



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.836/1/V
van 21 augustus 2018

avis 63.836/1/V
du 21 août 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
procedure en van de
uitvoeringsbepalingen met
betrekking tot de compensaties
ten gunste van bedrijven van
de sectoren verwerking en
distributie getroffen door de
fipronilcrisis'

un projet d'arrêté royal 'fixant
la procédure et les modalités
d'exécution concernant les
compensations en faveur des
entreprises des secteurs de la
transformation et de la
distribution touchées par la
crise du fipronil'

Op 2 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 16 augustus 2018,^(*) en nogmaals verlengd tot 24 augustus 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de procedure en van de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de compensaties ten gunste van bedrijven van de sectoren verwerking en distributie getroffen door de fipronilcrisis'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 14 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 augustus 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 2 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 16 août 2018, ^(**) et encore prorogé jusqu'au 24 août 2018, sur un projet d'arrêté royal 'fixant la procédure et les modalités d'exécution concernant les compensations en faveur des entreprises des secteurs de la transformation et de la distribution touchées par la crise du fipronil'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 14 août 2018. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Stephan DE TAEYE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 août 2018.

*

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de toekenningsvoorwaarden en de aanvraagprocedure te regelen voor de financiële compensatie ten gunste van verwerkings- en distributiebedrijven die getroffen zijn door de fipronilcrisis.

De ontworpen regeling is van toepassing op bedrijven die activiteiten uitoefenen die verband houden met de stadia van verwerking van eieren, soepkippen, eiproducten en verwerkte producten op basis van eieren en distributie van eieren, eiproducten en verwerkte producten op basis van eieren (artikel 1 van het ontwerp). Daarmee wordt een tweede uitvoering verleend aan de wet van 21 november 2017 ‘betreffende compensaties ten gunste van bedrijven getroffen door de fipronilcrisis’ (hierna: de Fipronilwet), na het koninklijk besluit van 17 december 2017 ‘tot vaststelling van de procedure en van de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de compensaties ten gunste van bedrijven van de primaire sector getroffen door de fipronilcrisis’, dat van toepassing is op de pluimveebedrijven van de primaire productie,¹ waarmee wordt bedoeld “de productie, het fokken, het houden en het telen van primaire producten, tot en met het oogsten, het melken en de productie van landbouwhuisdieren voorafgaand aan het slachten”.²

De toekenningsvoorwaarden en de aanvraagprocedure worden geregeld (artikelen 3 tot 5 en bijlage 1 van het ontwerp), alsook de behandeling van de aanvraagdossiers en de berekening van de compensatie (artikelen 6 tot 12). Het ontwerp bevat voorts nog een bepaling over de boeking op de uitgavenbegroting (artikel 13) en over de inwerkingtreding van het te nemen besluit op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 14).

RECHTSGROND

3.1. Artikel 2, 5°, van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6, 6°, van de Fipronilwet, waarbij de Koning wordt gemachtigd om de basiselementen van de geleden materiële schade te bepalen.

3.2. De artikelen 3, 4, § 2, 5 (*partim*), 6 (*partim*), 8 en 11 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 6, 1°, van de Fipronilwet, op grond waarvan de Koning de procedure regelt voor de aanvraag van de financiële compensatie, alsook het onderzoek van deze aanvragen.

¹ Zie artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 december 2017.

² Zie artikel 2, 3°, van hetzelfde besluit.

3.3. De artikelen 4, § 1, en 5 (*partim*), alsook bijlage 1 van het ontworpen besluit ontleen hun rechtsgrond aan artikel 6, 2°, van de Fipronilwet. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om de nadere regels te bepalen volgens welke de bedrijven de geleden schade en het rechtstreeks oorzakelijke verband tussen de fipronilcrisis en die schade bewijzen en aantonen dat de gevraagde compensatie die schade niet overtreft, rekening houdend met andere compensaties en vergoedingen.

3.4. De rechtsgrond voor de artikelen 6 (*partim*) en 7 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 6, 3°, van de Fipronilwet, waaraan de Koning de bevoegdheid ontleent om de nadere regels te bepalen voor de berekening van de verschillende vormen van compensaties omwille van de fipronilcrisis en van de schade die de bedrijven ten gevolge van de fipronilcrisis hebben geleden.

3.5. Artikel 9 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6, 4°, van de Fipronilwet, waarbij de Koning wordt gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor de controle op de uitvoering van de Fipronilwet.

3.6. Artikel 10 van het ontworpen besluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 6, 5°, van de Fipronilwet. Op grond van die bepaling bepaalt de Koning de nadere regels voor de terugvordering van het mogelijke overschot van compensaties die een bedrijf heeft ontvangen.

3.7. Artikel 12 van het ontworpen besluit houdt in dat een compensatie slechts aan de begunstigde of zijn rechtsopvolger kan worden uitgekeerd op voorwaarde dat hij schriftelijk, zonder voorbehoud en onherroepelijk heeft verzaakt aan elk recht en elke huidige of toekomstige vordering ten opzichte van de andere partijen in de voedselketen, waaronder handelaars en producenten van eieren, omwille van schade geleden ten gevolge van de fipronilcrisis, met inbegrip van schade te wijten aan het niet naleven van contracten ten gevolge van de fipronilcrisis. Als er al een vordering tot schadevergoeding is ingesteld, moet formeel afstand worden gedaan van die rechtsvordering.

De gemachtigde lichtte de ontworpen bepaling toe als volgt:

“Blijkbaar zouden bedrijven uit de distributie/verwerkende sector schadeclaims indienen of ingediend hebben bij de pluimveehouders. Op die manier kunnen zij twee keer ‘langs de kassa passeren’, namelijk zowel met de schadeclaims als met de compensaties die ze kunnen krijgen door het ontwerp KB. In het ontwerp werd een bepaling toegevoegd waarmee een dergelijke cumul wordt onmogelijk gemaakt.”

Volgens de gemachtigde wordt de rechtsgrond voor deze bepaling geboden door artikel 4 van de Fipronilwet, dat luidt als volgt:

“Binnen de grenzen toegestaan door de Commissie krachtens artikel 107, lid 2, b), van het Verdrag kan de Staat een compensatie toekennen aan bedrijven ten einde de materiële schade te dekken die deze bedrijven hebben geleden ten gevolge van de fipronilcrisis en de door de federale overheid genomen maatregelen teneinde het beveiligen van veiligheid van de voedselketen. De schade zal geheel dan wel gedeeltelijk worden gecompenseerd op grond van de door de Koning bepaalde criteria.”

Deze wetsbepaling regelt enkel de principiële gerechtigdheid op een compensatie van de schade ingevolge de fipronilcrisis (met inachtneming van de staatssteunregels). De

vermelding van de “door de Koning bepaalde criteria” kan niet worden begrepen als een autonome delegatie aan de Koning om eender welk criterium vast te stellen met betrekking tot die compensatie, aangezien de wetgever in de artikelen 5 en 7 van de Fipronilwet zelf de belangrijkste voorwaarden heeft geregeld met betrekking tot het gerechtigd zijn op de compensatie en in artikel 6 van dezelfde wet de Koning heeft gemachtigd om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, een aantal meer specifieke aspecten zelf uit te werken.

Daar komt nog bij dat artikel 7 van de Fipronilwet voorziet in een uitdrukkelijke regeling over het verzaken aan “elk recht en elke vordering tegen *de Staat en/of het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen* omwille van schade geleden ten gevolge van de fipronilcrisis”, terwijl diezelfde wet geen dergelijke regeling bevat wat betreft het verzaken aan rechten of vorderingen ten opzichte van andere partijen in de voedselketen. Nog afgezien van de omstandigheid dat geen enkele van de in artikel 6 van de Fipronilwet vervatte delegaties zo ruim kunnen worden begrepen dat de Koning alsnog een dergelijke regeling mag uitwerken, kan uit artikel 7 van dezelfde wet *a contrario* worden opgemaakt dat indien de wetgever een dergelijke regeling voor ogen had, hij die in de wet zou hebben opgenomen of de Koning er uitdrukkelijk toe zou hebben gemachtigd, wat niet het geval is.

Dat neemt niet weg dat het wel mogelijk is om bij het berekenen van het bedrag van de compensatie, ter uitvoering van artikel 6, 3°, van de Fipronilwet, rekening te houden met het bestaan van vaststaande rechten ten opzichte van andere partijen in de voedselketen. Dat is echter niet de strekking van de ontworpen bepaling.

De conclusie is dan ook dat de ontworpen bepaling moet worden weggelaten uit het ontwerp. Ze kan enkel doorgang vinden indien ze wordt opgenomen in de Fipronilwet of indien de Koning in die wet uitdrukkelijk wordt gemachtigd om een dergelijke regeling uit te werken.

3.8. Artikel 13 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 8 van de Fipronilwet, waarbij de Koning wordt gemachtigd om de nadere regels vast te leggen voor de financiering van de compensaties door de reserves van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV).

3.9. In zoverre bij het ontworpen besluit bepaalde opdrachten worden toevertrouwd aan het FAVV, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid,³ van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

³ Het gaat immers om de compensatie voor schade naar aanleiding van maatregelen die het FAVV heeft genomen in het kader van zijn bevoegdheid voor verscheidene van de in dat lid opgesomde wetten.

VORMVEREISTEN

4. Uit de door de gemachtigde verstrekte uitleg en de door hem bezorgde stukken blijkt dat het bij artikel 6 van de Fipronilwet voorgeschreven “overleg met de sectoren” heeft plaatsgevonden. Van dat overleg moet dan wel melding worden gemaakt in de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 10

5. In de Nederlandse tekst van artikel 10, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “aangerekend op” in plaats van “geboekt op”.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler les conditions d'octroi et la procédure de demande de la compensation financière en faveur des entreprises de transformation et de distribution qui ont été touchées par la crise du fipronil.

Le dispositif en projet s'applique aux entreprises qui exercent des activités en lien avec les stades de la transformation des œufs, poules à bouillir, ovoproduits et produits transformés à base d'œufs et de la distribution d'œufs, ovoproduits et de produits transformés à base d'œufs (article 1^{er} du projet). Ce faisant, il est donné une seconde exécution à la loi du 21 novembre 2017 'relative à des compensations en faveur d'entreprises touchées par la crise du fipronil' (ci-après : la loi Fipronil), après l'arrêté royal du 17 décembre 2017 'fixant la procédure et les modalités d'exécution concernant les compensations en faveur des entreprises du secteur primaire touchées par la crise du fipronil', qui s'applique aux entreprises avicoles du secteur de la production primaire ¹, ce qui s'entend de « la production, l'élevage, la détention et la culture de produits primaires, y compris la récolte, la traite et la production d'animaux d'élevage avant l'abattage » ².

Les conditions d'octroi et la procédure de demande sont réglées (articles 3 à 5 et annexe 1 du projet), de même que le traitement des dossiers de demande et le calcul de la compensation (articles 6 à 12). Par ailleurs, le projet comporte encore des dispositions relatives à l'imputation sur le budget des dépenses (article 13) et à l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, fixée à la date de sa publication au *Moniteur belge* (article 14).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'article 2, 5°, de l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 6, 6°, de la loi Fipronil, qui habilite le Roi à définir les éléments constitutifs du dommage matériel subi.

3.2. Les articles 3, 4, § 2, 5 (*partim*), 6 (*partim*), 8 et 11 de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 6, 1°, de la loi Fipronil, qui permet au Roi de régler la procédure applicable aux demandes de compensation financière, ainsi qu'à leur examen.

3.3. Les articles 4, § 1^{er}, et 5 (*partim*), ainsi que l'annexe 1 de l'arrêté en projet, trouvent leur fondement juridique dans l'article 6, 2°, de la loi Fipronil. Cette disposition habilite

¹ Voir l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 17 décembre 2017.

² Voir l'article 2, 3°, du même arrêté.

le Roi à définir les modalités selon lesquelles les entreprises apportent la preuve du dommage subi et le lien de causalité direct entre ce dommage et la crise du fipronil et établissent que la compensation demandée ne dépasse pas ce dommage, compte tenu des autres compensations et indemnités.

3.4. Le fondement juridique des articles 6 (*partim*) et 7 de l'arrêté en projet se trouve dans l'article 6, 3°, de la loi Fipronil, qui habilite le Roi à définir les modalités de calcul des différentes formes de compensations octroyées en raison de la crise du fipronil et du dommage subi par les entreprises à cause de celle-ci.

3.5. L'article 9 de l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 6, 4°, de la loi Fipronil, qui habilite le Roi à définir les modalités du contrôle de son exécution.

3.6. L'article 10 de l'arrêté en projet puise son fondement juridique dans l'article 6, 5°, de la loi Fipronil. En vertu de cette disposition, le Roi définit les modalités du recouvrement de l'excédent éventuel des compensations qu'une entreprise a reçues.

3.7. L'article 12 de l'arrêté en projet prévoit qu'une compensation ne peut être allouée au bénéficiaire ou à son successeur légal qu'à condition qu'il ait renoncé, par écrit, sans réserve et irrévocablement, à tout droit et toute action présente ou future envers les autres parties dans la chaîne alimentaire, y compris les commerçants et les producteurs d'œufs, pour cause de dommages subis du fait de la crise du fipronil, y compris de dommages dus au non-respect des contrats qui sont la conséquence de la crise du fipronil. Si une action visant à obtenir une compensation a déjà été intentée en justice, il faut renoncer formellement à cette action.

Le délégué a précisé la disposition en projet comme suit :

“Blijkbaar zouden bedrijven uit de distributie/verwerkende sector schadeclaims indienen of ingediend hebben bij de pluimveehouders. Op die manier kunnen zij twee keer ‘langs de kassa passeren’, namelijk zowel met de schadeclaims als met de compensaties die ze kunnen krijgen door het ontwerp KB. In het ontwerp werd een bepaling toegevoegd waarmee een dergelijke cumul wordt onmogelijk gemaakt.”

Selon le délégué, le fondement juridique de cette disposition est procuré par l'article 4 de la loi Fipronil, qui s'énonce comme suit :

« Dans les limites autorisées par la Commission en vertu de l'article 107, paragraphe 2, b), du Traité, l'État peut accorder une compensation à des entreprises en vue de couvrir le dommage matériel subi par ces entreprises à cause de la crise du fipronil et des mesures prises par l'autorité fédérale en vue de préserver la sécurité de la chaîne alimentaire. Le dommage sera compensé en tout ou en partie sur la base des critères déterminés par le Roi ».

Cette disposition législative règle uniquement l'admission de principe au bénéfice d'une compensation du dommage subi consécutivement à la crise du fipronil (compte tenu des règles relatives aux aides d'État). La mention des « critères déterminés par le Roi » ne peut pas être interprétée comme une délégation autonome permettant au Roi de fixer n'importe quel critère concernant cette compensation, le législateur ayant réglé dans les articles 5 et 7 de la loi Fipronil même les principales conditions relatives à l'admission au bénéfice de la compensation,

et ayant habilité le Roi, à l'article 6 de la même loi, à élaborer lui-même, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, un certain nombre d'aspects plus spécifiques.

En outre, l'article 7 de la loi Fipronil règle expressément la renonciation à « tout droit et toute action contre *l'État et/ou l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire* en raison des dommages subis à cause de la crise du fipronil », tandis que cette même loi ne prévoit pas de telle mesure en ce qui concerne la renonciation aux droits ou actions envers d'autres parties de la chaîne alimentaire. Indépendamment même de la circonstance qu'aucune des délégations contenues à l'article 6 de la loi Fipronil ne peut recevoir une interprétation à ce point large qu'elle permettrait au Roi d'élaborer encore un tel régime, il se déduit *a contrario* de l'article 7 de la même loi que si le législateur avait envisagé pareil régime, il l'aurait inscrit dans la loi ou aurait habilité expressément le Roi à cet effet, ce qui n'est pas le cas.

Il n'en demeure pas moins qu'il est toutefois possible, lors du calcul du montant de la compensation, en exécution de l'article 6, 3°, de la loi Fipronil, de tenir compte de l'existence de droits établis à l'égard d'autres parties dans la chaîne alimentaire. Telle n'est toutefois pas la portée de la disposition en projet.

En conclusion, la disposition en projet doit être omise du projet. Elle ne pourra se concrétiser que si elle est inscrite dans la loi Fipronil ou si cette loi habilite expressément le Roi à élaborer un tel régime.

3.8. L'article 13 de l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 8 de la loi Fipronil, qui habilite le Roi à fixer les modalités de financement des compensations par les réserves de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA).

3.9. Dans la mesure où l'arrêté en projet confie certaines missions à l'AFSCA, il peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 4, §§ 1^{er} à 3, et avec l'article 5, alinéa 2³, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

FORMALITÉS

4. Il ressort des précisions fournies par le délégué et des pièces qu'il a communiquées que la « concertation avec les secteurs », que prescrit l'article 6 de la loi Fipronil, a eu lieu. Il sera donc fait mention de cette concertation dans le préambule.

³ Il s'agit en effet de la compensation pour un dommage résultant de mesures prises par l'AFSCA dans le cadre de sa compétence relative à plusieurs des lois énumérées dans cet alinéa.

EXAMEN DU TEXTEArticle 10

5. Dans le texte néerlandais de l'article 10, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira « aangerekend op » au lieu de « geboekt op ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE