



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.477/1
van 6 december 2012

avis 52.477/1
du 6 décembre 2012

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse dringende
bepalingen'

un avant-projet de loi 'portant
des dispositions diverses
urgentes'

Op 4 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse dringende bepalingen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 december 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 december 2012.

*

Le 4 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses urgentes'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 décembre 2012. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Lieven DENYS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

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 6 décembre 2012.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van wet strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 november 2005 ‘betreffende heffingen bepaald bij artikel 4 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’. Dit besluit voorziet in heffingen ten aanzien van de operatoren die actief zijn in de verscheidene sectoren van de voedselketen. Met de opbrengst ervan worden controles inzake voedselveiligheid gefinancierd.

Het ontwerp voorziet in een aanpassing van de verdeling van de bedragen van de heffingen tussen de verscheidene sectoren, zodat alle bedragen van de heffingen opnieuw worden vastgesteld. Tevens wordt een aantal aanpassingen van veeleer technische aard doorgevoerd.

2.2. Het koninklijk besluit van 10 november 2005 werd genomen ter uitvoering van artikel 4, § 1, van de wet van 9 december 2004 ‘betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’. Bij die wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om, na advies van het raadgevend comité van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het bedrag te bepalen van de heffingen opgelegd aan de operatoren, evenals de termijnen en nadere regels van de inning ervan. Naar luid van artikel 7 van dezelfde wet zijn de koninklijke besluiten genomen met toepassing van onder meer artikel 4 van rechtswege opgeheven met terugwerkende kracht tot de datum van hun inwerkingtreding, wanneer ze niet door de wetgever werden bekrachtigd binnen een periode van achttien maanden volgend op de bekendmaking van deze besluiten in het Belgisch Staatsblad.

Het koninklijk besluit van 10 november 2005 werd bekrachtigd, met uitzondering van artikel 14, bij artikel 158 van de wet van 20 juli 2006 ‘houdende diverse bepalingen’, met ingang van 1 januari 2006, d.i. de dag van de inwerkingtreding van het besluit. Artikel 14 werd naderhand vervangen bij de programmawet van 22 december 2008, zodat het hele koninklijk besluit van 10 november 2005 kracht van wet heeft. Het koninklijk besluit werd nog verscheidene malen bij wet gewijzigd.

Een vorige versie van het huidige voorontwerp van wet werd als een ontwerp van koninklijk besluit om advies aan de Raad van State voorgelegd. Voor dat ontwerp werd rechtsgrond gezocht in artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 9 december 2004. In advies 52.415/3 van 27 november 2012 over dat ontwerp stelde de afdeling Wetgeving dat het

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

teruggrijpen naar deze oorspronkelijke machtiging aan de Koning een ernstig risico van onwettigheid inhoudt. Enerzijds kan sterk worden betwijfeld of de Koning, gebruik makend van deze machtiging, kan raken aan rechtstreeks bij wet vastgestelde regels, gelet op het ontbreken van een expliciete machtiging daartoe. Anderzijds kan ook de grondwettigheid van het opnieuw toepassen van de machtiging sterk worden betwijfeld, omdat uit de herhaalde wijzigingen bij wet is gebleken dat de redenen die oorspronkelijk ten grondslag lagen aan het verlenen van de machtiging aan de Koning, die een uitzondering op het legaliteitsbeginsel in belastingen rechtvaardigden, niet meer gelden.

Het is om die reden dat dat ontwerp van koninklijk besluit is omgevormd tot het voorontwerp van wet dat thans voor advies voorligt. Met die werkwijze wordt effectief tegemoetgekomen aan de door de Raad van State in het voormelde advies geformuleerde bezwaren.

VORMVEREISTEN

3. De gemachtigde bevestigde dat de ontworpen regeling niet werd aangemeld bij de Europese Commissie als een voorgenomen steunmaatregel overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag over de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Een dergelijke aanmelding is wel gebeurd voor het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 10 november 2005. De gemachtigde verwijst naar het standpunt van de Europese Commissie naar aanleiding van die oorspronkelijke aanmelding, waarin zij tot de bevinding kwam dat de bij dat ontwerp vastgestelde financiering van algemene aselechte controles met de opbrengsten van de heffingen niet wordt beschouwd als staatssteun.

In dat standpunt van de Europese Commissie wordt evenwel ook gesteld dat de gedeeltelijke financiering van de kosten van BSE-tests wel degelijk als staatssteun moet worden beschouwd, omdat het gaat om de financiering van kosten voor controles die rechtstreeks betrekking hebben op de productie en/of afzet van bepaalde producten. De Commissie verklaart bovendien niet te kunnen uitsluiten dat in de programma's inzake controles die met de heffingen gefinancierd worden, nog andere controles voorkomen die rechtstreeks betrekking hebben op de productie en/of afzet van een bepaald product en die dus steunmaatregelen zouden zijn. De eindconclusie van de Europese Commissie is wel dat wat het eerstgenoemde aspect betreft, de staatssteun in overeenstemming is met de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun betreffende TSE-tests, gestorven dieren en slachthuisafval en dat wat het laatstgenoemde aspect betreft, de staatssteun in overeenstemming is met de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector.

De Raad van State moet erop wijzen dat naar luid van artikel 108, lid 3, VWEU de Europese Commissie van elk voornemen tot invoering *of wijziging* van steunmaatregelen tijdig op de hoogte moet worden gebracht. Ook wijzigingen van een regeling die aangemeld moest worden, komen dus in beginsel in aanmerking voor een nieuwe aanmelding. Slechts onder het strikte voorbehoud dat de juridische en feitelijke gegevens die de Europese Commissie tot de zo-even aangehaalde conclusies hebben gebracht, nog steeds gelden voor het koninklijk besluit van

10 november 2005, zoals het zal worden gewijzigd door onderhavig ontwerp, is geen nieuwe aanmelding vereist.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De Raad van State beschikt, mede gelet op de techniciteit van de ontworpen regeling, niet over alle feitelijke elementen om te kunnen beoordelen of de belaste activiteiten en de bedragen van de heffingen worden bepaald op een wijze die in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel.

5. Het ontwerp moet vervolledigd worden met een indieningsbesluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Na het opschrift volgt nog de vermelding van een titel, een hoofdstuk en een afdeling, wellicht van een ontwerp van verzamelwet waarin de ontworpen regeling zou worden opgenomen. De gemachtigde bevestigt dat dit tekstgedeelte moet worden weggelaten.

Bijlagen

7. In de bijlagen zijn er een aantal verschillen tussen de Nederlandse en de Franse tekst:

- in bijlage 1, hoofdstuk 4, punt C), in bijlage 2, punt C), in bijlage 3, punt C), in bijlage 4, punt C), in bijlage 5.b, punt C), in bijlage 6.b, punt C), in bijlage 7, punt C) en in bijlage 8, punt C) wordt in de Franse tekst telkens gewag gemaakt van “une diminution”, terwijl in de Nederlandse tekst telkens “een vermindering of een schrapping” vermeld wordt;
- in bijlage 3, punt A), in bijlage 4, punt A), in bijlage 5.b, punt A), in bijlage 6.b, punt A) en in bijlage 8, punt A), komt in de Franse tekst in de tabel telkens de zinsnede “>100 personnes occupées” voor, terwijl in de Nederlandse tekst telkens melding wordt gemaakt van “≥ 100 tewerkgestelde personen”, waardoor in de Franse tekst meer dan honderd wordt bedoeld en in de Nederlandse tekst honderd of meer;
- in bijlage 3, punt D) wordt in de Franse tekst gewag gemaakt van “transformation d’huiles et graisses brutes” en in de Nederlandse tekst “vervaardiging van ruwe oliën en vetten”, terwijl op andere plaatsen in hetzelfde punt “transformation” staat tegenover “verwerking” en “fabrication” tegenover “vervaardiging”;
- in bijlage 4, punt D) wordt in de Franse tekst “le commerce de gros d’autres denrées alimentaires” vermeld, terwijl in de Nederlandse tekst gewag wordt gemaakt van “de groothandel in overige genotsmiddelen”.

De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“De juiste tekst is une diminution in het Frans en een vermindering in het Nederlands. Het juiste symbool is $\geq$. Dit moet inderdaad verwerking van ... zijn. De juiste tekst is le commerce de gros d'autres denrées alimentaires et denrées de luxe/de groothandel in overige voedingsmiddelen en genotsmiddelen.”

De aangehaalde bepalingen moeten dan ook, rekening houdende met deze verklaring, worden aangepast met het oog op een volledige overeenstemming van de Nederlandse en de Franse tekst.

8. In de Nederlandse tekst van bijlage 3 ontbreekt de aanduiding van punt D) (voor de zin die aanvangt met “De hieronder vermelde activiteiten maken onder meer deel uit...”).

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

2.1. Le projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 10 novembre 2005 'fixant les contributions visées à l'article 4 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'. Cet arrêté prévoit des contributions à l'égard des opérateurs actifs dans les différents secteurs de la chaîne alimentaire. Le produit de ces contributions est affecté au financement de contrôles en matière de sécurité alimentaire.

Le projet prévoit une adaptation de la répartition des montants des contributions entre les différents secteurs, de sorte que tous les montants des contributions sont de nouveau fixés. En outre, plusieurs adaptations de nature plutôt technique sont effectuées.

2.2. L'arrêté royal du 10 novembre 2005 a été pris en exécution de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004 'relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'. Cette disposition légale habilite le Roi, après avis du comité consultatif de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, à déterminer le montant des contributions imposées aux opérateurs, ainsi que les délais et modalités de leur perception. Selon l'article 7 de la même loi, les arrêtés royaux pris en exécution notamment de l'article 4 sont abrogés de plein droit avec effet rétroactif à la date de leur entrée en vigueur, lorsqu'ils n'ont pas été confirmés par le législateur dans un délai de dix-huit mois suivant leur publication au Moniteur belge.

L'arrêté royal du 10 novembre 2005 a été confirmé, à l'exception de l'article 14, par l'article 158 de la loi du 20 juillet 2006 'portant des dispositions diverses', avec effet au 1^{er} janvier 2006, à savoir le jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté. L'article 14 a été remplacé par la suite par la loi-programme du 22 décembre 2008, de sorte que c'est l'ensemble de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 qui a force de loi. L'arrêté royal a encore été modifié à plusieurs reprises par une loi.

Une version antérieure du présent avant-projet de loi a été soumise à l'avis du Conseil d'État sous la forme d'un projet d'arrêté royal. En ce qui concerne ce projet, un fondement juridique a été recherché à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004. Dans l'avis 52.415/3 du 27 novembre 2012 sur ce projet, la section de législation déclarait que le recours à cette délégation initiale donnée au Roi comporte un sérieux risque d'illégalité. D'une part, il est fort douteux que le Roi, usant de cette délégation, puisse toucher à des règles fixées directement par une loi, eu égard à l'absence d'une autorisation explicite à cet effet. D'autre part, on peut également émettre de sérieux doutes quant à la constitutionnalité de ce nouveau recours à l'habilitation, étant donné qu'il est apparu des modifications répétées apportées par la loi que les

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

motifs qui, à l'origine, présidaient à l'attribution de ce pouvoir au Roi, qui justifiaient une exception au principe de légalité en matière d'impôts, ne sont plus valables.

C'est pour cette raison que ce projet d'arrêté royal a été transformé en avant-projet de loi actuellement soumis pour avis. Ce procédé permet de rencontrer effectivement les griefs formulés par le Conseil d'État dans l'avis précité.

FORMALITÉS

3. Le délégué a confirmé que les dispositions en projet n'avaient pas été notifiées à la Commission européenne à titre de mesure d'aide envisagée, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE). Pareille notification a toutefois été effectuée pour le projet devenu l'arrêté royal du 10 novembre 2005. Le délégué se réfère au point de vue que la Commission européenne a adopté à la suite de cette notification initiale et dans lequel elle a conclu que le financement, fixé dans le projet, des contrôles aléatoires globaux par les produits des contributions n'est pas considéré comme une aide d'État.

Toutefois, dans ce point de vue, la Commission européenne affirme également que le financement d'une partie des coûts des tests ESB constitue bel et bien une aide d'État, puisqu'il s'agit du financement de coût de contrôles directement liés à la production et/ou à la mise sur le marché de produits déterminés. En outre, la Commission déclare ne pas pouvoir exclure que, dans les programmes de contrôles financés par des contributions, il puisse y avoir encore d'autres contrôles qui soient directement liés à la production et/ou à la mise sur le marché d'un produit déterminé et qui seraient par conséquent des mesures d'aide. Certes, en guise de conclusion finale, la Commission européenne estime, en ce qui concerne le premier aspect cité, que l'aide d'État est compatible avec les orientations communautaires concernant les aides d'État liées aux tests EST, aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs et, en ce qui concerne le dernier aspect cité, que l'aide d'État est compatible avec les orientations communautaires concernant les aides d'État dans le secteur agricole.

Le Conseil d'État se doit de souligner qu'aux termes de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, la Commission européenne doit être informée en temps utile de tout projet tendant à instituer *ou à modifier* des aides. Des modifications apportées à une réglementation qui devait être notifiée entrent donc en principe également en ligne de compte pour une nouvelle notification. Ce n'est qu'à la stricte condition que les éléments de droit et de fait qui ont conduit la Commission européenne aux conclusions précitées s'appliquent toujours à l'arrêté royal du 10 novembre 2005, tel qu'il sera modifié par le présent projet, qu'aucune nouvelle notification n'est requise.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Eu égard notamment à la technicité des dispositions en projet, le Conseil d'État ne dispose pas de tous les éléments de fait pour pouvoir apprécier si les activités imposées et les montants des contributions sont fixés d'une manière conforme au principe d'égalité.

5. Le projet doit être complété par un arrêté de présentation.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. La mention d'un titre, d'un chapitre et d'une section, sans doute d'un projet de loi « fourre-tout » dans lequel les dispositions en projet seraient incorporées, suit l'intitulé. Le délégué confirme que cette partie du texte doit être omise.

Annexes

7. Les annexes comportent un certain nombre de différences entre les textes français et néerlandais:

- à l'annexe 1, chapitre 4, point C), à l'annexe 2, point C), à l'annexe 3, point C), à l'annexe 4, point C), à l'annexe 5.b, point C), à l'annexe 6.b, point C), à l'annexe 7, point C) et à l'annexe 8, point C), le texte français fait chaque fois état d'« une diminution », alors que le texte néerlandais mentionne systématiquement « een vermindering of een schrapping »;
- à l'annexe 3, point A), à l'annexe 4, point A), à l'annexe 5.b, point A), à l'annexe 6.b, point A) et à l'annexe 8, point A), le membre de phrase « >100 personnes occupées » apparaît chaque fois dans le texte français du tableau, alors que le texte néerlandais mentionne chaque fois « ≥ 100 tewerkgestelde personen », le texte français visant ainsi plus de cent personnes et le texte néerlandais cent ou plus;
- à l'annexe 3, point D), le texte français fait mention de « transformation d'huiles et graisses brutes » et le texte néerlandais de « vervaardiging van ruwe oliën en vetten », alors qu'à d'autres endroits du même point, « transformation » est traduit par « verwerking » et « fabrication » par « vervaardiging »;
- à l'annexe 4, point D), le texte français fait état de « le commerce de gros d'autres denrées alimentaires », alors que le texte néerlandais mentionne « de groothandel in overige genotsmiddelen ».

À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De juiste tekst is une diminution in het Frans en een vermindering in het Nederlands. Het juiste symbool is $\geq$. Dit moet inderdaad verwerking van ... zijn. De juiste tekst is le commerce de gros d'autres denrées alimentaires et denrées de luxe/de groothandel in overige voedingsmiddelen en genotsmiddelen ».

Compte tenu de cette déclaration, les dispositions invoquées doivent dès lors être adaptées en vue d'assurer une parfaite concordance entre les textes français et néerlandais.

8. Dans le texte néerlandais de l'annexe 3, la mention du point D) (devant la phrase qui débute par les termes « De hieronder vermelde activiteiten maken onder meer deel uit... » fait défaut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME