



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.484/1
van 15 juli 2013

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'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.484/1
du 15 juillet 2013

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'

Op 4 juni 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd met tien dagen, een advies te verstrekken 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'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2013.

*

Le 4 juin 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de dix jours, 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'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 27 juin 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juillet 2013.

*

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.

*

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de 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’. Er wordt voorzien in de wijziging van de bedragen van een aantal bestaande retributies en er worden nieuwe retributies vastgesteld. Tevens worden opvangcentra en asielen, erkend door de bevoegde federale en regionale overheidsinstanties, vrijgesteld van het betalen van retributies wat betreft certificaten en vergunningen in het kader van de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten.

3.1. Het door het ontworpen besluit te wijzigen koninklijk besluit van 13 november 2011 werd bekrachtigd bij artikel 30 van de programmawet (I) van 29 maart 2012, met ingang van 9 december 2011. Die bekrachtiging is voorgeschreven door artikel 82, vijfde lid, van de wet van 24 december 1976 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977’ en door artikel 20*bis* van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’.

Hieruit volgt dat aan het koninklijk besluit van 13 november 2011 in zijn geheel kracht van wet werd verleend, ook indien die bekrachtiging niet voorgeschreven was voor alle onderdelen van het betrokken besluit.¹

3.2. Er zou kunnen worden aangenomen dat ontworpen wijzigingen van het bekrachtigde besluit, waarvoor de hiervoor vermelde verplichting tot wettelijke bekrachtiging nog steeds bestaat, doorgang kunnen vinden, op voorwaarde dat zij eveneens overeenkomstig die bekrachtigingsregeling tijdig worden bekrachtigd.²

Dit is evenwel niet het geval voor de ontworpen wijzigingen, waarvoor blijkens de aanhef rechtsgrond moet worden gezocht in artikel 10 van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten’, enerzijds, en in artikel 4*bis*, § 1, 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 (CITES), en van de bijlagen, opgemaakt te

¹ Zie over de draagwijdte van de verplichting tot bekrachtiging adv.RvS 50.266/3 van 27 september 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 13 november 2011, opmerking 4.3.

² In die zin (impliciet) adv.RvS 51.724/1/V van 9 augustus 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 24 april 2013 ‘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’, opmerkingen 2 en 8. Zie hierover – uitvoerig – adv.RvS 51.927/3 van 25 september 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 februari 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 december 2004 tot vaststelling van de door de aardappelproducenten verschuldigde tijdelijke crisisbijdragen voor het vergoeden van verliezen ingevolge maatregelen tegen schadelijke organismen’, BS 11 maart 2013, p. 14.324-14.325, opmerking 6.

Washington op 3 maart 1973, alsmede van de wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979', anderzijds. Die wetsbepalingen bevatten immers geen bekrachtigingsregeling.

Weliswaar kan ook voor de ontworpen wijzigingsbepalingen worden aangenomen dat een bekrachtiging met terugwerkende kracht tot de datum van inwerkingtreding ervan tot gevolg heeft dat die bepalingen worden omgevormd tot wetkrachtige bepalingen, zodat het zo-even geschetste probleem wegvalt. Dit zou echter betekenen dat de regeling inzake de betrokken retributies andermaal als een wettelijke regeling wordt bevestigd, terwijl de stellers van het ontwerp er juist van lijken uit te gaan dat de Koning volledig bevoegd moet zijn om deze regeling te wijzigen, aan te vullen, op te heffen en te vervangen.

3.3. Dit probleem zou kunnen worden verholpen door artikel 10 van de wet van 24 januari 1977 en artikel 4*bis*, § 1, van de wet van 28 juli 1981 in die zin aan te vullen dat de Koning wordt gemachtigd om de bepalingen van het koninklijk besluit van 13 november 2011 waarvan thans de wijziging wordt beoogd, te wijzigen, te vervangen of op te heffen. Eerst daarna kan de ontworpen regeling doorgang vinden.

3.4. Gelet op het voorgaande ziet de Raad van State af van het verder onderzoek van het ontwerp. Eerst wanneer een nieuwe rechtsgrond is gecreëerd voor de ontworpen bepalingen, overeenkomstig hetgeen sub 3.3 is gesuggereerd, kan dat nieuw ontwerp opnieuw om advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

*

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.

*

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits'. Le projet modifie les montants d'un certain nombre de rétributions existantes et en fixe de nouvelles. En outre, les centres de sauvegarde et refuges approuvés par les autorités compétentes fédérales et régionales sont exonérés du paiement de rétributions en ce qui concerne les certificats et permis dans le cadre de la protection d'espèces de faune et de flore sauvages.

3.1. L'arrêté royal du 13 novembre 2011 modifié par l'arrêté en projet a été confirmé par l'article 30 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012, à partir du 9 décembre 2011. Cette confirmation est prescrite par l'article 82, alinéa 5, de la loi du 24 décembre 1976 'relative aux propositions budgétaires 1976-1977' et par l'article 20bis 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, de la santé et des travailleurs'.

Il s'ensuit que l'arrêté royal du 13 novembre 2011 dans son ensemble a acquis force de loi, même si cette confirmation n'était pas prescrite pour toutes les parties de l'arrêté en question ¹.

3.2. L'on pourrait admettre que les modifications en projet de l'arrêté confirmé, pour lequel l'obligation de confirmation législative mentionnée ci-dessus existe encore et toujours, peuvent aboutir à condition qu'elles soient également confirmées à temps conformément à ce régime de confirmation ².

Tel n'est toutefois pas le cas des modifications en projet pour lesquelles le fondement juridique doit, selon le préambule, être recherché à l'article 10 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', d'une part, et à l'article 4bis, § 1^{er}, 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 (CITES), et des Annexes, faites à Washington le 3 mars

¹ En ce qui concerne la portée de l'obligation de confirmation, voir l'avis C.E. 50.266/3 du 27 septembre 2011 sur un projet qui a donné lieu à l'arrêté royal du 13 novembre 2011, observation 4.3.

² Voir en ce sens (de manière implicite) l'avis C.E. 51.724/1/V du 9 août 2012 sur un projet qui a donné lieu à l'arrêté royal du 24 avril 2013 'modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits', observations 2 et 8. Voir à ce sujet – de manière circonstanciée – l'avis C.E. 51.927/3 du 25 septembre 2012 sur un projet qui a donné lieu à l'arrêté royal du 19 février 2013 'modifiant l'arrêté royal du 5 décembre 2004 fixant les cotisations de crise temporaires dues par les producteurs de pommes de terre pour l'indemnisation de pertes subies suite aux mesures prises contre des organismes nuisibles', MB 11 mars 2013, pp. 14.324-14.325, observation 6.

1973, ainsi que l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979', d'autre part. En effet, ces dispositions légales ne contiennent pas de régime de confirmation.

Pour les dispositions modificatives en projet, l'on peut, certes, également admettre qu'une confirmation avec effet rétroactif à la date d'entrée en vigueur de celles-ci a pour effet que ces dispositions acquièrent force de loi, de sorte que le problème abordé ci-dessus ne se pose plus. Cela signifierait toutefois que le régime relatif aux rétributions en question serait une nouvelle fois confirmé en tant que régime légal, alors que les auteurs du projet semblent précisément considérer que le Roi doit être pleinement compétent pour modifier ce régime, pour le compléter, l'abroger et le remplacer.

3.3. Ce problème pourrait être résolu en complétant l'article 10 de la loi du 24 janvier 1977 et l'article 4bis, § 1^{er}, de la loi du 28 juillet 1981 afin que le Roi soit habilité à modifier, remplacer ou abroger les dispositions de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 dont la modification est présentement envisagée. Ce n'est qu'ensuite que le dispositif en projet pourra aboutir.

3.4. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État renonce à poursuivre l'examen du projet. Ce ne sera qu'une fois qu'un nouveau fondement juridique aura été créé pour les dispositions en projet, conformément à l'observation formulée au 3.3, que ce nouveau projet pourra une nouvelle fois être soumis pour avis au Conseil d'État.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME