



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.494/3
van 18 december 2013

avis 54.494/3
du 18 décembre 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
18 februari 2005 tot
vaststelling van de verplichte
bijdragen verschuldigd aan het
Begrotingsfonds voor de
gezondheid en de kwaliteit van
de dieren en de dierlijke
producten, sector zuivel'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
18 février 2005 fixant les
cotisations obligatoires à payer
au Fonds budgétaire pour la
santé et la qualité des animaux
et des produits animaux,
secteur lait'

Op 18 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 februari 2005 tot vaststelling van de verplichte bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, sector zuivel'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 december 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, 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 18 december 2013.

*

Le 18 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 18 février 2005 fixant les cotisations obligatoires à payer au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, secteur lait'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 décembre 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, 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 18 décembre 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 beperkt tot 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 ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de bedragen te wijzigen die de kopers en de producenten van melk moeten betalen als bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren (artikel 1, 1°, van het ontwerp; ontworpen artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 18 februari 2005 ‘tot vaststelling van de verplichte bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, sector zuivel’). Tevens wordt het bedrag gewijzigd dat de kopers ten laste van de producenten dienen in te houden (artikel 1, 2°, van het ontwerp; ontworpen artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 18 februari 2005). Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2014 (artikel 2 van het ontwerp).

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 5, 1°, en 6, §§ 1 en 3, van de wet van 23 maart 1998 ‘betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten’.

Krachtens artikel 6, § 2, van de wet van 23 maart 1998 dienen de koninklijke besluiten betreffende de verplichte bijdragen binnen het jaar door de wetgever bekrachtigd te worden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Gelijkheid

4. Aan de gemachtigde is gevraagd waarom de bijdrage van de kopers van 0,03 tot 0,11 euro per 1000 liter wordt verhoogd, wat neerkomt op bijna een verviervoudiging, terwijl de bijdrage van de producenten wordt opgetrokken van 0,06 tot 0,13 euro, zodat die iets meer dan het dubbele zal bedragen. De gemachtigde antwoordde het volgende:

“Er is een verschil van 0,02 euro per 1.000 liter, dit wordt verklaard als volgt:

De kopers betalen zelf een retributie van 0,02 euro per 1000 liter aan het FAVV, terwijl deze verschuldigd was aan de producenten. Het is inderdaad gemakkelijker de kopers te laten betalen omdat er maar een 100 tal facturen zijn.

Het thans bestaande verschil tussen 0,06 en 0,03 kwam voor de kopers neer op een inhaaloperatie voor de in het verleden betaalde retributies. Hierover werd ook bij de vorige aanpassingen door de Raad van State een gelijkaardige vraag gesteld.

De nieuwe tarieven (een verschil van 0,02 euro) werd[en] vastgelegd in overleg met de sector, zowel kopers als producenten zijn hierbij betrokken. Vandaar dat een verschil van 0,02 euro in stand wordt gehouden met wederzijdse instemming.”

Op basis van deze uitleg verstrekt door de gemachtigde is het de afdeling Wetgeving nog niet duidelijk vanwaar de verschillen in de ontworpen regeling komen en hoe ze zich verhouden tot de bestaande regeling. Gelet op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet moet een verschil in behandeling op een objectief criterium berusten en redelijk verantwoord zijn. Voor de verschillende behandeling die uit de ontworpen regeling voortvloeit dient dan ook een verantwoording in deze zin voorhanden te zijn.

2. Retroactiviteit

5. Aan de gemachtigde is gevraagd of het te nemen besluit nog zal worden bekendgemaakt vóór 1 januari 2014. De gemachtigde antwoordde:

“Alles wordt in het werk gesteld om pro-actief te werk te gaan en een snelle procedure te laten starten van zodra het advies van de RvSt er is (in principe 18/11 + 30 dagen). Bedoeling is dat het besluit alleszins ondertekend wordt door beide ministers en voorgelegd wordt aan het paleis voor ondertekening door de Koning. Het risico dat het besluit pas kan gepubliceerd worden in de eerste dagen van januari kan niet helemaal worden uitgesloten.

Daarom is de slotzin heel belangrijk om elke discussie te voorkomen:

- Indien ondertekend dit jaar maar gepubliceerd op bv 30/12 is het te verkiezen om als slotzin te vermelden dat het besluit in werking treedt op 1 januari 2014.
- Indien het besluit ondertekend wordt in december 2013 maar slechts gepubliceerd wordt op bv 3 januari, dan is er een probleem omdat het reeds in werking op 1 januari. Wij gaan ervan uit dat er hier geen juridische impact is voor de bijdrage op het volume melk geproduceerd tussen 1/1 en de datum van publicatie.
- Indien het besluit ondertekend wordt door de Koning begin januari 2014 is er een probleem voor de bijdragen tussen 1 januari en de datum van in werking treden. In dat geval zou alleen de geijkte formule voor retro-actieve werking kunnen toegepast worden (te vermijden).”

Aangezien de bijdragen verhoogd worden en de kopers de verplichte bijdrage ten laste van de producenten dienen in te houden op elke melkafrekening die zij verrichten (zie artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 18 februari 2005), kan de terugwerkende kracht niet worden aanvaard. Er zal dus over gewaakt moeten worden dat het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt vóór 1 januari 2014. In het andere geval zal moeten worden afgezien van de terugwerkende kracht, door artikel 2 van het ontwerp in die zin aan te passen dat de nieuwe regels pas in werking treden nadat ze zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier les montants que les acheteurs et les producteurs de lait doivent payer à titre de cotisation au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux (article 1^{er}, 1^o, du projet ; article 2, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 18 février 2005 'fixant les cotisations obligatoires à payer au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, secteur lait'). Il modifie en outre le montant que les acheteurs doivent retenir à la charge des producteurs (article 1^{er}, 2^o, du projet ; article 2, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 18 février 2005). L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014 (article 2 du projet).

3. Le projet trouve son fondement juridique dans les articles 5, 1^o, et 6, §§ 1^{er} et 3, de la loi du 23 mars 1998 'relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux'.

En vertu de l'article 6, § 2, de la loi précitée, les arrêtés royaux relatifs aux cotisations obligatoires doivent être confirmés dans l'année par le législateur.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Égalité

4. Il a été demandé au délégué pourquoi la cotisation des acheteurs est majorée et passe de 0,03 à 0,11 euros par 1000 litres, ce qui équivaut presque à un quadruplement, alors que la cotisation des producteurs passe de 0,06 à 0,13 euros, de sorte que celle-ci s'élèvera à un peu plus du double. Le délégué a donné la réponse suivante :

« Er is een verschil van 0,02 euro per 1.000 liter, dit wordt verklaard als volgt:

De kopers betalen zelf een retributie van 0,02 euro per 1000 liter aan het FAVV, terwijl deze verschuldigd was aan de producenten. Het is inderdaad gemakkelijker de kopers te laten betalen omdat er maar een 100 tal facturen zijn.

Het thans bestaande verschil tussen 0,06 en 0,03 kwam voor de kopers neer op een inhaaloperatie voor de in het verleden betaalde retributies. Hierover werd ook bij de vorige aanpassingen door de Raad van State een gelijkaardige vraag gesteld.

De nieuwe tarieven (een verschil van 0,02 euro) werd[en] vastgelegd in overleg met de sector, zowel kopers als producenten zijn hierbij betrokken. Vandaar dat een verschil van 0,02 euro in stand wordt gehouden met wederzijdse instemming ».

Sur la base de ces précisions, la section de législation ne distingue pas encore d'où viennent les différences opérées dans les dispositions en projet et comment elles se positionnent par rapport à la réglementation existante. Eu égard aux articles 10 et 11 de la Constitution, une différence de traitement doit reposer sur un critère objectif et être raisonnablement justifiée. La différence de traitement découlant des dispositions en projet doit dès lors faire l'objet d'une justification en ce sens.

2. Rétroactivité

5. Il a été demandé au délégué si l'arrêté envisagé sera encore publié avant le 1^{er} janvier 2014. Il a été répondu ce qui suit :

« Alles wordt in het werk gesteld om pro-actief te werk te gaan en een snelle procedure te laten starten van zodra het advies van de RvSt er is (in principe 18/11 + 30 dagen). Bedoeling is dat het besluit alleszins ondertekend wordt door beide ministers en voorgelegd wordt aan het paleis voor ondertekening door de Koning. Het risico dat het besluit pas kan gepubliceerd worden in de eerste dagen van januari kan niet helemaal worden uitgesloten.

Daarom is de slotzin heel belangrijk om elke discussie te voorkomen:

- Indien ondertekend dit jaar maar gepubliceerd op bv 30/12 is het te verkiezen om als slotzin te vermelden dat het besluit in werking treedt op 1 januari 2014.
- Indien het besluit ondertekend wordt in december 2013 maar slechts gepubliceerd wordt op bv 3 januari, dan is er een probleem omdat het reeds in werking op 1 januari. Wij gaan ervan uit dat er hier geen juridische impact is voor de bijdrage op het volume melk geproduceerd tussen 1/1 en de datum van publicatie.
- Indien het besluit ondertekend wordt door de Koning begin januari 2014 is er een probleem voor de bijdragen tussen 1 januari en de datum van in werking treden. In dat geval zou alleen de geijkte formule voor retro-actieve werking kunnen toegepast worden (te vermijden) ».

Dès lors que les cotisations sont majorées et que les acheteurs doivent retenir la cotisation obligatoire à la charge des producteurs sur tout document de paiement du lait qu'ils délivrent (voir l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 18 février 2005), la rétroactivité ne peut être admise. Il faudra donc veiller à ce que l'arrêté envisagé soit publié au *Moniteur belge* avant le 1^{er} janvier 2014. À défaut, il faudra renoncer à la rétroactivité en adaptant l'article 2 du projet en ce sens que les nouvelles règles n'entreront en vigueur qu'après avoir été publiées au *Moniteur belge*.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT