KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 25e oktober 1984 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit"tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 oktober 1968 betreffende de voorafgaande erkenning der ondernemingen, die zuivelprodukten vervoeren, bereiden, omvormen of conditioneren", heeft de 15e mei 1985 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 25 octobre 1984, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 21 octobre 1968 concernant l'agréation préalable des entreprises de transport, de préparation, de transformation ou de conditionnement des produits laitiers", a donné le 15 mai 1985 l'avis suivant :

I. STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP-BESLUIT.

Krachtens artikel 3 van het koninklijk besluit van 21 oktober 1968 betreffende de voorafgaande erkenning der ondernemingen die zuivelprodukten vervoeren, bereiden, omvormen of conditioneren, moeten de in artikel 1 van dat besluit bedoelde personen die zuivelprodukten aankopen met het oog op bepaalde bewerkingen, en de in artikel 2 bedoelde personen die melk of room vervoeren, aan zes voorwaarden voldoen om voor het uitoefenen van hun activiteit "erkend te worden en te blijven".

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe hieraan twee nieuwe erkenningsvoorwaarden toe te voegen. Meer bepaald wil het als voorwaarde voor het verkrijgen en het behouden van de erkenning invoeren, de naleving van de verordening (EEG) nr. 1079/77 van 17 mei 1977 en van de verordening (EEG) nr. 856/84 van 31 maart 1984 van de Raad van de Europese Gemeenschappen, krachtens welke op de betalingen aan de producenten van melk een "medeverantwoordelijkheidsheffing" en een "extra heffing" moet worden ingehouden door de kopers, die het bedrag van die heffingen

.../...

moeten overmaken aan de daartoe door iedere Lid-Staat aangewezen bevoegde instantie (in België de Nationale Zuiveldienst) (1).

De ontworpen regeling komt er met andere woorden op neer dat een bijkomende sanctie wordt ingevoerd op de eventuele niet-naleving van meergenoemde verordeningen, met name de weigering of de intrekking van de in het koninklijk besluit van 21 oktober 1968 bedoelde erkenning.

\+

\+ \+

Als rechtsgrond voor het opleggen van de twee nieuwe erkenningsvoorwaarden wordt, in de aanhef van het ontwerp-besluit, de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten aangewezen.

Krachtens artikel 3, § 1, 3° en 4°, van die wet kan de Koning :

- de activiteiten van de personen die onder meer zuivelprodukten vervoeren, bereiden, omvormen of conditioneren onderwerpen aan een voorafgaande machtiging of erkenning;

- de voorwaarden bepalen tot het verkrijgen en behouden van die machtiging of erkenning.

.../...

---

(1) Blijkens de in de aanhef van die verordeningen opgenomen overwegingen strekken de bedoelde heffingen ertoe "geleidelijk tot een betere verhouding tussen produktie en marktbehoeften (in de sector melk- en zuivelprodukten) te komen" en door hun produktieremmend effect "het evenwicht in de zuivelsector te herstellen".

De aldus door de Koning te bepalen maatregelen moeten kunnen worden ingepast in de algemene doelstelling van de wet van 28 maart 1975, welke doelstelling er luidens artikel 2 van de wet in bestaat :

"1. de belangen te vrijwaren van de voortbrengers, de kwekers, de vissers, de verdelers, de bereiders, de veilingen, de gebruikers en de verbruikers, door middel van maatregelen die ertoe strekken bedrog en vervalsing te voorkomen en om praktijken te weren die tot gevolg hebben afbreuk te doen aan de normale voorwaarden van mededinging;

2. de plantaardige en dierlijke produktie te bevorderen, te verbeteren en te beschermen;

3. afzetgebieden te behouden, te verwerven en uit te breiden op de binnenlandse en buitenlandse markten".

Tot staving van de opvatting dat de Koning in de aangehaalde wetsbepalingen de bevoegdheid vindt om de verplichtingen opgelegd door voornoemde E.E.G.-verordeningen kracht bij te zetten door het verkrijgen en het behouden van de erkenning afhankelijk te maken van de naleving van die verordeningen kan, naast de vaststelling dat de uniforme toepassing van de opgelegde heffingen "de normale voorwaarden van de mededinging" in de hand werkt, worden aangevoerd :

1° dat in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de wet van 28 maart 1975 is geworden, werd gesteld dat de wet van 20 juli 1962 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten, moest worden vervangen, omdat laatstgenoemde wet niet meer toereikend was "niet alleen om aan de binnenlandse problemen het hoofd te bieden, doch eveneens om aan de verplichtingen te voldoen die uit onze internationale verbintenissen voortvloeien" en dat de voorgestelde wijzigingen van de geldende wetsbepalingen onder meer werden ingegeven door "de nieuwe verplichtingen die België in de Europese Gemeenschappen aangaat" (Parl. St., Kamer, B.Z. 1974, nr. 233/1, blz. 1);

2° dat, blijkens diezelfde memorie van toelichting, onder meer met artikel 11 van het wetsontwerp werd beoogd de ontworpen strafrechtelijke en administratieve sancties onmiddellijk toepasselijk te maken bij de overtreding van de bepalingen van E.E.G.-verordeningen zodat "de bepalingen van een communautaire verordening niet meer in koninklijke en ministeriële besluiten zullen moeten worden overgeschreven met het enige doel sancties te kunnen toepassen" (ibidem, blz. 3).

II. BESPREKING VAN DE TEKST.

Aanhef.

De verwijzing in de aanhef naar de wet van 28 maart 1975 dient te worden aangevuld als volgt : "inzonderheid op artikel 3, § 1, 4° ".

Artikel 1.

Artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 oktober 1968, waarvan het ontwerp-besluit de aanvulling beoogt, richt zich tot "de personen bedoeld bij de artikelen 1 en 2", met andere woorden de personen die zuivelprodukten aankopen om ze, met het oog op de verkoop, te onderwerpen aan bepaalde bewerkingen (artikel 1) en de personen die melk of room vervoeren van een hoeve naar een zuivelfabriek (artikel 2).

De verordening (EEG) nr. 1079/77 van 17 mei 1977 legt de verplichting om de "medeverantwoordelijkheidsheffing" in te houden en af te dragen aan de bevoegde instantie op aan :

.../...

- de koper van de melk, bij levering aan een melkbewerkend of -verwerkend bedrijf (artikel 3, lid 1, van de verordening);

- de producent die melk in de vorm van andere zuivelprodukten verkoopt (artikel 3, lid 2, van de verordening).

De "extra heffing" ingevoerd door de verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 dient, overeenkomstig verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 (1) samengelezen met het koninklijk besluit van 29 juni 1984 (2), te worden ingehouden en afgedragen door :

- de koper van melk en/of melkequivalent die hem niet voor consumptie door de producenten geleverd werd (artikel 9, lid 2, van de verordening nr. 857/84);

- de producenten van melk en/of zuivelprodukten die rechtstreeks aan de consument verkopen (artikel 9, lid 3, van de verordening nr. 857/84).

.../...

---

(1) Verordening houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten.

(2) Koninklijk besluit betreffende de toepassing van de extra heffing bedoeld bij artikel 5quater van verordening (EEG) nr. 804/68 gedurende het tijdvak van 2 april 1984 tot 31 maart 1985 (B.S. 5 juli 1984).

Uit wat voorafgaat blijkt dat de in de verordeningen (EEG) nrs. 1079/77 en 856/84 bedoelde categorieën van personen die belast zijn met het inhouden en afdragen van de heffingen niet overeenstemmen met de categorieën van personen bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 oktober 1968.

Meer bepaald worden door die verordeningen geen verplichtingen opgelegd aan de personen die melk of room vervoeren van een hoeve naar een zuivelfabriek (zie artikel 3, eerste lid, juncto artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 oktober 1968).

Het gaat derhalve niet op ook ten aanzien van die personen in het ontwerp-besluit te bepalen dat ze om erkend te worden en te blijven verplicht zijn de in de verordeningen bedoelde heffingen in te houden en af te dragen aan de Nationale Zuiveldienst.

Het ontwerp-besluit zal moeten worden aangepast om met deze opmerking rekening te houden.

I. PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET D'ARRETE.

L'article 3 de l'arrêté royal du 21 octobre 1968 concernant l'agréation préalable des entreprises de transport, de préparation, de transformation ou de conditionnement des produits laitiers, dispose que les personnes visées à l'article ler de cet arrêté qui achètent des produits laitiers aux fins de les soumettre à certaines opérations et les personnes visées à l'article 2 qui transportent du lait ou de la crème doivent remplir six conditions "pour être agréées" en vue de l'exercice de leurs activités et "le demeurer".

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat ajoute deux nouvelles conditions d'agrément. Il entend notamment subordonner l'obtention et la conservation de l'agrément au respect du règlement (CEE) n° 1079/77 du 17 mai 1977 et du règlement (CEE) n° 856/84 du 31 mars 1984 du Conseil des Communautés européennes, aux termes desquels les acheteurs doivent "retenir" un "prélèvement de coresponsabilité" et un "prélèvement supplémentaire" sur les paiements aux producteurs de lait et verser le montant de ces prélèvements à l'organisme compétent désigné à cet effet par chaque Etat membre (en Belgique l'Office national du lait et de ses dérivés) (1).

.../...

---

(1) Selon les considérations figurant dans le préambule des règlements précités, les prélèvements visés sont destinés à "rétablir progressivement une meilleure relation entre la production et les besoins du marché (dans le secteur du lait et des produits laitiers)" et, en ce qu'ils ont pour effet de freiner la production, à "rétablir l'équilibre du secteur laitier".

En d'autres termes, la réglementation envisagée revient à instaurer une sanction supplémentaire frappant l'inobservation éventuelle des règlements précités, à savoir le refus ou le retrait de l'agrément prévu par l'arrêté royal du 21 octobre 1968.

+

+ +

Le préambule du projet d'arrêté invoque comme fondement légal pour l'instauration des deux nouvelles conditions d'agrément la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.

En vertu de l'article 3, § 1er, 3° et 4°, de cette loi, le Roi peut :

-subordonner à une autorisation ou "agréation" préalable les activités des personnes qui, entre autres opérations, transportent, préparent, transforment ou conditionnent des produits laitiers;
-fixer les conditions auxquelles sont subordonnées l'obtention et la conservation de l'autorisation ou de "l'agréation".

Les mesures qu'il appartient ainsi au Roi d'édicter doivent pouvoir s'inscrire dans le cadre de l'objectif général de la loi du 28 mars 1975, cet objectif étant, selon l'article 2 de la loi :

.../...

"1. de sauvegarder les intérêts des producteurs, des éleveurs, des pêcheurs, des distributeurs, des préparateurs, des criées, des utilisateurs et des consommateurs, par des mesures tendant à empêcher les tromperies et les falsifications et à supprimer les procédés ayant pour effet de fausser les conditions normales de la concurrence;

2. de favoriser, d'améliorer et de protéger la production végétale et animale;

3. de conserver, de conquérir et de développer les débouchés sur les marchés intérieurs et étrangers".

A l'appui de la thèse selon laquelle le Roi trouve dans les dispositions légales reproduites ci-dessus le pouvoir de renforcer les obligations imposées par les règlements C.E.E. précités en subordonnant l'obtention et la conservation de l'agrément au respect de ces règlements, on peut, outre la constatation que l'application uniforme des prélèvements imposés favorise "les conditions normales de la concurrence", faire valoir ce qui suit :

1° l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi du 28 mars 1975 déclarait que la loi du 20 juillet 1962 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, devait être remplacée parce qu'elle s'était révélée incomplète "au point de ne plus satisfaire ni aux problèmes intérieurs ni aux devoirs résultant de nos obligations internationales"; il ajoutait que les modifications que l'on se proposait d'apporter aux dispositions légales en vigueur étaient notamment inspirées par les "nouvelles obligations que la Belgique contracte dans le cadre des Communautés européennes" (Doc., Chambre, S.E. 1974, n° 233/1, p. 1);

2° il ressort du même exposé des motifs que notamment l'article 11 du projet de loi visait à rendre les sanctions pénales et administratives envisagées automatiquement applicables en cas d'infraction aux dispositions d'un règlement C.E.E., et ce pour éviter "de devoir transcrire les dispositions d'un règlement communautaire dans les arrêtés royaux et ministériels, aux seules fins de pouvoir appliquer des sanctions" (ibidem, p. 3).

II. EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

La référence que le préambule fait à la loi du 28 mars 1975 doit être complétée comme suit : "notamment l'article 3, § ler, 4°".

Article ler.

La disposition de l'article 3, alinéa ler, de l'arrêté royal du 21 octobre 1968 que l'arrêté en projet tend à compléter s'adresse aux "personnes visées aux articles ler et 2", en d'autres termes aux personnes qui achètent des produits laitiers pour les soumettre, en vue de la vente, à des opérations déterminées (article ler) et aux personnes qui transportent du lait ou de la crème d'une ferme vers une laiterie (article 2).

L'obligation de "retenir" le "prélèvement de coresponsabilité" et d'en verser le montant à l'organisme

.../...

compétent est imposée par le règlement (CEE) n° 1079/77 du 17 mai 1977 :

-à l'acheteur du lait, dans le cas d'une livraison à une entreprise traitant ou transformant du lait (article 3, paragraphe 1, du règlement);

-au producteur de lait, dans le cas d'une vente sous forme d'autres produits laitiers (article 3, paragraphe 2, du règlement).

Le "prélèvement supplémentaire" instauré par le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil du 31 mars 1984 modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 doit, conformément au règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil du 31 mars 1984 (1), combiné avec l'arrêté royal du 29 juin 1984 (2), être "retenu" et versé par :

-l'acheteur de lait et/ou d' "équivalent lait" que les producteur ne lui ont pas livré à des fins de consommation (article 9, paragraphe 2, du règlement n° 857/84);

-les producteurs de lait et/ou de produits laitiers vendant directement à la consommation (article 9, paragraphe 3, du règlement n° 857/84).

.../...

---

(1) Règlement portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers.

(2) Arrêté royal relatif à l'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5quater du Règlement (CEE) n° 804/68 pendant la période du 2 avril 1984 au 31 mars 1985 (Moniteur belge du 5 juillet 1984).

Il ressort de ce qui précède que les catégories de personnes, visées par les règlements (CEE) n°s 1079/77 et 856/54, qui sont chargées de "retenir" et de verser les prélèvements ne correspondent pas aux catégories de personnes visées à l'article 3, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 21 octobre 1968.

Les règlements précités n'imposent notamment pas d'obligations aux personnes qui transportent du lait ou de la crème d'une ferme vers une laiterie (voir l'article 3, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 21 octobre 1968, combiné avec l'article 2 de cet arrêté).

Il ne se justifie pas, par conséquent, de disposer dans l'arrêté en projet que, pour être agréées et le demeurer, les personnes précitées doivent elles aussi "retenir" les prélèvements visés par les règlements et en verser le montant à l'Office national du lait et de ses dérivés.

Il convient dès lors d'adapter le projet d'arrêté en tenant compte de la présente observation.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, toegevoegd griffier,
Madame : greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, eerste auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.