RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.269/3
van 18 februari 2019

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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 65.269/3
du 18 février 2019

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’

‡LW-CHCTKCEDC-GFCGJMW‡

Op 25 januari 2019 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 5 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS 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 Peter SOURBRON, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 februari 2019.

*

Le 25 janvier 2019, 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 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 5 février 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS 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 Peter SOURBRON, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 février 2019.

*

‡LW-CHCTKCEDC-GFCGJMW‡

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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de verplichte bijdragen van kopers en producenten van melk aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, sector zuivel (hierna: het Fonds) te verlagen (artikel 2 van het ontwerp). De ontworpen bepaling is het gevolg van een beslissing van de Europese Commissie waarbij een aantal steunmaatregelen van het Fonds beschouwd worden als ongeoorloofde staatssteun.

Ook worden een aantal bepalingen 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' gewijzigd met het oog op de overname, vanaf 1 januari 2019, van het boekhoudkundig beheer van het Fonds door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (artikelen 1, 3, 1°, 4, 1° en 5, van het ontwerp).

De opheffing van verordening (EG) nr. 1788/2003/EG van de Raad van 29 september 2003 'tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten'[1] vormt de aanleiding om een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 18 februari 2005 op hun beurt op te heffen (artikelen 3, 2° en 4, 2°, van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking[2] op 1 januari 2019 (artikel 6 van het ontwerp).

[1] Bij artikel 201, lid 1, b), van 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 (Integrale-GMO-verordening)'.

[2] Gelet op de terugwerkende kracht schrijve men "heeft uitwerking vanaf".

‡LW-CHCTKCEDC-GFCGJMW‡

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 5, 1°, en 6, § 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 het Fonds wordt gestijfd door verplichte bijdragen ten laste van de natuurlijke en rechtspersonen die dieren of dierlijke producten voortbrengen, verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen, en de Koning de verplichte bijdragen aan het Fonds vaststelt.

Overeenkomstig artikel 6, § 2, van de voornoemde wet van 23 maart 1998 moet het ontworpen koninklijk besluit door de wetgever bekrachtigd worden in het jaar volgend op dat van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, bij ontstentenis waarvan het van rechtswege wordt opgeheven met terugwerkende kracht tot op de dag van zijn inwerkingtreding.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. De gemachtigde bevestigde dat het tweede lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het samenwerkingsakkoord van 18 juni 2003 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij', uit de aanhef moet worden geschrapt.

5.2. Het zevende lid[3] van de aanhef dient te worden aangevuld met de datum van het begrotingsakkoord (9 januari 2019).

Artikel 6

6.1. Luidens artikel 6 van het ontwerp zal de ontworpen regeling in werking treden op 1 januari 2019.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in een van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

[3] Dat ingevolge de vorige opmerking het zesde lid wordt.

‡LW-CHCTKCEDC-GFCGJMW‡

6.2. Gevraagd naar een specifieke verantwoording voor de terugwerkende kracht, verklaarde de gemachtigde:

> "In het voorliggend ontwerp worden de verplichte bijdragen die de producent van melk en de koper van melk aan het Fonds moeten betalen verlaagd vanaf 1 januari 2019. Het voorliggend ontwerp heeft betrekking op een regeling waarbij, aan alle producenten van melk en kopers van melk een verlaging (voordeel) van de verplichte bijdragen aan het Fonds wordt toegekend."

Het verlenen van terugwerkende kracht aan de ontworpen regeling lijkt in dit geval geoorloofd.

*

‡LW-CHCTKCEDC-GFCGJMW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'abaisser le montant des cotisations obligatoires que doivent verser au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, secteur lait (ci-après : le Fonds) les acheteurs et producteurs de lait (article 2 du projet). La disposition en projet est le corollaire d'une décision de la Commission européenne qui considère certaines aides accordées par le Fonds comme une aide d'État illicite.

Un certain nombre de dispositions 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' sont elles aussi modifiées en vue de la reprise, à partir du 1er janvier 2019, de la gestion comptable du Fonds par le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (articles 1er, 3, 1°, 4, 1° et 5, du projet).

L'abrogation du règlement (CE) n° 1788/2003/CE du Conseil du 29 septembre 2003 'établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers' [1] entraîne à son tour l'abrogation d'un certain nombre de dispositions de l'arrêté royal du du 18 février 2005 (articles 3, 2° et 4, 2°, du projet).

L'arrêté envisagé entre en vigueur [2] le 1er janvier 2019 (article 6 du projet).

[1] Par l'article 201, paragraphe 1, b), du 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 (règlement «OCM unique»)'.

[2] Eu égard à l'effet rétroactif, on écrira « produit ses effets le ».

‡LW-CHCTKCEDC-GFCGJMW‡

4. Les articles 5, 1°, et 6, § 1er, 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' qui prévoient que le Fonds est alimenté par des cotisations obligatoires à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou des produits animaux et que le Roi détermine le montant des cotisations obligatoires devant être versées au Fonds, procurent à l'arrêté en projet son fondement juridique.

Conformément à l'article 6, § 2, de la loi précitée du 23 mars 1998, l'arrêté royal en projet doit être confirmé par le législateur dans l'année qui suit celle de sa publication au Moniteur belge, faute de quoi il est abrogé de plein droit avec effet rétroactif à la date de son entrée en vigueur.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5.1. Le délégué a confirmé que le deuxième alinéa du préambule qui fait référence à l'accord de coopération du 18 juin 2003 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche', doit être omis du préambule.

5.2. Le septième alinéa [3] du préambule doit être complété par la date de l'accord budgétaire (9 janvier 2019).

Article 6

6.1. Aux termes de l'article 6 du projet, la réglementation en projet entrera en vigueur le 1er janvier 2019.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

[3] Qui devient, à la suite de l'observation précédente, le sixième alinéa.

‡LW-CHCTKCEDC-GFCGJMW‡

6.2. Invité à fournir des explications qui justifieraient tout particulièrement l'effet rétroactif, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « In het voorliggend ontwerp worden de verplichte bijdragen die de producent van melk en de koper van melk aan het Fonds moeten betalen verlaagd vanaf 1 januari 2019. Het voorliggend ontwerp heeft betrekking op een regeling waarbij, aan alle producenten van melk en kopers van melk een verlaging (voordeel) van de verplichte bijdragen aan het Fonds wordt toegekend ».

Il semble qu'en l'occurrence, la rétroactivité de la réglementation en projet soit permise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greta SCHEVENEELS Jo BAERT

‡LW-CHCTKCEDC-GFCGJMW‡