RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.565/3
van 26 september 2019

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 66.565/3
du 26 septembre 2019

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif aux rétributions visées à l’article 5 de la loi du 9 décembre 2004 portant financement de l’Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire’

‡LW-AEKTLFGFA-GGFGFVT‡

Op 9 september 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 10 november 2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 september 2019. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Pierre BARRA en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 september 2019.

*

Le 9 septembre 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 10 novembre 2005 relatif aux rétributions visées à l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 portant financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 24 septembre 2019. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Pierre BARRA et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 septembre 2019.

*

‡LW-AEKTLFGFA-GGFGFVT‡

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 ogenblik 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe in het koninklijk besluit van 10 november 2005 'betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' in te schrijven dat het bedrag van de retributies bedoeld in bijlage 2, hoofdstuk II, punt 1, bij het genoemde besluit – dit zijn de retributies verbonden aan de activiteiten onderworpen aan het keuringstarief – vermeerderd wordt met 50% voor prestaties die tijdens de week worden uitgevoerd tussen 22 uur en 6 uur, en op zaterdagen, zondagen en wettelijke feestdagen tussen 0 en 24 uur.

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 5, § 1, van de wet van 9 december 2004 'betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om, voor de controles en prestaties van het Agentschap, na advies van het raadgevend comité, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het bedrag van de retributies bedoeld in artikel 3, § 1, 3° en 12°, van dezelfde wet, evenals de termijnen en nadere regels van hun inning, te bepalen. Artikel 3, § 1, 3°, van de wet heeft betrekking op de retributies opgelegd aan de operatoren met toepassing van artikel 5 van de wet, en artikel 3, § 1, 12°, betreft de vergoedingen voor prestaties geleverd aan derden.

‡LW-AEKTLFGFA-GGFGFVT‡

Het in de aanhef vermelde artikel 11, § 1, zesde lid, van de wet van 9 december 2004 dat de Koning machtigt de termijnen en de wijze van kennisgeving van de aanmaning en de ingebrekestelling, bedoeld in artikel 11, § 1, van die wet, vast te stellen, biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De verwijzing naar artikel 11, § 1, zesde lid, van de wet van 9 december 2004 dient derhalve te worden weggelaten uit het eerste lid van de aanhef.

4.2. Een retributie wordt erdoor gekenmerkt dat ze een geldelijke vergoeding is van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en dat ze een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.[1] Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

Daarover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde het volgende doen kennen:

> "Oui en effet, nous avons veillé à ce que l'augmentation du tarif des rétributions couvre juste l'augmentation des honoraires des vétérinaires chargés de mission.(Voir Excel en annexe). Le point a également été présenté aux représentants du secteur et en Comité consultatif."

Bij gebreke van het nodige feitelijke inzicht ter zake kan de Raad van State louter aan de hand van het door de gemachtigde bezorgde Excel-document niet beoordelen of er effectief een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag van de bijdragen.

VORMVEREISTEN

5. Volgens de gemachtigde zijn de betrokken retributies vergoedingen die onder de artikelen 26 tot 29 vallen van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 'inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn'.

Naar luid van artikel 27, lid 12, van verordening (EG) nr. 882/2004 moeten de lidstaten de methode van berekening van de vergoedingen publiceren en meedelen aan de Europese Commissie, opdat zij kan nagaan of de vergoedingen in overeenstemming zijn met de bepalingen van de voormelde verordening.

Indien zou blijken dat de gehanteerde berekeningsmethode niet zou zijn bekendgemaakt en meegedeeld aan de Europese Commissie, dient dit alsnog te gebeuren.

[1] GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

‡LW-AEKTLFGFA-GGFGFVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het vijfde lid van de aanhef wordt verwezen naar het overleg tussen de gewestregeringen en de federale overheid op 25 juli 2019. Die datum is de datum van het overleg binnen de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie Landbouw. Luidens de gemachtigde werd het verslag van die vergadering volgens de schriftelijke procedure op 5 augustus 2019 goedgekeurd.

Er dient derhalve 5 augustus 2019 en niet 25 juli 2019 te worden vermeld als datum van het overleg met de gewestregeringen.

*

‡LW-AEKTLFGFA-GGFGFVT‡

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 PRÉLIMINAIRE

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 DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'inscrire dans l'arrêté royal du 10 novembre 2005 'relatif aux rétributions visées à l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 portant financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' que le montant des rétributions visées à l'annexe 2, chapitre II, point 1, de l'arrêté précité – c'est-à-dire les rétributions liées aux activités soumises au tarif expertise – est majoré de 50% pour les prestations accomplies en semaine entre 22 heures et 6 heures et les samedis, dimanches et jours fériés légaux entre 0 et 24 heures.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique à l'article 5, § 1er, de la loi du 9 décembre 2004 'relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'. Selon cette disposition, le Roi est habilité, après avis du comité consultatif, à déterminer par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pour les contrôles et prestations de l'Agence, le montant des rétributions visées à l'article 3, § 1er, 3° et 12°, de la même loi, ainsi que les délais et modalités de leur perception. L'article 3, § 1er, 3°, de la loi concerne les rétributions imposées aux opérateurs en application de l'article 5 de la loi, et l'article 3, § 1er, 12°, concerne les indemnités pour prestations fournies à des tiers.

L'article 11, § 1er, alinéa 6, de la loi du 9 décembre 2004, mentionné dans le préambule, qui habilite le Roi à fixer les délais et modalités de notification des rappel et mise en demeure, visés à l'article 11, § 1er, de cette loi, ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. La référence à l'article 11, § 1er, alinéa 6, de la loi du 9 décembre 2004 doit dès lors être omise du premier alinéa du préambule.

‡LW-AEKTLFGFA-GGFGFVT‡

4.2. Une rétribution se caractérise par le fait qu'elle constitue une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement, et qu'elle est par nature purement rémunératoire, de sorte qu'une proportion raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable [1]. À défaut de pareille proportion, la rétribution perd son caractère rémunératoire pour revêtir un caractère fiscal.

Invité à fournir des explications à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Oui en effet, nous avons veillé à ce que l'augmentation du tarif des rétributions couvre juste l'augmentation des honoraires des vétérinaires chargés de mission (Voir Excel en annexe). Le point a également été présenté aux représentants du secteur et en Comité consultatif ».

Dès lors que le Conseil d'État n'a pas connaissance des éléments de fait nécessaires en la matière, le seul document Excel fourni par le délégué ne lui permet pas d'apprécier s'il existe effectivement une proportion raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant des cotisations.

FORMALITÉS

5. Selon le délégué, les rétributions concernées sont des redevances qui entrent dans le champ d'application des articles 26 à 29 du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux'.

Aux termes de l'article 27, paragraphe 12, du règlement (CE) n° 882/2004, les États membres doivent rendre publique la méthode de calcul des redevances et la communiquer à la Commission européenne, afin que celle-ci puisse examiner si les redevances sont conformes aux exigences du règlement précité.

S'il s'avère que la méthode de calcul utilisée n'a pas été rendue publique ni communiquée à la Commission européenne, il conviendra encore de le faire.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le cinquième alinéa du préambule fait référence à la concertation entre les gouvernements régionaux et l'autorité fédérale du 25 juillet 2019. Cette date est celle de la concertation au sein du groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole. D'après le délégué, le procès-verbal de cette réunion a été approuvé selon la procédure écrite le 5 août 2019.

[1] C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.5.

‡LW-AEKTLFGFA-GGFGFVT‡

Il y a lieu, par conséquent, de mentionner le 5 août 2019 comme date de la concertation avec les gouvernements régionaux, et non le 25 juillet 2019.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Annemie GOOSSENS

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-AEKTLFGFA-GGFGFVT‡