



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.610/1
van 27 juni 2024

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-uitgaven, wat betreft de steun voor strategische ecologie-investeringen en milieustudies’

Op 28 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-uitgaven, wat betreft de steun voor strategische ecologie-investeringen en milieustudies’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juni 2024.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe om uitvoering te geven aan diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 ‘tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-uitgaven’, wat de steun voor strategische ecologie-investeringen en de milieustudies betreft.¹

Het ontwerp van ministerieel besluit bevat bepalingen die specifiek betrekking hebben op elk van de twee voornoemde vormen van steun (hoofdstuk 2 bevat bepalingen inzake de steun voor strategische ecologie-investeringen en hoofdstuk 3 betreft de steun voor milieustudies), benevens een aantal bepalingen die gemeenschappelijk zijn voor de beide vormen van steun en die een regeling omvatten inzake een terugbetaalbaar voorschot en de organisatie van een administratief beroep (hoofdstukken 4 en 5).

Het is de bedoeling dat het tot stand te brengen ministerieel besluit op 1 juli 2024 in werking treedt, zijnde dezelfde datum als die waarop het uit te voeren besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 in werking treedt (artikel 16 van het ontwerp²).

¹ Tegelijk met het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit werden twee andere ontwerpen van ministerieel besluit om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd betreffende de steunregeling voor andere ecologie-uitgaven, zijnde het ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-uitgaven, wat betreft de steun voor ecologie-investeringen op de LTL-lijst’ (adviesaanvraag 76.612/1) en het ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-uitgaven, wat betreft de oproep voor de thema’s vergroening, elektrificatie en verbetering energie-efficiëntie’ (adviesaanvraag 76.613/1).

² De betrokken bepaling van inwerkingtreding wordt in de tekst van het ontwerp op een foutieve wijze genummerd als een artikel 15.

4.1. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor sommige bepalingen van het ontwerp, kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling rechtsgrond vindt in de artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 waarvan melding wordt gemaakt in de rubriek “Rechtsgrond”, in de aanhef van het ontwerp.³ Het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering vindt zelf rechtsgrond in de bepalingen van het decreet van 16 maart 2012 ‘betreffende het economisch ondersteuningsbeleid’ die eveneens worden opgesomd in de voornoemde rubriek.

4.2.1. Voor sommige bepalingen van het ontwerp kan geen rechtsgrond worden gevonden in de artikelen die worden vermeld in de aanhef van het ontwerp. Door zowel de gemachtigde als in de aan de afdeling Wetgeving meegedeelde rechtsgrondentabel wordt er op gewezen dat met die bepalingen uitvoering wordt gegeven aan artikel 46 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 dat de Vlaamse minister, bevoegd voor de economie, belast met de uitvoering van dat besluit.

Artikel 46 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 bevat de uitvoeringsbepaling van dat besluit. Dergelijke bepaling kan niet dienen als rechtsgrond voor het uitvaardigen van een verordeningmaatregel, zijnde een reglementair of organiek ministerieel besluit door de minister die daarin wordt genoemd. Dergelijke uitvoeringsbepaling verleent geen verordeningbevoegdheid aan de betrokken minister. Ze maakt het enkel mogelijk om de bestuurlijke uitvoeringsmaatregelen te nemen die het besluit vereist.⁴

Uit wat voorafgaat volgt dat als rechtsgrond voor bepalingen van het ontwerp geen beroep kan worden gedaan op artikel 46 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024, maar dat voor die bepalingen telkens een artikel van het laatstgenoemde besluit zal moeten kunnen worden ingeroepen waarin op een voldoende duidelijke en specifieke wijze aan de minister een bevoegdheid wordt verleend om het desbetreffende onderdeel van de ontworpen regeling uit te werken. Een minister beschikt immers enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering wel beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Rekening houdend met de voorgaande principes is de rechtsgrond voor de hierna volgende bepalingen van het ontwerp problematisch doordat, enerzijds, daarvoor wordt gerefereerd aan artikel 46 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 dat uitsluitend de uitvoeringsbepaling van dat besluit bevat en, anderzijds, er geen andere bepalingen van het voornoemde besluit vallen aan te wijzen waarin de minister op een voldoende duidelijke en

³ Voor het onderzoek van de rechtsgrond heeft de afdeling Wetgeving nuttig gebruik kunnen maken van de rechtsgrondentabel die haar door de gemachtigde werd bezorgd.

⁴ Zie in die zin ook Omzendbrief VR 2019/4 ‘Wetgevingstechniek’, aanwijzing 244. Onder meer de volgende bestuurlijke uitvoeringsmaatregelen kunnen worden genomen op grond van een uitvoeringsbepaling: de bekendmaking van het besluit in het *Belgisch Staatsblad*, het uittrekken van de nodige kredieten op de begroting om de uitgaven te dragen, de organisatie van de diensten, het in dienst nemen van bijkomend personeel, het toezicht op de beschikbaarheid van voldoende materiële middelen, of de redactie van circulaires met instructies omtrent de toepassing van de regelgeving (*Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 165, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be)).

specifieke wijze wordt gemachtigd of opgedragen om de desbetreffende bepaling van het ontwerp tot stand te brengen.

4.2.2. In artikel 3, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de voorwaarden inzake verwerving, activering, afschrijving en behoud van de ecologie-investeringen niet gelden voor de steunaanvragende onderneming indien de ecologie-investering wordt uitgevoerd door een patrimoniumvennootschap zoals bepaald bij artikel 11 van het besluit van 19 april 2024. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat, wanneer de ecologie-investeringen worden uitgevoerd in een vestigingseenheid van een andere onderneming, zowel die onderneming als de steunaanvragende onderneming aan de voorwaarden vermeld in de artikelen 4 tot en met 10 van het besluit van 19 april 2024 dienen te voldoen.

In dat verband verduidelijkte de gemachtigde:

“In het geval de investering wordt uitgevoerd door een patrimoniumvennootschap dient de patrimoniumvennootschap de voorwaarden over de verwerving, activering, afschrijving en het behoud van de ecologie-investeringen na te leven. De steunaanvragende onderneming dient alle andere voorwaarden na te leven. Deze opsplitsing in voorwaarden sluit aan bij zowel de juridische als feitelijke realiteit van deze partijverhouding.

De situatie is echter anders wanneer de investeringen worden aangekocht en uitgevoerd door de steunvragende onderneming doch in een vestigingseenheid van een andere onderneming wordt geëxploiteerd. Om in dat geval te verzekeren dat alle voorwaarden (bv. Europese voorwaarden rond ‘onderneming in moeilijkheden’) worden nageleefd en niet worden omzeild, voorzien de ontwerpen dat beide ondernemingen dienen te voldoen aan de gestelde voorwaarden. De achterliggende gedachte is dat de onderneming die het ecologievoordeel geniet dient te voldoen aan dezelfde voorwaarden als de onderneming die de steun aanvraagt.”

De door de gemachtigde verstrekte verduidelijking kan geen afbreuk doen aan de volgende tweevoudige vaststelling.

Wat het bepaalde in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp betreft, is het zo dat artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 enkel bepaalt dat de subsidiabele ecologie-uitgaven worden uitgevoerd door de steunaanvragende onderneming of de patrimoniumvennootschap en dat, in voorkomend geval, de patrimoniumvennootschap de ecologie-investeringen ter beschikking stelt van de steunaanvragende onderneming gedurende vijf jaar. De minister wordt niet gemachtigd om in dat verband te bepalen wie wel of wie niet aan bepaalde voorwaarden dient te voldoen.

Met betrekking tot de regeling die is opgenomen in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, valt op te merken dat de artikelen 4 tot en met 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 geen machtiging aan de minister bevatten om de voorwaarden te regelen waaraan een onderneming moet voldoen om in aanmerking te komen voor steun. De vraag welke voorwaarden al dan niet gelden in de hypothese dat de investeringen worden aangekocht en uitgevoerd door de steunaanvragende onderneming maar in een vestigingseenheid van een andere onderneming worden geëxploiteerd, wordt niet geregeld in het besluit van 19 april 2024, noch wordt de minister ertoe gemachtigd om dergelijke regeling nader uit te werken.

4.2.3. Artikel 7 van het ontwerp bevat een regeling met betrekking tot het aanleveren van bijkomende bewijsstukken die door het Agentschap Innoveren en Ondernemen bij de steunaanvragende onderneming kunnen worden opgevraagd. Er wordt bepaald dat de tijdige aanlevering van bewijsstukken een ontvankelijkheidsvoorwaarde in de zin van artikel 21, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 uitmaakt.

Artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 verleent geen enkele bevoegdheid aan de minister, laat staan dat deze erin zou worden gemachtigd om in een ontvankelijkheidsvoorwaarde bij het indienen van een steunaanvraag te voorzien.⁵

4.2.4. In artikel 8 van het ontwerp wordt bepaald dat wanneer een steunaanvraag betrekking heeft op verschillende ecologie-uitgaven, het onderdeel van de aanvraag dat betrekking heeft op ecologie-investeringen op de LTL-lijst vermeld in artikel 30 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024, wordt beoordeeld met toepassing van de artikelen 30 en 31 van dat besluit en de uitvoeringsbepalingen ervan.

Het bepaalde in artikel 8 van het ontwerp komt neer op het expliciteren van een principe dat al uit het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 valt af te leiden maar waarvoor geen uitdrukkelijke machtiging aan de minister is gegeven om dat principe nader uit te werken of te expliciteren. Aangezien de minister evenmin over een algemene bevoegdheid beschikt om het voornoemde besluit uit te voeren, kan hij evenmin bevoegd worden geacht om, zonder daartoe door de Vlaamse Regering te zijn gemachtigd, bepaalde principes die voortvloeien uit het besluit van de Vlaamse Regering, nader uit te werken of te expliciteren.

4.2.5. In artikel 15 van het ontwerp wordt een georganiseerd administratief beroep geregeld. Aan de gemachtigde werd gevraagd op welke rechtsgrond biedende bepaling daarvoor beroep wordt gedaan. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Dit volgt uit de uitvoeringsbevoegdheid vervat in artikel 46 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024. Het ontworpen georganiseerd administratief beroep is een formalisering, met oog op de rechtszekerheid, van de bestaande niet-georganiseerde administratieve beroepen, met name de mogelijkheid van een willig en oneigenlijk beroep en een hiërarchisch beroep.”

Kunnen een willig of hiërarchisch administratief beroep worden uitgeoefend zonder dat in die mogelijkheid moet worden voorzien door middel van een normatieve tekst, dan impliceert het bestaan van een georganiseerde administratieve beroepsprocedure daarentegen dat deze wordt geregeld in een normatieve tekst. *In casu* valt evenwel geen bepaling aan te wijzen die de minister bevoegd zou maken om dergelijke procedure uit te werken. Om de meermaals aangehaalde reden kan wat dat betreft evenmin batig worden verwezen naar “de uitvoeringsbevoegdheid vervat in artikel 46 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024”.

⁵ Aan deze vaststelling wordt geen afbraak gedaan door het gegeven dat in artikel 21, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 wordt verwezen naar de ontvankelijkheidsvoorwaarden, vermeld in het decreet van 16 maart 2012, in dat besluit “en de uitvoeringsbesluiten ervan”. Dergelijke verwijzing naar mogelijke “uitvoeringsbesluiten” van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 houdt geen uitdrukkelijke machtiging in voor de minister die hem zou toelaten om de in artikel 7 van het ontwerp vervatte regeling tot stand te brengen.

4.2.6. Uit de randnummers 4.2.2 tot 4.2.5 moet worden afgeleid dat er in de huidige stand van de regelgeving geen rechtsgrond is voor de artikelen 3, 7, 8 en 15 van het ontwerp. Deze artikelen kunnen om die reden niet in het ontwerp worden behouden.⁶

4.3. De opsomming van bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 die het ontworpen besluit tot rechtsgrond strekken en die is opgenomen in de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef van het ontwerp, moet worden vervolledigd met de vermelding van de artikelen 23, tweede lid, en 39, vierde lid, van het eerstgenoemde besluit.

In artikel 9, vijfde lid, van het ontwerp wordt een regeling getroffen voor het geval na afloop van het project de gemaakte kosten lager, respectievelijk hoger zijn dan geraamd bij de indiening van de steunaanvraag. In geval zij lager liggen, wordt het steunbedrag herrekend en het verschil niet uitbetaald. In geval zij hoger liggen, blijft het steunbedrag ongewijzigd. Artikel 23, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 machtigt de minister om voor alle types steunaanvragen onder meer de voorwaarden te bepalen waaronder de betaling wordt uitgevoerd en biedt rechtsgrond voor artikel 9, vijfde lid, van het ontwerp.

Artikel 14 van het ontwerp bevat een nadere regeling van steun die wordt geboden in de vorm van terugbetaalbare voorschotten. Voor deze regeling wordt rechtsgrond geboden door artikel 39, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024, dat de minister opdraagt om de voorwaarden te bepalen voor de procedure, de uitbetaling, de terugvordering en de terugbetaling van het terugbetaalbare voorschot.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De verwijzing naar bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 in de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef van het ontwerp, moet worden aangevuld met de vermelding van de artikelen 23, tweede lid, en 39, vierde lid, van dat besluit (zie randnummer 4.3).

Artikel 5

6. In artikel 5, eerste lid, van het ontwerp, worden als “aanvaarde kosten” in de zin van artikel 4 omschreven de engineeringskosten, de investeringskosten en de installatiekosten.

Er werd, in navolging van wat het geval is in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024, geopteerd voor een transversale regeling van de steun in plaats van voor een regeling per steuncategorie in de zin van de 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

⁶ Het weglaten van de betrokken bepalingen uit het ontwerp noopt dan wel tot het aanpassen van diverse interne verwijzingen. Zo wordt bijvoorbeeld in de artikelen 9, 12 en 13 van het ontwerp verwezen naar artikel 7 ervan.

Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’ (hierna “Algemene Groepsvrijstellingsverordening”).

De keuze voor een transversale regeling over categorieën heen houdt het risico in dat het ontworpen steunkader, zoals dat voortvloeit uit het om advies voorgelegde ontwerp, steun mogelijk maakt voor een bepaalde steuncategorie die in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening voorkomt, maar die verder gaat dan wat die verordening voor die specifieke categorie toelaat met het oog op de vrijstelling van de aanmeldingsplicht. Het verdient daarom in de regel aanbeveling dat bij het omschrijven van de onderscheiden steuncategorieën zo nauw als mogelijk wordt aangesloten bij de overeenstemmende omschrijving in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening. Indien dit niet mogelijk wordt geacht, zal er uiteraard moeten worden op toegezien dat als gevolg van de eigen, internrechtelijke invulling van steuncategorieën geen steun wordt verleend die niet beantwoordt aan de voorwaarden volgens welke overeenkomstig de Algemene Groepsvrijstellingsverordening beroep kan worden gedaan op een vrijstelling van de verplichting tot voorafgaande aanmelding van de ontworpen steunmaatregelen bij de Europese Commissie.

Het is weliswaar zo dat in artikel 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024, melding wordt gemaakt van het principe volgens hetwelk dat besluit “valt onder de toepassing van de algemene groepsvrijstellingsverordening”, maar dat betekent niet dat naar aanleiding van de uitvoering van dat besluit bepaalde aspecten van de steunmaatregelen niet op gespannen voet zouden kunnen komen te staan met de voornoemde verordening. In dat geval zou niet enkel geen beroep kunnen worden gedaan op de vrijstellingsregeling van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening en zou de ontworpen regeling alsnog vooraf moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie, maar zou tevens worden afgeweken van het principe waarvan wordt uitgegaan in artikel 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024, en zou het ontwerp op dat punt onwettig zijn.

De stellers van het ontwerp doen er dan ook goed aan om in het bijzonder de regeling in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp, in verband met de “aanvaarbare kosten” aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen vanuit de optiek van de overeenstemming ervan met de Algemene Groepsvrijstellingsverordening. Het is met name immers niet op het eerste gezicht duidelijk op welke wijze de kostencategorieën onder artikel 5, eerste lid, 1° (engineeringskosten) en 3° (installatiekosten) zich verhouden tot en te verenigen vallen met bepaalde categorieën steun voor milieubescherming in de voornoemde verordening.

Artikel 14

7. In de inleidende zin van artikel 14, vierde lid, van het ontwerp, wordt verwezen naar “[e]en beslissing van de Vlaamse Regering als vermeld in artikel 33, eerste lid, van het besluit van 19 april 2024”.

De draagwijdte van die verwijzing is evenwel niet duidelijk. Artikel 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 beoogt immers enkel investeringsprojecten van “uitzonderlijk belang” waarvoor de Vlaamse Regering afwijkingen op het besluit kan toestaan en heeft als zodanig geen betrekking op het mechanisme van terugbetaalbare voorschotten. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de verwijzing naar het voornoemde artikel 33, eerste lid, in de inleidende zin van artikel 14, vierde lid, van het ontwerp, er enkel toe strekt om aan te geven dat bij besluit van de Vlaamse Regering zal worden beslist over terugbetaalbare voorschotten op basis van de criteria die worden opgesomd in artikel 14 van het ontwerp⁷. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Inderdaad, om die reden werd gekozen voor een expliciete verwijzing naar (enkel) het eerste lid van artikel 33 – net om de criteria opgesomd in het tweede lid niet op te nemen. Indien uw raad dat raadzaam acht kunnen wij deze verwijzing schrappen.

Specifiek wat betreft de strategische ecologiesteun dient tevens te worden gewezen op artikel 35, eerste lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024. Krachtens deze bepaling bedraagt het steunplafond 500.000 euro voor de (gewone) strategische ecologiesteun. Overeenkomstig artikel 14, eerste lid, 1° van het ontwerp 76.610 kan de procedure terugbetaalbaar voorschot enkel worden toegepast wanneer de totale subsidie hoger is dan 500.000 euro. In de praktijk beperkt het toepassingsgebied van de terugbetaalbare voorschotten voor strategische ecologiesteun zich tot de projecten van uitzonderlijk belang.”

De aldus door de gemachtigde geschetste bedoeling die ten grondslag ligt aan de verwijzing naar artikel 33, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 in de inleidende zin van artikel 14, vierde lid, van het ontwerp, zou op een meer expliciete en directe wijze moeten worden tot uitdrukking gebracht in de tekst van de ontworpen bepaling. Het lijkt immers onnodig en bovendien geenszins bevorderlijk voor de duidelijkheid en de rechtszekerheid van de regeling om die bedoeling op indirecte wijze tot uitdrukking te brengen door middel van een verwijzing naar artikel 33, eerste lid, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁷ Zijnde andere criteria dan die welke worden opgesomd in artikel 33, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024.