), maar gelet op het specifieke karakter van de tijdelijke crisismaatregel (die niet gelinkt is aan een onderbreking/stopzetting van activiteit), geldt er een ander moment van aanvang van de termijn, namelijk het kwartaal volgend op het kwartaal waarin de maand ligt waarvoor de aanvraag gebeurt."

Uit het aangehaalde antwoord blijkt dat de stellers van het voorontwerp een vergelijking maken met het klassieke overbruggingsrecht zoals ingevoerd door de wet van 22 december 2016 (artikelen 2, 3 en 4), maar niet met het zogenaamde "crisisoverbruggingsrecht" bedoeld in artikel 4*bis*, van de reeds genoemde wet van 23 maart 2020, noch met het zogenaamde "relance-overbruggingsrecht" bedoeld in artikel 4*ter* van diezelfde wet van 23 maart 2020. Het verdient aanbeveling om deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 3

6. In artikel 3, eerste lid, 1°, van het voorontwerp,[4] wordt melding gemaakt van de voorwaarde die erin bestaat dat "de zelfstandige, helper of meewerkende echtgenoot (…), onafhankelijk van zijn wil, rechtstreeks getroffen [wordt] in de uitoefening van zijn zelfstandige activiteit door het conflict tussen Rusland en Oekraïne". Aan de gemachtigde werd gevraagd wanneer de hypothese zich voordoet dat de zelfstandigen, de helpers en de meewerkende echtgenoten rechtstreeks getroffen worden in de uitoefening van hun zelfstandige activiteit door het conflict tussen Rusland en Oekraïne, en hoe de zinsnede "onafhankelijk van zijn wil" moet worden begrepen. De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

"Dit rechtstreeks oorzakelijk verband dient beperkend geïnterpreteerd te worden. Indien de zelfstandige aantoont zich in één (of meer) van de volgende situaties te bevinden, kan worden geoordeeld dat het vereiste oorzakelijk verband voldoende aannemelijk is:

- het (totaal/substantieel) gebrek aan grondstoffen of onderbrekingen in de aanvoerketen als gevolg van de opgelegde sancties/het handelsembargo;
- het wegvallen van (een substantieel deel van) de afzetmarkt;
- het hebben van een handelsrelatie die rechtstreeks getroffen wordt door de opgelegde sancties/het handelsembargo;

De zelfstandige dient wel nog steeds de nodige bewijsstukken bij zijn aanvraag te voegen.

Ter verduidelijking, een paar voorbeelden die op basis van het voorgaande in aanmerking komen:

- een aannemer die kan aantonen dat hij zijn materiaal normaliter en/of hoofdzakelijk uit Rusland/Oekraïne invoert en die bij gebrek aan (voldoende en tijdige) alternatieven, zijn werven niet kan uitvoeren.

[4] Aan het begin van de Nederlandse tekst van artikel 3 van het voorontwerp, moet de vermelding "§ 1" worden geschrapt.

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

- een verkoper van tweedehandswagens die kan aantonen dat zijn klanten hoofdzakelijk uit Rusland/Oekraïne afkomstig zijn, en die zich geconfronteerd ziet met het feit dat hij de wagens niet meer ter plaatse kan afleveren.

Hiermee wordt bedoeld dat de zelfstandige zelf, onder geen enkel beding, zelf de oorzaak mag zijn van de impact op zijn zelfstandige activiteit."

Indien de door de gemachtigde opgesomde elementen op grond waarvan kan worden besloten dat er een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen de uitoefening van de zelfstandige activiteit en het conflict tussen Rusland en Oekraïne, een exhaustieve draagwijdte zouden hebben, kan worden overwogen om deze elementen ter wille van de duidelijkheid in de tekst van het voorontwerp zelf op te nemen en te bepalen dat, wanneer een of meer van die elementen voorhanden zijn, er een vermoeden bestaat dat er een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen de zelfstandige activiteit en het conflict, tenzij bewijs van het tegendeel. Wordt niet op deze suggestie ingegaan, dan zouden de voornoemde elementen en de erop betrekking hebbende voorbeelden minstens in de memorie van toelichting moeten worden opgenomen.

Artikel 4

7. In de Nederlandse tekst van artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, wordt niet de zinsnede "visé à l'article 3", die in de Franse tekst voorkomt, weergegeven. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 5

8. Het "percentage" waarvan melding wordt gemaakt in artikel 5, § 2, 2), van het voorontwerp, is het percentage bedoeld in artikel 3, eerste lid, 2°, van het voorontwerp. Dit zou kunnen worden gepreciseerd in artikel 5, § 2, 2), van het voorontwerp.

Artikel 6

9. In artikel 6 van het voorontwerp wordt bepaald dat de ontworpen wet uitwerking heeft met ingang van 1 april 2022. Aan de gemachtigde werd gevraagd om welke reden voor de datum van 1 april 2022 is gekozen en hoe de retroactiviteit van de ontworpen regeling valt te verantwoorden. De gemachtigde deelde wat dat betreft het volgende mee:

> "De terugwerkende kracht wordt verantwoord door de startdatum van het conflict tussen Rusland en Oekraïne op 24 februari 2022, dat eveneens gezien wordt als de startdatum van de problemen (…).
>
> Dit betreft de eerste dag van het kwartaal volgend op de start van het conflict tussen Rusland en Oekraïne. In het sociaal statuut der zelfstandigen wordt er steeds gewerkt in termen van kwartalen (op vlak van onderwerping, bijdragebetaling, enz.). Daarom is het gangbare praktijk om een nieuwe maatregel te laten starten op de eerste dag van een kwartaal. *In casu* het kwartaal dat volgt op het kwartaal waarin het conflict gestart is.
>
> Daarenboven loopt deze inwerkingtreding volledig gelijk met de inwerkingtreding van de tijdelijke werkloosheid Oekraïne aan werknemerskant."

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

De door de gemachtigde verstrekte verduidelijking kan worden bijgetreden maar zou in de commentaar bij artikel 6 van het voorontwerp in de memorie van toelichting moeten worden opgenomen, temeer daar die commentaar zich nu beperkt tot de vermelding van de betrokken datum van inwerkingtreding.

*

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis :

« par le fait que la situation économique due à la pandémie COVID-19 n'est toujours pas revenue à la normale et est, en outre, désormais affectée de manière inattendue et significative par le violent conflit entre la Russie et l'Ukraine, qui se manifeste notamment par une augmentation de la pénurie des matières premières, des interruptions dans la chaîne d'approvisionnement à la suite des sanctions d'un embargo commercial imposé, des pertes (d'une partie substantielle) de débouchés (sur le marché), des relations commerciales directement affectées par les sanctions/embargos commerciaux imposés;

Vu la nécessité d'intervenir dans la règlementation du droit passerelle de crise afin de permettre de réagir face aux difficultés rencontrés par les travailleurs indépendants à la suite du contexte actuel économique incertain et d'en gérer les conséquences et de pouvoir continuer à prendre rapidement des mesures;

Vu le fait que les caisses d'assurances sociales et l'administration doivent pouvoir informer très rapidement les travailleurs indépendants des mesures adoptées et doivent pouvoir très rapidement prendre les décisions nécessaires concernant l'octroi de cette mesure temporaire de droit passerelle suite au conflit entre la Russie et l'Ukraine;

Vu que l'adoption de ces mesures est urgente, afin d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux travailleurs indépendants concernés ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'introduire une mesure de soutien temporaire pour tous les travailleurs indépendants, les aidants et les conjoints aidants qui, en raison du conflit entre la Russie et l'Ukraine, sont confrontés à une perte considérable de chiffre d'affaires et de revenus et ce, quel que soit le secteur dans lequel ils sont actifs. Cette mesure prévoit l'octroi d'une prestation financière de droit passerelle pour les travailleurs indépendants qui démontrent une perte du chiffre d'affaires d'au moins 40%. L'avant-projet règle à cet effet le champ d'application ratione personae (article 2), les conditions d'octroi et les effets juridiques (articles 3 et 4). Le dispositif en projet s'applique au cours de la période s'étendant du 1er avril 2022 au 30 juin 2022 inclus (article 5, § 1er). Le Roi est habilité à adapter le montant du droit passerelle, de même que le pourcentage de la baisse du chiffre d'affaires requis et à prolonger la période

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

d'application de la mesure dans le temps (article 5, § 2). Le dispositif en projet produit ses effets le 1er avril 2022 (article 6).

FORMALITÉS

4. La question se pose de savoir si le dispositif en projet n'est pas soumis à l'obligation de notification à la Commission européenne en application de l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'autant plus qu'il semble impliquer que parmi les travailleurs indépendants, aidants ou conjoints aidants, directement touchés par le conflit entre la Russie et l'Ukraine, seul un groupe spécifique, restreint, peut prétendre, dans les conditions définies dans l'avant-projet, à la prestation en question [2]. Invité à fournir des précisions sur ce point, le délégué a communiqué ce qui suit :

> « Een maatregel wordt pas als staatssteun beschouwd als aan de volgende vijf criteria cumulatief is voldaan:
>
> - de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
> - de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
> - deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat zonder overheidsingrijpen niet zou zijn verkregen;
> - de maatregel is selectief het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
> - de maatregel vervalst de mededinging en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.
>
> De tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht Oekraïne is echter géén economische steunmaatregel in de zin van de Europese reglementering staatssteun; het gaat om een socialezekerheidsuitkering, gebaseerd op de onderwerping aan het Belgische sociaal statuut der zelfstandigen én op de verplichting sociale bijdragen te betalen. Een socialezekerheidsuitkering voorziet, volgens de gangbare definitie, in een vervangingsinkomen (bij loon- of inkomensverlies; voorbeelden: werkloosheid, pensionering, arbeidsongeschiktheid) of in een aanvulling op het inkomen (als je bepaalde 'sociale lasten', zoals het opvoeden van kinderen of ziektekosten, moet dragen).

[2] Dans le cadre de la crise actuelle, la Commission européenne applique un « Encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression russe contre l'Ukraine » (Communication de la Commission - Encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine (2022/C 131 I/01) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0324(10)&qid=1652780785402&from=FR dans lequel elle s'engage essentiellement à apprécier plus rapidement et – sur un certain nombre de points – plus souplement la compatibilité des mesures d'aide d'État avec le marché intérieur. Cette communication de la Commission n'empêche toutefois pas que les régimes d'aide d'État doivent en principe encore être notifiés en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, sauf si un régime d'exemption peut être invoqué. La communication n'apporte aucune modification à cet égard.

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

Een socialezekerheidsuitkering kan derhalve nooit vallen onder een tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen die net als bedoeling heeft om economische staatssteun als verenigbaar te beschouwen met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, punt b), VWEU (zie in dit verband vanaf randnummer 34 t.e.m. 39), aangezien het nooit gaat om economische steun. M.a.w., de finaliteit van een socialezekerheidsuitkering is nooit het (economisch) ondersteunen van een economische activiteit of businessmodel.

De volledige tekst van het voornoemde tijdelijke crisiskader gaat uit van de toekenning van hoge steunbedragen – voorbeeld 400.000 EUR per onderneming (randnummer 41. A.) of 35.000 EUR (randnummer 42) per onderneming (rechtspersoon); het tijdelijke overbruggingsrecht Oekraïne voorziet in een socialezekerheidsuitkering, toegekend aan de fysieke persoon van de zelfstandige. Vanaf 1 mei 2022 bedraagt deze uitkering 1.426,28 EUR/maand (zonder gezinslast) en 1.782,28 EUR/maand (met gezinslast) per zelfstandige als fysieke persoon. Een socialezekerheidsuitkering kan nooit toegekend worden aan een rechtspersoon.

De randnummers 22 en 23 maken duidelijk dat de beoogde doelgroep van het voornoemde tijdelijke crisiskader economische steunmaatregelen zijn die exclusief tot doel hebben:

- de energierekening te kunnen betalen of steun te verlenen voor verbetering van de energie-efficiëntie zonder marktverstorend te werken (randnummer 22) en
- algemene belasting- of heffingskortingen, een verlaagd tarief voor de levering van aardgas, elektriciteit of stadsverwarming of een verlaging van de netwerkkosten (randnummer 23).

De tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht Oekraïne vereist een duidelijk en rechtstreeks oorzakelijk verband met het conflict Rusland-Oekraïne. Dit duidelijk en rechtstreeks oorzakelijk verband wordt beperkend geïnterpreteerd en de prijsstijgingen op vlak van energie, brandstof, grondstoffen, levensmiddelen, enz., zijn géén voldoende basis om in aanmerking te komen voor de tijdelijke crisismaatregel in tegenstelling tot hetgeen in de voornoemde randnummers 22 en 23 aangehaald wordt.

Aangezien niet voldaan is aan de voorwaarden, opgesomd in de randnummers 21 tot en met 25, moet er dan ook geen aanmelding gebeuren overeenkomstig randnummer 26 ».

Dans le délai imparti pour cette demande d'avis urgente, la section de législation n'a pas poursuivi l'examen de la question de savoir si, dans le cadre des prescriptions relatives aux aides d'État, le dispositif en projet est effectivement exempté de l'obligation évoquée de notification à la Commission européenne et, en ce qui concerne ce point, prend acte de la réponse fournie par le délégué.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. Aux termes de l'article 2, § 3, de l'avant-projet, les dispositions de la loi du 22 décembre 2016 'instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants' telles qu'elles appliquent aux travailleurs indépendants visés à l'article 4, 3°, de la loi précitée, s'appliquent dans la mesure où les articles de la loi en projet n'y dérogent pas. La question a été

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

posée au délégué de savoir quelles dispositions en projet entendent déroger à la loi précitée du 22 décembre 2016 [3]. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

> « Voor de duidelijkheid: de ontworpen artikelen wijken af van de bepalingen die gelden voor het klassiek overbruggingsrecht, zoals ingevoerd door de wet van 22 december 2016.
>
> • artikel 2, § 2: het personeel toepassingsgebied is ruimer dan dat van het klassiek overbruggingsrecht (artikel 5, § 1, 1° en 2° van de wet van 22 december 2016), door ook zelfstandigen in bijberoep en zelfstandigen actief na pensioenleeftijd mee op te nemen (mits zij voldoende hoge bijdragen verschuldigd zijn);
>
> • artikel 3, eerste lid, 1°, 2°, 4°: dit zijn specifieke voorwaarden in het kader van deze tijdelijke crisismaatregel die logischerwijze niet voorkomen in het klassieke overbruggingsrecht;
>
> • artikel 3, eerste lid, 3°: de voorwaarde van effectieve bijdragebetaling gedurende vier kwartalen (in een referteperiode van 16 kwartalen) bestaat ook in het kader van het klassieke overbruggingsrecht (artikel 5, § 1, 3° van de wet van 22 december 2016), maar wordt in het kader van de tijdelijke crisismaatregel versoepeld voor de beginnende zelfstandigen (die slechts twee kwartalen moeten betaald hebben);
>
> • artikel 3, tweede lid: in het kader van het klassieke overbruggingsrecht geldt er een absoluut cumulatieverbod met andere vervangingsinkomens in het kader van de sociale zekerheid (artikel 5, § 1, 5°, van de wet van 22 december 2016). In het kader van de tijdelijke crisismaatregel werd dit versoepeld: cumulatie is mogelijk tot zekere hoogte. Er geldt namelijk een cumulplafond;
>
> • artikel 4, § 1: in het kader van de tijdelijke crisismaatregel wordt geen rekening gehouden met reeds eerder genoten vormen van overbruggingsrecht (klassiek of tijdelijke crisismaatregelen COVID-19), dit in tegenstelling tot wat het geval is voor het klassiek overbruggingsrecht waarin er wel degelijk rekening wordt gehouden met eerdere periodes waarin klassiek overbruggingsrecht werd genoten, waardoor het mogelijk is dat betrokkene zijn rechten reeds heeft uitgeput. In het klassiek overbruggingsrecht kan betrokkene immers gedurende maximaal 12 maanden een uitkering genieten, en 4 kwartalen behoud van rechten in het kader van de ziekte-en invaliditeitsuitkering (artikel 7, § 3, van de wet van 22 december 2016);
>
> • artikel 4, § 2: de voorwaarden zoals die staan opgesomd in artikel 5 van de wet van 22 december 2016 zijn niet van toepassing in het kader van deze tijdelijke crisismaatregel: er is geen voorwaarde inzake de periode waarin men reeds zelfstandige moet zijn of inzake het hebben van een Belgische hoofdverblijfplaats, er is geen cumulatieverbod met vervangingsinkomsten, noch vormt het verder uitoefenen van een beroepsactiviteit een obstakel;
>
> • artikel 4, § 3: het klassieke overbruggingsrecht bestaat uit twee luiken: 1) een financiële uitkering gedurende 12 maanden en 2) het behoud van rechten in het kader van de ziekte- en invaliditeitsuitkering gedurende 4 kwartalen. De tijdelijke crisismaatregel bestaat enkel uit een financiële uitkering, voor de periode voorzien door de wetgever;

[3] La loi du 22 décembre 2016 reconnaît le droit passerelle classique. La loi du 23 mars 2020 'modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants' renferme en son article 4*bis* la mesure dite du 'droit passerelle de crise' et en son article 4*ter*, ce qu'il est convenu d'appeler le 'droit de passerelle de relance'.

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

- artikel 4, § 4: de termijn om de tijdelijke crisismaatregel aan te vragen is identiek als wat voor het klassieke overbruggingsrecht geldt, namelijk twee kwartalen (artikel 8, § 1, van de wet van 22 december 2016), maar gelet op het specifieke karakter van de tijdelijke crisismaatregel (die niet gelinkt is aan een onderbreking/stopzetting van activiteit), geldt er een ander moment van aanvang van de termijn, namelijk het kwartaal volgend op het kwartaal waarin de maand ligt waarvoor de aanvraag gebeurt ».

Il ressort de la réponse précitée que les auteurs de l'avant-projet opèrent une comparaison avec le droit passerelle classique, introduit par la loi du 22 décembre 2016 (articles 2, 3 et 4), mais pas avec le droit passerelle « de crise » visé à l'article 4*bis* de la loi du 23 mars 2020 précitée, ni avec le droit passerelle « de relance » figurant à l'article 4*ter* de cette même loi du 23 mars 2020. Il est recommandé d'intégrer cette précision dans l'exposé des motifs.

Article 3

6. L'article 3, alinéa 1er, 1°, de l'avant-projet [4], énonce la condition selon laquelle « le travailleur indépendant, l'aidant ou le conjoint aidant est directement affecté, indépendamment de sa volonté, dans l'exercice de son activité indépendante par le conflit entre la Russie et l'Ukraine ». Le délégué a été interrogé sur le fait de savoir quand se produit l'hypothèse où les travailleurs indépendants, les aidants et les conjoints aidants sont directement affectés dans l'exercice de leur activité indépendante par le conflit entre la Russie et l'Ukraine, et comment il convient d'interpréter le membre de phrase « indépendamment de sa volonté ». Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Dit rechtstreeks oorzakelijk verband dient beperkend geïnterpreteerd te worden. Indien de zelfstandige aantoont zich in één (of meer) van de volgende situaties te bevinden, kan worden geoordeeld dat het vereiste oorzakelijk verband voldoende aannemelijk is:

- het (totaal/substantieel) gebrek aan grondstoffen of onderbrekingen in de aanvoerketen als gevolg van de opgelegde sancties/het handelsembargo;
- het wegvallen van (een substantieel deel van) de afzetmarkt;
- het hebben van een handelsrelatie die rechtstreeks getroffen wordt door de opgelegde sancties/het handelsembargo;

De zelfstandige dient wel nog steeds de nodige bewijsstukken bij zijn aanvraag te voegen.

Ter verduidelijking, een paar voorbeelden die op basis van het voorgaande in aanmerking komen:

- een aannemer die kan aantonen dat hij zijn materiaal normaliter en/of hoofdzakelijk uit Rusland/Oekraïne invoert en die bij gebrek aan (voldoende en tijdige) alternatieven, zijn werven niet kan uitvoeren.
- een verkoper van tweedehandswagens die kan aantonen dat zijn klanten hoofdzakelijk uit Rusland/Oekraïne afkomstig zijn, en die zich geconfronteerd ziet met het feit dat hij de wagens niet meer ter plaatse kan afleveren.

[4] Au début du texte néerlandais de l'article 3 de l'avant-projet, on supprimera la mention « § 1 ».

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

Hiermee wordt bedoeld dat de zelfstandige zelf, onder geen enkel beding, zelf de oorzaak mag zijn van de impact op zijn zelfstandige activiteit ».

Si les éléments énumérés par le délégué et permettant de conclure qu'il existe un lien direct de causalité entre l'exercice de l'activité indépendante et le conflit entre la Russie et l'Ukraine avaient une portée exhaustive, il pourrait s'envisager, dans un souci de clarté, de faire figurer ces éléments dans le texte même de l'avant-projet et de prévoir que, lorsqu'un ou plusieurs de ces éléments sont présents, il existe une présomption de lien direct de causalité entre l'activité indépendante et le conflit, jusqu'à preuve du contraire. S'il n'est pas tenu compte de cette suggestion, les éléments précités et les exemples y afférents devraient au moins figurer dans l'exposé des motifs.

Article 4

7. Le texte néerlandais de l'article 4, § 1er, alinéa 1er, de l'avant-projet ne reproduit pas le membre de phrase « visé à l'article 3 », qui apparaît dans le texte français. Cette discordance doit être éliminée.

Article 5

8. Le « pourcentage » dont il est fait mention à l'article 5, § 2, 2), de l'avant-projet est le pourcentage visé à l'article 3, alinéa 1er, 2°, de l'avant-projet. L'article 5, § 2, 2), de l'avant-projet pourrait le préciser.

Article 6

9. L'article 6 de l'avant-projet dispose que la loi en projet produit ses effets le 1er avril 2022. La question a été posée au délégué de savoir pour quelle raison le choix s'est porté sur la date du 1er avril 2022 et comment il est possible de justifier la rétroactivité du dispositif en projet. À ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit :

« De terugwerkende kracht wordt verantwoord door de startdatum van het conflict tussen Rusland en Oekraïne op 24 februari 2022, dat eveneens gezien wordt als de startdatum van de problemen (…).

Dit betreft de eerste dag van het kwartaal volgend op de start van het conflict tussen Rusland en Oekraïne. In het sociaal statuut der zelfstandigen wordt er steeds gewerkt in termen van kwartalen (op vlak van onderwerping, bijdragebetaling, enz.). Daarom is het gangbare praktijk om een nieuwe maatregel te laten starten op de eerste dag van een kwartaal. *In casu* het kwartaal dat volgt op het kwartaal waarin het conflict gestart is.

Daarenboven loopt deze inwerkingtreding volledig gelijk met de inwerkingtreding van de tijdelijke werkloosheid Oekraïne aan werknemerskant ».

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡

On peut adhérer aux précisions apportées par le délégué mais elles devraient figurer dans le commentaire de l'article 6 de l'avant-projet dans l'exposé des motifs, d'autant plus que pour l'heure, ledit commentaire se limite à mentionner la date d'entrée en vigueur concernée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-CAFWNFCDH-HBEIJMW‡