RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.865/1/V
van 14 augustus 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 februari 2006 houdende vaststelling van de retributies betreffende de taken toevertrouwd aan de Gewesten door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 61.865/1/V
du 14 août 2017

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 13 février 2006 fixant les rétributions relatives aux tâches confiées aux Régions par l’Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire’

‡LW-CEIRMFFAE-GBIGFVT‡

Op 12 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 28 augustus 2017,(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 februari 2006 houdende vaststelling van de retributies betreffende de taken toevertrouwd aan de Gewesten door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Stephan DE TAEYE en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 14 augustus 2017.

*

Le 12 juillet 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, prorogé de plein droit jusqu'au 28 août 2017,(*) sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 13 février 2006 fixant les rétributions relatives aux tâches confiées aux Régions par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 8 août 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Stephan DE TAEYE et Bert THYS, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 14 août 2017.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-CEIRMFFAE-GBIGFVT‡

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 beperkt tot 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 VAN HET ONTWERP

2.1. Het koninklijk besluit van 13 februari 2006 'houdende vaststelling van de retributies betreffende de taken toevertrouwd aan de Gewesten door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' bepaalt de retributies die verschuldigd zijn voor de uitvoering van de officiële controles op schadelijke organismen en de controles en de uitreiking van het (fytosanitair) plantenpaspoort voor aardappelpootgoed en bepaalde zaaizaden en voor de uitvoering van de officiële controles en controles op documenten inzake de aanwezigheid van schadelijke organismen vermeld in de fytosanitaire reglementeringen van derde landen. Deze controles zijn geregeld in de artikelen 10 en 20 van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 'betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen'.[1]

2.2. Enerzijds worden in artikel 4 van het vermelde koninklijk besluit van 13 februari 2006 de retributies rechtstreeks bepaald terwijl, anderzijds, in de artikelen 5 en 6 van dit koninklijk besluit wordt verwezen naar retributies die reeds zijn bepaald in een aantal andere koninklijke besluiten.

2.3. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om de bedragen aan te passen van de rechtstreeks in artikel 4 van het koninklijk besluit van 13 februari 2006 vastgestelde retributies (artikel 1 van het ontwerp) en om in de artikelen 5 en 6 van het voornoemde koninklijk besluit de verwijzingen aan te passen naar de besluiten waarin retributies zijn bepaald omdat de huidige verwijzingen zijn achterhaald (artikelen 2 en 3 van het ontwerp).[2]

---

[1] Zie adv.RvS 39.408/3 van 6 december 2005 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 13 februari 2006 'houdende vaststelling van de retributies betreffende de taken toevertrouwd aan de Gewesten door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen':

"De uitvoering van de zo-even vermelde controles, die normaal gezien moet worden verzekerd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV), werd bij overeenkomst toevertrouwd aan de administratie van het Vlaamse en het Waalse Gewest. Dit gebeurde ter uitvoering van artikel 17 van het samenwerkingsakkoord van 18 juni 2003 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij, en overeenkomstig de nadere regels bepaald in het koninklijk besluit van 10 oktober 2003 houdende het toevertrouwen aan de Gewesten van de uitvoering van bepaalde taken die tot de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen behoren. In dat besluit wordt, conform artikel 17 van het samenwerkingsakkoord van 18 juni 2003, onder meer bepaald dat de retributies en vergoedingen betreffende de aan de gewesten toevertrouwde taken door deze worden geïnd volgens de modaliteiten (lees: nadere regels) vastgelegd door de partijen (artikel 9, § 2, eerste lid)."

[2] Zo werd bv. het koninklijk besluit van 18 januari 1999 'tot vaststelling van de vergoedingen verschuldigd voor afgifte van fytosanitaire certificaten', waarnaar in het bestaande artikel 6 van het koninklijk besluit van 13 februari 2006 wordt verwezen, opgeheven bij het koninklijk besluit van 14 juni 2007 'houdende opheffingsbepalingen betreffende het Begrotingsfonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige producten'.

‡LW-CEIRMFFAE-GBIGFVT‡

RECHTSGROND

3.1. Op grond van artikel 5, § 1, van de wet van 9 december 2004 'betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' bepaalt de Koning, voor de controles en 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°, van de wet.[3]

3.2. Om conform de voormelde bepaling te zijn, moeten de in het ontworpen besluit bedoelde vergoedingen werkelijk als retributies kunnen worden beschouwd. Dit betekent dat het moet gaan om een vergoeding van een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de bijdrageplichtige, individueel beschouwd, en dat het bedrag van de retributie evenredig moet zijn met de kostprijs van de door de overheid geleverde dienst.

3.2.1. De controles waarvoor het ontwerp retributies instelt, zijn controles die vereist zijn opdat de bijdrageplichtige zijn producten op het Belgisch grondgebied of binnen de Europese Unie zou kunnen verhandelen, dan wel dat hij deze naar derde landen zou kunnen uitvoeren.

Aldus lijkt te zijn voldaan aan de voorwaarde dat de vergoedingen een tegenprestatie moeten zijn van een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de bijdrageplichtige, individueel beschouwd.

3.2.2. Wat het evenredigheidsvereiste betreft, bezorgde de gemachtigde een document van het Waalse Gewest met daarin de verantwoording voor de gevraagde verhoogde bedragen.

Op de vraag waarom enkel een document met betrekking tot het Waalse Gewest werd bezorgd, antwoordde de gemachtigde:

> "La demande initiale venait de la [Région wallonne] qui nous a soumis ce document de justification. La Vlaamse Gewest n'était pas opposée à cette modification. Comme les contrôles délégués obligatoires sont identiques dans les deux régions (conformément à un cahier des charges mis à jour annuellement et qui décrit dans le détail les contrôles à effectuer), nous supposons que leurs coûts sont très similaires."

3.2.3. Rekening houdend met wat voorafgaat, blijkt er geen tegenindicatie dat de kwalificatie van retributie onterecht zou zijn.

3.3. Met betrekking tot de artikelen 2 en 3 van het ontwerp moet worden opgemerkt dat erin geen nieuwe retributies worden vastgesteld, maar dat er louter wordt verwezen naar reeds bestaande retributies. Strikt genomen geeft de Koning met deze bepalingen geen uitvoering aan de opdracht die hem in artikel 5, § 1, van de wet van 9 december 2004 wordt verleend om het bedrag van de betrokken retributies te bepalen. Omdat het evenwel gaat om een voor de rechtszekerheid wenselijke actualisering van verwijzingen naar bepaalde koninklijke besluiten in de artikelen 5 en 6 van het koninklijk besluit van 13 februari 2006, kan worden aangenomen dat

[3] Overeenkomstig artikel 3, § 1, 3° en 12°, van de wet wordt het Agentschap gefinancierd door respectievelijk "de retributies opgelegd aan de operatoren met toepassing van artikel 5 (van de wet)" en "de vergoedingen voor prestaties geleverd aan derden".

‡LW-CEIRMFFAE-GBIGFVT‡

ook dergelijke actualisering kan worden ingepast in de rechtsgrond biedende bepaling van artikel 5, § 1, van de voornoemde wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. Het overeenkomstig *sub* 1 beschreven beperkte onderzoek noopt niet tot het maken van opmerkingen.

*

‡LW-CEIRMFFAE-GBIGFVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2.1. L'arrêté royal du 13 février 2006 'fixant les rétributions relatives aux tâches confiées aux Régions par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' détermine les redevances dues pour la réalisation des contrôles officiels des organismes nuisibles ainsi que des contrôles et de la délivrance du passeport (phytosanitaire) pour des plants de pommes de terre et certaines semences et pour la réalisation des contrôles officiels et documentaires relatifs à la présence d'organismes nuisibles mentionnés dans les réglementations phytosanitaires de pays tiers. Ces contrôles sont réglés aux articles 10 et 20 de l'arrêté royal du 10 août 2005 'relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux' [1].

2.2. D'une part, l'article 4 de l'arrêté royal du 13 février 2006 précité fixe directement les rétributions alors que, d'autre part, les articles 5 et 6 du même arrêté royal visent les rétributions qui sont déjà fixées dans un certain nombre d'autres arrêtés royaux.

2.3. Le projet soumis pour avis a pour objet d'adapter les montants des rétributions directement fixées à l'article 4 de l'arrêté royal du 13 février 2006 (article 1er du projet) et d'adapter les références dans les articles 5 et 6 de l'arrêté royal précité aux arrêtés fixant des rétributions, les références actuelles étant obsolètes (articles 2 et 3 du projet) [2].

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. En vertu de l'article 5, § 1er, de la loi du 9 décembre 2004 'relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', le Roi, après avis du comité

[1] Voir l'avis C.E. 39.408/3 du 6 décembre 2005 sur un projet devenu l'arrêté royal du 13 février 2006 'fixant les rétributions relatives aux tâches confiées aux Régions par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' :

« L'exécution des contrôles précités, qui sont normalement assurés par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA), a été confiée par convention aux administrations régionales wallonne et flamande. Cette convention a été conclue en exécution de l'article 17 de l'accord de coopération du 18 juin 2003 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, et selon les modalités fixées par l'arrêté royal du 10 octobre 2003 confiant aux régions l'exécution de certaines tâches relevant de la compétence de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. Conformément à l'article 17 de l'accord de coopération du 18 juin 2003, cet arrêté dispose notamment que les rétributions et redevances afférentes aux tâches confiées aux régions sont perçues par celles ci selon les modalités fixées par les parties (article 9, § 2, alinéa 1er) ».

[2] Ainsi, par exemple, l'arrêté royal du 18 janvier 1999 'fixant les rétributions dues pour la délivrance de certificats phytosanitaires', visé à l'article 6 actuel de l'arrêté royal du 13 février 2006, a été abrogé par l'arrêté royal du 14 juin 2007 'portant des dispositions abrogatoires relatives au Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux'.

‡LW-CEIRMFFAE-GBIGFVT‡

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, § 1er, 3° et 12°, de la loi [3].

3.2. Pour être conformes à la disposition précitée, les indemnités visées dans l'arrêté en projet doivent pouvoir être réellement considérées comme des rétributions. Cela signifie qu'il doit s'agir d'une rémunération d'un service fourni par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement, et que le montant de la rétribution doit être proportionné au coût du service fourni par l'autorité.

3.2.1. Les contrôles pour lesquels le projet instaure des rétributions sont des contrôles qui sont requis pour que le redevable puisse commercialiser ses produits sur le territoire belge ou au sein de l'Union européenne, ou pour qu'il puisse les exporter vers des pays tiers.

Ce faisant, la condition que les indemnités doivent constituer la contrepartie d'un service fourni par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement, semble remplie.

3.2.2. En ce qui concerne l'exigence de proportionnalité, le délégué a transmis un document de la Région wallonne justifiant les montants majorés demandés.

À la question de savoir pourquoi seul un document relatif à la Région wallonne a été fourni, le délégué a répondu ce qui suit :

> « La demande initiale venait de la [Région wallonne] qui nous a soumis ce document de justification. La Vlaamse Gewest n'était pas opposée à cette modification. Comme les contrôles délégués obligatoires sont identiques dans les deux régions (conformément à un cahier des charges mis à jour annuellement et qui décrit dans le détail les contrôles à effectuer), nous supposons que leurs coûts sont très similaires ».

3.2.3. Compte tenu de ce qui précède, il n'apparait pas qu'il existe des contre-indications que la qualification de rétribution serait incorrecte.

3.3. En ce qui concerne les articles 2 et 3 du projet, il faut relever qu'ils ne fixent pas de nouvelles rétributions, mais se bornent à viser des rétributions qui existent déjà. Au sens strict, le Roi, en prenant ces dispositions, ne donne pas exécution à la mission que lui confère l'article 5, § 1er, de la loi du 9 décembre 2004 de déterminer le montant des rétributions concernées. Toutefois, s'agissant d'une actualisation, souhaitable du point de vue de la sécurité juridique, de références à certains arrêtés royaux mentionnés dans les articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 13 février 2006, il peut être admis que pareille actualisation peut également s'inscrire dans la disposition procurant le fondement juridique de l'article 5, § 1er, de la loi précitée.

[3] Conformément à l'article 3, § 1er, 3° et 12°, de la loi, l'Agence est financée respectivement par « les rétributions, imposées aux opérateurs en application de l'article 5 (de la loi) » et « les indemnités pour prestations fournies à des tiers ».

‡LW-CEIRMFFAE-GBIGFVT‡

EXAMEN DU TEXTE

4. L'examen limité, dont il est fait état conformément au point 1, n'appelle aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Greet VERBERCKMOES

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marnix VAN DAMME

‡LW-CEIRMFFAE-GBIGFVT‡