

**ADVIES 75.320/16 VAN 2 FEBRUARI 2024 VAN DE RAAD VAN STATE, AFDELING WETGEVING, 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 koninklijk besluit van 4 april 2019 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden en het koninklijk besluit van 9 december 2021 tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden**

**RAAD VAN STATE afdeling Wetgeving  
advies 75.320/16 van 2 februari 2024**

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 koninklijk besluit van 4 april 2019 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden en het koninklijk besluit van 9 december 2021 tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden'

Op 10 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu 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 koninklijk besluit van 4 april 2019 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden en het koninklijk besluit van 9 december 2021 tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden'.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 30 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 februari 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 ter advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt 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 koninklijk besluit van 4 april 2019 'betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden' en het koninklijk besluit van 9 december 2021 'tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 april 2019 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden'.

De wijzigingen aan het koninklijk besluit van 13 november 2011 strekken in essentie tot de verhoging van de retributies en jaarlijkse bijdragen die moeten worden betaald aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten in verband met biocidedossiers, PIC-dossiers (REACH), aanvragen tot vrijstelling “defensie” en FLEGT-vergunningen, waarbij voor biocidedossiers tevens enkele nieuwe retributies worden ingevoerd (artikelen 1 tot 10 van het ontwerp).

De wijzigingen aan het koninklijk besluit van 4 april 2019 en het koninklijk besluit van 9 december 2021 strekken tot invoering van een regeling voor de verlening en hernieuwing van een bestaande registratie voor het op de markt aanbieden en gebruiken van biociden (artikelen 11 tot 16).

De inwerkingtreding van het te nemen besluit is als volgt (artikel 17):

- De artikelen 2, 4, 5, 6, 14, 17 en 18 hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2024;
- De artikelen 7, 11, 12, 13, 15 en 16 hebben uitwerking met ingang van 16 augustus 2023;
- De artikelen 2, 9 en 10 treden in werking op 1 januari 2025;
- De artikelen 1, 3 en 8 treden in werking op 1 januari 2026.

#### RECHTSGROND

3. Voor de artikelen 11 tot 16 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 8, eerste en tweede lid, 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)(1) .

4. De artikelen 1 tot 10 van het ontwerp strekken tot wijziging van een bekrachtigde akte, nu zowel het koninklijk besluit van 13 november 2011, als latere wijzigingen ervan, bij wet werden bekrachtigd. Bijgevolg kunnen die bepalingen slechts doorgang vinden als de Koning, naast de materiële rechtsgrond, ook een beroep kan doen op een machtiging die hem toelaat om de bepalingen van het bekrachtigde koninklijk besluit te wijzigen, op te heffen of aan te vullen.

4.1. De materiële rechtsgrond voor de wijzigingen wordt geboden door artikel 20bis, § 1, eerste lid, van de Productnormenwet. Luidens die wetsbepaling kan “de Koning [...] bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, retributies en bijdragen opleggen ter financiering van de opdrachten van de administratie of van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen die voortvloeien uit de toepassing van de artikelen 5, 7, 8, 8bis, 9, 10, en 15 [van de Productnormenwet] en van de verordeningen vermeld in de bijlage van [die] wet.”

4.2. Artikel 20bis, § 1, derde lid, van de Productnormenwet schrijft voor dat in het geval er bijdragen worden vastgesteld, die bepalingen ten laatste op het einde van het kalenderjaar dat volgt op dit van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* moeten worden bekrachtigd door de wetgever. Die bekrachtiging is dus in beginsel niet nodig voor het vaststellen van retributies, voor zover ze de grenzen van die delegatie in artikel 20bis, § 1, eerste lid, van de Productnormenwet niet te buiten gaan.

Artikel 20bis, § 1, derde lid, van de Productnormenwet bepaalt echter niet dat de Koning de aldus bekrachtigde bepalingen vervolgens opnieuw mag wijzigen, aanvullen of opheffen.

Een dergelijke machtiging is ook niet toegevoegd aan artikel 30 van de Programmawet (I) van 29 maart 2012 dat ertoe strekt om het koninklijk besluit van 13 november 2011 te bekrachtigen, en komt evenmin voor in de bekrachtigingswetten van latere wijzigingen.(2)

Een dergelijke machtiging is echter wel ingevoegd in artikel 10, vierde lid, van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten’, dat luidt:

“De Koning wordt gemachtigd om de bepalingen 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, te wijzigen, te vervangen of op te heffen.”

Hoewel die bepaling is ingevoegd in artikel 10 van de wet van 24 januari 1977 en in de eerste plaats verband houdt met de delegatie aan de Koning, in het eerste lid van die bepaling, om heffingen vast te stellen die overeenkomstig het tweede lid moeten worden bekrachtigd, heeft het toepassingsgebied van artikel 10, vierde lid, een algemene draagwijdte en is het niet beperkt tot de bepalingen van het koninklijk besluit van 13 november 2011 die uitvoering geven aan de wet van 24 januari 1977. De Koning moet dan ook worden geacht gemachtigd te

zijn om ook ter uitvoering van artikel 20bis, § 1, van de Productnormenwet bepalingen van het koninklijk besluit van 13 november 2011 opnieuw te wijzigen, te vervangen of op te heffen.

Aangezien artikel 10, vierde lid, niet verwijst naar een specifieke bekrachtigingswet kan bovendien worden aangenomen dat het gaat om een recurrente mogelijkheid, telkens een bepaling van dat koninklijk besluit wordt bekrachtigd, of gewijzigd bij wet.

Bijgevolg moet die bepaling mee als rechtsgrond worden vermeld in de aanhef.

4.3. Het te nemen besluit zal overeenkomstig artikel 20bis, § 1, derde lid, van de Productnormenwet moeten worden bekrachtigd ten laatste op het einde van het kalenderjaar dat volgt op dit van de bekendmaking van het koninklijk besluit, maar die bekrachtiging moet worden beperkt tot artikel 2 van het te nemen besluit.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST

##### Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef moet de zinsnede “artikelen 8, eerste lid, gewijzigd bij de wet van 28 maart 2003, en 20bis, eerste lid, ingevoegd bij de wet van 9 juli 2004, en gewijzigd bij de wetten van 27 december 2004 en 10 september 2009” worden vervangen door “de artikelen 8, eerste en tweede lid, gewijzigd bij de wet van 28 maart 2003, en 20bis, § 1, eerste lid, ingevoegd door artikel 16 van de wet van 28 maart 2003, vervangen bij de programmawet van 9 juli 2004, en gewijzigd bij de wetten van 27 december 2004 en 10 september 2009”.

##### Artikel 17

6. De artikelen 4, 5 en 6 van het ontwerp verhogen de retributies die respectievelijk verschuldigd zijn in het kader van een kennisgeving van de uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen, van een aanvraag tot defensievrijstelling en van een aanvraag tot goedkeuring van een FLEGT-vergunning. Gelet op het ogenblik waarop het ontwerp ter advies werd voorgelegd, volgt uit artikel 17, eerste lid, van het ontwerp dat die retributies met terugwerkende kracht zullen worden opgelegd met ingang van 1 januari 2024. De artikelen 7 en 11 tot 16 van het ontwerp, die de procedure tot hernieuwing of verlenging van een registratie en de daarvoor verschuldigde retributie regelen, hebben luidens artikel 17, tweede en derde lid, van het ontwerp retroactief uitwerking met ingang van 16 augustus 2023, behalve artikel 14 dat uitwerking krijgt met ingang van 3 mei 2019.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Voor de retroactieve inwerkingtreding van de artikelen 4 tot 7 van het ontwerp moet worden vastgesteld dat er geen wettelijke grondslag voorhanden is en dat de ontworpen regeling geen voordelen toekent. Integendeel, de kostprijs voor diverse diensten zal worden verhoogd waardoor verkregen situaties zullen worden aangetast.

Gevraagd naar een verantwoording, antwoordde de gemachtigde:

“De bedoeling was van bij het begin om alle nieuwe of aangepaste retributies om boekhoudkundige redenen alle tesamen in werking te laten treden op 1 januari 2024. Op moment van het schrijven van het ontwerp was een inwerkingtreding op 1 januari 2024 nog realistisch, met publicatie ruim voor die datum, zodat er geen retroactieve werking nodig zou zijn. Naarmate die deadline in zicht kwam, werd duidelijk dat we publicatie voor 1 januari 2024 niet zouden halen. Daarom dat we voor de retroactieve formule kozen. Want de nieuwe en aangepaste retributies dienen echt wel vanaf 1 januari van toepassing te zijn, om boekhoudkundige redenen, zowel binnen de bedrijven die daarvan reeds lang op de hoogte zijn, de nieuwe regels komen dus niet als een verrassing voor de rechtsonderhorigen, als voor de overheid.

Voor de toepassing van art. 5 (uitzondering voor Defensie ; betreft dus Reach, Biociden en CLP): hiervoor hebben we nog nooit een aanvraag gekregen, en we verwachten er ook geen, dus retroactiviteit is hier zeker geen probleem.”

En, specifiek wat de retroactieve uitwerking van artikel 7 van het ontwerp betreft:

“De lopende dossiers worden dan ook zo reeds behandeld momenteel (vandaar retroactief 16/08/2023) teneinde het hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mensen en dieren en het leefmilieu te kunnen blijven waarborgen.”

In de mate dat nog geen aanvraag voor een uitzondering op de bedoelde verordeningen werd aangevraagd, ziet de afdeling Wetgeving alvast geen reden om artikel 5 van het ontwerp retroactief in werking te laten treden.

Voorts ziet de afdeling Wetgeving niet in waarom het, vanuit boekhoudkundig oogpunt, voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur onmogelijk is om de in het ontwerp voorziene retributieverhogingen tijdens het jaar in werking te laten treden. Ook de vaststelling dat de ontworpen regeling een gangbare praktijk bevestigt, volstaat niet als verantwoording.

Ten slotte moet worden vastgesteld dat de artikelen 11 tot 16 betrekking hebben op procedurevoorschriften, die uit hun aard slechts uitwerking kunnen hebben voor de toekomst zodat de terugwerkende kracht doelloos is, tenzij de retroactiviteit ertoe zou strekken om een al genomen handeling te regulariseren.

In het licht van het voorgaande kan de retroactieve uitwerking van de ontworpen regeling geen doorgang vinden.

DE GRIFFIER  
Eline YOSHIMI

DE VOORZITTER  
Pierre LEFRANC

---

Nota's

(1) Die bepaling luidt: "De Koning kan het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en van biociden onderwerpen aan een voorafgaandelijke erkenning, toelating of registratie verleend door de minister na advies van een orgaan bestaande uit wetenschappelijke en technische deskundigen, waarvan Hij, bij in Ministerraad overlegd besluit, de samenstelling en de werkwijze bepaalt.

De Koning kan de voorwaarden van de erkennings-, toelatings- of registratieaanvraag en haar onderzoek door dit orgaan bepalen. Hij kan eveneens de voorwaarden van toekenning, wijziging, opschorting en intrekking van de erkenning, toelating of registratie bepalen."

(2) Zie in het bijzonder artikel 38 van de Programmawet van 20 december 2020, dat ertoe strekte om – laattijdig en met terugwerkende kracht (artikel 40 van de Programmawet van 20 december 2020) – drie verschillende koninklijke besluiten te bekrachtigen die wijzigingen hadden aangebracht in het koninklijk besluit van 13 november 2011, waaronder ook in bepalingen die voor het voorliggende ontwerp relevant zijn..

---