



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.818/1
van 12 februari 2026

avis 78.818/1
du 12 février 2026

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 21 januari 2026 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 10 februari 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, 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 Pierre LEFRANC, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 februari 2026.

*

Le 21 janvier 2026, 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 10 février 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, 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 Pierre LEFRANC, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 février 2026.

*

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 VAN HET ONTWERP

2.1. Artikel 1, § 1, 1°, 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’, betreft de retributies die verschuldigd zijn aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten door iedere persoon die de toelating voor een bestrijdingsmiddel voor landbouwkundig gebruik, een gewasbeschermingsmiddel of een toevoegingsstof aanvraagt aan de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna: FOD VVL) evenals iedere persoon die op het einde van de maximale geldigheidsduur van een dergelijke toelating de verlenging ervan aanvraagt.

Naast het rechtzetten van een fout, wijzigt het voorliggende ontwerp de omschrijving van de retributies die zijn verschuldigd in het geval de houder van de toelating een aanvraag indient voor de uitbreiding voor kleine teelten (artikel 1, 1°, van het ontwerp).

Tevens wordt de omschrijving van het geval van een aanvraag tot verandering van de samenstelling, zoals bepaald in artikel 1, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 13 november 2011, inhoudelijk opgeschoond (artikel 1, 1°).

2.2. Artikel 1, § 7, van hetzelfde koninklijk besluit van 13 november 2011, betreft een retributie voor alle wijzigingen van afgeleide toelatingen en parallelvergunningen. Deze paragraaf wordt geschrapt (artikel 1, 2°).

2.3. Artikel 1, § 9, 1°, betreft een retributie voor iedere persoon die uit hoofde van verordening (EG) nr. 1272/2008¹ een aanvraag indient tot aanpassing of harmonisatie van de indeling en etikettering van een stof die aangewend wordt voor de productie van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik, gewasbeschermingsmiddelen of toevoegingsstoffen en waarvoor België wordt gevraagd op te treden als indienende of rapporterende lidstaat van de aanvraag, die een retributie van 30.000 euro dient te betalen aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten, ongeacht het feit of deze persoon reeds een retributie dient te betalen aan het Europees Agentschap voor chemische stoffen.

Artikel 1, § 9, 2°, wordt zodanig gewijzigd dat de retributie enkel en alleen voor referentiemiddelen moet worden aangerekend (artikel 1, 3°).

¹ Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 ‘betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1907/2006’.

2.4. Artikel 1, § 17, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 betreft een retributie voor iedere natuurlijke persoon die, in toepassing van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen, een aanvraag voor een toekenning of vernieuwing van een fytolicensie “Distributie/Voorlichting” of een fytolicensie “Distributie/Voorlichting producten voor niet-professioneel gebruik” indient. Voorliggend ontwerp verhoogt deze retributie (artikel 1, 4°).²

2.5. De uitwerking van het te nemen besluit is bepaald op 2 januari 2025 (artikel 2).

RECHTSGROND

3.1. Artikel 20*bis* 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’ biedt rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 8 van dezelfde wet, dat de Koning machtigt om het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en van biociden te onderwerpen aan een voorafgaandelijke erkenning, toelating of registratie, biedt geen rechtsgrond aangezien het ontwerp geen dergelijke bepalingen bevat.

3.2. Artikel 82, eerste lid, van de wet van 24 december 1976 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977’, machtigt de Koning een verplichte bijdrage op te leggen ten laste van natuurlijke of rechtspersonen die (biociden en gewasbeschermingsmiddelen), grondstoffen of gemedicineerde diervoeders voortbrengen of verhandelen. Deze bepaling biedt bijkomend rechtsgrond voor het ontwerp.

3.3. Overeenkomstig artikel 82, vijfde lid, van de wet van 24 december 1976 en artikel 20*bis*, § 1, derde lid, van de wet van 21 december 1998 zullen de bepalingen van het ontworpen besluit, waarbij een verplichte bijdrage wordt opgelegd, moeten worden bekrachtigd door de wetgever, ten laatste op het einde van het kalenderjaar dat volgt op dit van de bekendmaking van het te nemen koninklijk besluit.

² Gevraagd om aan te geven welke relevante Europese bepalingen in het ontwerp worden toegepast of omgezet, antwoordde de gemachtigde het volgende: “In principe worden er geen Europese bepalingen toegepast. De aanvragen waarvoor retributies worden aangepast worden ingediend in het kader van de EU Verordening 1107/2009, en deze Verordening voorziet in artikel 74 dat hiervoor vergoedingen en heffingen kunnen worden gevraagd. De fytolicensie waarvan sprake in paragraaf 17 van artikel 1 (punt 4° van artikel 1 van het voorliggende ontwerp) werd ingevoerd in toepassing van artikel 5.2 van Richtlijn 2009/128. Maar het opleggen van of aanpassen van de retributies door middel van dit KB gebeurt in feite enkel in toepassing van de vermelde wet productnormen.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Voor de regelduidelijkheid verdient het aanbeveling om de zinsnede “het voorwerp zou kunnen zijn” in het ontworpen eerste lid van artikel 1, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 te vervangen door “het voorwerp is”.

Op de vraag hoe ‘beperkt gebruik’ in het voormelde ontworpen eerste lid moet worden verstaan, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Onder ‘beperkt gebruik’ wordt verstaan een ‘kleine toepassing/kleine teelt’. Dit begrip komt uit verordening 1107/2009 waar in de overwegingen het volgende staat:

(30) Voor bepaalde toepassingen hebben bedrijven maar beperkt economisch belang bij een toelatingsaanvraag. Om te garanderen dat de diversificatie van de land- en tuinbouw niet in gevaar wordt gebracht door een onvoldoende beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen, moeten voor kleine toepassingen specifieke regels worden vastgesteld.

Voor deze toepassingen die economisch niet (altijd) rendabel zijn, wordt een lagere retributie voorzien. Op onze website [fytoweb](http://fytoweb.be) staat een lijst van teelten/toepassingen die door het Erkenningcomité als ‘klein’ beschouwd worden. (<https://fytoweb.be/nl/gewasbeschermingsmiddelen/kleine-teelten>).”

Artikel 2

5. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De gemachtigde verantwoordde de retroactiviteit als volgt:

“De retroactiviteit is gerechtvaardigd door het feit dat het gaat om rechtzettingen van de vorige aanpassingen van het betrokken KB. Deze vorige wijziging trad in werking op 1 januari 2025, vandaar dat voor de continuïteit retroactiviteit wordt voorzien vanaf 2 januari 2025. Zonder deze rechtzettingen zouden de betrokken retributies niet (helemaal) in verhouding staan tot de werklast. Voor een correcte behandeling van zowel de aanvragers en een correcte vergoeding van de administratie is het nodig de rechtzettingen retroactief van kracht te laten worden zodat er geen periode is van retributies die niet in verhouding staan tot de werklast”;

en verder:

“Zoals aangehaald in het antwoord op vraag 2 is de retributie, zonder deze rechtzettingen, niet in verhouding tot de werklast. Vóór 1 januari 2025 was er geen retributie verschuldigd voor dit type aanvragen (aanpassing van een bestaande vergunning op basis van een wijziging van het referentieproduct). Vanaf 1 januari 2025 werd onbedoeld een retributie ingevoerd. Deze wordt nu weer ongedaan gemaakt.

De betrokken retributies zijn inderdaad een jaar geldig geweest, wat wil zeggen dat de aanvragers in 2025 betaald hebben voor een aanpassing aan een vergunning waarvoor er vóór 2025 en ná publicatie van dit besluit geen retributie meer gevorderd wordt.

Bovendien zijn de vergunningen in principe 10-15 jaar geldig, al naargelang de aard van het product, het lijkt dus niet billijk dat aanvragers alleen in 2025 een hoge retributie moeten betalen voor een vergunning, terwijl dit voordien en naderhand niet het geval zou zijn. Vandaar dat voorzien wordt om door de retroactiviteit van het besluit de retributies betaald in 2025 terug te betalen. In dit geval corrigeert de retroactiviteit een administratieve fout en wordt geen bestaande situatie of verkregen recht aangetast. De retroactiviteit schendt dus niet de beginselen van gelijkheid, rechtszekerheid, of continuïteit van het bestuur.”

De Raad van State neemt akte van dit antwoord.

*

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 DU PROJET

2.1. L'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits' concerne les rétributions dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits par toute personne qui sollicite l'autorisation d'un pesticide à usage agricole, d'un produit phytopharmaceutique ou d'un adjuvant au Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (ci-après : SPF SSE) ainsi que toute personne qui, à l'expiration de la période maximale de validité d'une telle autorisation, en demande le renouvellement.

Outre la correction d'une erreur, le projet à l'examen modifie la définition des rétributions dues lorsque le détenteur de l'autorisation introduit une demande d'extension pour de petites cultures (article 1^{er}, 1^o, du projet).

En outre, la définition du cas d'une demande de changement de composition, tel qu'il est prévu à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011, est réorganisée sur le fond (article 1^{er}, 1^o).

2.2. L'article 1^{er}, § 7, du même arrêté royal du 13 novembre 2011 concerne une rétribution pour toutes les modifications d'autorisations dérivées et de permis pour commerce parallèles. Ce paragraphe est supprimé (article 1^{er}, 2^o).

2.3. L'article 1^{er}, § 9, 1^o, concerne une rétribution pour toute personne qui, en vertu du règlement (CE) n° 1272/2008 ¹, soumet une demande pour l'adaptation ou l'harmonisation de la classification et de l'étiquetage d'une substance utilisée pour la production de pesticides à usage agricole, de produits phytopharmaceutiques ou d'adjuvants et où il a été demandé à la Belgique d'agir comme état membre soumettant la demande ou comme état membre rapporteur, et qui est tenue d'acquitter une rétribution de 30.000 euros au Fonds budgétaire des matières premières et des produits, même si cette personne doit déjà payer une rétribution à l'Agence européenne des produits chimiques.

L'article 1^{er}, § 9, 2^o, est modifié de manière telle que la rétribution ne doit être perçue que pour les moyens de référence.

2.4. L'article 1^{er}, § 17, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 concerne une rétribution pour toute personne physique qui, en application de l'arrêté royal du 19 mars 2013 pour parvenir à

¹ Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 'relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006'.

une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable, soumet une demande d'obtention ou de renouvellement d'une phytolice « Distribution/Conseil » ou d'une phytolice « Distribution/Conseil de produits à usage non-professionnel ». Le projet à l'examen augmente cette rétribution (article 1^{er}, 4^o)².

2.5. L'arrêté envisagé produit ses effets le 2 janvier 2025 (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'article 20*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' procure un fondement juridique à l'article 1^{er} du projet.

L'article 8 de la même loi, qui habilite le Roi à soumettre la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques et de biocides à un agrément, une autorisation ou un enregistrement préalables, ne procure pas de fondement juridique dès lors que le projet ne comporte pas de telles dispositions.

3.2. L'article 82, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1976 'relative aux propositions budgétaires 1976-1977' habilite le Roi à 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 animaux. Cette disposition procure un fondement juridique complémentaire au projet.

3.3. Conformément à l'article 82, alinéa 5, de la loi du 24 décembre 1976 et à l'article 20*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 1998, les dispositions de l'arrêté en projet qui imposent une cotisation obligatoire, devront être confirmées par le législateur au plus tard pour la fin de l'année civile qui suit celle de la publication de l'arrêté royal envisagé.

² Invité à indiquer quelles dispositions européennes pertinentes sont appliquées ou transposées dans le projet, le délégué a répondu en ces termes : « In principe worden er geen Europese bepalingen toegepast. De aanvragen waarvoor retributies worden aangepast worden ingediend in het kader van de EU Verordening 1107/2009, en deze Verordening voorziet in artikel 74 dat hiervoor vergoedingen en heffingen kunnen worden gevraagd. De fytolice waarvoor sprake is in paragraaf 17 van artikel 1 (punt 4^o van artikel 1 van het voorliggende ontwerp) werd ingevoerd in toepassing van artikel 5.2 van Richtlijn 2009/128. Maar het opleggen van of aanpassen van de retributies door middel van dit KB gebeurt in feite enkel in toepassing van de vermelde wet productnormen. »

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4. Dans un souci de clarté juridique, il est recommandé de remplacer le segment de phrase « serait susceptible de ne faire l'objet » figurant à l'alinéa 1^{er} en projet de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 par « ne fait l'objet ».

À la question de savoir ce qu'il faut entendre par 'usage restreint' dans l'alinéa 1^{er} précité, le délégué a donné la réponse suivante :

« Onder 'beperkt gebruik' wordt verstaan een 'kleine toepassing/kleine teelt'. Dit begrip komt uit verordening 1107/2009 waar in de overwegingen het volgende staat:

(30) Voor bepaalde toepassingen hebben bedrijven maar beperkt economisch belang bij een toelatingsaanvraag. Om te garanderen dat de diversificatie van de land- en tuinbouw niet in gevaar wordt gebracht door een onvoldoende beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen, moeten voor kleine toepassingen specifieke regels worden vastgesteld.

Voor deze toepassingen die economisch niet (altijd) rendabel zijn, wordt een lagere retributie voorzien. Op onze website [fytoweb](https://fytoweb.be/nl/gewasbeschermingsmiddelen/kleine-teelten) staat een lijst van teelten/toepassingen die door het Erkenningscomité als 'klein' beschouwd worden. (<https://fytoweb.be/nl/gewasbeschermingsmiddelen/kleine-teelten>). »

Article 2

5. L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés ne peut être admissible que sous certaines conditions, à savoir soit lorsque la rétroactivité repose sur une base légale, soit lorsqu'elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou lorsqu'elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Le délégué a justifié la rétroactivité comme suit :

« De retroactiviteit is gerechtvaardigd door het feit dat het gaat om rechtzettingen van de vorige aanpassingen van het betrokken KB. Deze vorige wijziging trad in werking op 1 januari 2025, vandaar dat voor de continuïteit retroactiviteit wordt voorzien vanaf 2 januari 2025. Zonder deze rechtzettingen zouden de betrokken retributies niet (helemaal) in verhouding staan tot de werklast. Voor een correcte behandeling van zowel de aanvragers en een correcte vergoeding van de administratie is het nodig de rechtzettingen retroactief van kracht te laten worden zodat er geen periode is van retributies die niet in verhouding staan tot de werklast » ;

et de préciser encore :

« Zoals aangehaald in het antwoord op vraag 2 is de retributie, zonder deze rechtzettingen, niet in verhouding tot de werklast. Vóór 1 januari 2025 was er geen retributie verschuldigd voor dit type aanvragen (aanpassing van een bestaande vergunning op basis van een wijziging van het referentieproduct). Vanaf 1 januari 2025 werd onbedoeld een retributie ingevoerd. Deze wordt nu weer ongedaan gemaakt.

De betrokken retributies zijn inderdaad een jaar geldig geweest, wat wil zeggen dat de aanvragers in 2025 betaald hebben voor een aanpassing aan een vergunning waarvoor er vóór 2025 en ná publicatie van dit besluit geen retributie meer gevorderd wordt.

Bovendien zijn de vergunningen in principe 10-15 jaar geldig, al naargelang de aard van het product, het lijkt dus niet billijk dat aanvragers alleen in 2025 een hoge retributie moeten betalen voor een vergunning, terwijl dit voordien en naderhand niet het geval zou zijn. Vandaar dat voorzien wordt om door de retroactiviteit van het besluit de retributies betaald in 2025 terug te betalen. In dit geval corrigeert de retroactiviteit een administratieve fout en wordt geen bestaande situatie of verkregen recht aangetast. De retroactiviteit schendt dus niet de beginselen van gelijkheid, rechtszekerheid, of continuïteit van het bestuur. »

Le Conseil d'État prend acte de cette réponse.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC