

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.230/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 32.230/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 september 2001 door de Minister van Consumenten-zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 1998 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de Grondstoffen", heeft op 19 september 2001 het volgende advies gegeven :

LE CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 12 septembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des Matières premières", a donné le 19 septembre 2001 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door

- "- le fait que les rétributions et cotisations dans le secteur des matières premières doivent être revues dans les meilleurs délais afin d'alimenter le Fonds budgétaire et afin d'assurer la continuité et l'efficacité de la politique dans le domaine des matières premières, notamment au regard de la crise liée à la contamination de la chaîne alimentaire par les PCB et les dioxines;
- le fait que les recettes nouvelles engendrées par cet arrêté doivent impérativement être perçues en 2001 afin d'équilibrer le budget du Fonds précité".¹

*

* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

⁽¹⁾ Opgemerkt moet worden dat deze motivering slechts gedeeltelijk wordt overgenomen in het twaalfde lid van de aanhef.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Luidens artikel 82, eerste lid, van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977 kan de Koning een verplichte bijdrage opleggen ten laste van natuurlijke personen of rechtspersonen die landbouwbestrijdingsmiddelen, grondstoffen of gemedicineerde diervoeders voortbrengen of verhandelen. Het tweede lid van voornoemd artikel 82 machtigt de Koning eveneens een retributie op te leggen voor elke verrichting van de administratie in verband met de toepassing van :

- de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt;
- de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten;
- de wet van 21 juni 1983 betreffende gemedicineerde diervoeders.

Het vijfde lid van hetzelfde artikel bepaalt dat het koninklijk besluit genomen krachtens het eerste lid opgeheven wordt indien het door de wetgever niet wordt bekrachtigd in het jaar volgend op dat van de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad.

2. Aan voornoemd artikel 82, eerste en tweede lid, is uitvoering gegeven door het koninklijk besluit van 19 augustus 1998 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen.

De wet van 1 juni 1999 tot bekrachtiging van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 19 augustus 1998 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en tot wijziging van artikel 25 van de wet van 13 april 1995 betreffende de handelsagentuurovereenkomst, heeft de bepalingen betreffende de bijdragen, opgenomen in het voormelde koninklijk besluit, bekrachtigd met uitwerking op de datum van hun inwerkingtreding.

.../...

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in het voornoemde koninklijk besluit van 19 augustus 1998. De ontworpen wijzigingen betreffen in hoofdzaak :

- de invoering van een nieuwe retributie (1.250 EUR). voor de administratieve behandeling en evaluatie bij de indiening van een kennisgeving in het kader van het werkprogramma bedoeld in artikel 8 van richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (ontworpen artikel 1, § 2bis - artikel 1 van het ontwerp);
- de invoering van een nieuwe bijdrage (2,50 EUR per kilogram werkzame stof) ten laste van de personen die bepaalde bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik in België toepassen (ontworpen artikel 2, § 7 - artikel 2 van het ontwerp);
- het opleggen van een retributie (25 EUR) bij monsterneming op aanvraag van de operator in de sector diervoeding om het PCB- of dioxinegehalte te bepalen (ontworpen artikel 3, § 5 - artikel 3 van het ontwerp);
- het opleggen aan fabrikanten en operatoren in de sector diervoeding, van een verplichte jaarlijkse bijdrage (1,5 per duizend van het omzetcijfer in het vorige boekjaar) (ontworpen artikel 3, § 6 - artikel 4 van het ontwerp);
- de invoering van een nieuwe retributie (1.250 EUR) voor iedere persoon die een dossier indient met het oog op een toelating voor het op de markt brengen van een genetisch gemodificeerd organisme bedoeld in richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (ontworpen artikel 8, § 2 - artikel 5 van het ontwerp).

4. Luidens artikel 7 van het ontwerp, zullen de ontworpen wijzigingen in werking treden de dag waarop het ontworpen besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, behalve artikel 1, dat in werking treedt op 1 maart 2000.

RECHTSGROND

1. De meeste bepalingen van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 82, eerste en tweede lid, van de genoemde wet van 24 december 1976. Voor de hierna vermelde bepalingen van het ontwerp moet de rechtsgrond elders gezocht worden.

1.1. Voor het ontworpen artikel 2, § 7, eerste lid (artikel 2 van het ontwerp - partim) kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 82, eerste lid, van de voornoemde wet van 24 december 1976 aangezien deze wetsbepaling de Koning enkel machtigt een verplichte bijdrage op te leggen aan natuurlijke of rechtspersonen die landbouwbestrijdingsmiddelen "voortbrengen of verhandelen", en niet aan personen die deze middelen "toepassen". Indien men een dergelijke bijdrage wil opleggen, zal de wetgever zelf daarin moeten voorzien of zal hij in elk geval de Koning daartoe uitdrukkelijk moeten machtigen.

1.2. Voor de bepalingen van het ontworpen artikel 3, § 6 (artikel 4 van het ontwerp), die voorzien in de intrekking van de erkenning in geval van niet-betaling van de bijdrage, kan de rechtsgrond worden gevonden in artikel 5, § 1, 5°, van de voornoemde wet van 11 juli 1969.

2. Een wezenlijk kenmerk van de retributie is dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, het bedrag van de gevorderde retributie : bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en van fiscale aard worden. Het is meer bepaald dat vergoedend karakter en het vereiste van de redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie, die verantwoordt dat het vaststellen van het bedrag van de retributie aan de uitvoerende macht wordt opgedragen.

Bij gebrek aan inzicht in de terzake relevante feitelijke gegevens, kan de Raad van State zich niet uitspreken over de vraag of de ontworpen retributies (artikelen 1, 3 en 5 van het ontwerp) wel degelijk dat vergoedend karakter hebben en derhalve beschouwd kunnen worden als een "retributie" voor de verrichtingen van de administratie.

.../...

Als dit laatste niet het geval zou zijn, vinden de artikelen 1, 3 en 5 van het ontwerp geen rechtsgrond in artikel 82, tweede lid, van de genoemde wet van 24 december 1976.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met opmerking 1.2 betreffende de rechtsgrond, dient eveneens verwezen te worden naar artikel 5, § 1, 5°, van de voornoemde wet van 11 juli 1969.
2. In het twaalfde lid van de aanhef dient de integrale motivering van de dringende noodzakelijkheid, zoals die opgeven is in de adviesaanvraag, te worden overgenomen.
3. In het dertiende lid van de aanhef kan het nummer (32.230/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 2

1. Rekening houdend met opmerking 1.1 betreffende de rechtsgrond, dient het eerste lid van het ontworpen artikel 2, § 7, te worden weggelaten.
2. Het ontworpen tweede tot vierde lid nemen bijna letterlijk de bepalingen over van de bestaande tekst van artikel 2, § 7, van het voornoemde koninklijk besluit van 19 augustus 1998. Het zou te dezen volstaan om te voorzien in de aanvulling van dat artikel 2, § 7, met het ontworpen vijfde lid.

.../...

In die laatste bepaling zou echter, met het oog op de rechtszekerheid, gepreciseerd moeten worden wat bedoeld wordt met het "afstaan" van de bijdrage aan de uitvoerder.

Artikel 5

Het ontworpen artikel 8, § 2, legt een nieuwe retributie van 1.250 EUR op voor iedere persoon die een dossier indient met het oog op een toelating voor het op de markt brengen van een genetisch gemodificeerd organisme bedoeld in richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu.

De voornoemde richtlijn 2001/18/EG dient uiterlijk tegen 17 oktober 2002 in het interne recht te worden omgezet. Dit lijkt, wat België betreft, op dit ogenblik nog niet te zijn gebeurd. Tot aan die omzetting blijft richtlijn 90/220/EG van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu, van toepassing.

Het ontworpen artikel 8, § 2, is dan ook een voorbarige bepaling, die vooruitloopt op de omzetting van voornoemde richtlijn 2001/18/EG. Die bepaling dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

In een bepaling van intern recht moet trouwens in de regel niet verwezen worden naar een richtlijn, maar naar de bepalingen van intern recht waarmee de omzetting van de richtlijn in het interne recht is gebeurd.

Artikel 7

Dit artikel bepaalt o.m. dat artikel 1 van het ontwerp retroactief in werking treedt, met ingang van 1 maart 2000.

.../...

Artikel 1 van het ontwerp (ontworpen artikel 2bis) voert een nieuwe retributie van 1.250 EUR in voor de administratieve behandeling en evaluatie van een kennisgeving, ingediend in het kader van het werkprogramma bedoeld in artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

Weliswaar voorziet artikel 12, lid 2, a), van verordening (EG) nr. 451/2000 van de Commissie van 28 februari 2000 houdende bepalingen voor de uitvoering van de tweede en derde fase van het werkprogramma als bedoeld in artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/414/EEG van de Raad, in het opleggen van een vergoeding door de lidstaten en is deze verordening op 1 maart 2000 in werking getreden. Die omstandigheid kan echter een inwerkingtreding met terugwerkende kracht van de ontworpen bepaling niet wettigen. Aan de burgers kunnen immers niet retroactief bepaalde lasten worden opgelegd.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par

- "- le fait que les rétributions et cotisations dans le secteur des matières premières doivent être revues dans les meilleurs délais afin d'alimenter le Fonds budgétaire et afin d'assurer la continuité et l'efficacité de la politique dans le domaine des matières premières, notamment au regard de la crise liée à la contamination de la chaîne alimentaire par les PCB et les dioxines;
- le fait que les recettes nouvelles engendrées par cet arrêté doivent impérativement être perçues en 2001 afin d'équilibrer le budget du Fonds précité".¹

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Cet examen appelle les observations suivantes.

*

* *

⁽¹⁾ Il faut relever que cette motivation n'est reproduite que partiellement dans le douzième alinéa du préambule.

PORTEE DU PROJET

1. Selon l'article 82, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977, le Roi peut imposer une cotisation obligatoire à la charge des personnes physiques ou morales qui produisent ou commercialisent des pesticides à usage agricole, des matières premières ou des aliments médicamenteux pour animaux. L'alinéa 2 de l'article 82 précité autorise également le Roi à imposer une rétribution pour chaque intervention de l'administration concernant :

- l'application de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage;
- l'application de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime;
- l'application de la loi du 21 juin 1983 relative aux aliments médicamenteux pour animaux.

L'alinéa 5 du même article prévoit que l'arrêté royal pris en vertu de l'alinéa 1^{er} est abrogé s'il n'est pas confirmé par le législateur dans l'année qui suit celle de sa publication au Moniteur belge.

2. L'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières a pourvu à l'exécution de l'article 82, alinéas 1^{er} et 2, précité.

La loi du 1^{er} juin 1999 confirmant certaines dispositions de l'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et modifiant l'article 25 de la loi du 13 avril 1995 relative au contrat d'agence commerciale a confirmé, avec effet à la date de leur entrée en vigueur, les dispositions relatives aux cotisations prévues par l'arrêté royal précité.

.../...

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 19 août 1998 précité. Les modifications envisagées visent essentiellement à :

- instaurer une nouvelle rétribution (1.250 EUR) pour le traitement administratif et l'évaluation, lors de l'introduction d'une notification dans le cadre du programme de travail visé à l'article 8 de la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (article 1^{er}, § 2bis, en projet - article 1^{er} du projet);
- instaurer une nouvelle cotisation (2,50 EUR par kilogramme de substance active) à la charge des personnes qui appliquent en Belgique certains pesticides à usage agricole (article 2, § 7, en projet - article 2 du projet);
- imposer à l'opérateur du secteur de l'alimentation des animaux une rétribution (25 EUR) lorsqu'un échantillon est prélevé à sa demande pour déterminer la teneur en PCB ou en dioxine (article 3, § 5, en projet - article 3 du projet);
- imposer aux fabricants et aux opérateurs du secteur de l'alimentation des animaux, une cotisation annuelle obligatoire (1,5 pour mille du chiffre d'affaires de l'année comptable précédente) (article 3, § 6, en projet - article 4 du projet);
- instaurer une nouvelle rétribution (1.250 EUR) pour toute personne qui soumet un dossier en vue d'une autorisation de mise sur le marché d'un organisme génétiquement modifié visé par la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement (article 8, § 2, en projet - article 5 du projet).

4. Selon l'article 7 du projet, les modifications envisagées entreront en vigueur le jour de la publication de l'arrêté en projet au Moniteur belge, sauf l'article 1^{er} qui produit ses effets le 1^{er} mars 2000.

FONDEMENT LEGAL

1. La plupart des dispositions du projet tiennent leur fondement légal de l'article 82, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 24 décembre 1976 précitée. En ce qui concerne les dispositions mentionnées ci-après du projet, il faut rechercher le fondement légal dans d'autres textes législatifs.

1.1. Pour ce qui est de l'article 2, § 7, alinéa 1^{er}, en projet (article 2 du projet - partim), le fondement légal ne peut se trouver dans l'article 82, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1976 précitée, dès lors que cette disposition législative autorise uniquement le Roi à imposer une cotisation obligatoire à la charge des personnes physiques ou morales qui "produisent ou commercialisent" des pesticides à usage agricole, et non aux personnes qui "appliquent" ces produits. Si l'on entend imposer pareille cotisation, il incombera au législateur même d'y pourvoir ou, en tout cas, d'habiliter explicitement le Roi à cet effet.

1.2. Pour ce qui est des dispositions énoncées à l'article 3, § 6, en projet (article 4 du projet), qui prévoient le retrait de l'agrément (et non : "agrération") lorsque la cotisation n'est pas acquittée, le fondement légal peut se trouver à l'article 5, § 1^{er}, 5°, de la loi du 11 juillet 1969 précitée.

2. La rétribution se caractérise essentiellement par la proportion raisonnable qu'il doit y avoir entre, d'une part, la valeur du service rendu et, d'autre part, le montant de la rétribution exigée : à défaut d'une pareille proportion, la rétribution perdrait son caractère rémunératoire et acquerrait une spécificité fiscale. Ce sont plus précisément ce caractère rémunératoire et l'exigence d'une proportion raisonnable entre le service rendu et la rétribution exigée qui justifient que le pouvoir de fixer le montant de cette dernière soit confié au pouvoir exécutif.

Faute de pouvoir cerner tous les éléments de faits pertinents à cet égard, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de déterminer si les rétributions envisagées par le projet (articles 1^{er}, 3 et 5 du projet) possèdent effectivement ce caractère rémunératoire et peuvent dès lors être considérées comme une "rétribution" des opérations accomplies par l'administration.

Si tel n'était pas le cas, les articles 1^{er}, 3 et 5 du projet ne trouvent pas de fondement légal à l'article 82, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1976 précitée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation 1.2 concernant le fondement légal, il faut également faire référence à l'article 5, § 1^{er}, 5°, de la loi du 11 juillet 1969 précitée.
2. Le douzième alinéa du préambule doit reproduire la motivation intégrale de l'urgence qui figure dans la demande d'avis.
3. Il convient que le treizième alinéa du préambule mentionne le numéro (32.230/3) du présent avis.

Article 2

1. Compte tenu de l'observation 1.1. relative au fondement légal, il faut omettre l'alinéa 1^{er} de l'article 2, § 7, en projet.
2. Les alinéas 2 à 4 en projet reproduisent quasi littéralement les dispositions du texte en vigueur de l'article 2, § 7, de l'arrêté royal du 19 août 1998 précité. En l'occurrence, il suffirait de compléter cet article 2, § 7, en y insérant l'alinéa 5 en projet.

Pour assurer la sécurité juridique, il faudrait toutefois préciser, dans cette dernière disposition, ce que l'on entend par la "rétrocession" de la cotisation à l'exportateur.

Article 5

L'article 8, § 2, en projet impose une nouvelle rétribution de 1.250 EUR pour toute personne qui soumet un dossier en vue d'une autorisation de mise sur le marché d'un organisme génétiquement modifié au sens de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

La directive 2001/18/CE précitée doit être transposée en droit interne au plus tard le 17 octobre 2002. Il semble qu'en ce qui concerne la Belgique, cette transposition n'ait, pour l'heure, pas encore été opérée. En attendant, c'est la directive 90/220/CEE du Conseil du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement qui reste applicable.

L'article 8, § 2, en projet est dès lors une disposition prématurée qui anticipe sur la transposition de la directive 2001/18/CE précitée. Par conséquent, cette disposition doit être omise du projet.

En principe, une disposition de droit interne ne doit du reste pas faire référence à une directive, mais aux dispositions de droit interne qui ont transposé cette dernière.

Article 7

Cet article prévoit, notamment, que l'article 1^{er} du projet entre en vigueur avec effet rétroactif le 1^{er} mars 2000.

L'article 1^{er} du projet (article 2bis en projet) instaure une nouvelle rétribution de 1.250 EUR pour le traitement administratif et l'évaluation d'une notification introduite dans le cadre du programme de travail visé à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

Il est vrai que l'article 12, paragraphe 2, a), du règlement (CE) n° 451/2000 de la Commission, du 28 février 2000, établissant les modalités de mise en oeuvre des deuxième et troisième phases du programme de travail visé à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE du Conseil, impose le versement d'une redevance par les Etats membres et que ce règlement est entré en vigueur le 1^{er} mars 2000. Cette circonstance ne peut toutefois justifier que la disposition en projet entre en vigueur avec effet rétroactif, dès lors que les citoyens ne peuvent se voir imposer des charges avec effet rétroactif.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

G. DE MUNTER,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

G. DE MUNTER

W. DEROOVER