



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.436/1
van 3 december 2015

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 58.436/1
du 3 décembre 2015

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 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw 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 24 november 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 december 2015.

*

Le 4 novembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture 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 24 novembre 2015. 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 Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 décembre 2015.

*

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 van koninklijk strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in de regeling inzake retributies en bijdragen opgenomen in hoofdstuk I “Bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik” 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’.

3.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 82, eerste lid, van de wet van 24 december 1976 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977’ (artikel 2 van het ontwerp) en artikel 20bis 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’ (artikelen 1 en 3 van het ontwerp).

Daarnaast wordt op specifieke wijze rechtsgrond geboden door artikel 132 van de wet van 20 juli 1991 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’, voor het ontworpen artikel 1, § 1, 1°, f, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 (artikel 1 van het ontwerp), en door artikel 8 van de voornoemde wet van 21 december 1998 voor het ontworpen artikel 3, § 5, van hetzelfde besluit, meer bepaald wat betreft de bepalingen die verband houden met de intrekking of de schorsing van een erkenning of toelating (artikel 3 van het ontwerp).

3.2. De organieke wet van 27 december 1990 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’, subrubriek 31-2, waaraan eveneens wordt gerefereerd in de aanhef, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. De verwijzing ernaar dient dan ook te worden weggelaten.

3.3. Overeenkomstig artikel 82, vijfde lid, van de voornoemde wet van 24 december 1976 en artikel 20bis van de voornoemde wet van 21 december 1998 zullen de bepalingen van het ontworpen besluit, waarbij een verplichte bijdrage wordt opgelegd, moeten worden bekrachtigd door de wetgever, uiterlijk een jaar na de bekendmaking van het te nemen koninklijk besluit in het *Belgisch Staatsblad*.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. In het ontwerp worden 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, 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. Die elementen bepalen of een heffing als een retributie (artikel 173 van de Grondwet: gematigd legaliteitsbeginsel) dan wel als een belasting (artikel 170 van de Grondwet: 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 certificaten, erkenningen, vergunningen of registraties.

In een bijlage gevoegd bij de adviesaanvraag wordt gesteld dat de verhogingen bedoeld zijn om rekening te houden met de verhoogde werklast voor steeds complexere dossiers en wordt de verwachte financiële impact 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.

*

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 d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter des modifications au régime des rétributions et cotisations figurant au chapitre I^{er} « Pesticides à usage agricole » de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits'.

3.1. Le projet tire essentiellement son fondement juridique de l'article 82, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1976 'relative aux propositions budgétaires 1976-1977' (article 2 du projet) et de 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' (articles 1^{er} et 3 du projet).

Par ailleurs, d'une manière spécifique, l'article 132 de la loi du 20 juillet 1991 'portant des dispositions sociales et diverses' procure un fondement juridique à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, f en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 (article 1^{er} du projet) et l'article 8 de la loi du 21 décembre 1998 précitée à l'article 3, § 5, en projet, du même arrêté, plus particulièrement en ce qui concerne les dispositions en rapport avec le retrait ou la suspension d'un agrément ou d'une autorisation (article 3 du projet).

3.2. La loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires', sous-rubrique 31-2, également visée dans le préambule, ne procure pas de fondement juridique au projet. Il convient dès lors d'omettre la référence à celle-ci.

3.3. Conformément à l'article 82, alinéa 5, de la loi précitée du 24 décembre 1976 et à l'article 20bis de la loi susvisée du 21 décembre 1998, les dispositions de l'arrêté en projet imposant une cotisation obligatoire doivent être confirmées par le législateur, au plus tard un an après la publication de l'arrêté royal envisagé au *Moniteur belge*.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. Le projet fixe des rétributions et cotisations qui sont dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits.

Pour qu'une taxe puisse être qualifiée de 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. Ces éléments déterminent si une taxe 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 redevances visées dans le présent projet d'arrêté royal s'entendent manifestement comme contreparties à la gestion, à l'examen et au traitement *ad hoc* des notifications et des demandes de certificat, d'agrément, de permis ou d'enregistrement, effectués par l'administration sur la base d'une demande individuelle.

Aux termes d'une annexe jointe à la demande d'avis, l'objectif des augmentations est de tenir compte de la charge de travail accrue pour des dossiers de plus en plus complexes et l'impact financier présumé est également calculé.

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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME