



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.235/1
van 30 oktober 2018

avis 64.235/1
du 30 octobre 2018

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 7 september 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 oktober 2018, 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 25 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 oktober 2018.

*

Le 7 septembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 30 octobre 2018, 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 25 octobre 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 octobre 2018.

*

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 besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 13 november 2011 ‘tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’ te wijzigen en aan te vullen. De wijzigingen betreffen de retributies en jaarlijkse bijdragen voor biociden (artikelen 1 tot 5 en 7 van het ontwerp). De aanvullingen betreffen de administratieve geldboeten in het kader van de wet productnormen (artikel 6).

3. De ontworpen regeling ontleent in beginsel rechtsgrond aan artikel 20bis, § 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’(hierna: Productnormenwet) en aan artikel 82, eerste lid, van de wet van 24 december 1976 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977’.

Voor artikel 6 van het ontwerp kan een specifieke rechtsgrond worden ontleend aan artikel 18, § 9 van de Productnormenwet. Luidens die bepaling bepaalt de Koning, bij in ministerraad overlegd besluit, de procedureregelen die toepasselijk zijn op de administratieve geldboeten.

De artikelen 5 en 8 van de Productnormenwet en de organieke wet van 27 december 1990 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’, subrubriek 31-2, waaraan eveneens wordt gerefereerd in de aanhef, bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp. De verwijzingen ernaar dienen dan ook te worden weggelaten.

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.

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.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Het tweede lid van de aanhef dient te worden weggelaten.

In het bestaande derde lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient een verwijzing naar artikel 18, § 9, van de wet van 21 december 1998 te worden toegevoegd en dient de verwijzing naar de artikelen 5 en 8 van dezelfde wet te worden geschrapt.

Artikel 4

6. De wetshistoriek dient gecorrigeerd. Men schrijve “4 augustus 2014” in plaats van “4 augustus 2018”.

Artikel 6

7. Artikel 4 van de wet van 23 mei 2018 ‘houdende diverse bepalingen inzake het leefmilieu’¹ luidt:

“In de tabel die bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen is gevoegd, wordt de tekst onder de vermelding ‘Aard van de toegewezen ontvangsten’ van subrubriek 25-4 Fonds voor de grondstoffen en de producten (vroeger 31-2), vervangen bij de programmawet van 22 december 2008, aangevuld als volgt:

– de kosten bedoeld in artikel 16bis 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;

– de administratieve boetes bedoeld in artikel 18 van de voornoemde wet van 21 december 1998’.”²

Er dient te worden opgemerkt dat het ontworpen hoofdstuk X/6, dat het artikel 13/6 bevat, van het koninklijk besluit van 13 november 2011, enkel doorgang kan vinden in de mate de ontworpen regeling in overeenstemming is met voornoemde bepaling.

*

¹ Cfr. adv.RvS 62.612/1 van 29 december 2017.

² <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=nl&&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=2972&legislat=54&inst=K>

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 de modifier et de compléter 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 les cotisations annuelles pour les produits biocides (articles 1^{er} à 5 et 7 du projet). Les ajouts concernent les amendes administratives infligées dans le cadre de la loi relative aux normes de produits (article 6).

3. La réglementation en projet trouve en principe 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' (ci-après : loi normes de produits) et dans l'article 82, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1976 'relative aux propositions budgétaires 1976-1977'.

L'article 6 du projet peut trouver un fondement juridique spécifique dans l'article 18, § 9, de la loi normes de produits. Selon cette disposition, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles de procédure applicables en matière d'amendes administratives.

Les articles 5 et 8 de la loi normes de produits et la loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires', sous-rubrique 31-2, que vise également le préambule, ne procurent pas de fondement juridique au projet. Il convient dès lors d'omettre les références à ces dispositions.

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 n'est pas 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 rétributions visées dans le projet d'arrêté royal à l'examen s'entendent manifestement comme des 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.

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.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées au point 3 à propos du fondement juridique.

Le deuxième alinéa du préambule doit être omis.

Dans le troisième alinéa actuel du préambule, qui devient le deuxième alinéa, il convient d'ajouter une référence à l'article 18, § 9, de la loi du 21 décembre 1998 et la référence aux articles 5 et 8 de la même loi doit être supprimée.

Article 4

6. L'historique doit être corrigé. Il y a lieu d'écrire « 4 août 2014 » au lieu de « 4 août 2018 ».

Article 6

7. L'article 4 de la loi du 23 mai 2018 'portant des dispositions diverses en matière d'environnement'¹ dispose ce qui suit :

« Dans le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, le texte sous la mention 'Nature des recettes affectées' de la sous

¹ Voir avis C.E. n° 62.612/1 du 29 décembre 2017.

rubrique 25-4 Fonds pour les matières premières et les produits (anciennement 31-2), remplacé par la loi-programme du 22 décembre 2008, est complété comme suit :

‘– les frais visés à l’article 16*bis* 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 ;

– les amendes administratives visées à l’article 18 de la loi précitée du 21 décembre 1998’ » ².

Il faut observer que le chapitre X/6, en projet, qui contient l’article 13/6, de l’arrêté royal du 13 novembre 2011, ne peut se concrétiser que dans la mesure où la disposition en projet est conforme à la disposition précitée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=2972&legislat=54&>