



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.840/3
van 13 februari 2017

avis 60.840/3
du 13 février 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van het koninklijk
besluit van 13 maart 2011
betreffende de verplichte keuring
van spuittoestellen en tot wijziging
van het koninklijk besluit van
10 november 2005 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'

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal du 13 mars 2011
relatif au contrôle obligatoire des
pulvérisateurs et modifiant l'arrêté
royal du 10 novembre 2005 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'

Op 12 januari 2017 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 maart 2011 betreffende de verplichte keuring van spuittoestellen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 november 2005 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 februari 2017.

*

Le 12 janvier 2017, 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 mars 2011 relatif au contrôle obligatoire des pulvérisateurs et modifiant l'arrêté royal du 10 novembre 2005 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’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 31 janvier 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 février 2017.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 13 maart 2011 ‘betreffende de verplichte keuring van spuittoestellen’ en in het koninklijk besluit van 10 november 2005 ‘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’.

In artikel 2, § 3, van het koninklijk besluit van 13 maart 2011 wordt de regeling met betrekking tot de erkenning van de keuring van spuittoestellen¹ uit andere lidstaten van de Europese Unie vervangen (artikel 2 van het ontwerp). Tevens worden de bijlagen 1 en 5 bij dat besluit vervangen, die betrekking hebben op de voorschriften waaraan spuittoestellen moeten voldoen en op de keuringsmethoden (artikelen 3 en 4).

In bijlage 5 bij het koninklijk besluit van 10 november 2005 worden de opschriften van de punten 2 en 3 vervangen en worden tevens de retributies in het geval van boomgaardspuittoestellen en bodemontsmettingsmachines gedifferentieerd naargelang de grootte van het toestel (artikel 5).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2017 (artikel 6).

2. De artikelen 2 tot 4 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 5, § 2, eerste lid, 1°, 2° en 6°, 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’. Naar luid van die wetsbepalingen kan de Koning, teneinde de volksgezondheid of de werknemers te beschermen, het gebruik van een product aan voorwaarden onderwerpen, opschorten of verbieden, het gebruik van een product afhankelijk maken van een voorafgaande toelating, registratie of kennisgeving, alsook de voorwaarden bepalen waaronder toelatingen of registraties kunnen worden verleend, opgeschort en ingetrokken, en het gebruik van een product of productgroep afhankelijk maken van andere bijzondere voorwaarden.

De rechtsgrond voor artikel 5 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 5, § 1, van de wet van 9 december 2004 ‘betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, onder voorbehoud van hetgeen wordt uiteengezet in opmerking 7. Naar luid van deze wetsbepaling bepaalt de Koning, voor de controles en de prestaties van het Agentschap, na advies van het raadgevend comité, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het bedrag van de retributies bedoeld in artikel 3, § 1, 3° en 12°, evenals de termijnen en nadere regels van hun inning.

¹ Hiermee worden de toestellen bedoeld die geschikt zijn om gewasbeschermingsmiddelen toe te dienen (zie artikel 1, 4°, van het koninklijk besluit van 13 maart 2011).

ALGEMENE OPMERKING

3. Wijzigingsbepalingen van verscheidene regelingen van dezelfde aard moeten worden geordend volgens de chronologische volgorde van die regelingen, te beginnen met de oudste regelingen. Aangezien artikel 5 van het ontwerp een wijziging inhoudt van het koninklijk besluit van 10 november 2005, moet het voor de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp worden geplaatst, die wijzigingen inhouden van het koninklijk besluit van 13 maart 2011.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. De gemachtigde verklaarde het volgende aangaande de omzetting van richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden’ bij dit ontwerp:

“Seul l’article 2 de l’arrêté en projet transpose la directive 2009/128 (article 8, point 6, alinéa 3) afin de reconnaître sous certaines conditions les inspections menées dans d’autres Etats-membres. Les articles 3, 4 et 5 de l’arrêté en projet sont modifiés uniquement par soucis de clarté et de mise à jour des critères techniques.”

Er kan dan ook in artikel 1 van het ontwerp beter specifiek worden verwezen naar “Artikel 2 van dit besluit” in plaats van naar “Dit besluit” waarbij wordt voorzien in de “gedeeltelijke omzetting” (niet: “omzetting”)³ van artikel 8 van richtlijn 2009/128/EG.

Artikel 2

5. In de Nederlandse tekst van de inleidende bepaling van het huidige artikel 2 van het ontwerp schrijve men “paragraaf 3” in plaats van “de derde paragraaf”.

Artikel 5

6. In de Nederlandse tekst van het huidige artikel 5, 1° en 2°, van het ontwerp schrijve men telkens “het opschrift” in plaats van “de titel”.

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 127, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ Die omzetting is immers reeds (gedeeltelijk) gebeurd bij het koninklijk besluit van 15 januari 2014 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 maart 2011 betreffende de verplichte keuring van spuittoestellen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 november 2005 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’.

7. Het huidige artikel 5, 3°, van het ontwerp en bijlage 3 bij het ontwerp hebben betrekking op bedragen die worden aangerekend voor de keuring van boomgaardspuittoestellen en bodemontsmettingsmachines. Opdat effectief rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 5, § 1, van de wet van 9 december 2004, is vereist dat de vastgestelde bedragen beantwoorden aan de kenmerken van een retributie, hetgeen onder meer impliceert dat ze een louter vergoedend karakter moeten hebben, 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 gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Dans l'état actuel de la réglementation, les rétributions pour le contrôle des pulvérisateurs arboricoles et de désinfection du sol sont fixées à un montant unique. Ce montant ne tient pas compte de la taille du pulvérisateur et, corrélativement, du temps de contrôle de celui-ci.

L'article 5, 3° de l'arrêté en projet a donc pour objectif de tenir compte du nombre de buses sur la couronne de pulvérisation ou du nombre d'injecteurs présents sur le pulvérisateur. En d'autres termes, la modification souhaitée prend en compte d'une part, les spécificités de l'appareil et, d'autre part, le service effectivement presté pour contrôler celui-ci, permettant in fine la perception d'une rétribution appropriée.

Par conséquent, l'article 5, 3° de l'arrêté en projet garantit une équivalence entre le service presté et le montant perçu, si bien qu'il répond à la définition de rétribution au sens de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 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.”

Met deze uitleg kan worden ingestemd.

Artikel 6

8. Overeenkomstig artikel 6 treedt het ontwerp in werking op (lees: heeft het uitwerking met ingang van) 1 januari 2017. De gemachtigde verklaarde met betrekking tot deze terugwerkende kracht het volgende:

“L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 était de mise en raison tout d'abord du passage à cette date à un nouveau cycle de contrôle technique triennal et ensuite pour permettre un lien avec l'indexation annuelle des montants de rétributions conformément à l'article 10 de la loi du 9 décembre 2004 portant financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.[...] La préparation du présent projet a connu un parcours plus long que prévu et une entrée en vigueur rétroactive s'avère effectivement difficilement conciliable avec le fait qu'un texte normatif ne vaut que pour l'avenir; de surcroît, une entrée en vigueur ultérieure n'aurait pas d'incidence problématique sur le domaine d'activités concerné. L'article 6 de l'arrêté en projet peut donc être remplacé.”

De Raad van State adviseert dan ook om artikel 6 weg te laten uit het ontwerp, zodat het te nemen besluit in werking kan treden overeenkomstig de gebruikelijke regel. Indien het om administratieve of organisatorische redenen toch wenselijk zou zijn het te nemen besluit in werking te laten treden aan het begin van een bepaalde periode, kan bijvoorbeeld worden bepaald dat het in werking treedt “op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen die ingaat de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad”.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter des modifications à l'arrêté royal du 13 mars 2011 'relatif au contrôle obligatoire des pulvérisateurs' ainsi qu'à l'arrêté royal du 10 novembre 2005 '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'.

À l'article 2, § 3, de l'arrêté royal du 13 mars 2011, le régime d'agrément concernant le contrôle des pulvérisateurs¹ provenant d'autres États membres de l'Union européenne est remplacé (article 2 du projet). Par ailleurs, les annexes 1 et 5 de cet arrêté, relatives aux prescriptions auxquelles doivent satisfaire les pulvérisateurs et aux méthodes de contrôle, sont également remplacées (articles 3 et 4).

Dans l'annexe 5 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005, les intitulés des points 2 et 3 sont remplacés et, en outre, dans le cas des pulvérisateurs d'arboriculture et des appareils de désinfection du sol, les rétributions sont différenciées en fonction de la taille de l'appareil (article 5).

L'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} janvier 2017 (article 6).

2. Les articles 2 à 4 de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, 2^o et 6^o, 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'. Aux termes de ces dispositions législatives, le Roi peut, en vue de protéger la santé publique ou les travailleurs, soumettre à certaines conditions, suspendre ou interdire l'utilisation d'un produit, soumettre l'utilisation d'un produit à une autorisation, un enregistrement ou une notification préalables, ainsi que fixer les conditions dans lesquelles les autorisations ou enregistrements peuvent être accordés, suspendus et retirés, et soumettre l'utilisation d'un produit ou d'une catégorie de produits à d'autres conditions particulières.

L'article 5 de l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004 'relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', sous réserve des observations formulées au point 7. Selon cette disposition légale, le Roi, après avis du comité consultatif, détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pour les contrôles et prestations de l'Agence, le montant des rétributions visées à l'article 3, § 1^{er}, 3^o et 12^o, ainsi que les délais et modalités de leur perception.

¹ Sont ainsi visés les appareils susceptibles d'être utilisés pour l'application de produits phytopharmaceutiques (voir l'article 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 13 mars 2011).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Des dispositions modificatives de plusieurs actes de même nature doivent être classées dans l'ordre chronologique de ces actes, en commençant par les plus anciens. Vu que l'article 5 du projet modifie l'arrêté royal du 10 novembre 2005, il doit être placé avant les articles 2 à 4 du projet qui modifient l'arrêté royal du 13 mars 2011².

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4. À propos de la transposition de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable' réalisée par le présent projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Seul l'article 2 de l'arrêté en projet transpose la directive 2009/128 (article 8, point 6, alinéa 3) afin de reconnaître sous certaines conditions les inspections menées dans d'autres États-membres. Les articles 3, 4 et 5 de l'arrêté en projet sont modifiés uniquement par soucis de clarté et de mise à jour des critères techniques. »

À l'article 1^{er} du projet, plutôt que de viser « Le présent arrêté », mieux vaudrait dès lors viser spécifiquement « L'article 2 du présent arrêté » qui prévoit la « transposition partielle » (et non : « transposition »)³ de l'article 8 de la directive 2009/128/CE.

Article 2

5. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 2, actuel, du projet, on écrira « paragraaf 3 » au lieu de « derde paragraaf ».

Article 5

6. Dans le texte néerlandais de l'article 5, 1^o et 2^o, actuel, du projet, on écrira chaque fois « het opschrift » plutôt que « de titel ».

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 127, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ En effet, cette transposition a déjà été (partiellement) réalisée par l'arrêté royal du 15 janvier 2014 'modifiant l'arrêté royal du 13 mars 2011 relatif au contrôle obligatoire des pulvérisateurs et modifiant l'arrêté royal du 10 novembre 2005 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'.

7. L'article 5, 3°, actuel, du projet et l'annexe 3 du projet concernent des montants qui sont portés en compte pour le contrôle des pulvérisateurs d'arboriculture et des appareils de désinfection du sol. Pour que l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004 puisse effectivement procurer un fondement juridique, il est requis que les montants fixés répondent aux caractéristiques d'une rétribution, ce qui implique notamment qu'ils doivent revêtir un caractère purement indemnitaire, de sorte que un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Dans l'état actuel de la réglementation, les rétributions pour le contrôle des pulvérisateurs arboricoles et de désinfection du sol sont fixées à un montant unique. Ce montant ne tient pas compte de la taille du pulvérisateur et, corrélativement, du temps de contrôle de celui-ci.

L'article 5, 3° de l'arrêté en projet a donc pour objectif de tenir compte du nombre de buses sur la couronne de pulvérisation ou du nombre d'injecteurs présents sur le pulvérisateur. En d'autres termes, la modification souhaitée prend en compte d'une part, les spécificités de l'appareil et, d'autre part, le service effectivement presté pour contrôler celui-ci, permettant in fine la perception d'une rétribution appropriée.

Par conséquent, l'article 5, 3° de l'arrêté en projet garantit une équivalence entre le service presté et le montant perçu, si bien qu'il répond à la définition de rétribution au sens de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 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 ».

On peut admettre ces explications.

Article 6

8. Conformément à son article 6, le projet à l'examen entre en vigueur le (lire : produit ses effets le) 1^{er} janvier 2017. Concernant la rétroactivité, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 était de mise en raison tout d'abord du passage à cette date à un nouveau cycle de contrôle technique triennal et ensuite pour permettre un lien avec l'indexation annuelle des montants de rétributions conformément à l'article 10 de la loi du 9 décembre 2004 portant financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.[...] La préparation du présent projet a connu un parcours plus long que prévu et une entrée en vigueur rétroactive s'avère effectivement difficilement conciliable avec le fait qu'un texte normatif ne vaut que pour l'avenir de surcroît, une entrée en vigueur ultérieure n'aurait pas d'incidence problématique sur le domaine d'activités concerné. L'article 6 de l'arrêté en projet peut donc être remplacé ».

Le Conseil d'État recommande dès lors d'omettre l'article 6 du projet, de sorte que l'arrêté envisagé peut entrer en vigueur conformément à la règle habituelle. Si, pour des raisons d'ordre administratif ou organisationnel, il s'avérait néanmoins souhaitable de faire entrer en vigueur l'arrêté envisagé au début d'une période déterminée, on pourrait par exemple prévoir qu'il entre en vigueur « le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour suivant sa publication au *Moniteur belge* ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT