



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 112/2024
van 24 oktober 2024
Rolnummer : 8092**

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 11 van de wet van 9 december 2004 « betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen », gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 9 oktober 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 20 oktober 2023, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Is de afwezigheid van een wettelijke grondslag voor het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en de gewone rechtbanken en hoven om de sancties van artikel 11, § 1, van de Wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (zowel in de versie die gold vóór als na de wijziging ervan bij de wet van 6 mei 2009 houdende diverse bepalingen), te moduleren, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, samengelezen met artikel 6, 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ?

Schendt artikel 11 van de Wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (zowel in de versie die gold vóór als na de wijziging ervan bij de wet van 6 mei 2009 houdende diverse bepalingen), al dan niet samengelezen met de artikelen 12 en 14 van die wet, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, samengelezen met artikel 1 van het eerste aanvullende protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, doordat het onredelijk zware administratieve sancties oplegt in geval van de niet(-tijdige) betaling van de retributies

en heffingen die verschuldigd zijn aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Cadfin », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Karen De Bleecker Hernandez en Mr. Melanie Verroken, advocates bij de balie te Brussel;

- het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Daan De Jaeger, Mr. Wouter Moonen en Mr. Nick Parthoens, advocaten bij de balie van Limburg;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Sébastien Depré, Mr. Juliette Van Vyve en Mr. Delphine Van Den Eynde, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 17 juli 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Yasmine Kherbache en Michel Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Het bodemgeschil voor het verwijzende rechtscollege heeft betrekking op een geschil tussen de nv « Cadfin » en het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna : het FAVV). De nv « Cadfin » stelt het sanctiemechanisme, dat van toepassing is op de retributies die verschuldigd waren aan het FAVV, zoals bepaald in artikel 11, § 1, van de wet van 9 december 2004 « betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen » (hierna : de wet van 9 december 2004), ter discussie.

De nv « Cadfin » betwist de betaling van de facturen voor de wettelijke verhogingen en verdubbelingen die wegens de niet-tijdige betaling van de heffingen en retributies aan haar werden aangerekend. Het betreft een hoofdsom van 39 754,80 euro, te vermeerderen met de wettelijke interesten vanaf de datum van de ingebrekestellingen van 20 januari 2012 en 29 maart 2018 tot op de dag van de algehele en definitieve betaling.

Verschillende facturen voor het innen van retributies werden verzonden naar de nv « Cadfin », die niet werden voldaan binnen de wettelijk bepaalde betaaltermijn. Derhalve werden, overeenkomstig artikel 11, § 1, van de wet van 9 december 2004, automatisch en van rechtswege de bedragen van de retributies die bij het verstrijken van de betaaltermijn niet werden betaald, vermeerderd met 10 %. De nv « Cadfin » voldeed het volledige hoofdbedrag van de uitstaande facturen, maar niet de toegepaste vermeerdering van 10 % ten bedrage van 19 877,40 euro. Artikel 11, § 1, derde lid, van de wet van 9 december 2004 bepaalt dat, als de gehele uitbetaling uitblijft, de boetes worden verdubbeld.

Omdat de nv « Cadfin » die verhogingen (samen 19 877,40 euro) niet heeft betaald en de verdubbeling ervan betwistte (waardoor de schuld in totaal 39 754,80 euro bedraagt), werd zij in gebreke gesteld op 20 januari 2012 en 29 maart 2018 en vervolgens gedagvaard door het FAVV.

In eerste aanleg heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel een deel van de middelen van de nv « Cadfin » verworpen en de zaak uitgesteld in afwachting van de beslissing van het Hof van Cassatie in twee soortgelijke zaken. Tegen het vonnis werd door de nv « Cadfin » hoger beroep ingesteld en het Hof van Beroep te Brussel stelt dienaangaande de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen en de grieven van de appellante voor het verwijzende rechtscollege

A.1. Het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna : het FAVV) en de Ministerraad voeren aan dat de prejudiciële vragen geen antwoord behoeven, omdat het verwijzende rechtscollege de gestelde prejudiciële vragen niet voldoende precies heeft geformuleerd, doordat niet is bepaald welke de categorieën van personen zijn die met elkaar dienen te worden vergeleken.

A.2. In haar memorie en memorie van antwoord merkt de nv « Cadfin », appellante voor het verwijzende rechtscollege, op dat zij, als operator in de zin van de wet van 9 december 2004, kan worden vergeleken met de ondernemingen in de zin van de wet van 2 augustus 2002 « betreffende de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties » (hierna : de wet van 2 augustus 2002).

De wet van 2 augustus 2002 bepaalt het regime dat wordt gevolgd bij niet-tijdige betalingen in het kader van handelstransacties, waarbij onder handelstransactie moet worden verstaan « een transactie tussen ondernemingen of tussen ondernemingen en overheidsinstanties die leidt tot het leveren van goederen, het verrichten van diensten of het ontwerp en de uitvoering van openbare werken en bouw- en civieltechnische werken tegen vergoeding » (artikel 2 van de wet van 2 augustus 2002). Tussen de appellante voor het verwijzende rechtscollege, als operator, en het FAVV, als controle-eenheid, bestaat een soortgelijke relatie, waarbij het FAVV optreedt als een dienstverlenend agentschap en het zijn controlefunctie uitoefent ter bescherming van de volksgezondheid. Voor het verlenen van die dienst dienen de operatoren, zoals de appellante, heffingen en retributies te betalen. Volgens de appellante is de socio-economische realiteit van beide wetgevingen dezelfde : in beide gevallen worden er diensten geleverd die moeten worden vergoed.

In haar memorie van antwoord merkt de appellante nog op dat de te vergelijken categorieën van personen duidelijk blijken uit het verwijzingsarrest. De vergelijking moet worden gemaakt tussen enerzijds, operatoren, zoals de appellante, in hun relatie ten aanzien van het FAVV als dienstverlenend agentschap, en, anderzijds, ondernemingen in hun relatie ten aanzien van andere dienstverlenende ondernemingen bij het voeren van handelstransacties. Er is in geen geval een beperking van het tegensprekelijke karakter van de debatten, aangezien zowel het FAVV als de Ministerraad een standpunt hebben ingenomen omtrent de gestelde prejudiciële vragen. Bovendien kan het Hof, indien het dit nodig acht, de gestelde prejudiciële vragen preciseren, rekening houdend met de formulering ervan, de motivering van het verwijzende rechtscollege en de feiten die aan de oorsprong van het bodemgeschil liggen.

Daarenboven merkt de appellante op dat, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, een vergelijking met een strafrechtelijke sanctieregeling niet nodig is. De strafrechtelijke aard van de in het geding zijnde bepalingen wordt enkel aangehaald ter verantwoording van de vraag naar de toetsing aan artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.3. In zijn memorie van antwoord merkt het FAVV op dat de vergelijking met de privaatrechtelijke regeling manifest onjuist is. Het FAVV moet worden beschouwd als een administratieve overheid en het bepalen van de verschuldigde retributie is een eenzijdige administratieve rechtshandeling waarvoor er geen akkoord vereist is van de operator. Een vergelijking met het privaatrechtelijk contractueel stelsel is derhalve niet correct.

Wat de vergelijking met het strafrechtelijk regime betreft, herhaalt het FAVV dat de administratieve sanctie van artikel 11 van de wet van 9 december 2004 geen straf is, zodat een vergelijking niet mogelijk is.

A.4. De Ministerraad meent in zijn memorie van antwoord dat een vergelijking met de wet van 2 augustus 2002 niet mogelijk is. Het zijn totaal verschillende situaties die geen identieke behandeling vereisen. Vooreerst verschilt de aard van de diensten en taken van operatoren die aan artikel 11 van de wet van 9 december 2004 zijn onderworpen aanzienlijk van die van ondernemingen die aan de wet van 2 augustus 2002 zijn onderworpen. De operatoren vervullen essentiële taken van openbare dienst of van algemeen belang, met name op het gebied van de voedselveiligheid en de volksgezondheid, terwijl ondernemingen in een particuliere commerciële context actief zijn, goederen leveren, diensten verrichten of werkzaamheden uitvoeren zonder rechtstreeks betrokken te zijn bij taken van openbare dienst of van algemeen belang. Vervolgens moet worden opgemerkt dat het in het geding zijnde artikel 11 verschillende doelstellingen nastreeft. Het FAVV heeft tot doel de voedselveiligheid en de kwaliteit van de producten te waarborgen, waarbij aan het FAVV controle-, onderzoeks- en inspectie-activiteiten worden toegekend die van bijzonder belang zijn voor de bescherming van de consument en van het algemeen belang. Het sanctiemechanisme beoogt de financiering van die taken te waarborgen. De wet van 2 augustus 2002 daarentegen beoogt de financiële en commerciële belangen van particuliere ondernemingen te beschermen, zonder een doelstelling van bescherming van algemeen belang na te streven. Tot slot moet, volgens het FAVV, ook rekening worden gehouden met de specifieke wijze waarop het FAVV wordt gefinancierd. Het FAVV is voor de financiering van zijn activiteiten afhankelijk van de bijdragen en retributies die de operatoren moeten betalen. Een betalingsachterstand zal een rechtstreekse impact hebben op het vermogen van het FAVV om zijn opdrachten van openbare dienst of algemeen belang uit te voeren. De financiële gevolgen voor de ondernemingen hebben niet dezelfde impact op de taken van openbare dienst of het algemeen belang.

A.5. De appellante voor het verwijzende rechtscollege meent ook dat rekening moet worden gehouden met het Unierecht dat de financiering van de officiële controles en andere officiële activiteiten regelt. Voornamelijk de artikelen 78 tot en met 85 van de verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 « betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles) » (hierna : de verordening (EU) 2017/625) zijn *in casu* van belang. Voorheen waren het de artikelen 26 tot en met 29 van de verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn » die van toepassing waren en initieel diende rekening te worden gehouden met de richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 « inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee ».

Uit dat Unierecht blijkt dat retributies de vrije markt raken en dat zij potentieel een marktversturende werking kunnen hebben en dus vallen onder de bescherming van het primaire Unierecht. Volgens de appellante is het innings- en sanctiemechanisme onverenigbaar met het Unierecht, daar het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel zijn geschonden.

A.6. Het FAVV is, in zijn memorie van antwoord, van oordeel dat de verordening (EU) 2017/625 niet van toepassing is op het onderhavige bodemgeschil, omdat de wet van 4 februari 2000 « houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen » niet werd aangenomen in uitvoering van het Unierecht, en zeker niet in uitvoering van de verordening (EU) 2017/625. De controletaken die het FAVV uitvoert, werden hem niet gedelegeerd overeenkomstig de voormelde verordening.

A.7. De Ministerraad voert in zijn memorie van antwoord aan dat het op het Unierecht gebaseerde argument van de appellante voor het verwijzende rechtscollege buiten het kader van de prejudiciële vragen valt, omdat de prejudiciële vragen betrekking hebben op de naleving van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, wat de eerste prejudiciële vraag betreft, en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend

Protocol), wat de tweede prejudiciële vraag betreft. Bovendien zijn de artikelen 78 tot en met 85 van de verordening (EU) 2017/625 geen bepalingen die onder de controlebevoegdheid van het Hof vallen.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.8. De appellante voor het verwijzende rechtscollege meent dat de sancties van het in het geding zijnde artikel 11, § 1, van de wet van 9 december 2004 strafsancities zijn, zodat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van mens van toepassing is. Er moeten verschillende waarborgen worden geboden, namelijk het recht op een eerlijk voorafgaand proces met een vermoeden van onschuld en een volledige toetsingsbevoegdheid van de rechtbank inzake de hoogte en de gepastheid van de sancties. De sancties die rechtstreeks uit de wet van 9 december 2004 voortvloeien, worden automatisch toegepast indien de feitelijke en formele voorwaarden vervuld zijn. Zo is er een vermeerdering van 10 % na het verstrijken van een bepaalde termijn, een verdubbeling van de heffingen en retributies na vijftien dagen, wettelijke interesten op de vermeerdering en verdubbeling na de ingebrekestelling en een opschorting van de erkenning, dan wel vergunning, in geval van niet-betaling na een bepaalde termijn.

De rechterlijke controle is evenwel beperkt tot het nagaan of de formele voorwaarden werden vervuld, met verregaande uitsluiting van een onderzoek naar de concrete feitelijke omstandigheden en zonder dat in moduleringsmogelijkheden is voorzien. Met verwijzing naar het arrest nr. 47/2020 van 26 maart 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.047) meent de appellante dat een gebrek aan modulering niet zonder meer kan worden opgevangen met rechterlijke maatregelen. Het is aan de wetgever om alle aspecten van de sancties eenduidig te regelen.

De appellante voor het verwijzende rechtscollege merkt tevens op dat in de privaatrechtelijke verhoudingen voor de rechter ten gronde in een uitgebreide toetsingsmogelijkheid is voorzien, op basis van algemene en specifieke contractuele normen tot matiging of ongeldigverklaring. Dit staat in fel contrast met de beperkte rechterlijke controle die is vastgelegd in de in het geding zijnde wet van 9 december 2004. Voor zover zou kunnen worden aangenomen dat de sancties verbonden aan de niet-tijdige betaling niet strafrechtelijk van aard zijn, beogen zij noodzakelijkerwijs enkel een niet-tijdige betaling op te vangen. Aangezien de hoofdsommen retributief zijn, staan zij tegenover een geleverde dienst. De gebeurlijke niet-tijdige betaling is dus per hypothese de niet-tijdige betaling van een dienstverlening. De wet van 2 augustus 2002 laat de rechter toe om een rechtvaardigingstoets uit te voeren wanneer een verhoging van de som is bedongen of wordt opgelegd, terwijl dat niet kan bij de wet van 9 december 2004. Hiervoor bestaat geen redelijke verantwoording.

A.9. Het FAVV toont aan dat de strenge sancties uit artikel 11, § 1, van de wet van 9 december 2004 het resultaat zijn van in het verleden vastgestelde misbruiken en fraudegevallen. Doordat de financiering van het FAVV grotendeels afhangt van de verplichte retributies, is het noodzakelijk dat die retributies effectief worden betaald. De redelijke verantwoording voor het opleggen van de administratieve sancties bestaat uit de noodzaak tot vrijwaring van de goede werking en de continuïteit van het stelsel ter bescherming van de volksgezondheid. Bij misbruik en fraude komt de werking van het FAVV in het gedrang. Met verwijzing naar het arrest van het Hof nr. 17/2000 van 9 februari 2000 (ECLI:BE:GHCC:2000:ARR.017) merkt het FAVV op dat de doelstelling van de administratieve sancties uit artikel 11, met name het voorkomen van fraude en misbruik om een zo goed mogelijke werking van het FAVV te garanderen, voldoende zwaarwichtig is om een afwijking van het gemeen recht te verantwoorden. Bovendien kan de vermeerdering van de bijdragen niet als onevenredig worden beschouwd, indien de in gebreke blijvende retributieplichtige vooraf wordt ervan verwittigd dat hij over een bepaalde termijn beschikt om zijn situatie te regulariseren.

Daarenboven merkt het FAVV op dat de administratieve sanctie uit artikel 11 van de wet van 9 december 2004 geen straf is in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Om te oordelen of een maatregel als een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 1, kan worden beschouwd, moet aan een van de volgende voorwaarden worden voldaan, te weten een internrechtelijke kwalificatie als zijnde een straf, een algemene draagwijdte en een preventief en repressief doel van de bestraffing en/of een bestraffend of ontradend karakter van de sanctie, hetgeen te dezen niet het geval is.

Tevens moet worden vastgesteld dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet van toepassing is op procedures voor organen van actief bestuur, en indien een administratieve beroepsprocedure wordt ingericht, vereist artikel 6 enkel dat tegen de uitspraak van een administratief beroepsgaan een beroep moet openstaan bij een rechterlijke instantie die wel voldoet aan de vereisten van artikel 6. Ten aanzien van het bodemgeschil merkt het FAVV op dat tegen de administratieve rechtshandeling van het in geding zijnde artikel 11

een administratieve beroepsprocedure kan worden opgestart bij de gedelegeerd bestuurder van het FAVV. In dat geval wordt de inningsprocedure geschorst. Tegen de beslissing van de gedelegeerd bestuurder kan vervolgens een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State worden ingesteld of een exceptie van onwettigheid worden opgeworpen voor elke rechter. Zowel de Raad van State als de gewone hoven en rechtbanken oefenen op de administratieve rechtshandelingen een controle in rechte en in feite uit.

Daar artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet van toepassing is op de procedures voor de organen van actief bestuur, moet, volgens het FAVV, de eerste prejudiciële vraag ontkennend worden beantwoord.

A.10.1. Indien het Hof zou oordelen dat er toch categorieën van personen met elkaar kunnen worden vergeleken, werpt de Ministerraad op dat de te vergelijken categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn. Het verwijzende rechtscollege maakt verschillende vergelijkingen, maar die zijn tegenstrijdig, aangezien het in het geding zijnde artikel 11 wordt vergeleken met een privaatrechtelijke contractuele regeling, enerzijds, en met een strafrechtelijke sanctieregeling, anderzijds.

Wat de vergelijking met het private contractuele regime betreft, merkt de Ministerraad op dat de relatie tussen een operator, zoals de nv « Cadfin », en het FAVV niet contractueel van aard is. Het FAVV is een administratieve overheid en de financiering van zijn activiteiten wordt door de wet geregeld. De relatie tussen het FAVV en de operatoren is niet gebaseerd op een wilsovereenstemming tussen partijen, zodat de vergoedingen die de operatoren aan het FAVV verschuldigd zijn geen contractuele verplichtingen zijn, maar wettelijke verplichtingen.

Wat de vergelijking met het strafrechtelijke regime betreft, stelt de Ministerraad vast dat het verwijzende rechtscollege zich baseert op drie veronderstellingen, namelijk dat de vermeederings bepaald in artikel 11 van de wet van 9 december 2004 een strafrechtelijk karakter zouden hebben in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat de strafrechtelijke aard noodzakelijkerwijs de toepassing van alle waarborgen van artikel 6, lid 1, zou inhouden en dat die waarborgen de bevoegdheid van de rechter zou omvatten om de straffen te moduleren. De Ministerraad meent evenwel dat de administratieve sanctie geen strafrechtelijk karakter heeft. Indien het Hof toch zou oordelen dat de administratieve sanctie een strafrechtelijk karakter heeft, voert de Ministerraad voorts aan dat dit niet automatisch tot gevolg heeft dat alle waarborgen van artikel 6, lid 1, moeten worden toegepast. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens maakt een onderscheid tussen de sancties naargelang zij al dan niet tot de harde kern van het strafrecht behoren, in het bijzonder op basis van de aard van de straf. De aard van de sancties is doorslaggevend om te bepalen hoe strikt de waarborgen van artikel 6 moeten worden toegepast.

Concluderend kan, volgens de Ministerraad, worden gesteld dat de operatoren die op grond van artikel 11 van de wet van 9 december 2004 een vermeederings moeten betalen, zich niet in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van personen aan wie een privaatrechtelijke sanctie is opgelegd, enerzijds, of met die van de personen aan wie een sanctie is opgelegd die tot de harde kern van het strafrecht behoort, anderzijds.

A.10.2. Als het Hof toch zou oordelen dat de te vergelijken categorieën van personen vergelijkbaar zijn, merkt de Ministerraad op dat artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet het recht omvat om het bedrag van de vermeederings te wijzigen. De toetsing met volle rechtsmacht maakt het mogelijk om na te gaan of de sanctie feitelijk en juridisch gerechtvaardigd is en of de sanctie in overeenstemming is met alle wettelijke bepalingen en rechtsbeginselen. Het recht op een eerlijk proces is alleen dan effectief als de opmerkingen van de betrokken partijen daadwerkelijk worden gehoord en naar behoren worden onderzocht door de rechtbank waarvoor de zaak wordt gebracht. Het is echter niet de rol van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens om de toegang te garanderen tot een rechter die zijn eigen beoordeling in de plaats kan stellen van die van de administratieve overheid. Rekening houdend met de rechtspraak van het Hof vereist de volledige rechterlijke toetsing dat de rechtbank de discretionaire bevoegdheid van de overheid kan toetsen en dat niets aan haar ontsnapt tijdens die toetsing. Omgekeerd heeft de rechtbank geen ruimere bevoegdheid dan de administratieve overheid. Volledige rechterlijke toetsing geeft de rechter geen enkele bevoegdheid om de sanctie aan te passen wanneer de administratieve overheid zelf geen speelruimte heeft met betrekking tot het bedrag van de sanctie. De rechter kan geen prerogatief uitoefenen dat aan de administratie ontsnapt.

Die beperking van de rechterlijke macht is, volgens de Ministerraad, gebaseerd op het feit dat het alleen aan de wetgever toekomt om de grenzen vast te stellen waarbinnen de discretionaire bevoegdheid van de administratie, en dus ook die van de rechtbank, moet worden uitgeoefend.

Concluderend kan, volgens de Ministerraad, worden gesteld dat de waarborgen van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vereisen dat de rechter die moet kennisnemen van een beroep tegen een administratieve sanctie een toetsing met volle rechtsmacht uitoefent. De toetsing met volle rechtsmacht vereist dat de rechter niet over minder bevoegdheden beschikt dan de administratieve overheid en dat hij binnen dezelfde grenzen als de administratieve overheid kan toetsen of de voor hem bindende wettelijke bepalingen en algemene beginselen in acht zijn genomen. Het komt uitsluitend aan de wetgever toe de grenzen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van het gezag moet worden uitgeoefend. Het Hof kan een dergelijke sanctieregeling enkel afkeuren wanneer de regeling kennelijk onevenredig is en inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van de eigendom.

Ten aanzien van het bodemgeschil oefent de rechtbank, volgens de Ministerraad, de volledige rechterlijke controle uit. De rechter controleert of alle stappen van artikel 11 van de wet van 9 december 2004 correct zijn gevolgd en of de termijnen zijn nageleefd. De beoordelingsmarge van de rechter is niet minder ruim dan die van het FAVV en laat hem niet toe om de vermeerdering aan te passen. Artikel 11 verleent ook het FAVV niet de bevoegdheid om de vermeerdering aan te passen, behalve in het geval van het uitstel of de spreading waarin artikel 11, § 2bis, voorziet, een geval waarin de rechter dan ook over een grotere bevoegdheid beschikt.

A.11.1. In haar memorie van antwoord herhaalt de appellante voor het verwijzende rechtscollege dat de administratieve sanctie in artikel 11 van de wet van 9 december 2004 strafrechtelijk van aard is. De toepassing van de artikelen 11 en 12 heeft tot gevolg dat een operator bij een betalingsachterstand van twee en een halve maand wordt geconfronteerd met een schuld van 220 % van het oorspronkelijke bedrag, plus wettelijke interesten, en de stopzetting van zijn activiteiten.

A.11.2. De appellante verwijst naar de arresten van het Hof nrs. 105/2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.105), 137/2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.137) en 61/2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.061), waarbij het Hof zich heeft uitgesproken over de waarborgen van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, wanneer een overheid de handhaving van rechtsnormen nastreeft. Op grond van de voormelde rechtspraak moet worden vastgesteld dat zowel het preventieve als het repressieve doel van de sanctie volstaan om, met het oog op de toepassing van de waarborgen van artikel 6, lid 1, de strafrechtelijke aard van de administratieve geldboete vast te stellen. Gelet op de omvang van de sanctie kan het bestraffende karakter bezwaarlijk worden betwist en moet de rechter die kunnen moduleren.

A.12. Het FAVV herhaalt in zijn memorie van antwoord dat de administratieve sanctie geen strafrechtelijk karakter heeft. Voorts wordt de continuïteit van de diensten van het FAVV aangetast indien alle gebruikers de verschuldigde bedragen met vertraging zouden betalen. Het respecteren van de betalingstermijnen is cruciaal opdat het FAVV op ieder moment over voldoende financiële middelen zou beschikken.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.13. De appellante voor het verwijzende rechtscollege meent dat de administratieve sancties voor de niet-tijdige betaling van de retributies onredelijk zwaar zijn en derhalve een inbreuk op het eigendomsrecht vormen. Een dermate zware sanctie bestaat niet ten aanzien van ondernemingen die onderworpen zijn aan de wet van 2 augustus 2002. Dat onderscheid is willekeurig, aangezien ook de ondernemingen volledig afhankelijk zijn van een tijdige betaling van de aan hen verschuldigde openstaande bedragen. Bovendien kan niet worden aanvaard dat de controleactiviteiten van het FAVV in gevaar zijn gekomen, aangezien het in het geding zijnde sanctiemechanisme *in casu* enkel werd toegepast op de verhogingen ten gevolge van niet-tijdige betalingen. De essentiële retributies die op tijd dienden te worden betaald opdat het FAVV zijn controlediensten zou kunnen blijven uitvoeren, werden al voldaan. Het feit dat die bijkomende vermeerderingen niet essentieel zijn voor de werking van het FAVV wordt tevens geïllustreerd door het feit dat het FAVV de inning van de betwiste bedragen met verschillende jaren heeft uitgesteld. *In casu* kan de tijdige betaling van de retributies worden verkregen zonder de toepassing van astronomisch hoge bedragen en verdubbelingen, met name door de toepassing van rentetarieven die gelijkaardig zijn aan die van de wet van 2 augustus 2002.

Wat de mogelijke schending van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol betreft, voert de appellante voor het verwijzende rechtscollege aan dat de sancties niet in redelijke verhouding staan met de ernst van de inbreuk zoals het wettigheidsbeginsel voorschrijft. Een redelijke verhouding met de ernst van de inbreuk is de toepassing van de wettelijke interestvoet. Zowel het Hof als de afdeling wetgeving van de Raad van State hebben reeds geoordeeld dat de sanctie niet buiten verhouding mag staan tot de schade. Het feit dat het FAVV een

administratieve overheid is en de financiering van het FAVV gebeurt middels retributies kan de afwezigheid van een redelijke verhouding tussen de aangewende middelen en het beoogde doel niet verantwoorden.

A.14. Het FAVV voert aan dat, volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, wanneer een rechtsonderhorige verplicht wordt tot het betalen van een geldsom, die rechtsonderhorige het vrije beschikkingsrecht met betrekking tot een deel van het eigen vermogen verliest. Hierdoor vormen de administratieve sancties uit artikel 11 van de wet van 9 december 2004 een inmenging in het eigendomsrecht. Die inmenging kan worden verantwoord wanneer aan drie voorwaarden wordt voldaan, te weten de inperking moet een wettelijke grondslag hebben, de inperking moet passen in een doelstelling van algemeen belang en de inperking mag niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is, waardoor zij proportioneel moet zijn en dus geen excessieve last mag veroorzaken.

Volgens het FAVV is aan die voorwaarden voldaan, waardoor de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

A.15. De Ministerraad werpt op dat er geen schending is van het eigendomsrecht. *In casu* is er sprake van een rechtmatige inmenging omdat de beperking berust op een rechtsnorm, namelijk de wet van 9 december 2004. Ten tweede heeft de beperking een legitieme doelstelling van algemeen belang, namelijk de vrijwaring van de goede werking en continuïteit van het stelsel dat ter bescherming van de volksgezondheid is opgezet. Bovendien is de bestrijding van fraude een legitiem doel. Ten slotte kan de beperking van het eigendomsrecht als evenredig worden beschouwd. Zo worden onder meer de retributies maandelijks aangerekend zodat de totale bedragen niet onbeperkt worden gecumuleerd tot hoge sommen. Artikel 11, § 2, van de wet van 9 december 2004 geeft de schuldenaar de mogelijkheid om de aangerekende retributie te betwisten; in dat geval wordt de verdere inningsprocedure geschorst. Artikel 11, § 2bis, van de voormelde wet voegt een mogelijkheid tot mildering toe, in die mate dat een schuldenaar die door overmacht betalingsproblemen heeft, een afbetalingsplan kan verkrijgen waarbij wordt afgezien van de vermeerdering van 10 % en van de verwijlinteressen.

Daardoor blijven de sancties, volgens de Ministerraad, binnen de perken van het redelijke.

A.16. Het FAVV betwist in zijn memorie van antwoord dat er minder ingrijpende alternatieve oplossingen zijn, zoals de door de appellante opgeworpen wettelijke interestvoet. De doelstelling van artikel 11 van de wet van 9 december 2004, met name het voorkomen van fraude en misbruik om de goede werking van het FAVV te garanderen, is voldoende zwaarwichtig om een afwijking van het gemeen recht en de wettelijke interestvoet te verantwoorden.

A.17.1. De Ministerraad voert in zijn memorie van antwoord aan dat de verwijzing van de appellante voor het verwijzende rechtscollege naar de memorie van toelichting van de wet van 9 december 2004 aantoont dat de verhoging noodzakelijk is. Tevens is de verwijzing van de appellante naar een aantal arresten van het Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet relevant, aangezien de omstandigheden van die arresten niet vergelijkbaar zijn met het bodemgeschil.

A.17.2. Wat betreft het strafrechtelijke karakter van artikel 12 van de wet van 9 december 2004 en de toetsing dienvolgens aan artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, merkt de Ministerraad op dat in beide prejudiciële vragen artikel 12 niet wordt getoetst aan artikel 6, zodat die uiteenzetting niet relevant is.

- B -

B.1. Het verwijzende rechtscollege wenst met zijn eerste prejudiciële vraag van het Hof te vernemen of de afwezigheid van een wettelijke grondslag voor het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna : het FAVV) en de gewone hoven en rechtbanken om de sancties van artikel 11, § 1, van de wet van 9 december 2004 « betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen » (hierna :

de wet van 9 december 2004) (zowel in de versie vóór als na de wijziging bij de wet van 6 mei 2009 « houdende diverse bepalingen » (hierna : de wet van 6 mei 2009)) te moduleren, strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege van het Hof te vernemen of artikel 11 van de wet van 9 december 2004 (zowel in de versie vóór als na de wijziging bij de wet van 6 mei 2009), al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 12 en 14 van de wet van 9 december 2004, strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol), doordat « onredelijk zware administratieve sancties » worden opgelegd, « in geval van de niet(-tijdige) betaling van de retributies en heffingen die verschuldigd zijn » aan het FAVV.

Beide vragen handelen over de redelijkheid van het sanctiemechanisme, waarbij de eerste prejudiciële vraag betrekking heeft op de afwezigheid van moduleringsmogelijkheden voor het FAVV en de gewone hoven en rechtbanken en de tweede prejudiciële vraag betrekking heeft op de zwaarte van de administratieve sancties.

Gelet op hun samenhang onderzoekt het Hof de prejudiciële vragen samen.

B.2.1. Het FAVV is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die werd opgericht bij de wet van 4 februari 2000 « houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen » (hierna : de wet van 4 februari 2000). Het staat in voor de controles, de keuringen en de expertises ter vrijwaring van de volksgezondheid.

De wetgever heeft in verschillende financieringsmechanismen voorzien voor het FAVV (artikel 3 van de wet van 9 december 2004), waaronder de financiering door middel van retributies en heffingen opgelegd aan de operator, zijnde « de natuurlijke persoon, niet-werknemer, de onderneming in de zin van artikel 4 van de wet van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse

bepalingen, of de vereniging, zowel publiek- als privaatrechtelijk, die al dan niet met winst oogmerk actief is, in enig stadium van de productie, verwerking en distributie van een product » (artikel 2, 7°, van de wet van 9 december 2004).

Het bodemgeschil heeft betrekking op het sanctiemechanisme in het kader van de inningsprocedure van de retributies.

B.2.2. De keuze van de wetgever voor een dergelijke financieringswijze maakt de werking van het FAVV afhankelijk van het tijdig betalen van de verplichte retributies en heffingen. Daarom heeft de wetgever in de artikelen 11 tot en met 14 van de wet van 9 december 2004 voorzien in een automatische vermeerdering in geval van niet-betaling van de heffingen en retributies en in opeenvolgende sancties, zoals de opschorting van de erkenningen, de vergunningen, de uitvoering van keuringen en analyses, en de afgifte van certificaten.

B.3.1. Hoofdstuk III (« Administratieve procedures en sancties ») van de wet van 9 december 2004 omvat de in het geding zijnde artikelen 11, 12 en 14.

B.3.2. Tot vóór de wijziging bij de wet van 6 mei 2009 bepaalde artikel 11 van de wet van 9 december 2004 :

« § 1. Het bedrag van de heffingen en retributies dat bij het verstrijken van de betalingstermijn onbetaald blijft, brengt van rechtswege en zonder ingebrekestelling een verwijlinterest mee, aangerekend tegen de wettelijke interestvoet, niettegenstaande de indiening van een bezwaarschrift bedoeld in § 2.

Bovendien wordt het bedrag automatisch vermeerderd met 10 %.

Het bedrag dat vijftien kalenderdagen na de verzending van een eerste ingebrekestelling onbetaald blijft, wordt automatisch vermeerderd met 50 %.

De verzending van een tweede ingebrekestelling brengt automatisch de verdubbeling van het oorspronkelijke onbetaalde bedrag met zich mee.

De Koning bepaalt de termijnen en nadere regels inzake de betekening van de ingebrekestellingen.

In deze ingebrekestellingen wordt de tekst van deze paragraaf opgenomen.

§ 2. Voor het verstrijken van de betalingstermijn bedoeld in § 1, eerste lid, kan de operator met een ter post aangetekende brief bij de gedelegeerd bestuurder van het Agentschap een gemotiveerd bezwaarschrift indienen waaraan de bewijsstukken zijn toegevoegd.

Dit bezwaarschrift schort de verzendingstermijn van de ingebrekestellingen op.

Binnen de dertig dagen volgend op de ontvangst van dit bezwaarschrift betekent de gedelegeerd bestuurder of zijn gedelegeerde zijn gemotiveerde beslissing aan de operator met, in voorkomend geval, een nieuwe uitnodiging tot betaling van het verschuldigde bedrag en in geval het bezwaarschrift ongegrond werd verklaard, verhoogd overeenkomstig de bepalingen van § 1, eerste en tweede lid.

§ 3. Wanneer de controles onmogelijk of bemoeilijkt zijn of wanneer de vereiste documenten of gegevens ontbreken of onjuist zijn, wordt het bedrag van de heffingen ambtshalve vastgesteld op grond van de verzamelde indiciën ».

Ingevolge de wijziging ervan bij de wet van 6 mei 2009 en vóór de latere wijzigingen ervan, bepaalde artikel 11 van de wet van 9 december 2004 :

« § 1. Het bedrag van de heffingen en retributies dat bij het verstrijken van de betaaltermijn niet is betaald wordt automatisch en van rechtswege vermeerderd met 10 %.

Er wordt bij een ter post aangetekende brief een aanmaning verzonden waarin een uiterste betaaldatum wordt vastgesteld.

Het bedrag van de heffingen en de retributies en dat van de vermeerdering worden automatisch en van rechtswege verdubbeld als zij nog niet zijn betaald op de uiterste betaaldatum.

Als de betaling dan nog geheel of gedeeltelijk uitblijft wordt een ingebrekestelling verzonden die de aanrekening met zich meebrengt van de verwijlinteressen tegen de wettelijke interestvoet op de aldus vermeerderde bedragen.

De ingebrekestelling bevat de tekst van deze paragraaf.

De Koning stelt de termijnen en de wijze van kennisgeving van de aanmaning en de ingebrekestelling vast.

§ 2. De operator kan voor het verstrijken van de in paragraaf 1, eerste lid, bedoelde termijn bij een ter post aangetekende brief een met redenen omkleed beroep met toevoeging van de bewijsstukken indienen bij de gedelegeerd bestuurder van het Agentschap.

Dat beroep schorst de termijn voor het verzenden van de aanmaning en de ingebrekestelling.

Binnen dertig dagen na ontvangst van het beroep betekent de gedelegeerd bestuurder aan de operator zijn beslissing samen met, eventueel, een nieuw verzoek om betaling van het

verschuldigde bedrag dat, indien het beroep ongegrond werd verklaard, wordt vermeerderd conform hetgeen bepaald is in paragraaf 1, eerste lid.

§ 2bis. Vóór de in paragraaf 1, eerste lid, bedoelde vervaldatum kan de operator die tijdelijk in de onmogelijkheid verkeert om de heffingen en retributies binnen de termijn te betalen, bij ter post aangetekende brief bij de gedelegeerd bestuurder een met redenen omklede aanvraag om afbetalingstermijnen indienen met toevoeging van bewijsstukken.

Die aanvraag schorst de toepassing van de in paragraaf 1, eerste en tweede lid, bedoelde maatregelen.

De gedelegeerd bestuurder kan, rekening houdende met de situatie van de operator, de betaling van het verschuldigde bedrag uitstellen met of spreiden over ten hoogste twee jaar.

Er kan geen afbetalingsplan worden toegestaan zolang nog een vorig afbetalingsplan loopt.

De beslissing van de gedelegeerd bestuurder wordt aan de operator betekend.

De beslissing tot weigering van de toekenning van afbetalingstermijnen brengt automatisch de toepassing met zich mee van de in paragraaf 1, eerste en tweede lid bedoelde maatregelen.

Niet-naleving van het afbetalingsplan leidt van rechtswege tot verval van de termijnbepaling en tot onmiddellijke toepassing van de in paragraaf 1, eerste en tweede lid, bedoelde maatregelen ».

B.3.3. Ingevolge de wijziging ervan bij de wet van 6 mei 2009 en vóór de latere wijzigingen ervan, bepaalde artikel 12 van de wet van 9 december 2004 :

« § 1. Ingeval de operator, na de ingebrekestelling, de heffingen of retributies bedoeld in de artikelen 4 en 5 of ontvangsten van laboratoria, evenals de vermeerderingen en verwijlntresten bedoeld in artikel 11, niet betaalt, wordt elke erkenning, vergunning, toegekend aan deze operator door de minister of door het Agentschap, evenals, in voorkomend geval, de uitvoering van de keuring, de verwezenlijking van de analyses en de aflevering van certificaten opgeschort vanaf de vijftiende kalenderdag volgend op deze van de betekening van de ingebrekestelling.

De voornoemde maatregelen nemen een einde op de eerste werkdag volgend op die waarop de verschuldigde sommen, inbegrepen de vermeerderingen en de verwijlntresten, effectief op de rekening van het Agentschap werden gecrediteerd.

In de ingebrekestelling wordt de tekst van deze paragraaf opgenomen.

§ 2. Wanneer wordt vastgesteld dat de operator zich verzet tegen de in artikel 15 bedoelde onderzoeken of deze bemoeilijkt, of onjuiste of onvolledige inlichtingen, documenten of aangiftes verstrekt, of deze niet verstrekt, worden, in voorkomend geval, de erkenning of toelating, toegekend aan de operator door de minister of door het Agentschap, evenals, de uitvoering van de keuring, de verwezenlijking van de analyses en de aflevering van de certificaten opgeschort.

Deze schorsing wordt betekend aan de operator en heeft onmiddellijk uitwerking.

De voornoemde maatregelen nemen een einde wanneer vastgesteld is dat de operator zich schikt naar de vereisten van de controle ».

B.3.4. Artikel 14 van de wet van 9 december 2004 bepaalt :

« In geval van niet-betaling van de in artikelen 4, 5, 11 en 12 bedoelde bedragen, vordert het Agentschap deze voor de bevoegde rechtbanken ».

B.4. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 9 december 2004 wordt opgemerkt :

« Het ontwerp steunt hoofdzakelijk op het ten laste nemen van de globale kosten van de controles door de operatoren.

[...]

In overeenstemming met de principes omtrent de financiële dekking van de kosten van de controles door de sectoren en het verantwoordelijk stellen van de operatoren, voorziet dit wetsontwerp eveneens een geheel aan bepalingen met betrekking tot de niet-betaling en het afdwingen ervan. Sommige specifieke gedragingen worden als inbreuken aanzien » (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-1228/001, pp. 4-5).

Specifiek wat de artikelen 11, 12 en 14 van de wet van 9 december 2004 betreft, wordt in de memorie van toelichting vermeld :

« Art. 11

[...]

De oorspronkelijke bepaling die voorzag in de ambtshalve vaststelling van retributies en de verdubbeling van de te betalen bedragen in geval van vaststelling van een overtreding werd weggelaten om rekening te houden met het advies van de Raad van State.

Art. 12

Deze bepaling voorziet van ambtswege in de opheffing van de tussenkomsten van het Agentschap wanneer de operator de retributies of de heffingen voortdurend weigert te betalen en wanneer bewezen is dat hij verhinderd heeft dat de basis van de bedragen die hij verschuldigd is, vastgesteld werd.

Deze maatregel, die zeker afwijkt van de sancties van het gemeen recht, vindt in dit geval zijn rechtvaardiging in de noodzaak om enerzijds de goede werking en de continuïteit van het

ingevoerde systeem te bewaren met het oog op de bescherming van de voedselveiligheid, en anderzijds de gelijke behandeling tussen de operatoren te garanderen.

Deze maatregel is evenredig in de mate dat de operator er vooraf van in kennis gesteld wordt en hij bovendien beschikt over een beroepsmogelijkheid bij het bestuur.

Anderzijds wordt de maatregel onmiddellijk opgeheven vanaf het moment dat de operator zich in regel heeft gesteld » (*ibid.*, pp. 8-9).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

B.5. Het FAVV en de Ministerraad voeren aan dat de prejudiciële vragen geen antwoord behoeven, omdat het verwijzende rechtscollege de gestelde prejudiciële vragen niet voldoende precies heeft geformuleerd, door na te laten te bepalen welke categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken.

B.6. Wanneer het Hof wordt gevraagd of een wetsbepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met een verdragsrechtelijke bepaling waarin een grondrecht wordt gewaarborgd, moet de categorie van personen van wie dat grondrecht zou zijn geschonden, worden vergeleken met de categorie van personen voor wie dat grondrecht is gewaarborgd.

B.7. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.8.1. De prejudiciële vragen vermelden artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

B.8.2. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. [...] ».

B.8.3. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.9.1. De appellante voor het verwijzende rechtscollège voert aan dat rekening moet worden gehouden met de Unierechtelijke basis die de financiering van officiële controles en andere officiële activiteiten regelt, in het bijzonder de artikelen 78 tot en met 85 van de verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 « betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles) » (hierna : de verordening (EU) 2017/625). Voordien waren de artikelen 26 tot en met 29 van de verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn » relevant en initieel diende rekening te worden gehouden met de richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 « inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee ».

B.9.2. De partijen voor het Hof mogen de draagwijdte van de prejudiciële vragen niet wijzigen of uitbreiden. Het Hof kan evenwel rekening houden met het toepasselijke recht van de Europese Unie indien dat een weerslag zou hebben op het onderzoek van de prejudiciële vragen.

B.10.1. Zowel het FAVV als de Ministerraad betwisten dat de in het geding zijnde regeling sancties van strafrechtelijke aard omvat.

B.10.2. Een maatregel is een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve karakter van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een straffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 105-107; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, ECLI:CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 53; grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, §§ 30-31).

B.10.3. De in het geding zijnde regeling voorziet bij niet-tijdige betaling in een automatische verhoging met 10 % van het verschuldigde bedrag. Indien na ingebrekestelling of aanmaning nog steeds niet wordt betaald, verdubbelt het verschuldigde bedrag (artikel 11) en « wordt elke erkenning, vergunning, toegekend aan deze operator door de minister of door het Agentschap, evenals, in voorkomend geval, de uitvoering van de keuring, de verwezenlijking van de analyses en de aflevering van certificaten opgeschort » (artikel 12).

Die regeling heeft inzonderheid tot doel de niet-naleving van de retributieplicht te voorkomen en te bestraffen. Uit de aard en de ernst van de sanctie die de operator ondergaat bij niet-tijdige betaling, blijkt dat de in het geding zijnde maatregel, in weerwil van zijn internrechtelijke kwalificatie als bestuurlijke sanctie en zijn beperkte doelgroep, een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft en bijgevolg een strafrechtelijke sanctie betreft in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.11. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de aard van de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kan aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever om de perken en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van de rechtbank, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen afkeuren indien het onredelijk is, met name doordat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel volgens hetwelk inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter, of aan het recht op het ongestoord genot van eigendom, wanneer de wet in een onevenredig bedrag voorziet en niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf.

Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de strafmaat en de maatregelen tot verzachting ervan betreft, niet zou beperken tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een onredelijk verschil in behandeling.

B.12. Gelet op de legitieme doelstelling om de financiering en de goede werking van het FAVV te waarborgen (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-1228/001, p. 9) en rekening houdend met « de in het verleden vastgestelde misbruiken en ontduikingen, met name in de vleessector » (*ibid.*, p. 25), kan het in het geding zijnde sanctiemechanisme niet als onredelijk worden beschouwd.

De in gebreke blijvende operator wordt vooraf ervan verwittigd dat hij over een uiterste betaaldatum beschikt om zijn situatie te regulariseren en dat de opschorting van de erkenning, de vergunning, de uitvoering van de keuring, de verwezenlijking van de analyses en de afgifte van de certificaten (artikel 12 van de wet van 9 december 2004) onmiddellijk wordt opgeheven zodra de retributie is betaald. Voorts worden de retributies maandelijks aangerekend waardoor

de totale verschuldigde bedragen niet onbeperkt kunnen worden gecumuleerd en beperkt zijn tot de retributies voor de betrokken maand.

Artikel 11, § 2, van de wet van 9 december 2004 verleent aan de schuldenaar de mogelijkheid om de aangerekende retributie te betwisten door middel van een administratief beroep bij de gedelegeerd bestuurder van het FAVV, waardoor de verdere inningsprocedure wordt geschorst en bijkomende sancties worden vermeden. Daarnaast voert artikel 11, § 2*bis*, van de voormelde wet een mogelijkheid tot mildering in, waarbij de operator die door overmacht betalingsproblemen heeft, een afbetalingsplan kan krijgen van de gedelegeerd bestuurder van het FAVV. De operator kan de retributie ten slotte betwisten bij de bevoegde rechtbank.

B.13. De wetgever vermocht redelijkerwijs, rekening houdend met de doelstelling van de wet en met de opdracht van het FAVV zoals respectievelijk vermeld in B.2.1 en B.4, te oordelen dat er geen reden was om het FAVV toe te laten de verschuldigde retributie te moduleren, behalve in het geval van overmacht (artikel 11, § 2*bis*, van de wet van 9 december 2004).

Bijgevolg vermocht hij, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, te beslissen om aan de gewone hoven en rechtbanken geen bevoegdheden toe te wijzen waarover het FAVV evenmin beschikt.

B.14. Het in het geding zijnde sanctiemechanisme is derhalve bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.15. Rekening houdend met de geleidelijke manier waarop de verhogingen en vermeerderingen worden ingevoerd, tot maximaal een verdubbeling van het oorspronkelijke bedrag, en met de nadere regels waardoor de betrokkene ze kan vermijden of beperken, zoals in B.12 is vermeld, doen de in het geding zijnde bepalingen niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op het ongestoord genot van eigendom.

B.16. Bijgevolg zijn de artikelen 11, 12 en 14 van de wet van 9 december 2004 bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6,

lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 11, 12 en 14 van de wet van 9 december 2004 « betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen », in de versie vóór en na de wijziging door de wet van 6 mei 2009 « houdende diverse bepalingen », schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 oktober 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen