



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.352/3
van 24 november 2015

over

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
19 mei 2015 tot uitvoering van
artikel 26 van het koninklijk
besluit van 18 juni 2014
betreffende de bestrijding van
boviene virale diarree'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.352/3
du 24 novembre 2015

sur

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 19 mai 2015 portant
exécution de l'article 26 de
l'arrêté royal du 18 juin 2014
relatif à la lutte contre la
diarrhée virale bovine'

Op 22 oktober 2015 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 ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 19 mei 2015 tot uitvoering van artikel 26 van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 betreffende de bestrijding van boviene virale diarree'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 november 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 november 2015.

*

Le 22 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 19 mai 2015 portant exécution de l'article 26 de l'arrêté royal du 18 juin 2014 relatif à la lutte contre la diarrhée virale bovine'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 novembre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 novembre 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit voorziet in een nieuw geval waarin het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten (hierna: het Fonds) tussenkomt in de kosten voor (her)bemonsteringen en analyses in het raam van de bestrijding van boviene virale diarree. Het betreft de bemonstering en analyse van de runderen die behoren tot een beslag waar de aanwezigheid van een IPI-rund¹ werd gedetecteerd of waar het virologisch onderzoek van een foetus of een doodgeboren kalf een positief resultaat oplevert, voor zover aan de runderen van dat beslag nog geen statuut “IPI-vrij door onderzoek” of “IPI-vrij door afstamming” werd toegekend.² Het bedrag van de tussenkomst bedraagt vijf euro per onderzocht rund.

Daartoe wordt een nieuw onderdeel 5° toegevoegd aan artikel 1 van het ministerieel besluit van 19 mei 2015 ‘tot uitvoering van artikel 26 van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 betreffende de bestrijding van boviene virale diarree’ (artikel 1 van het ontwerp). Artikel 2, § 1, van hetzelfde ministerieel besluit ondergaat een technische aanpassing naar aanleiding van die toevoeging (artikel 2 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015 (artikel 3).

2.1. Het ontworpen ministerieel besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 26, § 1, van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 ‘betreffende de bestrijding van boviene virale diarree’, naar luid waarvan alle (her)bemonsteringen en analyses uitgevoerd met toepassing van dat besluit ten laste zijn van de veehouder of het Fonds en dit volgens de “modaliteiten” (lees: nadere regels) bepaald door de minister bevoegd voor volksgezondheid en de minister bevoegd voor landbouw, na advies van de Raad van het Fonds en binnen de beschikbare begrotingskredieten. Zie evenwel opmerking 4 bij artikel 1 van het ontwerp.

2.2. Artikel 26, § 1, van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 vindt zelf rechtsgrond in de artikelen 3 en 9, 5°, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: Dierengezondheidswet). Daarnaast moet, in zoverre het de tussenkomst van het Fonds betreft, een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, 1°, 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’, op grond waarvan ten laste van het Fonds de prefinanciering en de financiering van de uitgaven van de overheid in het raam van de Dierengezondheidswet kunnen worden aangerekend.

¹ Een IPI-rund is een immunotolerant, persistent met het boviene virale diarreevirus geïnfecteerd rund (zie artikel 2, § 1, tweede lid, 8°, van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 ‘betreffende de bestrijding van boviene virale diarree’), waar het virus door het afweersysteem niet als lichaamsvreemd wordt herkend en zich dus verder kan verspreiden onder de andere, nog niet geïnfecteerde runderen van het beslag.

² Voor de definitie van deze statuten, zie artikel 2, § 1, tweede lid, 11° en 12°, van het koninklijk besluit van 18 juni 2014.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

3. Het ontworpen artikel 1, 5°, omvat verscheidene leden. Een onderdeel van een opsomming mag evenwel enkel bestaan uit een zinsdeel dat grammaticaal aansluit bij de inleidende zin van die opsomming. Er mogen geen tussenzinnen, laat staan volledige leden, worden opgenomen in de onderdelen van een opsomming.³

Het is dan ook raadzaam om het ontworpen artikel 1, 5°, eerste en tweede lid, te versmelten tot één zinsdeel, omdat ze in wezen twee samenhangende hypothesen betreffen waarin de tussenkomst van vijf euro wordt toegekend. De twee erop volgende leden betreffen bijkomende voorwaarden (zie evenwel opmerking 4 wat betreft het vierde lid). Die twee leden kunnen beter worden versmolten tot één lid, dat dan het tweede lid van artikel 1 wordt (na de opsomming) en dat ingeleid wordt als volgt: “De tussenkomst bedoeld in het eerste lid, 5°, wordt alleen toegekend (...)”.

4. In het ontworpen artikel 1, 5°, vierde lid (lees: artikel 1, tweede lid), wordt bepaald dat IPI-runderen die worden vastgesteld naar aanleiding van deze laatste bemonstering (dat is de bemonstering waarvoor de tussenkomst wordt toegekend) afgevoerd moeten worden binnen een termijn van drie maanden. Om ingepast te kunnen worden in de rechtsgrond (zie opmerking 2.1), moet deze bepaling geformuleerd worden als een voorwaarde voor de toekenning van de tussenkomst en niet als een rechtstreekse verplichting. De sanctie op het niet naleven van dit voorschrift kan immers enkel de niet-toekenning (of terugvordering) van de tussenkomst zijn.

Artikel 2

5. Aangezien het huidige artikel 2, § 1, van het ministerieel besluit van 19 mei 2015 uit slechts één lid bestaat, moet artikel 2 van het ontwerp als volgt worden gesteld: “Artikel 2, § 1, van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt: ‘§ 1. (...)’.”

Artikel 3

6. De terugwerkende kracht tot 1 januari 2015 die bij artikel 3 aan het te nemen besluit wordt verleend, verantwoordde de gemachtigde als volgt:

“De retroactiviteit van dit besluit kent een voordeel toe met respect voor het gelijkheidsbeginsel. De maatregel bevordert de vooruitgang in de uitroeiing van de ziekte BVD. De retroactiviteit van dit besluit werd ook voorgelegd in de nota aan de Inspectie van Financiën (gunstig advies gegeven 24/7/2015 – zie bijlage), met bijgaande tekst:

³ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 60, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‘Ce projet d’AM vise à compléter l’article 1^{er} de l’AM du 19 mai 2015 afin d’encourager les détenteurs à dépister dans l’ensemble de leur troupeau, les bovins 'IPI' ou bovins immunotolérants, infectés de manière persistante par le virus de la diarrhée virale bovine. Cet encouragement consiste en une intervention du Fonds budgétaire de 5 euros par bovin examiné pour l’échantillonnage et l’analyse dans un troupeau où la présence d’un 'IPI' a été détectée. Cet encouragement peut être financé par le Fonds budgétaire vu les économies faites sur l’enveloppe budgétaire BVD sur le poste 'frais d’envoi au laboratoire'. En effet, il s’avère qu’au lieu d’une biopsie par enveloppe, une moyenne de trois biopsies a été envoyée par enveloppe à la poste, ce qui a diminué par trois les frais prévus d’envois postaux (voir document ARSIA et DGZ en annexe). Ceci explique également la raison de l’effet rétroactif demandé à partir du 1^{er} janvier 2015 afin de ne pas créer d’inégalités entre détenteurs, cette date étant celle du début de la lutte obligatoire contre la BVD.’

Het komt erop neer dat bij het aanwenden van de enveloppe bestemd voor de omkadering van BVD in 2015 er eerst uitgegaan wordt van ramingen. Onder meer de verzendingskosten van stalen van pasgeboren kalveren, berekend op basis van 1 verzending per individueel dier/staal naar het labo zijn een belangrijke kost. Andere uitgaven werden uit voorzorg om het budget niet te overschrijden gelimiteerd. In de loop van 2015 werd duidelijk dat verzendingen van hetzelfde bedrijf meestal meerdere stalen ineens bevatten per verzending vooral in de kalfperiode. Hierdoor kwam ruimte vrij om het voorziene budget maximaal te benutten. Door de terugwerkende kracht worden alle bedrijven gelijk behandeld voor hun inspanningen vanaf 1 januari 2015, zo niet zouden zij die reeds bij de start initiatief nemen om op eigen kosten de analyses te laten doen ongelijk behandeld worden tegenover deze die tot nu gewacht hebben om de analyse te doen en hiervoor wel financiële tussenkomst krijgen.”

De Raad van State kan zich bij deze zienswijze aansluiten.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis prévoit un nouveau cas dans lequel le Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (ci-après : le Fonds) intervient dans les frais de (ré)échantillonnages et d'analyses dans le cadre de la lutte contre la diarrhée virale bovine. Il s'agit de l'échantillonnage et de l'analyse des bovins appartenant à un troupeau dans lequel la présence d'un bovin IPI¹ a été détectée ou dans lequel l'analyse virologique d'un fœtus ou d'un veau mort-né a donné un résultat positif, pour autant qu'aucun statut « non IPI par analyse » ou « non IPI par descendance » n'a encore été attribué aux bovins de ce troupeau². Le montant de l'intervention s'élève à cinq euros par bovin examiné.

À cet effet, un nouveau 5° est ajouté à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 19 mai 2015 'portant exécution de l'article 26 de l'arrêté royal du 18 juin 2014 relatif à la lutte contre la diarrhée virale bovine' (article 1^{er} du projet). L'article 2, § 1^{er}, du même arrêté ministériel fait l'objet d'une adaptation technique consécutivement à cet ajout (article 2 du projet).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2015 (article 3).

2.1. L'arrêté ministériel en projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 26, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 18 juin 2014 'relatif à la lutte contre la diarrhée virale bovine', selon lequel tous les (ré)échantillonnages et analyses effectués en exécution de cet arrêté sont à la charge du détenteur ou du Fonds, et ce selon des modalités déterminées par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions et le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions, après avis du Conseil du Fonds et dans les limites des crédits budgétaires disponibles. Voir toutefois l'observation 4 relative à l'article 1^{er} du projet.

2.2. L'article 26, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 18 juin 2014 trouve pour sa part un fondement juridique dans les articles 3 et 9, 5°, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' (ci-après : la loi relative à la santé des animaux). En outre, dans la mesure où il s'agit de l'intervention du Fonds, il s'impose d'invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 4, alinéa 1^{er}, 1°, 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 duquel le préfinancement et le financement des dépenses de l'autorité effectuées dans le cadre de la loi relative à la santé des animaux peuvent être imputés au Fonds.

¹ Un bovin IPI est un bovin immunotolérant, infecté de manière persistante par la diarrhée virale bovine (voir l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 8°, de l'arrêté royal du 18 juin 2014 'relatif à la lutte contre la diarrhée virale bovine'), dont le système immunitaire ne reconnaît pas le virus comme un corps étranger et qui peut donc continuer à contaminer les autres bovins du troupeau qui ne sont pas encore infectés.

² Pour la définition de ces statuts, voir l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 11° et 12°, de l'arrêté royal du 18 juin 2014.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

3. L'article 1^{er}, 5°, en projet, comporte plusieurs alinéas. Or, un élément d'une énumération peut uniquement être composé d'un segment de phrase qui s'accorde grammaticalement avec la phrase introductive de cette énumération. Les éléments d'une énumération ne peuvent pas comporter de phrases incidentes, et encore moins des alinéas complets³.

Il est dès lors conseillé de refondre les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 1^{er}, 5°, en projet, en un seul segment de phrase, dès lors qu'ils concernent essentiellement deux hypothèses connexes dans lesquelles l'intervention de cinq euros est attribuée. Les deux alinéas suivants concernent des conditions supplémentaires (voir toutefois l'observation 4 pour ce qui est de l'alinéa 4). Mieux vaudrait fusionner ces deux alinéas en un seul alinéa, qui deviendrait l'alinéa 2 de l'article 1^{er} (après l'énumération) et qui serait introduit comme suit : « L'intervention visée à l'alinéa 1^{er}, 5°, est uniquement accordée (...) ».

4. L'article 1^{er}, 5°, alinéa 4 (lire : l'article 1^{er}, alinéa 2), en projet dispose que les bovins qui ont été confirmés IPI suite à ce dernier échantillonnage (il s'agit de l'échantillonnage pour lequel l'intervention est accordée) doivent quitter le troupeau dans un délai de trois mois. Pour pouvoir se concilier avec le fondement juridique (voir l'observation 2.1), cette disposition doit être formulée comme une condition d'octroi de l'intervention et non comme une obligation directe. En effet, la seule sanction qui peut être infligée en cas de non-respect de cette prescription est la non-attribution (ou la récupération) de l'intervention.

Article 2

5. Dès lors que l'article 2, § 1^{er}, actuel, de l'arrêté ministériel du 19 mai 2015 ne comporte qu'un seul alinéa, on rédigera l'article 2 du projet comme suit : « L'article 2, § 1^{er}, du même arrêté est remplacé par ce qui suit : '§ 1^{er}. (...) ».

Article 3

6. Le délégué a justifié en ces termes l'effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015 attribué par l'article 3 de l'arrêté envisagé :

« De retroactiviteit van dit besluit kent een voordeel toe met respect voor het gelijkheidsbeginsel. De maatregel bevordert de vooruitgang in de uitroeiing van de ziekte BVD. De retroactiviteit van dit besluit werd ook voorgelegd in de nota aan de Inspectie van Financiën (gunstig advies gegeven 24/7/2015 – zie bijlage), met bijgaande tekst:

‘Ce projet d'AM vise à compléter l'article 1^{er} de l'AM du 19 mai 2015 afin d'encourager les détenteurs à dépister dans l'ensemble de leur troupeau, les bovins 'IPI' ou

³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 60, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

bovins immunotolérants, infectés de manière persistante par le virus de la diarrhée virale bovine. Cet encouragement consiste en une intervention du Fonds budgétaire de 5 euros par bovin examiné pour l'échantillonnage et l'analyse dans un troupeau où la présence d'un 'IPI' a été détectée. Cet encouragement peut être financé par le Fonds budgétaire vu les économies faites sur l'enveloppe budgétaire BVD sur le poste 'frais d'envoi au laboratoire'. En effet, il s'avère qu'au lieu d'une biopsie par enveloppe, une moyenne de trois biopsies a été envoyée par enveloppe à la poste, ce qui a diminué par trois les frais prévus d'envois postaux (voir document ARSIA et DGZ en annexe). Ceci explique également la raison de l'effet rétroactif demandé à partir du 1^{er} janvier 2015 afin de ne pas créer d'inégalités entre détenteurs, cette date étant celle du début de la lutte obligatoire contre la BVD.'

Het komt erop neer dat bij het aanwenden van de enveloppe bestemd voor de omkadering van BVD in 2015 er eerst uitgegaan wordt van ramingen. Onder meer de verzendingskosten van stalen van pasgeboren kalveren, berekend op basis van 1 verzending per individueel dier/staal naar het labo zijn een belangrijke kost. Andere uitgaven werden uit voorzorg om het budget niet te overschrijden gelimiteerd. In de loop van 2015 werd duidelijk dat verzendingen van hetzelfde bedrijf meestal meerdere stalen ineens bevatten per verzending vooral in de kalfperiode. Hierdoor kwam ruimte vrij om het voorziene budget maximaal te benutten. Door de terugwerkende kracht worden alle bedrijven gelijk behandeld voor hun inspanningen vanaf 1 januari 2015, zo niet zouden zij die reeds bij de start initiatief nemen om op eigen kosten de analyses te laten doen ongelijk behandeld worden tegenover deze die tot nu gewacht hebben om de analyse te doen en hiervoor wel financiële tussenkomst krijgen ».

Le Conseil d'État peut se rallier à ce point de vue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT