

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.958/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 december 2004 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "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", heeft op 11 januari 2005 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 te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe voor bepaalde prestaties de retributies te bepalen die kunnen worden verhaald op de operatoren, zijnde de natuurlijke en rechtspersonen wier activiteiten zijn onderworpen aan de controle van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV).

Het ontwerp bevat in het bijzonder bepalingen in verband met de vaststelling van de prestaties waarvoor een retributie wordt opgelegd (artikel 2) en van de retributies zelf (artikel 3), de aangifte (artikel 4), de facturering (artikel 5), de betaling van de retributie (artikel 6), de ingebrekestelling (artikel 7), en het betalen van een borgsom (artikel 8).

3. Het ontworpen koninklijk besluit vindt rechtsgrond in verscheidende bepalingen van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

.../...

Artikel 5 van de voornoemde wet, welke bepaling de Koning machtigt tot het bepalen van het bedrag van de retributies bedoeld in artikel 3, § 1, 3°, voor de controles en prestaties van het Agentschap, evenals de termijnen en nadere regels van hun inning, biedt rechtsgrond voor de artikelen 1 tot 6 van het ontwerp en voor de bijlagen bij het ontworpen besluit.

Artikel 8 van dezelfde wet, luidens welke bepaling de Koning, met het oog op het waarborgen van de betaling van o.m. de retributies, elke operator kan verplichten een borgsom te storten, waarvan hij de bedragen en de nadere regels bepaalt, biedt rechtsgrond voor artikel 8 van het ontwerp.

Artikel 11, § 1, vijfde lid, van dezelfde wet, dat de Koning machtigt de termijnen en nadere regels te bepalen inzake de betekening van de ingebrekestellingen, biedt rechtsgrond voor artikel 7 van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 88, lid 3 van het EG-Verdrag. Deze procedure blijkt nog niet te zijn afgerond.

Zolang niet blijkt dat de Commissie geen bezwaren heeft tegen de ontworpen regeling (of dat de termijn voor het maken van bijzwaren verstreken is), kan het ontworpen besluit niet worden genomen.

5. Gelet op de weerslag van de ontworpen regeling op het landbouwbeleid, moet met toepassing van artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, overleg gepleegd worden met de betrokken gewestregeringen.

Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag is dit overleg nog niet afgerond.

VOORAFGAANDE OPMERKING

6. Het is niet duidelijk hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot het koninklijk besluit van 14 januari 2004 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten ⁽¹⁾.

Artikel 7 van dat koninklijk besluit legt een retributie op voor iedere persoon die in het kader van de wet van 11 juli 1969 ⁽²⁾ of van de wet van 21 december 1998 ⁽³⁾ de aflevering van een certificaat vraagt aan o.m. het FAVV. Deze retributie bedraagt 25 euro per certificaat, ongeacht het aantal kopies ervan.

In artikel 2, 1° en 2°, van het ontwerp wordt voorzien in een retributie voor prestaties "die gebeuren op vraag van de operator" of "betreffende de toekenning, de wijziging en het verlengen van de erkenning van operatoren".

Gevraagd of er hier geen overlapping is, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

"pour toute sécurité juridique, nous proposons d'ajouter, dans le projet d'arrêté «rétributions» qui est soumis à l'avis du Conseil d'Etat, une disposition abrogeant ou modifiant les dispositions relatives aux rétributions afférentes aux missions de contrôle de l'AFSCA, contenues dans l'AR du 14 janvier 2004.

Ceci peut être réalisé par un simple arrêté royal dès lors que seules les dispositions relatives aux cotisations de cet AR ont fait l'objet d'une confirmation légale par la loi programme de ce 27 décembre 2004. Les dispositions relatives aux cotisations prévues par l'arrêté royal du 14 janvier 2004 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits, sont confirmées avec effet à la date de leur entrée en vigueur. (art. 106 de la loi programme).

⁽¹⁾ De bepalingen betreffende de bijdragen en artikel 15 zijn bekrachtigd bij de artikelen 106 en 107 van de programmawet van 27 december 2004.

⁽²⁾ Wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt.

⁽³⁾ Wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

Ceci est conforme à l'article 20bis de la loi du 21 décembre 1998 tel que modifié par la loi programme du 9 juillet 2004, disposant que «l'arrêté royal pris en vertu de l'alinéa 1^{er} qui exige des cotisations est abrogé de plein droit avec effet rétroactif à la date de son entrée en vigueur lorsqu'il n'a pas été confirmé par le législateur dans l'année qui suit celle de sa publication au Moniteur belge».

A noter par ailleurs que les modifications à apporter à l'AR du 14 janvier 2004 s'imposent en vertu du même article 20bis qui énonce également que «lorsqu'elles ne sont pas afférentes aux missions de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, ces cotisations et rétributions, sont destinées au Fonds pour les matières premières et les produits, visé à la sous-rubrique 31-2 du tableau annexé à la loi du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires».

Gelet op die toelichting, dient artikel 7 van het koninklijk besluit van 14 januari 2004 m.b.t. retributies voor het FAVV te worden opgeheven, met ingang van de datum van inwerkingtreding van het voorliggende ontworpen besluit. Het ontwerp dient dus te worden aangevuld met een bepaling in die zin.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Gelet op hetgeen is opgemerkt in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 3), kan in het eerste lid van de aanhef inzonderheid verwezen worden naar de artikelen 5, 8 en 11, § 1, van de voornoemde wet van 9 december 2004.

8. In het tweede lid wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 4 juli 1996 betreffende de algemene en bijzondere exploitatievoorwaarden van de slachthuizen en andere inrichtingen. Dit koninklijk besluit wordt echter niet gewijzigd of opgeheven door het voorliggende koninklijk besluit in ontwerp.

De gemachtigde ambtenaar heeft daaromtrent het volgende verduidelijkt:

"Dit besluit legt vast waar en wanneer gekeurd moet worden. Voor deze keuringsactiviteiten moet de retributie voorzien in bijlage 2 van het besluit betaald worden. Om de definities en activiteiten niet opnieuw te omschrijven werd verwezen naar dit besluit."

.../...

Gelet op die toelichting, verdient het aanbeveling het tweede lid uit de aanhef weg te laten en in bijlage 2, hoofdstuk I, te bepalen dat de retributies betrekking hebben op de activiteiten bedoeld in dat koninklijk besluit, en dat de definities van dat koninklijk besluit ook voor de toepassing van het ontwerpen besluit gelden.

Artikel 3

9. In de Nederlandse tekst van het tweede lid van paragraaf 1 schrijve men "... en verdrievoudigd ..." in plaats van "... en wordt verdrievoudigd".

10. In de Nederlandse tekst van het vijfde lid van dezelfde paragraaf schrijve men "het tweede lid" in plaats van "alineea 2".

11. Artikel 3, § 2, machtigt de minister tot het vastleggen van de kostprijs van de laboratoriumanalyses.

Gevraagd naar de draagwijdte van deze bepaling, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard:

"En ce qui concerne la question relative à l'article 3, § 2 de l'arrêté rétributions, il faut confirmer qu'il s'agit bien d'une rétribution dans la mesure où ces tarifs ne peuvent concerner que les analyses effectuées par les laboratoires de l'Agence (nous établissons ici le système de financement de l'Agence et non des labos privés). Il serait utile de préciser que nous modifierons le texte de l'article 3, § 2 en ce sens."

Artikel 3, § 2, kan inderdaad best verduidelijkt worden, in de zin zoals door de gemachtigde ambtenaar is voorgesteld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

W. GEURTS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.958/3

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, le 22 décembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "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 ", a donné le 11 janvier 2005 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 fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend fixer, pour certaines prestations, les rétributions pouvant être récupérées auprès des opérateurs, à savoir les personnes physiques et morales dont les activités sont soumises au contrôle de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après: AFSCA).

Le projet comprend notamment des dispositions relatives à l'établissement des prestations pour lesquelles une rétribution est imposée (article 2) ainsi qu'aux rétributions mêmes (article 3), à la déclaration (article 4), à la facturation (article 5), au paiement de la rétribution (article 6), à la mise en demeure (article 7) et au paiement d'un cautionnement (article 8).

3. L'arrêté royal en projet trouve son fondement juridique dans différentes dispositions de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

L'article 5 de la loi susvisée, qui habilite le Roi à déterminer, pour les contrôles et prestations de l'Agence, le montant des rétributions visées à l'article 3, § 1^{er}, 3°, ainsi que les délais et modalités de leur perception, constitue le fondement juridique des articles 1^{er} à 6 du projet ainsi que des annexes de l'arrêté en projet.

L'article 8 de la même loi, qui dispose que le Roi peut imposer, en vue de garantir le paiement des rétributions, notamment, la constitution par tout opérateur d'un cautionnement dont Il fixe les montants et modalités, procure le fondement juridique de l'article 8 du projet.

L'article 11, § 1^{er}, alinéa 5, de la même loi, qui habilite le Roi à fixer les délais et modalités de notification des mises en demeure, constitue le fondement juridique de l'article 7 du projet.

FORMALITÉS

4. Le projet a été communiqué à la Commission européenne conformément à l'article 88, paragraphe 3, du Traité CE. Cette procédure n'est pas encore terminée.

Tant qu'il n'apparaît pas que la Commission n'a aucune objection à formuler contre le régime en projet (ou que le délai prévu pour formuler des objections est expiré), l'arrêté en projet ne peut être pris.

5. Vu l'incidence du régime en projet sur la politique agricole, il convient de procéder à une concertation avec les gouvernements des régions concernés, et ce en application de l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Selon les pièces jointes à la demande d'avis, cette concertation n'est pas encore terminée.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

6. On n'aperçoit pas clairement le lien entre les dispositions en projet et l'arrêté royal du 14 janvier 2004 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits ⁽¹⁾.

L'article 7 de cet arrêté royal impose une rétribution à toute personne qui sollicite la délivrance d'un certificat de, notamment, l'AFSCA dans le cadre de la loi du 11 juillet 1969 ⁽²⁾ ou de la loi du 21 décembre 1998 ⁽³⁾. Cette rétribution est de 25 euros par certificat, quel qu'en soit le nombre de copies.

L'article 2, 1° et 2°, du projet prévoit une rétribution pour des prestations "effectuées sur demande de l'opérateur" ou "afférentes à l'octroi, (à) la modification et (au) prolongement de l'agrément des opérateurs".

Interrogé quant à la question de savoir s'il ne s'agissait pas là d'un double emploi, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit:

"pour toute sécurité juridique, nous proposons d'ajouter, dans le projet d'arrêté «rétributions» qui est soumis à l'avis du Conseil d'Etat, une disposition abrogeant ou modifiant les dispositions relatives aux rétributions afférentes aux missions de contrôle de l'AFSCA, contenues dans l'AR du 14 janvier 2004.

Ceci peut être réalisé par un simple arrêté royal dès lors que seules les dispositions relatives aux cotisations de cet AR ont fait l'objet d'une confirmation légale par la loi programme de ce 27 décembre 2004. Les dispositions relatives aux cotisations prévues par l'arrêté royal du 14 janvier 2004 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits, sont confirmées avec effet à la date de leur entrée en vigueur. (art. 106 de la loi programme).

(1) Les dispositions relatives aux cotisations et l'article 15 ont été confirmés par les articles 106 et 107 de la loi-programme du 27 décembre 2004.

(2) Loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage.

(3) 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 publique.

Ceci est conforme à l'article 20*bis* de la loi du 21 décembre 1998 tel que modifié par la loi programme du 9 juillet 2004, disposant que «l'arrêté royal pris en vertu de l'alinéa 1^{er} qui exige des cotisations est abrogé de plein droit avec effet rétroactif à la date de son entrée en vigueur lorsqu'il n'a pas été confirmé par le législateur dans l'année qui suit celle de sa publication au Moniteur belge».

À noter par ailleurs que les modifications à apporter à l'AR du 14 janvier 2004 s'imposent en vertu du même article 20*bis* qui énonce également que «lorsqu'elles ne sont pas afférentes aux missions de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, ces cotisations et rétributions, sont destinées au Fonds pour les matières premières et les produits, visé à la sous-rubrique 31-2 du tableau annexé à la loi du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires».

Eu égard à ces explications, l'article 7 de l'arrêté royal du 14 janvier 2004 doit être abrogé en ce qui concerne les rétributions destinées à l'AFSCA avec effet à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté en projet. Le projet doit donc être complété par une disposition en ce sens.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Vu ce qui a été relevé à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 3), le premier alinéa du préambule peut notamment faire référence aux articles 5, 8 et 11, § 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004 susvisée.

8. L'alinéa 2 fait référence à l'arrêté royal du 4 juillet 1996 relatif aux conditions générales et spéciales d'exploitation des abattoirs et d'autres établissements. Cet arrêté royal n'est toutefois pas modifié ou abrogé par le présent arrêté royal en projet.

À cet égard, le fonctionnaire délégué a précisé ce qui suit:

"Dit besluit legt vast waar en wanneer gekeurd moet worden. Voor deze keuringsactiviteiten moet de retributie voorzien in bijlage 2 van het besluit betaald worden. Om de definities en activiteiten niet opnieuw te omschrijven werd verwezen naar dit besluit."

Eu égard à ces explications, il est recommandé de supprimer le deuxième alinéa du préambule et de prévoir à l'annexe 2, chapitre premier, que les rétributions concernent les activités visées dans cet arrêté royal et que les définitions de cet arrêté royal valent également pour l'application de l'arrêté en projet.

Article 3

9. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, on écrira "... en verdrievoudigd ..." au lieu de "... en wordt verdrievoudigd".

10. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 5 du même paragraphe, on écrira "het tweede lid" au lieu de "alineea 2".

11. L'article 3, § 2, habilite le ministre à déterminer le coût des analyses de laboratoire.

Interrogé sur la portée de cette disposition, le fonctionnaire délégué a déclaré ce qui suit:

"En ce qui concerne la question relative à l'article 3, § 2 de l'arrêté rétributions, il faut confirmer qu'il s'agit bien d'une rétribution dans la mesure où ces tarifs ne peuvent concerner que les analyses effectuées par les laboratoires de l'Agence (nous établissons ici le système de financement de l'Agence et non des labos privés). Il serait utile de préciser que nous modifierons le texte de l'article 3, § 2 en ce sens."

Il conviendrait en effet de préciser l'article 3, § 2, dans le sens proposé par le fonctionnaire délégué.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
	W. GEURTS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme. K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

W. GEURTS

D. ALBRECHT