
ADVIES

Voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 27 juli 2017 ter bevordering van onderzoek, ontwikkeling en innovatie door de toekenning van steun met economische finaliteit ten voordele van ondernemingen en onderzoeksorganisaties gelijkgesteld met ondernemingen en van de ordonnantie van 27 juli 2017 ter bevordering van onderzoek, ontwikkeling en innovatie door de toekenning van steun met niet-economische finaliteit ten voordele van non-profitorganisaties, onderzoeksorganisaties en ondernemingen

Aanvrager	Staatssecretaris Barbara Trachte
Aanvraag ontvangen op	26 januari 2023
Aanvraag behandeld door	Commissie Economie - Werkgelegenheid - Fiscaliteit - Financiën
Advies aangenomen door de Plenaire vergadering van	16 maart 2023

Vooraf

Op 27 juli 2017 heeft de Brusselse regering twee ordonnanties aangenomen die tot doel hebben onderzoek, ontwikkeling en innovatie te bevorderen door de toekenning van steunmaatregelen. Deze ordonnanties hadden een drievoudige doelstelling:

- Aanpassing van het Brussels wetgevend kader op het gebied van financiering van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (OOI) ;
- Uitvoering van het Gewestelijk Innovatieplan (GIP) 2016-2020 ;
- Omkadering in ordonnanties van bepaalde facultatieve steunregelingen zonder wettelijke grondslag in de ordonnantie van 26 maart 2009 tot bevordering van het onderzoek, de ontwikkeling en de innovatie.

Teneinde alle OOI-steunmaatregelen in de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gewenste economische en sociale ontwikkeling in te schrijven, stelt de onderhavige ordonnantie voor om de doelstellingen van de Shifting Economy enerzijds en de strategische richtsnoeren van de nieuwe GIP voor de periode 2021-2027 anderzijds te integreren in de twee ordonnanties die ter wijziging worden voorgelegd.

Daarnaast maakt deze ordonnantie het mogelijk om de fouten en andere tekortkomingen in de ordonnanties van 2017 bij te stellen en om de conformiteit van de Brusselse regelgeving inzake steunmaatregelen voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie met het Europese kader inzake staatssteun te verzekeren.

Voorts wordt in dit voorontwerp van ordonnantie voorgesteld om het begrip « sociale en ecologische voorbeeldigheid » in de gewestelijke economische instrumenten te integreren, door voor elk economisch instrument coherente criteria vast te stellen, zodat dit begrip « voorbeeldigheid » op basis van verschillende modellen zou kunnen worden beoordeeld.

Brupartners heeft adviezen over de ordonnanties van 27 juli 2017 ([A-2016-041-ESR](#)) en over het nieuwe GIP ([A-2021-039-BRUPARTNERS](#)) uitgebracht. Tevens heeft hij een bijdrage uitgebracht over het meten en valoriseren van de « sociale en ecologische voorbeeldigheid » van de economische actoren (C-2022-010-BRUPARTNERS).

Advies

1. Algemene beschouwingen

1.1 Overleg

Brupartners wenst de kwaliteit te benadrukken van de dialoog die tijdens de werkzaamheden inzake het beginsel van sociale en ecologische voorbeeldigheid en meer in het algemeen inzake de Shifting Economy-strategie steeds de boventoon heeft gevoerd. Hij is ervan overtuigd dat enkel deze manier van werken tussen de regering en de sociale partners, gebaseerd op dialoog en luisteren, het mogelijk zal maken om de voor de economische transitie gestelde doelen te behalen.

1.2 Budgettaire beschouwingen

Brupartners stelt vast dat er in geen enkele verhoging van het budget voor de financiering van deze projecten is voorzien. Alle voorgestelde wijzigingen zullen plaatsvinden binnen de bestaande financieringsinstrumenten en zullen worden gefinancierd in het kader van het budget dat aan Innoviris is toegewezen. Voor het jaar 2023 voorziet Innoviris een uitgavenbudget van 53.240.000 euro in het kader van zijn opdracht om wetenschappelijk en technologisch onderzoek te bevorderen, tegenover 55.943.000 euro in 2022¹.

Brupartners vraagt zich af hoeveel van dit budget in voorgaande jaren gemiddeld werd gebruikt. Als dit budget elk jaar wordt opgebruikt, vreest **Brupartners** dat dit budget niet zal volstaan om de onderzoeks-, ontwikkelings- en innovatieprojecten te financieren die voor de toekenning van steunmaatregelen in aanmerking zouden komen. **Brupartners** vreest dan ook dat dit zal leiden tot een versnippering van middelen ten nadele van innovatie binnen het Brussels Gewest.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Toevoeging van het criterium van voorbeeldigheid op economisch vlak

Zoals het nu is, zijn slechts twee begrippen van voorbeeldigheid voorzien, op sociaal en milieuvlak. **Brupartners** herhaalt zijn verzoek, dat hij al in zijn bijdrage van 14 maart 2022 betreffende de Gewestelijke Strategie voor Economische Transitie (C-2022-002-BRUPARTNERS) had geformuleerd, alsook in zijn bijdrage van 5 mei 2022 betreffende de hervorming van de steunmaatregelen voor de economische ontwikkeling van ondernemingen (C-2022-004-BRUPARTNERS), om ook een criterium van voorbeeldigheid op economisch vlak in aanmerking te nemen om voor een steunmaatregel voor de economische ontwikkeling van ondernemingen in aanmerking te komen. Hij stelt voor om dit bijkomende criterium van voorbeeldigheid op economisch vlak te baseren op de groei van de onderneming en/of haar rentabiliteit, het volume van kwaliteitsvolle tewerkstelling, enz. De opname van dit criterium is des te belangrijker in het geval van de steunmaatregelen voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie. **Brupartners** is echter van mening dat niet alleen dit criterium als rechtvaardiging voor de toekenning van overheidssteun mag worden genomen. De onderneming moet ook aantonen dat ze op één van de twee andere gebieden voorbeeldig is, zonder het andere gebied te schaden.

Daarnaast herhaalt **Brupartners** dat het begrip « gezonde of financieel gezonde » onderneming al in die richting gaat, maar nog tussen de Brusselse regering en sociale partners moet worden besproken.

Hij stelt voor om zich te baseren op de ordonnantie van 23 juli 2018 met betrekking tot de erkenning en de ondersteuning van de sociale ondernemingen, die in haar artikel 4 de uitvoering van een economisch project als volgt definieert :

De uitvoering van een economisch project wordt gekenmerkt door :

1. Een doorlopende activiteit van productie van goederen en/of diensten ;
2. Een economische levensvatbare activiteit ;
3. Een minimum aan betaalde kwalitatieve en duurzame arbeid.

¹ Ordonnantie van 23 december 2022 houdende de Algemene Uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2023, [art. N1](#) (B.S., 1 januari 2023).

Het besluit van 20 december 2018 met betrekking tot de erkenning van de sociale ondernemingen verduidelijkt in artikel 8 de criteria op basis waarvan de uitvoering van een economisch project kan worden beoordeeld. **Brupartners** is van mening dat het raadzaam zal zijn om ook andere criteria in aanmerking te nemen, zoals de verhouding tussen subsidies en inkomsten, het vermogen om de belanghebbenden (kapitaal, arbeid, ...) te vergoeden.

Tot slot vraagt **Brupartners** om enige flexibiliteit in de criteria voor de toekenning van steunmaatregelen aan ondernemingen in moeilijkheden, die blijk geven van de wil om zich op de economische transitie aan te sluiten.

2.2 Definitie van het begrip voorbeeldigheid op sociaal en milieuvlak

Brupartners roept de regering op om alle nieuwe regelgevingen die een beroep op het begrip sociale en ecologische voorbeeldigheid zullen doen, zorgvuldig te coördineren. Aangezien er nog besprekingen over dit begrip gaande zijn, is het belangrijk dat het voor alle Brusselse voorzieningen op dezelfde manier wordt opgevat. Aangezien de criteria inzake voorbeeldigheid van nature evolutief zijn, beveelt **Brupartners** aan om bij de evaluatie van de aanvragende ondernemingen of de betrokken projecten een bijzondere aandacht aan de vaststelling van deze criteria te besteden.

Daarnaast benadrukt **Brupartners** dat het begrip kwaliteitsvolle tewerkstelling nauwgezet dient te worden gedefinieerd. Volgens hem zou de sociale balans van de ondernemingen een interessant instrument kunnen zijn om het behoud of de ontwikkeling van kwaliteitsvolle tewerkstelling te beoordelen. Aan deze definitie wordt momenteel binnen view.brussels gewerkt en er dient rekening mee te worden gehouden. Voorts is **Brupartners** van oordeel dat de sociale partners absoluut moeten worden geraadpleegd in het kader van de ontwikkeling en validering van deze definitie, zodat deze rechtmatig zou kunnen worden toegepast.

In dezelfde geest dringt **Brupartners** ook aan op de ontwikkeling van een duidelijke definitie van de term « kwetsbare personen ».

Brupartners vraagt zich af hoe de verschillende evaluatiecriteria die voor de steunmaatregelen voor ondernemingen worden voorgesteld, op elkaar zullen worden afgestemd. In het geval van de huidige steunmaatregelen berusten deze criteria immers op definities en in het geval van de steunmaatregelen voor de ontwikkeling en de economische transitie van ondernemingen zijn ze onder meer gebaseerd op het verkrijgen van labels. Hij vraagt om een vermenigvuldiging van de soorten erkenningen te voorkomen, waardoor ondernemingen zouden worden gedwongen om voor elke aanvraag tot steun of subsidie hun voorbeeldigheid aan te tonen.

In dit verband verzoekt **Brupartners** de regering om te zoeken naar alternatieve oplossingen, zoals de invoering van een automatische erkenning van labels en certificaten die door internationale instellingen zijn erkend (ISO-normen, EMAS, ...). Er moeten ook andere mogelijkheden worden voorgesteld aan ondernemingen die geen enkel label hebben en die weinig middelen hebben om deze te verkrijgen, hetzij via hub.brussels of via een commissie *ad hoc*, zoals er één binnen finance&invest.brussels voor solidaire leningen bestaat. Als ondernemingen zelf de geleverde inspanningen aantonen, is een individuele evaluatie van elke aanvraag noodzakelijk.

2.3 Naleving van het sociaal, milieu- en arbeidsrecht

Brupartners is het ermee eens dat het streven naar voorbeeldigheid op sociaal en milieuvlak verder gaat dan het naleven van regels die op het gebied van sociale, milieu- en arbeidsrecht gelden.

Niettemin wijst **Brupartners** op het risico van overregulering omwille van de invoering van bijkomende regels en procedures, die niet noodzakelijkerwijs door de regelgevingen worden vereist. Het risico bestaat dat dit de zaken voor de ondernemingen ingewikkelder maakt. Als dit gepaard gaat met een versterking van de strijd tegen zwartwerk en een effectieve controle door de sociale inspectiediensten, moeten daarvoor volgens **Brupartners** voldoende middelen worden voorzien. Daarnaast vraagt hij zich af welke sancties zullen worden opgelegd aan ondernemingen die deze rechten en plichten niet nakomen.

Brupartners vraagt dat de mogelijkheid zou worden overwogen om a posteriori na te gaan of de onderneming die een subsidie heeft ontvangen niet is veroordeeld wegens het niet naleven van bepalingen inzake het sociaal, milieu- en arbeidsrecht. Een dergelijke controle zou het Bestuur bijvoorbeeld in staat stellen om ingeval van een dergelijke gerechtelijke veroordeling de gedeeltelijke of volledige terugbetaling van de toegekende subsidies te vragen.

Tot slot vraagt **Brupartners** een relatieve inschikkelijkheid voor fouten te goeder trouw van ondernemers bij de toepassing van de regels, omdat zij bijvoorbeeld niet weten dat zij aan nieuwe verplichtingen moeten voldoen of omdat zij dat niet op de juiste manier doen. Er zou ook dieper moeten worden ingegaan op een onderscheid naargelang van de ernst van de situaties, wat in bepaalde activiteitensectoren al gebeurt.

2.4 Significant negatief effect (DNSH)

Brupartners is van mening dat de criteria voor de beoordeling van het mogelijk significant negatief effect (*DNSH - do no significant harm*) van een onderzoeks-, ontwikkelings- of innovatieproject onvoldoende transparant zijn. Hij roept de regering dan ook op om deze criteria duidelijk en nauwgezet vast te stellen en kenbaar te maken, teneinde de juridische voorspelbaarheid voor de verschillende actoren te waarborgen en elk risico van willekeur te voorkomen.

*
* *