



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.825/3
van 7 juli 2025

avis 77.825/3
du 7 juillet 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
14 maart 2023 betreffende de
verplichte bijdragen aan het
Begrotingsfonds voor de
gezondheid en de kwaliteit van
de dieren en de dierlijke
producten, vastgesteld voor de
sector runderen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
14 mars 2023 relatif aux
cotisations obligatoires au
Fonds budgétaire pour la santé
et la qualité des animaux et
des produits animaux, fixées
pour le secteur bovins'

Op 5 juni 2025 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 14 maart 2023 betreffende de verplichte bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, vastgesteld voor de sector runderen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juli 2025.

*

Le 5 juin 2025, 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 14 mars 2023 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, fixées pour le secteur bovins’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 1^{er} juillet 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 juillet 2025.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 2023 ‘betreffende de verplichte bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, vastgesteld voor de sector runderen’. In artikel 1 van het koninklijk besluit van 14 maart 2023 wordt aan de definitie van de term “referentieperiode” een andere invulling gegeven voor het jaar 2026 en voor de jaren 2027 en volgende. Tevens wordt een definitie van de term “inrichting” toegevoegd (artikel 1 van het ontwerp). In artikel 2, § 1, inleidende zin, en 1°, van hetzelfde besluit wordt de term “beslag” vervangen door de term “inrichting” (artikel 2 van het ontwerp).

RECHTSGROND

2.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 6, § 1, eerste lid, 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’, gelezen in samenhang met artikel 5, 1°, ervan. Op grond van die bepalingen bepaalt de Koning het bedrag van de verplichte bijdragen ten laste van de natuurlijke en rechtspersonen die dieren of dierlijke producten voortbrengen, verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen¹, evenals de regels voor de inning ervan en de gevolgen van het niet-betalen van deze verplichte bijdragen.

Het koninklijk besluit van 14 maart 2023 werd bij wet bekrachtigd², net als de wijzigingen aan artikel 2 ervan³. De vraag kan rijzen of de machtiging in artikel 6, § 1, eerste lid, van de wet van 23 maart 1998 eenmalig is, dan wel of die machtiging naderhand kan worden gebruikt voor de wijziging van reeds bekrachtigde uitvoeringsbesluiten ervan. De parlementaire voorbereiding biedt daarover geen uitsluitsel.⁴ Gelet op de algemene formulering van de voormelde rechtsgrond, waarbij de Koning wordt gemachtigd om de verplichte bijdragen op te leggen (met inbegrip van het bepalen van het bedrag ervan), en op de algemene formulering van de bekrachtigingsregeling, waarin wordt verwezen naar “[d]e koninklijke besluiten betreffende de

¹ Overeenkomstig artikel 6, § 1, tweede tot vierde lid, van de wet van 23 maart 1998 kunnen de verplichte bijdragen worden vastgesteld volgens de sanitaire risico's verbonden aan de dieren of aan de ondernemingen en kunnen ze worden geheven voor elk dier dat wordt gehouden, verhandeld, vervoerd, geslacht of verwerkt en voor elke onderneming die dieren of dierlijke producten houdt, verhandelt, vervoert, slacht of verwerkt.

² Bij artikel 4 van de wet van 26 november 2023 ‘houdende bekrachtiging van koninklijke besluiten betreffende de verplichte bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten’.

³ Bij het koninklijk besluit van 18 april 2024 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 2023 betreffende de verplichte bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, vastgesteld voor de sector runderen’, bekrachtigd bij artikel 6 van de wet van 17 december 2024 ‘houdende bekrachtiging van koninklijke besluiten betreffende de verplichte bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten en de retributies en bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’.

⁴ Blijkens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 maart 1998 is artikel 6, § 1, eerste lid, ervan gebaseerd op artikel 32, § 2, vierde lid, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (*Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 1181/1, 6). In de parlementaire voorbereiding van die wet wordt over de draagwijdte van die machtiging niets vermeld.

verplichte bijdragen”,⁵ kan worden aangenomen dat het de bedoeling van de wetgever was om de Koning niet enkel te machtigen om eenmalig op te treden, maar eveneens om hem te machtigen om ook de koninklijke besluiten ter uitvoering van die machtiging naderhand aan te vullen, te wijzigen, te vervangen of op te heffen, ook als ze reeds zijn bekrachtigd.⁶

De omstandigheid dat in bepaalde regelingen inzake verplichte bijdragen voor het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en producten is voorzien in uitdrukkelijke machtigingen aan de Koning om een reeds bekrachtigd besluit te wijzigen, te vervangen of op te heffen,⁷ doet geen afbreuk aan hetgeen voorafgaat.

Dit neemt niet weg dat het raadzaam is om bij een eerstvolgende gelegenheid ook in artikel 6, § 1, van de wet van 23 maart 1998 een uitdrukkelijke machtiging op te nemen aan de Koning om reeds bekrachtigde besluiten ter uitvoering van artikel 6, § 1, eerste lid, aan te vullen, te wijzigen, te vervangen of op te heffen, ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid.

2.2. Overeenkomstig artikel 6, § 2, van de wet van 23 maart 1998 moeten de koninklijke besluiten betreffende de verplichte bijdragen, en dus ook het te nemen besluit, door de wetgever bekrachtigd worden in het jaar volgend op dat van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, bij ontstentenis waarvan ze van rechtswege worden opgeheven met terugwerkende kracht tot op de dag van hun inwerkingtreding.

⁵ Zie opmerking 2.2.

⁶ Zie in dezelfde zin adv.RvS 45.729/3 van 13 januari 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 13 maart 2009 ‘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’, opmerking 3.

⁷ Namelijk artikel 10, vierde lid, van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’ en artikel 4*bis*, § 1, derde lid, van de wet van 28 juli 1981 ‘houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979’. Zie daarover adv.RvS 75.320/16 van 2 februari 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 maart 2024 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten, het koninklijk besluit van 4 april 2019 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden en het koninklijk besluit van 9 december 2021 tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden’; adv.RvS 77.550/3 van 30 april 2025 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten en het koninklijk besluit van 21 april 2016 inzake kennisgeving van mengsels die als gevaarlijk worden ingedeeld wegens hun gevolgen voor de gezondheid of hun fysische effecten aan het Nationaal centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties’.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTArtikel 2

3. In artikel 2, 1°, van het ontwerp schrijve men “inleidende zin” in plaats van “eerste zin”. In de Nederlandse tekst ervan moeten bovendien de woorden “beslag dat” worden vervangen door de woorden “inrichting die”, veeleer dan enkel het woord “beslag” door het woord “inrichting”.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 14 mars 2023 'relatif aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, fixées pour le secteur bovins'. Une autre définition des termes « période de référence » est donnée pour l'année 2026 et pour les années 2027 et suivantes à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 mars 2023. Une définition du terme « établissement » est également ajoutée (article 1^{er} du projet). À l'article 2, § 1^{er}, phrase introductive, et 1^o, du même arrêté, le terme « troupeau » est remplacé par le terme « établissement » (article 2 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

2.1. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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', combiné avec l'article 5, 1^o, de cette loi. En vertu de ces dispositions, le Roi détermine le montant des cotisations obligatoires à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou des produits animaux¹, ainsi que les modalités de leur perception et les conséquences du non-paiement de ces cotisations obligatoires.

L'arrêté royal du 14 mars 2023 a été confirmé par une loi², tout comme les modifications apportées à son article 2³. On peut se demander si l'habilitation prévue à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998 est unique ou si elle peut être réutilisée plus tard pour modifier ses arrêtés d'exécution déjà confirmés. Les travaux préparatoires ne tranchent pas cette question⁴. Compte tenu de la formulation générale du fondement juridique précité, qui habilite le Roi à imposer les cotisations obligatoires (et à en fixer le montant), et de la formulation générale du régime de confirmation, qui renvoie aux « arrêtés royaux relatifs aux cotisations obligatoires »⁵, il peut être admis que l'intention du législateur était non seulement d'habiliter le Roi à intervenir

¹ Conformément à l'article 6, § 1^{er}, alinéas 2 à 4, de la loi du 23 mars 1998, les cotisations obligatoires peuvent être fixées en fonction des risques sanitaires liés aux animaux ou aux entreprises et elles peuvent être prélevées pour chaque animal qui est détenu, commercialisé, transporté, abattu ou transformé, et pour chaque entreprise qui détient, commercialise, transporte, abat ou transforme des animaux ou des produits animaux.

² Par l'article 4 de la loi du 26 novembre 2023 'portant confirmation d'arrêtés royaux relatifs aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux'.

³ Par l'arrêté royal du 18 avril 2024 'modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2023 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, fixées pour le secteur bovins', confirmé par l'article 6 de la loi du 17 décembre 2024 'portant confirmation d'arrêtés royaux relatifs aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux et aux rétributions et cotisations au Fonds budgétaire des matières premières et des produits'.

⁴ Selon l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi du 23 mars 1998, son article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, se fonde sur l'article 32, § 2, alinéa 4, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1181/1, p. 6). Les travaux préparatoires de cette loi ne mentionnent rien en ce qui concerne la portée de cette habilitation.

⁵ Voir l'observation 2.2.

une fois, mais également de l'habiliter à compléter, modifier, remplacer ou abroger par la suite les arrêtés royaux pris en exécution de cette habilitation, bien qu'ils aient déjà été confirmés ⁶.

La circonstance que certains régimes relatifs aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire des matières premières et des produits habilite explicitement le Roi à modifier, remplacer ou abroger un arrêté déjà confirmé ⁷ ne change rien à ce qui précède.

Il n'en demeure pas moins qu'il est conseillé d'inscrire, à la prochaine occasion, également dans l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998 une habilitation expresse au Roi lui permettant de compléter, modifier, remplacer ou abroger des arrêtés déjà confirmés, pris en exécution de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans un souci de clarté et de sécurité juridique.

2.2. Conformément à l'article 6, § 2, de la loi du 23 mars 1998, les arrêtés royaux relatifs aux cotisations obligatoires, et donc l'arrêté envisagé également, doivent être confirmés par le législateur dans l'année qui suit celle de leur publication au Moniteur belge, faute de quoi ils sont abrogés de plein droit avec effet rétroactif à la date de leur entrée en vigueur.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. À l'article 2, 1^o, du projet, on écrira « phrase introductive » au lieu de « première phrase ». Dans le texte néerlandais de cette disposition, on remplacera en outre les mots « beslag dat » par les mots « inrichting die », plutôt que seulement le mot « beslag » par le mot « inrichting ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁶ Voir dans le même sens l'avis C.E. 45.729/3 du 13 janvier 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 13 mars 2009 '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', observation 3.

⁷ À savoir l'article 10, alinéa 4, de la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits' et l'article 4bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 28 juillet 1981 'portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979'. Voir à ce sujet l'avis C.E. 75.320/16 du 2 février 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 mars 2024 'modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits, l'arrêté royal du 4 avril 2019 relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides et l'arrêté royal du 9 décembre 2021 instituant un Comité d'avis sur les produits biocides' ; l'avis C.E. 77.550/3 du 30 avril 2025 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits et l'arrêté royal du 21 avril 2016 relatif à la notification des mélanges classés comme dangereux en raison de leurs effets sur la santé ou de leurs effets physiques au Centre national de prévention et de traitement des intoxications'.