



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.049/3
van 2 mei 2024

avis 76.049/3
du 2 mai 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘houdende vaststelling van de
retributies betreffende de
opdrachten toevertrouwd aan de
Gewesten door het Federaal
Agentschap voor de Veiligheid
van de Voedselketen voor de
toepassing van beschermde
maatregelen tegen
plaagorganismen bij planten’

un projet d’arrêté royal ‘fixant les
rétributions relatives aux missions
confiées aux Régions par l’Agence
fédérale pour la Sécurité de la
Chaîne alimentaire pour
l’application des mesures de
protection contre les organismes
nuisibles aux végétaux’

Op 2 april 2024 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 ‘houdende vaststelling van de retributies betreffende de opdrachten toevertrouwd aan de Gewesten door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen voor de toepassing van beschermde maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 april 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 mei 2024.

*

Le 2 avril 2024, 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 ‘fixant les rétributions relatives aux missions confiées aux Régions par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire pour l'application des mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 23 avril 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mai 2024.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voorziet in retributies voor de opdrachten die door de federale overheid zijn toevertrouwd aan de gewesten met betrekking tot de quarantaineorganismen op plantaardig teeltmateriaal.

Het ontwerp bevat twee definities en verwijst naar een aantal definities in het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 ‘tussen de Ministers van Landbouw van de Federale Staat en de gewesten inzake de verdeling van opdrachten voor de toepassing van de beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’ (artikel 1 van het ontwerp).

Er wordt bepaald voor welke opdrachten de retributies worden opgelegd aan de betrokken operatoren (artikel 2, § 1, en de bijlage bij het ontwerp) en er wordt voorzien in een indexerings van de bedragen van de retributies (artikel 2, § 2), alsook in een regeling inzake de aanpassing van die bedragen (artikel 2, § 3). Het ontwerp bevat eveneens een aantal bepalingen over de facturatie en de inning van de retributies (artikelen 3 en 4).

De ontworpen regeling komt in de plaats 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’, dat wordt opgeheven maar dat van toepassing blijft voor de retributies opgelegd voor 1 januari 2024 (artikel 5).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2024.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 5 van de wet van 9 december 2004 ‘betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om voor de controles en prestaties van het Agentschap, na advies van het raadgevend comité, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, onder meer het bedrag van de retributies bedoeld in artikel 3, § 1, 3°, evenals de termijnen en de nadere regels van hun inning te bepalen (paragraaf 1), alsook om (onder meer) publiekrechtelijke rechtspersonen aan te wijzen als rechthebbenden van deze retributies en ze te belasten met de inning hiervan (paragraaf 2).

Die wetsbepaling moet worden gelezen in samenhang met artikel 6, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021,¹ waarbij de federale overheid aan de gewesten een aantal opdrachten toevertrouwt waarin de gevallen die worden omschreven in de bijlage bij het ontwerp kunnen worden ingepast, en die beschouwd kunnen worden als controles of prestaties die – indien ze niet aan de gewesten zouden zijn toevertrouwd – het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen zou kunnen uitvoeren en waarvoor retributies kunnen worden gevorderd ten aanzien van de operatoren, zoals vermeld in artikel 3, § 1, 3°, van de wet van 9 december 2004. De verwijzing naar de voormelde bepaling van dat samenwerkingsakkoord moet dan ook worden opgenomen na het huidige tweede lid van de aanhef, veeleer dan naar dat samenwerkingsakkoord te verwijzen in het huidige negende lid van de aanhef, als een onderdeel van het ruimere juridische kader.

4. Artikel 4, § 4, van het ontwerp vindt bijkomend rechtsgrond in artikel 11, § 1, zesde lid, van dezelfde wet, dat de Koning machtigt om de termijnen en de wijze van kennisgeving van de aanmaning en de ingebrekestelling vast te stellen. Van die bepaling moet bijgevolg nog melding worden gemaakt in het huidige tweede lid van de aanhef.

5. Artikel 4, § 5, eerste lid, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp, zodat de verwijzing ernaar in het eerste lid van de aanhef moet worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. In artikel 2, § 1, van het ontwerp wordt niet alleen gewag gemaakt van de opdrachten die aan de gewesten zijn toevertrouwd bij artikel 6, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021, maar wordt ook verwezen naar de opdrachten die aan de gewesten zijn toevertrouwd bij artikel 5, 7°, ervan. Naar luid van die bepaling “kunnen [er] door de bevoegde entiteiten in onderling overleg afspraken gemaakt worden over de werkwijzen en over het toevertrouwen van opdrachten met betrekking tot andere soorten, organismen en locaties of soorten die onder artikel 29 of 30 van de Verordening plantengezondheid^[2] vallen”.

¹ Wat betreft de federale overheid is met dit samenwerkingsakkoord instemming verleend bij het wetsontwerp ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 tussen de ministers van Landbouw van de Federale Staat en de Gewesten inzake de verdeling van opdrachten voor de toepassing van de beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’, dat op 28 maart 2024 is aangenomen door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers (*Parl.St.* Kamer 2023-24, nrs. 55-3830/003 en 55-3830/004).

² Dit is verordening (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 ‘betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 228/2013, (EU) nr. 652/2014 en (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Richtlijnen 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG en 2007/33/EG van de Raad’.

Zoals de Raad van State heeft uiteengezet in advies 75.037/3 van 4 januari 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het in voetnoot 1 vermelde wetsontwerp tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021,³ kunnen die afspraken praktische nadere regels betreffen over opdrachten die reeds zijn toevertrouwd aan de gewesten (in dit geval bij artikel 6, § 2, van dat samenwerkingsakkoord). In dat geval is het echter niet zinvol om in artikel 2, § 1, van het ontwerp naar dat artikel 5, 7°, te verwijzen, aangezien die praktische nadere regels niet kunnen leiden tot nieuwe retributieplichtige diensten in vergelijking met hetgeen reeds wordt vermeld in artikel 6, § 2, van het voormelde samenwerkingsakkoord.

Daar kan nog aan worden toegevoegd dat, indien met die afspraken zou worden beoogd om nieuwe opdrachten aan de gewesten toe te vertrouwen, daarvoor een aanvulling van het samenwerkingsakkoord zelf vereist zal zijn, mede gelet op het legaliteitsbeginsel voor retributies, vervat in artikel 173 van de Grondwet, dat inhoudt dat de diensten waarvoor retributies worden gevorderd, bij een wetgevende norm (zoals een wetgevend samenwerkingsakkoord) moeten worden bepaald. Dergelijke nieuwe opdrachten kunnen dus alleszins niet onder het toepassingsgebied van artikel 2, § 1, van het ontwerp vallen.

7. Artikel 4, §§ 2, 3 en 5, van het ontwerp lijkt bepaalde verplichtingen op te leggen aan de gewesten, wat de federale overheid niet op eenzijdige wijze kan doen. De ontworpen bepalingen moeten dan ook worden geherformuleerd, met verwijzing naar artikel 4, vierde en vijfde lid, van het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021, waarin de verplichtingen worden geregeld van de overheid aan wie de betrokken opdracht en de inning van de ermee gepaard gaande retributie worden toevertrouwd.

*

³ *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3830/001, 23, opmerking 10.1.

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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis prévoit des rétributions pour les missions qui sont confiées par l'autorité fédérale aux régions en ce qui concerne les organismes de quarantaine sur le matériel végétal de multiplication.

Le projet contient deux définitions et fait référence à un certain nombre de définitions figurant dans l'accord de coopération du 5 janvier 2021 'entre les Ministres de l'Agriculture de l'État fédéral et des Régions concernant la répartition des missions pour l'application des mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux' (article 1^{er} du projet).

Il détermine les missions pour lesquelles les rétributions sont imposées aux opérateurs concernés (article 2, § 1^{er}, et l'annexe du projet) et prévoit une indexation des montants des rétributions (article 2, § 2), ainsi qu'un régime d'adaptation de ces montants (article 2, § 3). Le projet contient également un certain nombre de dispositions relatives à la facturation et à la perception des rétributions (articles 3 et 4).

Le régime en projet se substitue à 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', qui est abrogé mais qui reste d'application pour les rétributions imposées antérieurement au 1^{er} janvier 2024 (article 5).

L'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} janvier 2024.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 'relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'. Cette disposition habilite le Roi, après avis du comité consultatif, à déterminer par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pour les contrôles et prestations de l'Agence, notamment le montant des rétributions visées à l'article 3, § 1^{er}, 3^o, ainsi que les délais et modalités de leur perception (paragraphe 1^{er}), et à désigner (entre autres) des personnes morales de droit public comme bénéficiaires de ces rétributions et les charger de leur perception (paragraphe 2).

Cette disposition légale doit être lue en combinaison avec l'article 6, § 2, de l'accord de coopération du 5 janvier 2021¹, par lequel l'autorité fédérale confie aux régions un certain nombre de missions dans lesquelles peuvent s'inscrire les cas définis dans l'annexe du projet et qui peuvent être considérées comme des contrôles ou des prestations – s'ils n'étaient pas confiés aux régions – que l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire pourrait effectuer et pour lesquels des rétributions pourraient être réclamées aux opérateurs, ainsi qu'il est mentionné à l'article 3, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 9 décembre 2004. La référence à la disposition précitée de cet accord de coopération doit dès lors être insérée après l'actuel deuxième alinéa du préambule, plutôt que d'y faire référence dans l'actuel neuvième alinéa du préambule, en tant qu'élément du cadre juridique plus large.

4. L'article 4, § 4, du projet trouve un fondement juridique complémentaire dans l'article 11, § 1^{er}, alinéa 6, de la même loi, qui habilite le Roi à fixer les délais et modalités de notification du rappel et de la mise en demeure. Par conséquent, cette disposition doit encore être mentionnée dans l'actuel deuxième alinéa du préambule.

5. L'article 4, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire' ne procure pas de fondement juridique au projet, de sorte qu'il y a lieu d'omettre la référence qui y est faite dans le premier alinéa du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. L'article 2, § 1^{er}, du projet fait mention non seulement des missions confiées aux régions par l'article 6, § 2, de l'accord de coopération du 5 janvier 2021, mais vise aussi les missions confiées aux régions par l'article 5, 7^o, de celui-ci. Aux termes de cette disposition, « [l]es entités compétentes peuvent conclure des accords mutuels relatif aux méthodes de travail et pour se confier des missions relatives à d'autres espèces, organismes et lieux ou à des espèces relevant des articles 29 ou 30 du Règlement phytosanitaire^[2] ».

Comme le Conseil d'État l'a exposé dans son avis 75.037/3 du 4 janvier 2024 sur un avant-projet devenu le projet de loi, mentionné dans la note de bas de page 1, portant assentiment à l'accord de coopération du 5 janvier 2021³ ces accords peuvent porter sur des modalités pratiques

¹ En ce qui concerne l'autorité fédérale, il a été porté assentiment à cet accord de coopération par le projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du 5 janvier 2021 entre les ministres de l'Agriculture de l'État fédéral et des Régions concernant la répartition des missions pour l'application des mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux', qui a été adopté par l'assemblée plénière de la Chambre des représentants le 28 mars 2024 (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n^{os} 55-3830/003 et 55-3830/004).

² Il s'agit du règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 'relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n^o 228/2013, (UE) n^o 652/2014 et (UE) n^o 1143/2014 et abrogeant les directives du Conseil 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE et 2007/33/CE'.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n^o 55-3830/001, p. 23, observation 10.1.

de missions déjà confiées aux régions (en l'espèce par l'article 6, § 2, de cet accord de coopération). Dans ce cas, il n'est toutefois pas judicieux de faire référence à cet article 5, 7°, dans l'article 2, § 1^{er}, du projet, étant donné que ces modalités pratiques ne peuvent pas conduire à de nouveaux services soumis à rétribution par rapport à ce qui figure déjà à l'article 6, § 2, de l'accord de coopération précité.

On peut encore ajouter que si l'objectif de ces accords devait être de confier de nouvelles missions aux régions, cela nécessiterait de compléter l'accord de coopération lui-même, compte tenu notamment du principe de légalité applicable aux rétributions, inscrit à l'article 173 de la Constitution, qui implique que les services pour lesquels des rétributions sont réclamées doivent être fixés par une norme législative (comme un accord de coopération législatif). De telles nouvelles missions ne peuvent donc pas, en tout état de cause, relever du champ d'application de l'article 2, § 1^{er}, du projet.

7. L'article 4, §§ 2, 3 et 5, du projet semble imposer certaines obligations aux régions, ce que l'autorité fédérale ne peut faire de manière unilatérale. Il convient dès lors de reformuler les dispositions en projet, en visant l'article 4, alinéas 4 et 5, de l'accord de coopération du 5 janvier 2021, qui règle les obligations de l'autorité à laquelle sont confiées la mission en question et la perception de la rétribution y afférente.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE