



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.637/1
van 3 april 2014

avis 55.637/1
du 3 avril 2014

over

sur

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’

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 5 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig 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 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 april 2014.

*

Le 5 mars 2014, 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, 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 mars 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mars 2014.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot het wijzigen 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’.

De wijzigingen hebben betrekking op de retributies en bijdragen verschuldigd voor biociden (artikelen 1, 2, 3, 7, en 11 tot 13 van het ontwerp), chemische stoffen (artikel 4), gevaarlijke mengsels (artikel 5), gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden (artikelen 6 en 7), milieuproductverklaringen (artikel 8) en het gebruik van de databank voor het opvolgen van de markt van producten (artikel 9). Een bewijs van betaling van de retributies is een ontvankelijkheidsvoorwaarde voor bepaalde aanvragen en dossiers (artikel 10).

3.1. De ontworpen regeling kan, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 20*bis*, § 1, 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’. Die bepaling luidt:

“Onverminderd artikel 57 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, en 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 opleggen ter financiering van de opdrachten van de administratie of van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen die voortvloeien uit de toepassing van de artikelen 5, 7, 8, 8*bis*, 9, 10, en 15, van deze wet en van de verordeningen vermeld in de bijlage van deze wet.

Zij kunnen worden opgelegd aan de personen die producten op de markt brengen of ernaar streven om aan de voorwaarden te voldoen om hun producten op de markt te kunnen brengen of ze er te houden.

Het koninklijk besluit genomen krachtens het eerste lid dat bijdragen oplegt, wordt van rechtswege en met terugwerkende kracht tot op de datum van zijn inwerkingtreding opgeheven wanneer het niet door de wetgever werd bekrachtigd in het jaar volgend op dat van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. Wanneer de bijdragen en retributies niet verbonden zijn aan de opdrachten van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, zijn deze bestemd voor het Fonds voor grondstoffen en producten, bedoeld in de subrubriek 31-2 van de tabel gevoegd bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen.

De Koning bepaalt tevens het bedrag en de regels voor betaling van de in het eerste lid bedoelde retributies en bijdragen.”

3.2. Aan de ontworpen regeling ligt mede de bedoeling ten grondslag om retributies en bijdragen op te leggen ter financiering van opdrachten die voortvloeien uit de verordeningen (EU) nrs. 528/2012 en 649/2012. Opdat hiervoor rechtsgrond zou kunnen worden gevonden in artikel 20bis, § 1, van de wet van 21 december 1998 dienen de betrokken verordeningen te worden vermeld in de bijlage bij de betrokken wet. Alhoewel de inschrijving van de voornoemde verordeningen in de bijlage bij de wet momenteel wordt voorbereid, is die inschrijving nog niet gebeurd.¹ Dat komt erop neer dat er voor artikel 6 van het ontwerp (ontworpen hoofdstuk X/1 van het koninklijk besluit van 13 november 2011) geen rechtsgrond is zolang verordening (EU) nr. 649/2012 niet is ingeschreven in de bijlage bij de wet van 21 december 1998.²

3.3. In het ontworpen wijzigingsbesluit worden ook bijdragen opgelegd. Het ontworpen koninklijk besluit dient derhalve te voldoen aan het vereiste van wettelijke bekrachtiging, vermeld in artikel 20bis, § 1, derde lid, van de wet van 21 december 1998.

4. De artikelen 1 tot 3 en 11 tot 13 van het ontwerp vinden ook rechtsgrond in artikel 82 van de wet van 24 december 1976 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977’, waarvan het eerste lid bepaalt dat de Koning een verplichte bijdrage kan opleggen ten laste van natuurlijke personen of rechtspersonen die biociden en gewasbeschermingsmiddelen, grondstoffen of gemedicineerde diervoeders voortbrengen of verhandelen.³

5. Het ontworpen artikel 13/4 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 (artikel 9 van het ontwerp) voorziet in een bijdrage aan de databank voor het opvolgen van de markt van producten. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet niet welke wetsbepalingen die worden vermeld in de aanhef van het ontwerp, rechtsgrond kunnen bieden voor de ontworpen bepaling.

6. Luidens het ontworpen artikel 14 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 (artikel 10 van het ontwerp) zijn “[d]e aanvragen en de dossiers bedoeld in de artikelen 1, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 13/1, 13/2 en 13/3 (...) slechts ontvankelijk nadat het bewijs van de betaling van de retributie werd geleverd”.

¹ Wat de inschrijving van verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 ‘betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden’ in de betrokken bijlage bij de wet betreft, zie het voorontwerp van wet ‘tot wijziging 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’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 10 juli 2013 advies 53.521/3 heeft uitgebracht (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3264/1, 22-26); wat de inschrijving van verordening (EU) nr. 649/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 ‘betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen’ in de desbetreffende bijlage betreft, zie het ontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake het milieu’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 19 maart 2014 advies 55.401/1 heeft uitgebracht.

² Verordening (EU) nr. 528/2012 wordt evenmin al vermeld in de bijlage bij de wet van 21 december 1998, zij het dat voor de retributies en de bijdragen die met die verordening verband houden, wel een rechtsgrond voorhanden is (zie opmerking onder nr. 4).

³ De krachtens artikel 82, eerste lid, genomen koninklijke besluiten worden eveneens opgeheven wanneer zij niet door de wetgever worden bekrachtigd in het jaar volgend op dat van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 82, vijfde lid, van de wet van 24 december 1976).

Voor deze bepaling kan rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen die rechtsgrond bieden voor de procedure met betrekking tot de betrokken aanvragen en dossiers. Hierover ondervraagd, verduidelijkte de gemachtigde:

“Door artikel 10 van het ontwerp wordt artikel 14 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 gewijzigd, zodanig dat de artikelen 13/1, 13/2 en 13/3 toegevoegd worden aan artikel 14 van het koninklijk besluit van 13 november 2011.

De manier van het uitschrijven van de wijziging in het ontwerp kan aangepast worden zodanig dat enkel deze nieuwe artikelen ingepast worden en niet het volledige artikel 14 aangepast wordt, waardoor ook de artikelen 1, 4, 5, 6, 8, 9,10,11,12, en 13 niet gewijzigd overgenomen worden.

De rechtsgrond voor artikel 13/1 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 is artikel 5, §1, eerste lid, 8° van de Wet Productnormen van 21 december 1998.

De rechtsgrond voor artikel 13/2 is artikel 5, § 2, eerste lid, 1°, 3°, 5° en 6° en artikel 9, eerste lid, 1°, 2° en 3° Wet Productnormen van 21 december 1998.

Daarbij merk ik op dat het koninklijk besluit van 9 maart 2013 tot vaststelling van de voorwaarden van het indienen en behandelen van de vrijstelling op de REACH verordening, de biociden verordening en de CLP verordening wanneer dat noodzakelijk is in het belang van defensie, normaal op 27 maart 2014 zal verschijnen in het Belgisch *Staatsblad* en dus de datum van dit koninklijk besluit kan ingepast worden in artikel 7 van het ontwerp.

De rechtsgrond voor artikel 13/3 is artikel 5 § 1, 3°, 5° en 6° van de Wet Productnormen van 21 december 1998.

De datum van het Koninklijk besluit tot vaststelling van de minimumeisen voor het aanbrengen van milieuboodschappen op bouwproducten en voor het registreren van milieuproductverklaringen in de federale databank is er nog niet gezien dit KB nog voor advies aan uw diensten voorligt.

Tenslotte geef ik mee dat de datum van het koninklijk besluit van [XXX] betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden binnenkort geweten zal zijn, gezien dit KB ter ondertekening voorligt bij de betrokken ministers en de koning.”

Er kan worden ingestemd met de door de gemachtigde gesuggereerde tekstaanpassing voor artikel 10 van het ontwerp, evenals met de door hem aangehaalde rechtsgrond biedende bepalingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

7. In het ontwerp worden de retributies en bijdragen vastgesteld die verschuldigd zijn aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten.

Opdat een heffing kan worden gekwalificeerd als een retributie (of als een bijdrage die het karakter van retributie heeft), is niet alleen vereist dat het gaat om de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, maar ook dat zij een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is. De wezensaard van een heffing bepaalt of ze als retributie

(artikel 173 van de Grondwet: gematigd legaliteitsbeginsel) dan wel als belasting (artikel 170 van de Grondwet, met het volle legaliteitsbeginsel) moet worden beschouwd.

De retributies die aan de orde zijn in het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit zijn kennelijk bedoeld als tegenprestaties voor de op individueel verzoek *ad hoc* verrichte administratieve behandeling, onderzoek en verwerking van de aangiften en aanvragen tot het verkrijgen van toelatingen, erkenningen, vergunningen of registraties. Het is daarbij niet steeds duidelijk welke precies de individuele dienst uitmaakt waarvoor het te betalen bedrag als tegenprestatie geldt.⁴

Wat de in het ontwerp bepaalde bedragen van de verschillende retributies betreft, zijn aan de Raad van State geen precieze gegevens medegedeeld waaruit blijkt hoe die bedragen concreet zijn berekend.

Bij een eventuele betwisting in rechte zal het evenredigheidsverband en dus het vergoedende karakter moeten kunnen worden aangetoond. Om twijfel over de rechtsgeldigheid weg te nemen en betwistingen te vermijden, zou het nuttig zijn een verantwoording voor de concrete bedragen aan de hand van een beredeneerde berekening op te nemen in een verslag aan de Koning.

8. In diverse bepalingen van het ontwerp wordt gerefereerd aan regelgeving die nog tot stand moet worden gebracht.⁵ Het spreekt voor zich dat de ontworpen regeling niet eerder in werking kan treden dan dat de betrokken regelgeving effectief tot stand is gekomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. De verwijzingen in de aanhef van het ontwerp naar de rechtsgrond biedende bepalingen dienen te worden aangepast, rekening houdend met de opmerkingen *sub* 3 tot 6.

⁴ Dat is alvast zo in het ontworpen artikel 9, § 1, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 (artikel 5, 2°, van het ontwerp), al verstrekke de gemachtigde in dat verband de volgende verduidelijking: “De dienst die verstrekt wordt aan de verantwoordelijke voor het op de markt brengen van het product is de volgende: Door het aanmelden van het gevaarlijke mengsel aan het Antigifcentrum waarvoor een bedrag van 200 euro betaald wordt, heeft de aanmelder het voordeel dat zijn product gekend is bij het antigifcentrum. Indien er daarna een vergiftiging of een ander, aan gevaarlijke mengsels verbonden letsel, zou voordoen bij een gebruiker van het product, kan de aanmelder al niet aangesproken worden voor het niet bekend maken van zijn product aan het antigifcentrum. De database die bij het antigifcentrum op basis van deze aanmelding bestaat, wordt eveneens geraadpleegd door artsen zodat zij de correcte behandeling kunnen toedienen bij problemen met een schadelijk mengsel. De bijdrage door de aanmelder laat ons ook toe om studies te doen op basis van de aanmeldingsdatabase en de gegevens van de probleemmeldingen bij het antigifcentrum, die de werking van het antigifcentrum kunnen verbeteren bij toekomstige meldingen van problemen met gevaarlijke mengsels.”

⁵ Zie de artikelen 1, 2 en 8 van het ontwerp.

Artikel 1

10. Naar het zeggen van de gemachtigde dient de verwijzing, in het ontworpen artikel 6, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 13 november 2011, naar “artikel 28, lid 5, van Verordening 528/2012” te worden vervangen door de verwijzing naar “artikel 3 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 88/2014 van de Commissie van 31 januari 2014 tot vaststelling van een procedure voor de wijziging van bijlage I bij Verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden”.

De tekst van de ontworpen bepaling moet in het licht van deze verduidelijking worden aangepast.

Artikel 2

11. In het ontworpen artikel 7, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 stemt de zinsnede “kan p in afwijking van het eerste lid worden beperkt tot 3,5 %”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de zinsnede “p peut être limité à 3,5 %”, in de Franse tekst. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 3

12. Aan het einde van het ontworpen artikel 7/1, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 november 2011, vervange men de woorden “die overeenkomstig moeten worden ingediend” door de woorden “die op een behoorlijke wijze moeten worden ingediend” (“devant être dûment introduites”).

Aan het einde van het ontworpen artikel 7/1, § 2, derde lid, schrijve men “wordt dit besluit als zodanig toegepast tot het verstrijken van de geldingsduur ervan” (“applique cette décision comme telle jusqu’à la fin de sa durée de validité”) in plaats van “wordt dit besluit overgenomen binnen zijn geldigheidstermijn”.

Artikel 5

13. Het zou naar het zeggen van de gemachtigde de bedoeling zijn dat de aanvraag, bedoeld in het ontworpen artikel 9, § 6, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 (artikel 5, 2°, van het ontwerp), wordt voorgelegd aan de minister. Indien dat effectief zo is moet het ontworpen artikel 9, § 6, aanvangen met de woorden “Iedere persoon die een aanvraag voorlegt aan de minister ...”.

In dezelfde paragraaf zijn in de Nederlandse tekst niet de woorden “des noms chimiques”, die in de Franse tekst voorkomen, weergegeven. Beide taalversies dienen op dat punt beter op elkaar te worden afgestemd.

Artikel 8

14. In het ontworpen artikel 13/3, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 13 november 2011, dient de verwijzing naar bepalingen van het nog tot stand te komen koninklijk besluit uiteraard gelijk te zijn in de Nederlandse (“artikel 3 en 5 van het koninklijk besluit”) en in de Franse tekst (“l’article 3 de l’arrêté royal”). De tekst van het ontwerp moet ook wat dat betreft worden gecorrigeerd.

*

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

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'.

Les modifications portent sur les rétributions et cotisations dues pour des produits biocides (articles 1^{er}, 2, 3, 7, et 11 à 13 du projet), des substances chimiques (article 4), des mélanges dangereux (article 5), des produits chimiques et pesticides dangereux (articles 6 et 7), des déclarations environnementales de produits (article 8) et l'utilisation de la base de données de suivi du marché de produits (article 9). Une preuve de paiement des rétributions constitue une condition de recevabilité de certaines demandes et certains dossiers (article 10).

3.1. La réglementation en projet peut, sous réserve des observations formulées ci-après, être réputée trouver un fondement juridique dans l'article 20bis, § 1^{er}, 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'. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Sans préjudice de l'article 57 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses et 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 afin de financer des missions de l'administration ou de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire qui résultent de l'application des articles 5, 7, 8, 8bis, 9, 10, et 15 de la présente loi et 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.

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*. 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.

Le Roi fixera également le montant et les modalités du paiement des rétributions et des cotisations visées à l'alinéa 1^{er} ».

3.2. La réglementation en projet entend également imposer des rétributions et des cotisations en vue de financer des missions qui découlent des règlements (UE) n^{os} 528/2012

et 649/2012. Pour que l'article 20bis, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 puisse procurer un fondement juridique à cet effet, il y a lieu de mentionner les règlements concernés dans l'annexe de la loi visée. Bien qu'elle soit actuellement en préparation, l'inscription des règlements précités dans l'annexe de la loi n'a pas encore eu lieu¹. Cela signifie que l'article 6 du projet (chapitre X/1, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011) est dépourvu de fondement juridique tant que le règlement (UE) n° 649/2012 n'aura pas été inscrit dans l'annexe de la loi du 21 décembre 1998².

3.3. L'arrêté modificatif en projet impose également des cotisations. L'arrêté royal en projet doit dès lors satisfaire à l'exigence de confirmation légale, prévue à l'article 20bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 1998.

4. Les articles 1^{er} à 3 et 11 à 13 du projet trouvent également un fondement juridique dans l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 'relative aux propositions budgétaires 1976-1977', dont l'alinéa 1^{er} dispose que 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 animaux³.

5. L'article 13/4, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 (article 9 du projet) prévoit une contribution à la base de données de suivi du marché de produits. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas quelles dispositions légales mentionnées dans le préambule du projet peuvent procurer un fondement juridique à la disposition en projet.

6. Selon l'article 14, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 (article 10 du projet), « [l]es demandes et les dossiers visés aux articles 1^{er}, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 13/1, 13/2 et 13/3 ne sont recevables que lorsque la preuve du paiement des rétributions a été fournie ».

¹ En ce qui concerne l'inscription du règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 'concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides' dans l'annexe concernée de la loi, voir l'avant-projet de loi 'modifiant 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', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 10 juillet 2013 l'avis 53.521/3 (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 3264/1, 22-26); s'agissant de l'inscription du règlement (UE) n° 649/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 'concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux' dans l'annexe concernée, voir le projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'environnement', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 19 mars 2014 l'avis 55.401/1.

² Le règlement (UE) n° 528/2012 n'est pas, lui non plus, mentionné dans l'annexe de la loi du 21 décembre 1998, même s'il existe néanmoins un fondement juridique pour les rétributions et les cotisations relatives à ce règlement (voir l'observation formulée au point 4).

³ Les arrêtés royaux pris en vertu de l'article 82, alinéa 1^{er}, sont également abrogés lorsqu'ils ne sont pas confirmés par le législateur dans l'année qui suit celle de leur publication au *Moniteur belge* (article 82, alinéa 5, de la loi du 24 décembre 1976).

Cette disposition peut trouver un fondement juridique dans les dispositions qui procurent le fondement juridique à la procédure relative aux demandes et dossiers visés. Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé :

« Door artikel 10 van het ontwerp wordt artikel 14 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 gewijzigd, zodanig dat de artikelen 13/1, 13/2 en 13/3 toegevoegd worden aan artikel 14 van het koninklijk besluit van 13 november 2011.

De manier van het uitschrijven van de wijziging in het ontwerp kan aangepast worden zodanig dat enkel deze nieuwe artikelen ingepast worden en niet het volledige artikel 14 aangepast wordt, waardoor ook de artikelen 1, 4, 5, 6, 8, 9,10,11,12, en 13 niet ongewijzigd overgenomen worden.

De rechtsgrond voor artikel 13/1 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 is artikel 5, §1, eerste lid, 8° van de Wet Productnormen van 21 december 1998.

De rechtsgrond voor artikel 13/2 is artikel 5, § 2, eerste lid, 1°, 3°, 5° en 6° en artikel 9, eerste lid, 1°, 2° en 3° Wet Productnormen van 21 december 1998.

Daarbij merk ik op dat het koninklijk besluit van 9 maart 2013 tot vaststelling van de voorwaarden van het indienen en behandelen van de vrijstelling op de REACH verordening, de biociden verordening en de CLP verordening wanneer dat noodzakelijk is in het belang van defensie, normaal op 27 maart 2014 zal verschijnen in het Belgisch *Staatsblad* en dus de datum van dit koninklijk besluit kan ingepast worden in artikel 7 van het ontwerp.

De rechtsgrond voor artikel 13/3 is artikel 5 § 1, 3°, 5° en 6° van de Wet Productnormen van 21 december 1998.

De datum van het Koninklijk besluit tot vaststelling van de minimumeisen voor het aanbrengen van milieuboodschappen op bouwproducten en voor het registreren van milieuproductverklaringen in de federale databank is er nog niet gezien dit KB nog voor advies aan uw diensten voorligt.

Tenslotte geef ik mee dat de datum van het koninklijk besluit van [XXX] betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden binnenkort geweten zal zijn, gezien dit KB ter ondertekening voorligt bij de betrokken ministers en de koning ».

On peut se rallier à l'adaptation du texte de l'article 10 du projet suggérée par le délégué, de même qu'aux dispositions procurant le fondement juridique qu'il a citées.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7. Le projet fixe les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits.

Pour qu'une taxe puisse être qualifiée de rétribution (ou de cotisation ayant le caractère d'une rétribution), il est non seulement requis qu'il s'agisse de la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, mais également qu'elle ait un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. La nature substantielle d'une redevance détermine si elle doit être considérée comme une rétribution

(article 173 de la Constitution : principe de légalité modéré) ou comme un impôt (article 170 de la Constitution, principe de légalité strict).

Les rétributions visées dans le présent projet d'arrêté royal s'entendent manifestement comme des contreparties à la gestion, à l'examen et au traitement *ad hoc* des déclarations et des demandes d'autorisation, d'agrément, de permis ou d'enregistrement, effectués par l'administration sur la base d'une demande individuelle. À cet égard, on n'aperçoit pas toujours clairement en quoi consiste précisément le service individuel pour lequel le montant à payer tient lieu de contrepartie ⁴.

En ce qui concerne les montants des différentes rétributions, inscrites dans le projet, aucune information précise n'a été communiquée au Conseil d'État sur la manière dont elles ont été concrètement calculées.

En cas de litige en justice, la proportionnalité et donc le caractère compensatoire devront pouvoir être démontrés. Afin de dissiper tout doute quant à la validité en droit et de prévenir des litiges, une justification des montants concrets sur la base d'un calcul motivé constituerait un élément utile dans un rapport au Roi.

8. Diverses dispositions du projet font référence à une réglementation qui doit encore être intervenir ⁵. Il va de soi que le dispositif en projet ne peut entrer en vigueur avant que la réglementation concernée ne soit effectivement arrêtée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

9. Compte tenu des observations formulées aux points 3 à 6, on adaptera les références aux dispositions procurant le fondement juridique faites dans le préambule du projet.

⁴ Tel est d'ores et déjà le cas à l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 (article 5, 2°, du projet), même si à cet égard, le délégué a fourni les précisions suivantes : « De dienst die verstrekt wordt aan de verantwoordelijke voor het op de markt brengen van het product is de volgende:

Door het aanmelden van het gevaarlijke mengsel aan het Antigifcentrum waarvoor een bedrag van 200 euro betaald wordt, heeft de aanmelder het voordeel dat zijn product gekend is bij het antigifcentrum. Indien er daarna een vergiftiging of een ander, aan gevaarlijke mengsels verbonden letsel, zou voordoen bij een gebruiker van het product, kan de aanmelder al niet aangesproken worden voor het niet bekend maken van zijn product aan het antigifcentrum. De database die bij het antigifcentrum op basis van deze aanmelding bestaat, wordt eveneens geraadpleegd door artsen zodat zij de correcte behandeling kunnen toedienen bij problemen met een schadelijk mengsel. De bijdrage door de aanmelder laat ons ook toe om studies te doen op basis van de aanmeldingsdatabase en de gegevens van de probleemmeldingen bij het antigifcentrum, die de werking van het antigifcentrum kunnen verbeteren bij toekomstige meldingen van problemen met gevaarlijke mengsels ».

⁵ Voir les articles 1^{er}, 2 et 8 du projet.

Article 1^{er}

10. Selon le délégué, il y a lieu de remplacer, à l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011, la référence à « l'article 28, paragraphe 5, du règlement 528/2012 » par la référence à « l'article 3 du règlement d'exécution (UE) n° 88/2014 de la Commission du 31 janvier 2014 spécifiant la procédure à suivre pour la modification de l'annexe I du règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides ».

On adaptera le texte de la disposition en projet à la lumière de cette précision.

Article 2

11. À l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011, le segment de phrase « p peut être limité à 3,5 % » dans le texte français, ne correspond pas au segment de phrase « kan p in afwijking van het eerste lid worden beperkt tot 3,5 % » dans le texte néerlandais. Il convient d'éliminer cette discordance.

Article 3

12. Dans le texte néerlandais, à la fin de l'article 7/1, § 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011, on remplacera les mots « die overeenkomstig moeten worden ingediend » par les mots « die op een behoorlijke wijze moeten worden ingediend » (« devant être dûment introduites »).

À la fin de l'article 7/1, § 2, alinéa 3, en projet, du texte néerlandais, on écrira « wordt dit besluit als zodanig toegepast tot het verstrijken van de geldingsduur ervan » (« applique cette décision comme telle jusqu'à la fin de sa durée de validité ») au lieu de « wordt dit besluit overgenomen binnen zijn geldigheidsstermijn ».

Article 5

13. Selon le délégué, l'intention serait que la demande visée à l'article 9, § 6, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 (article 5, 2°, du projet) soit soumise au ministre. Si tel est effectivement le cas, l'article 9, § 6, en projet, doit commencer par les mots « Toute personne qui soumet une demande au ministre... ».

Dans le même paragraphe, les mots « des noms chimiques », qui figurent dans le texte français, n'ont pas d'équivalent dans le texte néerlandais. Il convient de mieux harmoniser les deux versions linguistiques sur ce point.

Article 8

14. À l'article 13/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011, la référence aux dispositions de l'arrêté royal qui doit encore être pris doit évidemment être identique dans le texte néerlandais (« artikel 3 en 5 van het koninklijk besluit ») et dans le texte français (« l'article 3 de l'arrêté royal »). On corrigera le texte du projet sur ce point également.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME