



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.183/3
van 8 mei 2013

avis 53.183/3
du 8 mai 2013

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
29 september 2011 tot
verstrekking van melk en
bepaalde zuivelproducten aan
leerlingen in
onderwijsinstellingen'

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 29 septembre 2011 relatif à
la cession de lait et de certains
produits laitiers aux élèves des
établissements scolaires'

Op 10 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Wetenschappelijk Onderzoek en Buitenlandse Handel, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 29 september 2011 tot verstrekking van melk en bepaalde zuivelproducten aan leerlingen in onderwijsinstellingen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 april 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 mei 2013.

*

Le 10 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et du Commerce extérieur, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 29 septembre 2011 relatif à la cession de lait et de certains produits laitiers aux élèves des établissements scolaires'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 30 avril 2013. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mai 2013.

*

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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 29 september 2011 ‘tot verstrekking van melk en bepaalde zuivelproducten aan leerlingen in onderwijsinstellingen’. Enerzijds wordt de tabel gewijzigd met de maximumprijzen voor de verstrekking van melk of zuivelproducten die door de onderwijsinstellingen aan de leerlingen mogen worden gevraagd, in die zin dat erin ook codes worden opgenomen waarbij wordt verwezen naar de biologische productiemethode (artikel 1), anderzijds wordt voorzien in een bijkomende steun voor gecertificeerde biologische producten (artikel 2).

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in de artikelen 3 en 4 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 september 2011 ‘tot verstrekking van melk en bepaalde zuivelproducten aan leerlingen in onderwijsinstellingen’. Meer bepaald gaat het om de artikelen 3, eerste lid, 4°, en 4, eerste lid, van dat besluit, naar luid waarvan de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) de maximumprijs bepaalt voor het verstrekken aan de leerlingen in onderwijsinstellingen van melk of bepaalde zuivelproducten die voor steun in aanmerking komen (artikel 3, eerste lid, 4°) en het bedrag van de toegekende steun voor de producten bedoeld in bijlage I van verordening (EG) nr. 657/2008 van de Commissie van 10 juli 2008 ‘houdende bepalingen voor de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad ten aanzien van de toekenning van communautaire steun voor de verstrekking van melk en bepaalde zuivelproducten aan leerlingen in onderwijsinstellingen’ vaststelt (artikel 4, eerste lid).¹

3.2. Er dient evenwel het volgende te worden opgemerkt.

3.2.1. Bij artikel 3, 4°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 september 2011 wordt aan de Regering uitsluitend de bevoegdheid toegekend om maximumprijzen te bepalen voor zuivelproducten die aan leerlingen worden verstrekt *en die voor een steunmaatregel in aanmerking komen*. Luidens artikel 3, 5°, van dat besluit kan alleen steun worden bekomen voor de producten bedoeld in bijlage I van verordening (EG) nr. 667/2008 van de Commissie van 10 juli 2008, terwijl ook in artikel 6, eerste lid, van dat besluit wordt bepaald dat de steun producten betreft als bedoeld in bijlage I bij die verordening. De producten waarvoor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering steun kan verlenen en voor de verstrekking waarvan ze maximumprijzen kan uitvaardigen, zijn derhalve dezelfde als de producten bedoeld in de genoemde bijlage.

¹ Die bepalingen vinden zelf rechtsgrond in artikel 3, § 1, van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel en landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten.

In dit verband dient erop te worden gewezen dat de *sub* artikel 1 van het ontwerp opgenomen tabel een aantal verschillen of afwijkingen vertoont ten aanzien van bijlage I bij verordening (EG) nr. 657/2008.

Die verschillen of afwijkingen vinden hoofdzakelijk hun oorsprong in het gegeven dat de ontworpen tabel die is opgenomen in artikel 1 van het ontwerp is gebaseerd op de oorspronkelijke versie van bijlage I bij verordening (EG) nr. 657/2008, terwijl die bijlage intussen is vervangen bij artikel 1 van verordening (EG) nr. 966/2009 van de Commissie van 15 oktober 2009 ‘tot wijziging van Verordening (EG) nr. 657/2008 houdende uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad ten aanzien van de toekenning van communautaire steun voor de verstrekking van melk en bepaalde zuivelproducten aan leerlingen in onderwijsinstellingen’. Het is derhalve de genoemde bijlage zoals ingevoegd bij die laatste verordening die als uitgangspunt moet dienen voor de *sub* artikel 1 van het ontwerp opgenomen tabel.

Voor het overige wijst de gemachtigde erop dat de opdeling tussen categorieën Ic en Id een loutere opdeling vormt van categorie Ic uit bijlage I bij verordening (EG) nr. 657/2008.

3.2.2. Het ontworpen artikel 3 (artikel 2 van het ontwerp) strekt ertoe een bijkomende steun toe te kennen voor gecertificeerde biologische producten. Aldus wordt een subcategorie producten gecreëerd waarvoor een verhoogde steun geldt. Vraag is of zulks, mede gelet op de beperkte draagwijdte die delegaties aan ministers slechts kunnen hebben, wel in te passen valt in artikel 4, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 september 2011, waarin aan de minister enkel een delegatie wordt verleend om “het bedrag van de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toegekende steun” te bepalen, terwijl in dat besluit voor het overige enkel wordt verwezen naar steun voor de producten bedoeld in bijlage I van verordening nr. 657/2008 (EG), zonder dat gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid tot differentiatie naargelang de productiemethode.

Teneinde elke betwisting hieromtrent uit te sluiten, wordt de delegatie aan de minister in artikel 4, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 september 2011 best verruimd teneinde de minister toe te laten een verhoogde steun toe te kennen voor bepaalde subcategorieën van producten die vermeld zijn in bijlage I bij verordening nr. 657/2008 (EG).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Aan de aanhef kan volledigheidshalve een lid worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 ‘houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten’. Het is immers aan artikel 102 van die verordening dat verder uitvoering wordt gegeven bij de in het huidige eerste lid van de aanhef vermelde verordening (EG) nr. 657/2008 van de Commissie van 10 juli 2008.

5. In het tweede lid van de aanhef dient de verwijzing naar de wijzigende wet van 1 maart 2007 te worden geschrapt. Die wet dateert immers van na de principiële bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten van het landbouwbeleid bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 ‘houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen’, en geldt derhalve niet in de mate, zoals in dit geval, de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’ rechtsgrond vormt voor gewestelijke besluiten.

6. In het derde lid van de aanhef kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit worden gespecificeerd door te verwijzen naar de artikelen 3, *eerste lid*, 4°, en 4, *eerste lid*, van het erin vermelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 september 2011.

7. In de Nederlandse tekst schrijve men in het huidige derde lid van de aanhef (dat het vierde lid wordt) “de Brusselse Hoofdstedelijke Regering” in plaats van “het Brusselse Hoofdstedelijke Regering” en het huidige zevende lid van de aanhef (dat het achtste lid wordt) “de akkoordbevinding” in plaats van “de instemming”.

DISPOSITIEF

Artikel 2

8. Op de vraag wat moet worden begrepen onder de term ‘gecertificeerde biologische producten’ in de inleidende zin van het ontworpen artikel 3, antwoordde de gemachtigde:

“Le terme ‘produits certifiés de l’agriculture biologique’ se réfère au mode de production de l’agriculture biologique, tels que décrit dans le Règlement CE 834/2007 ainsi que dans l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 décembre 2009.”

Aangezien deze term noch in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 september 2011, noch in het ministerieel besluit van 29 september 2011 wordt omschreven, gebeurt dit best in artikel 3 van het ministerieel besluit van 29 september 2011.

Artikel 3

9. Luidens artikel 3 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Zulke regeling van inwerkingtreding heeft evenwel als nadeel dat, indien de bekendmaking van de regeling op het einde van een maand gebeurt, de bestemmelingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om ervan kennis te nemen.²

² Zulks heeft weliswaar minder belang voor het ontworpen artikel 3 (artikel 2 van het ontwerp), dat een begunstigende bepaling bevat, maar gelet op hetgeen word opgemerkt *sub* 3.2.1 dient ook de *sub* artikel 1 van het ontwerp opgenomen tabel te worden herwerkt.

Vraag is of artikel 3 van het ontwerp niet beter wordt weggelaten of wordt vervangen door een andere bepaling van inwerkingtreding.

*

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 juridique, et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 29 septembre 2011 'relatif à la cession de lait et de certains produits laitiers aux élèves des établissements scolaires'. D'une part, il modifie le tableau des prix maximaux qui peuvent être demandés aux élèves par les établissements scolaires pour la cession de lait ou de produits laitiers, en ce sens qu'il contient également des codes qui font référence à la méthode de production biologique (article 1^{er}), d'autre part, il prévoit une aide supplémentaire pour les produits certifiés de l'agriculture biologique (article 2).

3.1. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché aux articles 3 et 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 2011 'relatif à la cession de lait et de certains produits laitiers aux élèves des établissements scolaires'. Il s'agit plus précisément des articles 3, alinéa 1^{er}, 4°, et 4, alinéa 1^{er}, de cet arrêté, selon lesquels le ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui a la Politique agricole dans ses attributions (ci-après : le ministre) fixe le prix maximal pour la distribution aux élèves dans les établissements scolaires de lait ou de produits laitiers bénéficiant d'une aide (article 3, alinéa 1^{er}, 4°) et détermine le montant de l'aide octroyée pour les produits visés à l'annexe I du règlement (CE) n° 657/2008 de la Commission du 10 juillet 2008 'portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne l'octroi d'une aide communautaire pour la cession de lait et de certains produits laitiers aux élèves dans les établissements scolaires' (article 4, alinéa 1^{er})¹.

3.2. Il convient toutefois de formuler les observations suivantes.

3.2.1. L'article 3, 4°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 2011 attribue au Gouvernement le seul pouvoir de fixer des prix maximaux pour les produits laitiers distribués aux élèves *et bénéficiant d'une aide*. Aux termes de l'article 3, 5°, du même arrêté, une aide ne peut être obtenue que pour des produits ouverts à l'octroi de l'aide conformément à l'annexe I du règlement (CE) n° 667/2008 de la Commission du 10 juillet 2008, tandis que l'article 6, alinéa 1^{er}, de cet arrêté dispose également que l'aide couvre les produits visés à l'annexe I de ce règlement. Les produits pour lesquels le Gouvernement de la Région de

¹ Ces dispositions trouvent elles-mêmes un fondement juridique à l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime'.

Bruxelles-Capitale peut octroyer une aide et pour la cession desquels il peut fixer des prix maximaux sont donc les mêmes que les produits visés à l'annexe précitée.

À cet égard, il y a lieu de souligner que le tableau figurant à l'article 1^{er} du projet diffère ou s'écarte sur un certain nombre de points de l'annexe I du règlement (CE) n° 657/2008.

Ces différences ou dérogations s'expliquent essentiellement par le fait que le tableau en projet reproduit à l'article 1^{er} du projet repose sur la version originale de l'annexe I du règlement (CE) n° 657/2008, alors que celle-ci a entretemps été remplacée par l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 966/2009 de la Commission du 15 octobre 2009 'modifiant le règlement (CE) n° 657/2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne l'octroi d'une aide communautaire pour la cession de lait et de certains produits laitiers aux élèves dans les établissements scolaires'. En ce qui concerne le tableau figurant à l'article 1^{er} du projet, il y a donc lieu de se baser sur l'annexe susvisée telle qu'elle est insérée par ce dernier règlement.

Pour le surplus, le délégué précise que la division entre les catégories Ic et Id est une simple subdivision de la catégorie Ic de l'annexe I du règlement (CE) n° 657/2008.

3.2.2. L'article 3 en projet (article 2 du projet) vise à octroyer une aide supplémentaire pour les produits certifiés de l'agriculture biologique. Une sous-catégorie de produits bénéficiant d'une aide majorée est ainsi créée. La question se pose de savoir si une telle aide, notamment en raison de la portée limitée que peuvent uniquement avoir les délégations aux ministres, est bien compatible avec l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 2011, qui n'attribue de délégation au ministre que pour déterminer « le montant de l'aide octroyée par la Région de Bruxelles-Capitale », alors que cet arrêté ne mentionne pour le surplus qu'une aide pour les produits visés à l'annexe I du règlement n° 657/2008 (CE), sans faire état de la possibilité de différenciation en fonction de la méthode de production.

En vue d'éviter toute contestation à ce sujet, mieux vaudrait étendre la délégation au ministre, prévue à l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 2011, afin de lui permettre d'octroyer une aide majorée pour certaines sous-catégories de produits figurant à l'annexe I du règlement n° 657/2008 (CE).

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. Par souci d'exhaustivité, on peut ajouter au préambule un alinéa (qui devient le premier alinéa) faisant référence au règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 'portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur'. En effet, le règlement (CE) n° 657/2008 de la Commission du 10 juillet 2008, mentionné dans l'actuel premier alinéa du préambule, poursuit la mise en œuvre de l'article 102 de ce règlement.

5. Dans le deuxième alinéa du préambule, la référence à la loi modificative du 1^{er} mars 2007 doit être supprimée. Cette loi est en effet postérieure à l'attribution aux régions de la compétence de principe en matière de politique agricole par la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés' et n'est par conséquent pas applicable dans la mesure où, comme en l'espère, la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime' procure un fondement juridique aux arrêtés régionaux.

6. Le troisième alinéa du préambule pourrait préciser le fondement juridique de l'arrêté en projet en renvoyant aux articles 3, *alinéa 1^{er}*, 4^o, et 4, *alinéa 1^{er}*, de l'arrêté qu'il mentionne du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 2011.

7. Dans le texte néerlandais, on écrira, dans l'actuel troisième alinéa du préambule (qui devient le quatrième alinéa), « *de Brusselse Hoofdstedelijke Regering* » au lieu de « *het Brusselse Hoofdstedelijke Regering* » et, dans l'actuel septième alinéa du préambule (qui devient le huitième alinéa), « *de akkoordbevinding* » au lieu de « *de instemming* ».

DISPOSITIF

Article 2

8. À la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par 'produits certifiés de l'agriculture biologique' dans la phrase introductive de l'article 3 en projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le terme 'produits certifiés de l'agriculture biologique' se réfère au mode de production de l'agriculture biologique, tels que décrit dans le Règlement CE 834/2007 ainsi que dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 décembre 2009 ».

Étant donné que ni l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 2011 ni l'arrêté ministériel du 29 septembre 2011 ne définissent ce terme, il est recommandé de le faire à l'article 3 de l'arrêté ministériel du 29 septembre 2011.

Article 3

9. Selon l'article 3 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge.

Une telle disposition d'entrée en vigueur présente toutefois l'inconvénient que, si le dispositif est publié à la fin d'un mois, ses destinataires ne disposeront même pas du délai normal de dix jours pour en prendre connaissance ².

² Cela est certes moins important pour l'article 3, en projet (article 2 du projet) qui n'est qu'une disposition procurant un avantage, mais compte tenu de l'observation formulée au point 3.2.1, il y a également lieu de remanier le tableau figurant à l'article 1^{er} du projet.

La question se pose de savoir s'il ne vaudrait pas mieux distraire l'article 3 du projet ou le remplacer par une autre disposition d'entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS