



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.378/3
van 22 september 2023

avis 74.378/3
du 22 septembre 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
retributies inzake identificatie
en registratie van dieren'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux rétributions concernant
l'identification et
l'enregistrement des animaux'

Op 23 augustus 2023 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 ‘betreffende de retributies inzake identificatie en registratie van dieren’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 september 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Johan PAS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 september 2023.

*

Le 23 août 2023, 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 ‘relatif aux rétributions concernant l'identification et l'enregistrement des animaux’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 19 septembre 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Johan PAS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 septembre 2023.

*

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 bedragen te bepalen van de retributies die worden geïnd door de verenigingen die zijn erkend ter uitvoering van hoofdstuk II van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 en waaraan taken betreffende de identificatie en de registratie van dieren worden toevertrouwd. Het ontwerp herneemt in grote mate de beginselen van het koninklijk besluit van 14 mei 2012 ‘betreffende de retributies inzake identificatie en registratie van dieren’, dat wordt opgeheven bij artikel 5 van het ontwerp.

Naast een verhoging van de retributies, die neerkomt op een aanpassing van de bedragen aan de evolutie van de gezondheidsindex, bevat het ontwerp de volgende nieuwe elementen:

- de retributies zijn verschuldigd door de exploitant in plaats van door de houder (artikel 3, § 1, tweede lid);
- het bedrag van de retributies wordt voortaan uitgedrukt exclusief btw (artikel 3, § 1, tweede lid);¹
- de retributies worden jaarlijks geïndexeerd (artikel 3, § 2);
- er wordt voorzien in een korting voor een combinatie van een beslag van schapen en geiten, maar de combinatie met hertachtigen wordt niet hernomen (artikel 3, § 3);
- de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen (hierna: de minister) wordt gemachtigd om het bedrag van de retributies te herzien (artikel 3, § 4);
- voor niet-tijdig betaalde retributies zijn bijkomende retributies verschuldigd (artikel 4);
- er wordt voorzien in een nieuwe retributie voor een beslag van kameelachtigen (bijlage, punt B);
- de retributie voor beslagen van hobbypluimvee wordt omgevormd tot een retributie voor beslagen van in gevangenschap levende vogels (bijlage, punt E).

¹ Zie daarover ook opmerking 4.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen die in het eerste en het tweede lid van de aanhef worden vermeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. In artikel 3, § 1, tweede lid, tweede zin, van het ontwerp wordt bepaald dat de door de exploitant aan de verenigingen verschuldigde retributies “zonder BTW” zijn. Daardoor wordt de indruk gewekt dat er geen btw verschuldigd zou zijn op die retributies. Nog afgezien van het gegeven dat geen rechtsgrond voorhanden is voor een dergelijke vrijstelling, strookt dit allicht ook niet met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Er moet dan ook worden bepaald dat de *bedragen* in de bijlage zijn *uitgedrukt* zonder btw, veeleer dan dat de *retributies* zonder btw zouden zijn.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 4, eerste lid, *in fine*, van het ontwerp.

5. Overeenkomstig artikel 3, § 3, van het ontwerp moet de exploitant die in een zelfde inrichting een combinatie houdt van een beslag schapen en geiten, slechts één jaarlijkse retributie betalen voor het eerste beslag van deze diersoorten, terwijl volgens artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 14 mei 2012 die korting ook geldt voor een combinatie met hertachtigen. Daar komt nog bij dat in punt B van de bijlage bij het ontwerp ook wordt voorzien in een zelfde retributie voor kameelachtigen als voor schapen, geiten en hertachtigen. Daardoor wordt een onderscheid ingevoerd tussen enerzijds exploitanten die enkel een combinatie van een beslag van schapen en geiten houden en anderzijds exploitanten die een combinatie van een beslag van hertachtigen en kameelachtigen houden, een onderscheid dat bovendien in de vroegere regeling niet bestond.

De gemachtigde verantwoordde deze verschillende behandeling onder meer² als volgt:

“Schapen en geiten worden in België overwegend (+80%) als hobbydieren gehouden. Het houden van de combinatie ‘schapen en (dwerg)geiten’ komt veelvuldig voor: deze dieren worden meestal ook samen gehouden en vaak in dezelfde stal en weide gehuisvest (zelfde infrastructuur).

Hertachtigen worden in België ook overwegend (+90%) als hobbydieren gehouden. Het houden van hertachtigen is specifiek en gebeurt overwegend apart (aparte infrastructuur).

Het houden van kameelachtigen is een vrij nieuw fenomeen. Kameelachtigen worden momenteel in België enkel als hobbydieren gehouden. Het houden van kameelachtigen is specifiek en gebeurt overwegend apart (aparte infrastructuur).

² De gemachtigde verwees daarnaast ook naar de verschillende rubricering van de betrokken diersoorten in de relevante Europese regelgeving.

(...)

Voor elke gehouden beslag dieren in dit ontwerp KB, alleen of in combinatie gehouden, is er dus een retributie, met uitzondering van een aanwezige groep 'schapen en geiten', waarvoor slechts één retributie geldt."

6. Bij artikel 3, § 4, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om het bedrag van de in de bijlage vermelde retributies te herzien. In zoverre die delegatie inhoudt dat de minister de betrokken bedragen kan aanpassen aan gewijzigde omstandigheden, kan ze worden aanvaard.

*

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 modifier les montants des rétributions qui sont perçues par les associations agréées en application du chapitre II de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux et auxquelles des tâches relatives à l'identification et à l'enregistrement des animaux ont été confiées. Le projet reproduit dans une large mesure les principes de l'arrêté royal du 14 mai 2012 'relatif aux rétributions concernant l'identification et l'enregistrement des animaux', que l'article 5 du projet abroge.

Outre une augmentation des rétributions, qui revient à adapter les montants à l'évolution de l'indice santé, le projet comporte les nouveaux éléments suivants :

- les rétributions sont dues par l'opérateur et non par le détenteur (article 3, § 1^{er}, alinéa 2) ;
- le montant des rétributions s'entend dorénavant hors TVA (article 3, § 1^{er}, alinéa 2) ;¹
- les rétributions sont indexées annuellement (article 3, § 2) ;
- une réduction est prévue pour une combinaison d'un troupeau d'ovins et de caprins, mais la combinaison avec les cervidés n'est pas reprise (article 3, § 3) ;
- le ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions (ci-après : le ministre) est habilité à revoir le montant des rétributions (article 3, § 4) ;
- des rétributions supplémentaires sont dues pour des rétributions qui ne sont pas payées à temps (article 4) ;
- une nouvelle rétribution est prévue pour un troupeau de camélidés (annexe, point B) ;
- la rétribution pour les troupeaux de volailles de hobby est transformée en une rétribution pour troupeaux d'oiseaux captifs (annexe, point E).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve son fondement juridique dans les dispositions visées aux premier et deuxième alinéas du préambule.

¹ Voir également à cet égard l'observation 4.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

4. L'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, du projet, dispose que les rétributions dues par l'exploitant aux associations sont « hors TVA », ce qui donne ainsi à penser qu'aucune TVA ne serait due sur ces rétributions. Indépendamment du fait qu'une telle exemption est dépourvue de fondement juridique, cela ne correspond sans doute pas non plus à l'intention des auteurs du projet. Il faut dès lors prévoir que les *montants* mentionnés dans l'annexe *s'entendent* hors TVA, plutôt que les *rétributions* seraient hors TVA.

Cette observation s'applique *mutatis mutandis* à l'égard de l'article 4, alinéa 1^{er}, *in fine*, du projet.

5. Conformément à l'article 3, § 3, du projet, l'opérateur qui détient une combinaison d'un troupeau d'ovins et de caprins dans un même établissement, ne paie par année qu'une seule rétribution annuelle pour le premier troupeau de ces espèces animales, alors que selon l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 14 mai 2012, cette réduction s'applique également à une combinaison avec des cervidés. En outre, le point B de l'annexe du projet prévoit également la même rétribution pour les camélidés que pour les ovins, les caprins et les cervidés. Une distinction est ainsi opérée entre, d'une part, les exploitants qui n'ont qu'une combinaison d'un troupeau d'ovins et de caprins, et, d'autre part, les exploitants qui ont une combinaison d'un troupeau de cervidés et de camélidés, distinction qui n'existait par ailleurs pas dans la réglementation précédente.

Le délégué a justifié cette différence de traitement notamment ² comme suit :

« Schapen en geiten worden in België overwegend (+80%) als hobbydieren gehouden. Het houden van de combinatie 'schapen en (dwerg)geiten' komt veelvuldig voor: deze dieren worden meestal ook samen gehouden en vaak in dezelfde stal en weide gehuisvest (zelfde infrastructuur).

Hertachtigen worden in België ook overwegend (+90%) als hobbydieren gehouden. Het houden van hertachtigen is specifiek en gebeurt overwegend apart (aparte infrastructuur).

Het houden van kameelachtigen is een vrij nieuw fenomeen. Kameelachtigen worden momenteel in België enkel als hobbydieren gehouden. Het houden van kameelachtigen is specifiek en gebeurt overwegend apart (aparte infrastructuur).

(...)

Voor elke gehouden beslag dieren in dit ontwerp KB, alleen of in combinatie gehouden, is er dus een retributie, met uitzondering van een aanwezige groep 'schapen en geiten', waarvoor slechts één retributie geldt ».

² En outre, le délégué a renvoyé également à la classification différente des espèces animales concernées dans la réglementation européenne pertinente.

6. L'article 3, § 4, du projet habilite le ministre à revoir le montant des rétributions mentionnées dans l'annexe. Dans la mesure où cette délégation implique que le ministre peut adapter les montants concernés au changement de circonstances, elle peut être admise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Johan PAS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE