

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.173/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 november 2003 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Leefmilieu verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten", heeft op 16 december 2003 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Haar onderzoek heeft daarnaast ook geleid tot een aantal andere opmerkingen. Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een volledig en exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. 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 biociden en gewasbeschermingsmiddelen, 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.

2.2. Artikel 20*bis*, eerste en tweede lid, van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en

.../...

consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, bepaalt bovendien wat volgt:

"Onverminderd (...) artikel 82 van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977, kan de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad retributies en bijdragen aan het Fonds voor de grondstoffen en de producten, bedoeld in de subrubriek 31-2 van de tabel gevoegd bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen opleggen ter financiering van opdrachten van de administratie die voortvloeien uit de toepassing van de artikelen 7, 8, 8*bis*, 9, 10, en 15 van de verordeningen vermeld in de bijlage van deze wet. Zij kunnen worden opgelegd ten aanzien van zij die producten op de markt brengen of ernaar streven om aan de voorwaarden te voldoen opdat ze hun producten op de markt kunnen brengen of kunnen houden. Zij worden gestort op een speciale rekening van de begroting van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu.

De Koning zal tevens het bedrag en de modaliteiten voor betaling van de bedoelde retributies en van de bijdragen aan het Fonds bepalen."

2.3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan de voornoemde wetsbepalingen. Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 23 juni 1995 betreffende gevaarlijke stoffen en preparaten en bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik en van het koninklijk besluit van 19 augustus 1998 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen.

2.4. De artikelen 2, § 5 en § 6, derde lid, 3, § 6, laatste lid, 10, § 3, en 13 van het ontwerp vinden evenwel slechts onrechtstreeks rechtsgrond in artikel 82 van de wet van 24 december 1976 of in artikel 20*bis* van de wet van 21 december 1998, De genoemde bepalingen van het ontwerp bevatten immers een inhoudelijke regeling m.b.t. de schorsing of de intrekking van een erkenning of m.b.t. de ontvankelijkheid van een aanvraag. Daarvoor moet en kan rechtsgrond worden gevonden in wetsbepalingen die betrekking hebben op de voorwaarden voor het behoud van de erkenning en op de procedure voor het verkrijgen ervan.

Het komt aan de stellers van het ontwerp toe om die bepalingen op te zoeken, en ze te vermelden in de aanhef van het ontworpen besluit.

2.5. Overeenkomstig artikel 82, vijfde lid, van de voornoemde wet van 24 december 1976 en artikel 20*bis*, derde lid, van de voornoemde wet van 21 december 1998 zullen de bepalingen van het ontworpen besluit, die een verplichte bijdrage

opleggen, alsmede artikel 16 van het ontworpen besluit (dat voorziet in de opheffing van een koninklijk besluit dat kracht van wet heeft) moeten worden bekrachtigd door de wetgever, uiterlijk een jaar na de bekendmaking van het ontworpen koninklijk besluit in het Belgisch Staatsblad.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 14

3. Luidens dit artikel worden de retributies en bijdragen die verband houden met de activiteiten van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV), rechtstreeks ter beschikking van dit agentschap gesteld voor de financiering van deze activiteiten. Het betreft met name de retributies en bijdragen bedoeld in de artikelen 1, § 5, 3, §§ 1, 5 en 6, 4, § 1, 5, 6 en 7 van het ontwerp.

3.1. Wat betreft de bijdragen en de retributies bedoeld in artikel 82 van de voornoemde wet van 24 december 1976, bepaalt het derde lid van dat artikel dat de opbrengst ervan bestemd is voor de financiering van de opdrachten die voortvloeien uit de drie wetten opgesomd in het tweede lid. In zoverre het FAVV met sommige van die opdrachten is belast, kan aangenomen worden dat de Koning de opbrengsten die betrekking hebben op die opdrachten van het FAVV rechtstreeks aan dit agentschap kan toewijzen ¹.

3.2. Wat betreft de bijdragen en de retributies bedoeld in artikel 20bis van de voornoemde wet van 21 december 1998, ligt de zaak enigszins anders. In het eerste lid van dat artikel wordt immers bepaald dat het gaat om bijdragen en retributies aan het Fonds voor de grondstoffen en de producten, ter financiering van bepaalde opdrachten. De uitdrukkelijke aanwijzing van de begunstigde van de opbrengsten sluit uit dat die opbrengsten geheel of gedeeltelijk rechtstreeks worden toegewezen aan een andere instelling, te dezen het FAVV.

Weliswaar zal in de subrubriek 31-2 "Fonds voor de grondstoffen en de producten", van de tabel gevoegd als bijlage bij de organieke wet van 27 december 1990

(1) Het verdient evenwel aanbeveling dat een initiatief genomen zou worden om artikel 82 van de wet van 24 december 1976 uitdrukkelijk in die zin aan te passen.

houdende oprichting van begrotingsfondsen, zoals die subrubriek gewijzigd zal worden bij artikel 180 van de programmawet die op 12 en 19 december 2003 is goedgekeurd door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat ², bepaald worden dat de bijdragen en retributies in het kader van o.m. artikel 82 van de wet van 24 december 1976 en artikel 20*bis* van de wet van 21 december 1998, behoren tot de ontvangsten van het voornoemde Fonds voor de grondstoffen en de producten, "voor zover zij geen betrekking hebben op de bevoegdheden van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen". Die bepaling wijst erop dat het allicht de bedoeling is dat de laatstgenoemde bijdragen en retributies aan het FAVV toekomen. Zolang artikel 20*bis* van de wet van 21 december 1998 niet is aangepast, blijft die bepaling echter een obstakel vormen voor de rechtstreekse toewijzing aan het FAVV van bepaalde opbrengsten die normaal voor het Fonds bestemd zijn.

⁽²⁾ Voor de aangenomen tekst, zie Parl. St., Kamer, 2003-04, nr. 51-473/38.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.173/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et la Ministre de l'Environnement, le 28 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits", a donné le 16 décembre 2003 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a essentiellement examiné la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

En outre, l'examen effectué par la section de législation l'a également conduite à formuler un certain nombre d'autres observations dont il ne pourrait toutefois se déduire qu'elle a pu procéder à un examen complet et exhaustif du projet dans le délai qui lui était imparti.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. 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 charge des personnes physiques ou morales qui produisent ou commercialisent des biocides et des produits phytopharmaceutiques, des matières premières ou des aliments médicamenteux pour animaux. L'alinéa 2 de l'article 82 précité habilite le Roi à également 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.

2.2. L'article 20*bis*, alinéas 1^{er} et 2 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, dispose en outre ce qui suit:

"Sans préjudice de (...) l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977, le Roi peut fixer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, des rétributions et des cotisations au Fonds pour les matières premières et les produits, visé à la sous-rubrique 31-2 du tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires afin de financer des missions de l'administration résultant de l'application des articles 7, 8, 8*bis*, 9, 10, et 15 (...) des règlements mentionnés en annexe de la présente loi. Elles peuvent être exigées des personnes qui mettent sur le marché des produits ou cherchent à répondre aux conditions afin de pouvoir mettre ou maintenir leurs produits sur le marché. Elles sont versées sur un compte spécial du budget du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

Le Roi fixera également le montant et les modalités du paiement des rétributions visées et des cotisations au Fonds."

2.3. Le projet soumis pour avis vise à l'exécution des dispositions légales précitées. L'arrêté en projet entend remplacer l'arrêté royal du 23 juin 1995 relatif aux substances et préparations dangereuses et aux pesticides à usage non agricole et l'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières.

2.4. Toutefois, les articles 2, § 5 et § 6, alinéa 3, 3, § 6, dernier alinéa, 10, § 3, et 13 du projet ne trouvent qu'indirectement leur fondement juridique dans l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 ou dans l'article 20*bis* de la loi du 21 décembre 1998. En effet, les dispositions précitées du projet comportent des règles substantielles concernant la suspension ou le retrait d'un agrément ou la recevabilité d'une demande. À cet effet, un fondement juridique peut et doit se trouver dans des dispositions légales qui portent sur les conditions de maintien de l'agrément et la procédure d'obtention de celui-ci.

Il appartient aux auteurs du projet de rechercher ces dispositions et de les mentionner dans le préambule de l'arrêté en projet.

2.5. Conformément à l'article 82, alinéa 5, de la loi précitée du 24 décembre 1976 et à l'article 20bis, alinéa 3, de la loi précitée du 21 décembre 1998, les dispositions de l'arrêté en projet qui prévoient une cotisation obligatoire, ainsi que l'article 16 de l'arrêté en projet (qui prévoit l'abrogation d'un arrêté royal qui a force de loi) doivent être confirmés par le législateur, au plus tard dans l'année qui suit celle de la publication de l'arrêté royal en projet au Moniteur belge.

EXAMEN DU TEXTE

Article 14

3. Selon cet article, les rétributions et cotisations en rapport avec les activités de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après: AFSCA) sont directement mises à la disposition de cette agence pour le financement de ces activités. Il s'agit notamment des rétributions et cotisations visées aux articles 1^{er}, § 5, 3, §§ 1^{er}, 5 et 6, 4, § 1^{er}, 5, 6 et 7 du projet.

3.1. En ce qui concerne les cotisations et rétributions visées à l'article 82 de la loi précitée du 24 décembre 1976, l'alinéa 3 de cet article dispose que leur produit est destiné à financer les missions résultant des trois lois énumérées à l'alinéa 2. Dans la mesure où l'AFSCA est chargée de certaines de ces missions, on peut considérer que le Roi peut directement lui attribuer les produits en rapport avec ces missions ¹.

3.2. En ce qui concerne les cotisations et rétributions visées à l'article 20bis de la loi précitée du 21 décembre 1998, la situation est quelque peu différente. En effet, l'alinéa 1^{er} de cet article dispose qu'il s'agit de cotisations et de rétributions au Fonds pour les matières premières et les produits afin de financer certaines missions. La désignation expresse du bénéficiaire des produits exclut qu'ils soient directement attribués en tout ou en partie à un autre organisme, en l'occurrence l'AFSCA.

(1) Il est toutefois recommandé de prendre une initiative pour adapter expressément en ce sens l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976.

Cependant, la sous-rubrique 31-2 "Fonds pour les matières premières et les produits" du tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, telle qu'elle sera modifiée par l'article 180 de la loi-programme approuvée les 12 et 19 décembre 2003 par la Chambre des représentants et le Sénat ², disposera que les cotisations et les rétributions dans le cadre, notamment, de l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 et de l'article 20bis de la loi du 21 décembre 1998 sont affectées aux recettes du Fonds pour les matières premières et les produits précité "pour autant qu'elles ne soient pas relatives aux compétences de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire". Cette disposition indique qu'il s'agit sans doute que ces rétributions et cotisations reviennent à l'AFSCA. Toutefois, tant que l'article 20bis de la loi du 21 décembre 1998 n'aura pas été adapté, cette disposition continuera à faire obstacle à ce que certains produits normalement destinés au Fonds soient directement attribués à l'AFSCA.

⁽²⁾ Pour le texte adopté, voir Doc. parl., Chambre, 2003-04, n° 51-473/38.

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER