



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.907/3
van 30 maart 2020

avis 66.907/3
du 30 mars 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
19 november 1987 betreffende
de bestrijding van voor planten
en plantaardige produkten
schadelijke organismen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
19 novembre 1987 relatif à la
lutte contre les organismes
nuisibles aux végétaux et aux
produits végétaux'

Op 15 januari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van zestig dagen, verlengd tot 30 maart 2020, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 maart 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, 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, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 maart 2020.

*

Le 15 janvier 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, prorogé jusqu'au 30 mars 2020, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 mars 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, 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, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mars 2020.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 ‘betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen’, onder meer teneinde dat besluit in overeenstemming te brengen met hetgeen bepaald wordt in verordening (EU) 2016/2031¹. Daartoe worden een hele reeks bepalingen van dat besluit opgeheven (artikelen 1 tot 3 van het ontwerp). Overeenkomstig artikel 4 hebben die opheffingsbepalingen deels uitwerking met ingang van 14 december 2019 (artikel 2) en treden ze deels in werking de tiende dag na de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad (artikel 1) of op 1 januari 2022 (artikel 3).

BEVOEGDHEID

A. Algemeen

2. In advies 38.398/3 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 ‘betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen’ (dat in hoofdzaak strekt tot de omzetting van richtlijn 2000/29/EG,² die wordt ingetrokken bij artikel 109, lid 1, van verordening (EU) 2016/2031), heeft de Raad van State het volgende uiteengezet aangaande de bevoegdheid van de federale overheid.

“Sinds de vervanging van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 is het landbouwbeleid een aangelegenheid welke in beginsel behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. Bij wijze van uitzondering is de federale overheid bevoegd gebleven voor een aantal limitatief opgesomde aangelegenheden; te dezen is daarbij van belang ‘de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen’ (artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°).

Mede op grond van de voornoemde uitzondering blijft de federale overheid bevoegd voor het ‘sanitaire beleid’; aan de gewesten is daarentegen het ‘beleid inzake de kwaliteit’ overgedragen³. Wat de bestrijding van plantenziekten betreft, hebben de gemachtigde ambtenaren aan de Raad van State uiteengezet dat de bevoegdheidsverdeling inhoudt dat de federale overheid bevoegd is gebleven om plantenziekten te bestrijden die

¹ 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’.

² Richtlijn 2000/29/EG van de Raad van 8 mei 2000 ‘betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen’.

³ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Rdpl. memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *Parl. St.*, Senaat, 2000-01, nr. 2-709/1, pp. 14-15; verslag namens de commissie van de Senaat, *Parl. St.*, Senaat, 2000-01, nr. 2-709/7, pp. 5-6 en 150-153; verslag namens de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, nr. 50-1280/3, pp. 6 en 62.

de gezondheid zelf van de planten bedreigen (verbod van invoer, en maatregelen om de besmetting tegen te gaan), terwijl de gewesten bevoegd zijn om maatregelen te nemen i.v.m. de aanwezigheid van schadelijke organismen die enkel de kwaliteit van de plantaardige producten verminderen (maximumtolerantienormen). Met die uitleg kan worden ingestemd.

De respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten blijken aldus afhankelijk te zijn van de aard van de schadelijke organismen. Bovendien volgt uit het voorzorgsbeginsel dat, zolang niet duidelijk is wat de effecten van een schadelijk organisme zijn, de federale overheid zich bevoegd kan achten; zodra aangetoond is dat het organisme geen bedreiging vormt voor de gezondheid van de planten, en er dus geen behoefte meer bestaat aan fytosanitaire maatregelen, zijn de gewesten bevoegd.

Het voorliggende ontwerp voorziet enkel in fytosanitaire maatregelen. De ontworpen regeling behoort derhalve in haar geheel tot de bevoegdheid van de federale overheid.”

Naar aanleiding van de omzetting van richtlijn 2007/33/EG,⁴ die wordt ingetrokken bij artikel 109, lid 2, f), van verordening (EU) 2016/2031, heeft de Raad van State die bevoegdheidsverdeling verder gepreciseerd in advies 47.815/VR/3 van 23 maart 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 juni 2010 ‘betreffende de bestrijding van het aardappelcysteeltje en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen’.⁵ De Raad van State merkte daarbij onder meer het volgende op.

“4.1. Op grond van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor het landbouwbeleid, onverminderd de federale bevoegdheid voor bepaalde aangelegenheden. Te dezen is artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van die bijzondere wet relevant. Volgens die bepaling behoort ‘de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen’ tot de bevoegdheid van de federale overheid. Overigens is de federale overheid op grond van artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet ook bevoegd voor ‘de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen’.

De Raad van State heeft er in het verleden steeds op gewezen dat inzake landbouw de federale overheid bevoegd is voor het ‘sanitaire beleid’ en dat aan de gewesten daarentegen het ‘beleid inzake de kwaliteit’ is overgedragen, althans voor zover daarbij ook geen sanitaire doelstellingen worden nagestreefd⁶.

⁴ Richtlijn 2007/33/EG van de Raad van 11 juni 2007 ‘betreffende de bestrijding van het aardappelcysteeltje en houdende intrekking van Richtlijn 69/465/EEG’.

⁵ Zie in dezelfde zin adv.RvS 47.804/VR/3 van 23 maart 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 mei 2011 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen’.

⁶ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Zie m.b.t. de afbakening van de federale bevoegdheid en die van de gewesten inzake het landbouwbeleid, onder meer advies 32.043/1/V van 26 juli 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, advies 35.517/3 van 27 mei 2003 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 10 oktober 2003 houdende het toevertrouwen aan de Gewesten van de uitvoering van bepaalde taken die tot de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

Het onderzoek van het voorliggende ontwerp brengt de Raad van State ertoe om de tot dusver door de afdeling Wetgeving gevolgde adviespraktijk aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

4.2. In de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt niet nader bepaald wat onder de 'veiligheid van de voedselketen' moet worden verstaan.

Zoals blijkt uit de toelichting die de gemachtigden aan de Raad van State hebben verstrekt, kan aan die omschrijving een enge of een ruime draagwijdte worden gegeven. In een enge zin zou de 'veiligheid van de voedselketen' betrekking kunnen hebben op maatregelen die genomen worden om ervoor te zorgen dat de elementen die voorkomen in de voedselketen geen ziekten bij de mens kunnen veroorzaken. In een ruime zin zou de term ook betrekking kunnen hebben op maatregelen die genomen worden om vanuit een sanitair oogpunt de kwaliteit van de planten en de dieren te verzekeren, los van de vraag of de ziekten waaraan de planten of de dieren lijden of zouden kunnen lijden al dan niet van aard zijn om ziekten bij de mens te veroorzaken.

Nu de tekst van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor uiteenlopende interpretaties vatbaar is, dient gezocht te worden naar de bedoeling van de bijzondere wetgever, zoals die kan worden afgeleid uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, waarbij onder meer artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vervangen.

4.3. In de tekst van het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van bijzondere wet werd nog geen gewag gemaakt van de 'veiligheid van de voedselketen'. Volgens het voorontwerp zou de federale overheid inzake planten bevoegd blijven voor 'de normering en de daarop toepasselijke controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het beschermen van de volksgezondheid'. Inzake dieren zou zij bevoegd blijven voor 'de normering en de daarop toepasselijke controle inzake de diergezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het beschermen van de volksgezondheid'⁷.

In zijn advies over dat ontwerp suggereerde de Raad van State de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid op een andere manier te bepalen:

'De bevoegdheid van de federale overheid hangt aldus mede af van het doel dat deze met een bepaalde maatregel wil bereiken: dat doel moet bestaan in het beschermen van de volksgezondheid.

De ervaring leert dat het omschrijven van bevoegdheden in functie van doelstellingen tot interpretatieproblemen aanleiding geeft. Dit is te dezen des te meer het geval, nu 'het beschermen van de volksgezondheid' een vage uitdrukking is.

De Raad van State stelt overigens vast dat in de memorie van toelichting een enigszins andere omschrijving gegeven wordt van de domeinen waarvoor de federale overheid bevoegd blijft. In de memorie van toelichting wordt immers gesteld dat de federale overheid bevoegd blijft 'voor de aangelegenheden die [haar] toelaten een optimaal [sanitair] beleid te voeren via het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen'. Als dat inderdaad de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, kan in het ontworpen artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1. en 2.

behoren, en advies 38.398/3 van 31 mei 2005 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

⁷ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Voorontwerp van wet, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, p. 39.

(lees: 1° en 2°), beter verwezen worden naar de maatregelen die vereist zijn voor het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen, dan naar de bescherming van de volksgezondheid⁸.

De regering is op die laatste suggestie ingegaan. In het bij de Senaat ingediende ontwerp wordt de federale bevoegdheid omschreven met verwijzing naar 'het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen'. In de memorie van toelichting wordt hierbij opgemerkt dat de federale overheid bevoegd blijft voor de aangelegenheden die haar moeten toelaten 'een optimaal sanitair beleid te voeren via het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen', en dat die federale bevoegdheid betrekking heeft op 'de normering, de op deze normen toepasbare controle en het opleggen van sanitaire, fytosanitaire, veterinaire of kwalitatieve criteria voor grondstoffen, dieren, planten en dierlijke en plantaardige producten'. In dit verband wordt voorts het voorzorgsbeginsel ter sprake gebracht: 'Ingevolge het voorzorgsprincipe dat inzake volksgezondheid prevaleert en teneinde een doeltreffend sanitair beleid te kunnen voeren, geldt deze federale bevoegdheid ongeacht of de ziekte momenteel al dan niet erkend wordt als schadelijk voor de mens.' De aan de gewesten overgedragen bevoegdheid omvat, gelet op het voorgaande, 'de tot [dan] toe federale bevoegdheid [...] inzake normering en de daarop toepasselijke controle die tot doel heeft de kwaliteit van grondstoffen, dieren, planten, dierlijke en plantaardige producten en de plantaardige sector te verbeteren zonder sanitaire doeleinden na te streven'⁹.

In de verdere bespreking van het ontwerp is benadrukt dat aan de gewesten het beleid inzake de kwaliteit werd overgedragen, en dat de federale overheid bevoegd bleef voor het sanitaire beleid (in de Nederlandse tekst soms ook het gezondheidsbeleid genoemd)¹⁰. Inzake planten kwam die bevoegdheidsverdeling er concreet op neer dat de gewesten bevoegd werden gemaakt voor wat in 2001 volgens de algemene uitgavenbegroting behoorde tot het domein 'teeltmateriaal' van het Bestuur voor de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige sector (DG 4) van het toenmalige federale ministerie van Landbouw, terwijl de federale overheid bevoegd bleef voor wat behoorde tot het domein 'plantenbescherming' van dat bestuur¹¹.

Ook op het voorzorgsbeginsel is tijdens de verdere bespreking nader ingegaan. Er is opgemerkt dat de ervaring heeft geleerd 'dat het niet eenvoudig is te bepalen of een materie de hele voedselketen of de veiligheid van de verbruikers kan treffen', en dat de regering daarom 'voorrang geeft aan een globale aanpak en de nadruk legt op alle materies van de federale overheid, die bevoegd is voor de bescherming van de volksgezondheid'. Het voorzorgsbeginsel houdt ook in 'dat een eenvormig beleid moet worden gevoerd, met name voor de materies die zowel het gezondheidsbeleid

⁸ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Advies 31.226/VR van 20 februari 2001, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, p. 47.

⁹ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, pp. 14-15.

¹⁰ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zie i.h.b. de verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 5.

¹¹ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 151.

Inzake dieren werden de bevoegdheden eveneens verdeeld op grond van de criteria vervat in de algemene uitgavenbegroting: de gewesten werden bevoegd gemaakt voor wat volgens de algemene uitgavenbegroting behoorde tot het domein 'kwaliteit van de dieren' van het Bestuur voor diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten (DG 5) van het toenmalige federale ministerie van Landbouw, terwijl de federale overheid bevoegd bleef voor wat behoorde tot het domein 'veterinaire diensten' van dat bestuur (pp. 151-152).

(overschotten, gevolgen voor de voedselketen en de gezondheid, ...) als de kwalitatieve aanpak betreffen (prestatie van het product, ...) zoals bij pesticiden¹².

Gevraagd naar de betekenis van het begrip 'veiligheid van de voedselketen' heeft de regering verklaard dat het gaat om het geheel van 'dierlijke en plantaardige elementen die een rol spelen in het voedingsproces van de mens'¹³. In die optiek 'is het criterium 'gezondheid' niet beperkt tot de veiligheid van het vlees¹⁴ voor de mens, maar houdt het tevens in dat gelet moet worden op de gezondheid van het vlees (in het algemeen) of van de planten, als elementen van de voedselketen'¹⁵.

4.4. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het de bedoeling is geweest van de bijzondere wetgever om het 'beleid inzake de kwaliteit' over te dragen aan de gewesten, en om aan de federale overheid de bevoegdheid inzake het 'sanitaire beleid' voor te behouden.

De aldus omschreven afbakening van de respectieve bevoegdheden van de gewesten en de federale overheid staat niet met zoveel woorden in de bijzondere wet. Ze is het gevolg van de zeer ruime opvatting van het voorzorgsbeginsel die de bijzondere wetgever hanteerde toen hij het criterium van de 'veiligheid van de voedselketen' in de bijzondere wet inschreef. Aangezien het volgens de wetgever niet mogelijk was om met zekerheid te bepalen of een planten- of dierenziekte een gevaar kon inhouden voor de volksgezondheid, is ervoor geopteerd om aan de federale overheid de mogelijkheid te bieden om ten aanzien van planten- en dierenziekten een doeltreffend en globaal sanitair beleid te voeren, 'ongeacht of de ziekte momenteel al dan niet erkend wordt als schadelijk voor de mens'¹⁶. Er is geen uitzondering gemaakt voor ziekten waarvan, volgens de stand van de wetenschap, redelijkerwijze mag worden aangenomen dat ze enkel gevolgen heeft voor de kwaliteit van de plantaardige of dierlijke producten, niet voor de gezondheid van de mens. Zoals door de gemachtigden aan de Raad van State is uitgelegd, kan overigens niet uitgesloten worden dat de wetenschappelijke inzichten op dit punt evolueren.

Zoals uit de tekst van artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1° (en 2°), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt, is de bevoegdheid van de federale overheid bovendien omschreven in termen van doelstellingen. Maatregelen met een sanitair of fytosanitair oogmerk behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het gaat dan in het bijzonder om maatregelen die, wat planten en plantaardige producten betreft, gericht zijn op het bestrijden van schadelijke organismen, meer bepaald op het voorkomen van het invoeren of een verdere verspreiding ervan. De omstandigheid dat dergelijke fytosanitaire maatregelen ook de kwaliteit ten goede komen, doet aan de bevoegdheid van de federale overheid geen afbreuk. Omgekeerd zijn ook de gewesten bevoegd om ten aanzien van schadelijke organismen bepaalde maatregelen te nemen, maar die maatregelen mogen dan enkel gericht zijn op het behoud of de verbetering van de kwaliteit; ze mogen dus niet van fytosanitaire aard zijn.

¹² Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 6. In dezelfde zin ook pp. 152-153; verklaring door de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen, verslag namens de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, nr. 50-1280/3, p. 6.

¹³ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 151.

¹⁴ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Lees: veiligheid van het vlees of van de planten.

¹⁵ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 151.

¹⁶ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Memorie van toelichting, aangehaald, p. 14.

4.5. Met het om advies voorgelegde ontwerp beogen de stellers te voorzien in een regeling die het mogelijk moet maken om het aardappelvormende, een voor de aardappel schadelijk organisme, te bestrijden, in het bijzonder door velden en aardappelen te onderwerpen aan maatregelen die erop gericht zijn de aanwezige populatie aardappelvormende terug te dringen en hun verdere verspreiding te voorkomen. Aldus gaat het om een fytosanitaire regeling.

Gelet op dit kenmerk van de regeling, kan de federale overheid zich te dezen beroepen op haar bevoegdheid inzake de veiligheid van de voedselketen, begrepen in de ruime zin die de bijzondere wetgever voor ogen stond, om de ontworpen regeling aan te nemen.

De omstandigheid dat de aantasting van de aardappelplant geen ziekte is die kan overgaan op de mens, doet aan die conclusie geen afbreuk, eveneens omwille van de ruime interpretatie die blijkens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 aan het begrip 'veiligheid van de voedselketen' moet worden gegeven."

B. Bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de maatregelen vervat in verordening (EU) 2016/2031

3. Verordening (EU) 2016/2031 bevat, overeenkomstig artikel 1, lid 1, ervan, "regels (...) voor de bepaling van de fytosanitaire risico's op elk(e) soort, stam of biotype van ziekteverwekkende agentia, dieren of parasitaire planten die of dat schadelijk is voor planten of plantaardige producten ('plaagorganismen') alsmede maatregelen om die risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen".¹⁷

De verordening maakt een onderscheid tussen quarantaineorganismen enerzijds en door de EU gereguleerde niet-quarantaineorganismen (hierna: RNQP's¹⁸) anderzijds. Quarantaineorganismen zijn plaagorganismen die in een bepaald gebied (nog) niet voorkomen,¹⁹ in tegenstelling tot RNQP's die reeds aanwezig zijn op het grondgebied van de Europese Unie (hierna: EU).²⁰

¹⁷ Deze verordening komt in de plaats van een aantal richtlijnen die worden ingetrokken bij artikel 109 van de verordening, waaronder richtlijn 2000/29/EG van de Raad van 8 mei 2000 'betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen'. Die richtlijn werd in hoofdzaak omgezet bij het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 'betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen'.

¹⁸ *Regulated non-quarantine pest*.

¹⁹ Zie artikel 3 en bijlage I, deel 1, van verordening (EU) 2016/2031.

²⁰ Zie artikel 36 en bijlage I, deel 4, van verordening (EU) 2016/2031, alsook de lijst in bijlage IV van uitvoeringsverordening (EU) 2019/2072 van de Commissie van 28 november 2019 'tot vaststelling van eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van Verordening (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 690/2008 van de Commissie en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2019 van de Commissie'.

Bij quarantaineorganismen wordt een verder onderscheid gemaakt tussen EU-quarantaineorganismen²¹ (die nog niet voorkomen in de EU) en ZP-quarantaineorganismen²² (die wel in de EU voorkomen, maar niet op het grondgebied van een lidstaat of een deel daarvan). Sommige van de EU-quarantaineorganismen worden beschouwd als prioritaire plaagorganismen, onder meer wanneer ze de meest ernstige economische, sociale of milieugevolgen hebben met betrekking tot het grondgebied van de EU.²³

Zowel tegen quarantaineorganismen als tegen RNQP's kunnen zogenaamde fyto-sanitaire maatregelen worden genomen, die in de verordening worden gedefinieerd als maatregelen die tot doel hebben, in het eerste geval om het binnenbrengen of de verspreiding van een quarantaineorganisme te voorkomen en in het tweede geval om de economische gevolgen van RNQP's te beperken.²⁴ De term “fyto-sanitair” in de verordening is dan ook ruimer dan de term “fyto-sanitair” in de zo-even geschetste Belgische bevoegdheidsrechtelijke context (zie ook opmerking 4.1 *in fine*).

De gemachtigden stelden het volgende overzicht ter beschikking van de verschilpunten tussen quarantaineorganismen enerzijds en RNQP's anderzijds:

Verordening (EU) 2016/2031	
Art. 2, punt 22: definitie “fyto-sanitaire maatregel”: elke officiële maatregel die ten doel heeft het binnenbrengen of de verspreiding van een quarantaineorganisme te voorkomen <u>of</u> de economische gevolgen van gereguleerde niet-quarantaineorganisme te beperken.	
Quarantaineorganismen (definitie art. 3)	RNQP's (definitie art. 36)
Doelstelling is sanitair (territoriale bescherming veiligheid voedselketen door uitroeien of inperken organisme in afgebakend gebied)	Doelstelling is garanties voor kwaliteit, gebruikswaarde planten, economische gevolgen beperken (geen sanitair doel)
Afwezig of niet wijdverbreid op het grondgebied noch op alle planten en plantaardige producten	Aanwezig op het grondgebied en op bepaalde planten of plantaardige producten. Tolerantiedrempels voor aanwezigheid op verschillende soorten en categorieën vermeerderingsmateriaal (planten bestemd voor opplant)
Meldingsplicht (art. 14-15) en verplichte bestrijding (officiële maatregelen, o.a.)	Beheersing risico's, geen verplichte bestrijding (bijlage II, deel 2)

²¹ Zie artikel 4 van verordening (EU) 2016/2031, alsook de lijst in bijlage II van uitvoeringsverordening (EU) 2019/2072.

²² *Zona Protecta*-quarantaineorganismen of beschermdgebiedquarantaineorganismen. Zie de definitie in artikel 32, lid 1, van verordening (EU) 2016/2031, alsook de lijst in bijlage III van uitvoeringsverordening (EU) 2019/2072.

²³ Zie artikel 6 en bijlage I, deel 2, van verordening (EU) 2016/2031.

²⁴ Zie artikel 2, 22), van verordening (EU) 2016/2031.

vernietiging besmette planten) (bijlage II, deel 1, punt 1, g)	
Effecten op voedselzekerheid en voedselveiligheid vermeld (bijlage I, deel 1, punt 4, onder q)	Geen effecten op voedselzekerheid en voedselveiligheid vermeld (bijlage I, deel 4, punt 3)
	Uitvoeringsverordening 2019/2072 (BIA): de meeste RNQP's zijn afkomstig uit de reglementering inzake vermeerderingsmateriaal (handelsrichtlijnen zaaizaden en pootgoed), andere zijn quarantaineorganismen die RNQP geworden zijn. De RNQP's zijn eveneens opgenomen in de reglementering inzake vermeerderingsmateriaal (handelsrichtlijnen zaaizaden en pootgoed).

4. De vraag rijst dan ook welke overheden bevoegd zijn voor de aanpassing van de bestaande internrechtelijke voorschriften, in dit geval de voorschriften vervat in het koninklijk besluit van 19 november 1987, aan hetgeen bepaald is in verordening (EU) 2016/2031.²⁵

4.1. Uit de omschrijving van de RNQP's in artikel 36 en bijlage I, deel 4, van verordening (EU) 2016/2031 kan worden afgeleid dat het gaat om plaagorganismen die hoofdzakelijk worden overgedragen door specifieke planten bestemd voor opplant, dat is iedere handeling betreffende het plaatsen van planten in een groeimedium, het enten of soortgelijke handelingen, teneinde hun verdere groei, reproductie of vermeerdering te bewerkstelligen,²⁶ waarbij de aanwezigheid van het plaagorganisme op die voor opplant bestemde planten onaanvaardbare economische gevolgen heeft wat betreft het voorgenomen gebruik van die voor opplant bestemde planten. In de lijst in bijlage IV van uitvoeringsverordening (EU) 2019/2072 komen daadwerkelijk enkel plaagorganismen voor die betrekking hebben op zaaizaad, zaaigranen, teeltmateriaal, groentezaad, pootaardappelen en voor opplant bestemde planten.

Door zich toe te spitsen op voor opplant bestemde planten kan worden vermeden dat het plaagorganisme zich verder verspreidt.²⁷ Dat gebeurt doordat wordt voorzien in een verbod voor professionele marktdeelnemers op het binnenbrengen in het grondgebied van de EU en het daarbinnen vervoeren van de voor opplant bestemde planten, althans wanneer de

²⁵ Dit onderzoek is dan ook beperkt tot het koninklijk besluit van 19 november 1987. Andere bestaande federale rechtsregels die allicht zullen moeten worden aangepast naar aanleiding van de toepasselijkheid van verordening (EU) 2016/2031, worden hier niet onderzocht, aangezien dat buiten het bestek van deze adviesaanvraag valt.

²⁶ Artikel 2, 3), van verordening (EU) 2016/2031.

²⁷ Zie C. PICARD, C. JEFFRIES, N. PONSERRE, H. KORTENMAA en M. WARD, "Recommended Regulated Non-Quarantine Pests: towards a wider and better application of the international concept in the EPPO region", *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement/Biotechnology, Agronomy, Society and Environment*, 2019 (<https://popups.uliege.be/1780-4507/index.php?id=17788>).

aanwezigheid van de betrokken plaagorganismen erop een bepaalde drempel overstijgt.²⁸ De maatregelen die op grond van verordening (EU) 2016/2031 kunnen worden genomen ten aanzien van RNQP's betreffen dan ook enkel preventieve maatregelen, terwijl ten aanzien van quarantaineorganismen allerlei andere maatregelen worden genomen, zoals “fysische, chemische en biologische behandeling van planten, plantaardige producten, bedrijfsruimten, land, water, bodem, groeimedium, installaties, machines, uitrusting en andere materialen, die besmet of mogelijk besmet zijn met quarantaineorganismen”²⁹ en “vernietiging van planten, plantaardige producten en andere materialen, die besmet of mogelijk besmet zijn met quarantaineorganismen, of voor preventieve doeleinden”³⁰, die, in zoverre ze ertoe strekken die organismen te bestrijden of een verdere verspreiding ervan te beogen tegen te gaan, minstens gedeeltelijk tot de federale bevoegdheid kunnen worden gerekend (zie daarover ook opmerking 4.2).

Bij de zo-even aangehaalde onaanvaardbare economische gevolgen³¹ wordt bovendien geen gewag gemaakt van enig risico voor de veiligheid van de voedselketen, in tegenstelling tot de quarantaineorganismen, waar de “effecten op de voedselzekerheid en de voedselveiligheid” wel worden vermeld tussen de mogelijke effecten.³²

Er kan dan ook worden aangenomen dat de maatregelen ten aanzien van RNQP's niet tot doel hebben om al aanwezige plaagorganismen te bestrijden met het oog op de vrijwaring van de veiligheid van de voedselketen, maar wel om de kwaliteit van teeltmateriaal te vrijwaren door middel van preventieve maatregelen.³³ Dergelijke maatregelen moeten tot de bevoegdheid van de gewesten worden gerekend.

De omstandigheid dat ook voor bepaalde RNQP's “fyto-sanitaire certificaten” vereist zijn³⁴ en dat ook ten aanzien van RNQP's gewag wordt gemaakt van “fyto-sanitaire maatregelen”,³⁵ betekent nog niet dat het gaat om fyto-sanitaire maatregelen in de bevoegdheidsrechtelijke betekenis die eraan wordt gegeven in de voormelde adviezen 38.398/3 en 47.815/VR/3. De term “fyto-sanitaire maatregel” wordt in verordening (EU) 2016/2031 immers gedefinieerd als “elke officiële maatregel die ten doel heeft het binnenbrengen of de verspreiding van een quarantaineorganisme te voorkomen of de economische gevolgen van gereguleerde niet-quarantaineorganisme te beperken”,³⁶ wat duidelijk ook maatregelen omvat die volgens de bevoegdheidsverdeling in België tot de bevoegdheden van de gewesten inzake het waarborgen van de kwaliteit van landbouwproducten behoren.

²⁸ Artikel 37 van verordening (EU) 2016/2031. Zie ook overweging 23 bij die verordening.

²⁹ Punt 1, f), van deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

³⁰ Punt 1, g), van deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

³¹ Die nader worden uitgewerkt in punt 3 van deel 4 van bijlage I van verordening (EU) 2016/2031.

³² Zie punt 4, q), van deel 1 van bijlage I van verordening (EU) 2016/2031.

³³ Het is overigens ook het domein “teeltmateriaal” van het toenmalige federale ministerie van Landbouw dat bij de verruiming van de landbouwbevoegdheden van de gewesten is overgedragen, zoals wordt uiteengezet in opmerking 4.3 van advies 47.815/VR/3.

³⁴ Artikelen 71 en 72 van verordening (EU) 2016/2031.

³⁵ Artikel 2, 22), van verordening (EU) 2016/2031.

³⁶ Ibid.

4.2. De maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van quarantaineorganismen³⁷ kunnen velerlei zijn en zowel maatregelen omvatten waarvan sommige, zoals zo-even uiteengezet, duidelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid kunnen worden gerekend, terwijl andere maatregelen veeleer preventief van aard zijn en bovendien niet rechtstreeks betrekking hebben op de plaagorganismen als dusdanig. Daarvoor zal van geval tot geval, rekening houdende met de aard van de maatregel, moeten worden nagegaan of de federale overheid, dan wel de gewesten ervoor bevoegd zijn.

C. Toepassing op het koninklijk besluit van 19 november 1987

5. De gemachtigden bezorgden het volgende overzicht van de nog geldende bepalingen van het koninklijk besluit van 19 november 1987 en van het voornemen van de stellers van het ontwerp voor elk van die bepalingen in het licht van verordening (EU) 2016/2031.

- **art. 9-15: bestrijdingsmaatregelen tegen de wratziekte bij aardappelen (*Synchytrium endobioticum* (Schilb. Perc.)).**

Quarantaineorganisme. Doel = sanitair.

Conclusie: artikelen 9-15 opheffen op datum van 1/1/2022 (Richtlijn 69/464).

- **art. 23: bestrijdingsmaatregelen tegen de Coloradokever (*Leptinotarsa decemlineata* (Say)).**

Enkel EU-quarantaineorganisme voor bepaalde beschermde gebieden. In België geen beschermde gebieden. Doel = sanitair.

Conclusie: artikel 23 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 32-34: bestrijdingsmaatregelen ter bescherming van de hopteelt.**

Tot 14/12/2019 quarantaineorganisme (doel = sanitair). Vanaf 14/12/2019 RNQP-eisen BIA (doel = kwaliteit).

Conclusie: artikelen 32-34 opheffen op datum van 14/12/2019.

- **art. 37-42: bestrijdingsmaatregelen tegen de San José-schildluis (*Quadraspidiotus perniciosus* (Comst.)).**

Tot 14/12/2019 quarantaineorganisme (doel = sanitair). Vanaf 14/12/2019 RNQP-eisen BIA (doel = kwaliteit).

Conclusie: artikelen 37-42 opheffen op datum van 14/12/2019 (Richtlijn 2006/91).

- **art. 43-44: bestrijdingsmaatregelen tegen schadelijke distels.**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikelen 43-44 opheffen op datum van 14/12/2019 voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

³⁷ Zie deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

- **art. 45-46: bestrijdingsmaatregelen tegen ratten (*Rattus rattus L.* en *Rattus norvegicus Berk.*).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikelen 45-46 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 47-50: bestrijdingsmaatregelen tegen de muskusrat (*Ondatra zibethicus L.*).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikelen 47-50 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 51-52: bestrijdingsmaatregelen tegen veldmuizen (*Microtus arvalis Pall.*).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikelen 51-52 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 53: bestrijdingsmaatregelen tegen de grijze eekhoorn (*Sciurus carolensis G.M.*).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikel 53 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 54-56: bestrijdingsmaatregelen tegen kraaiachtigen (*Corvidae*).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikelen 54-56 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 57: bestrijdingsmaatregelen tegen spreeuwen (*Sturnus vulgaris L.*).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikel 57 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 60-64: bestrijdingsmaatregelen tegen de sparreschorskever (*Ips typographus L.*).**

Enkel EU-quarantaineorganisme voor bepaalde beschermde gebieden. In België geen beschermde gebieden. Doel = sanitair.

Conclusie: artikelen 60-64 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 68-69: bestrijdingsmaatregelen tegen het stengelaaltje (*Ditylenchus Spp.*).**

Tot 14/12/2019 quarantaineorganisme (doel = sanitair). Vanaf 14/12/2019 RNQP-eisen BIA (doel = kwaliteit).

Conclusie: artikelen 68-69 opheffen.

- **art. 70: bestrijdingsmaatregelen tegen het wortelknobbelaaltje (*Meloidogyne Spp.*).**

Quarantaineorganisme. Doel = sanitair.

Conclusie: artikel 70 opheffen op datum van 14/12/2019.

- **art. 71-72: bestrijdingsmaatregelen tegen anjerbladrollers (*Cacoecimorpha pronubana* Hb., *Epichoristodes acerbella* (Walk.) Diak.).**

Quarantaineorganisme. Doel = sanitair.

Conclusie: artikelen 71-72 opheffen op datum van 14/12/2019 (Richtlijn 74/647).

- **art. 74: bestrijdingsmaatregelen tegen de bananenvlinder (*Opogona sachari* Boj.).**

Tot 14/12/2019 quarantaineorganisme (doel = sanitair). Vanaf 14/12/2019 RNQP-eisen BIA (doel = kwaliteit).

Conclusie: artikel 74 opheffen.

6. De introductie van een Europese verordening in de plaats van een aantal reeds omgezette richtlijnen heeft verschillende gevolgen voor de internrechtelijke regels die betrekking hebben op de aangelegenheden die in de verordening aan bod komen.

6.1. In de eerste plaats moeten de bestaande omzettingsteksten van de opgeheven richtlijnen worden opgeheven. De nieuwe regeling in de verordening vergt immers geen omzetting in intern recht, zoals wel het geval is voor richtlijnen. Dit vloeit voort uit artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat inhoudt dat een verordening een algemene strekking heeft, verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Het behoud van de bestaande omzettingsteksten is niet alleen niet meer nodig, maar zelfs uit den boze, omdat ze inhoudelijk ook niet meer overeenstemmen met de nieuwe inhoudelijke regels in de verordening.

Zoals uit artikel 113, lid 2, van verordening (EU) 2016/2031 kan worden afgeleid, worden een aantal richtlijnen pas ingetrokken met ingang van 1 januari 2022. Dat betekent dat de omzettingbepalingen van die richtlijn ook pas vanaf die datum moeten worden opgeheven. In afwachting daarvan hebben, eveneens overeenkomstig artikel 113, lid 2, de bepalingen van verordening (EU) 2016/2031 voorrang op die richtlijnen (en dus ook op hun omzettingsteksten) in geval van onderlinge strijdigheid.

6.2. In de tweede plaats moet ook alle andere bestaande interne regelgeving gescreend worden op de overeenstemming ervan met de verordening. Indien er met betrekking tot aangelegenheden die voor de eerste keer door de verordening worden geregeld, internrechtelijke voorschriften bestaan die daarmee onverzoenbaar zijn, moeten die laatste worden opgeheven of aangepast zodat de strijdigheid met de verordening wordt weggenomen.

6.3. In de derde plaats, en samenhangend met de twee vorige opmerkingen, geldt er ook een overschrijfverbod ten aanzien van de verordeningsbepalingen. Dat houdt in dat de overname van verordeningsbepalingen in interne regelgeving uit den boze is. Daardoor zou immers verwarring kunnen ontstaan over de herkomst van het betrokken voorschrift, wat dan weer de rechtstreekse werking en de uniforme toepassing van de verordening in het gedrang kan brengen. De lidstaten moeten zich dan ook onthouden van de overname van verordeningsbepalingen in het interne recht.³⁸

7.1. Mede gelet op de uitleg van de gemachtigden, weergegeven in opmerking 5, moeten de volgende bepalingen van het koninklijk besluit van 19 november 1987 worden beschouwd als *bestrijdingsmaatregelen* met betrekking tot *quarantaineorganismen*, die worden opgeheven, hetzij omdat het gaat om maatregelen ten aanzien van deze EU-quarantaineorganismen, die worden geregeld door verordening (EU) 2016/2031, hetzij omdat het gaat om maatregelen ten aanzien van ZP-quarantaineorganismen maar waarvoor in België de bestrijding niet zinvol is. Aangezien het gaat om maatregelen die als fytoosanitair moeten worden bestempeld in de bevoegdheidsrechtelijke betekenis van het woord (zie daarover opmerking 4.1 *in fine*), is de federale overheid bevoegd voor de opheffing ervan.

- artikelen 9 tot 15 – bestrijdingsmaatregelen tegen de wratziekte bij aardappelen (*Synchytrium endobioticum* (Schilb. Perc.));
- artikel 23 – bestrijdingsmaatregelen tegen de coloradokever (*Leptinotarsa decemlineata* (Say));
- artikelen 60 tot 64 – bestrijdingsmaatregelen tegen de sparreschorskever (*Ips typographus* L.);
- artikel 70 – bestrijdingsmaatregelen tegen het wortelknobbelaaltje (*Meloidogyne* Spp.).

7.2. De volgende bepalingen van het koninklijk besluit van 19 november 1987 moeten worden beschouwd als *bestrijdingsmaatregelen* die betrekking hebben op plaagorganismen die overeenkomstig verordening (EU) 2016/2031 als *niet-quarantaineorganismen* worden bestempeld. Het opheffen, in het licht van verordening (EU) 2016/2031, van die bestrijdingsmaatregelen kan tot de bevoegdheid van de federale overheid worden gerekend, aangezien die maatregelen als fytoosanitair moeten worden beschouwd in de bevoegdheidsrechtelijke betekenis van het woord, anders dan de preventieve maatregelen waarin de verordening zelf voorziet en die, zoals eerder is uiteengezet, tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

- artikel 32 – bestrijdingsmaatregel tegen verticilliosis bij hop (*Verticillium alboatrum* Reinke & Berth.);
- artikelen 37 tot 42 – bestrijdingsmaatregelen tegen de San José-schildluis (*Quadraspidotus perniciosus* (Comst.));
- artikelen 68 en 69 – bestrijdingsmaatregelen tegen het stengelaaltje (*Ditylenchus* Spp.);

³⁸ HvJ 31 januari 1978, zaak 94/77, *Fratelli Zerbone*.

- artikel 74 – bestrijdingsmaatregelen tegen de bananenvlinder (*Opogona sachari* Boj.).

7.3. De volgende bepalingen van het koninklijk besluit van 19 november 1987 moeten worden beschouwd als maatregelen die als *fyto sanitair* moeten worden gekwalificeerd in de bevoegdheidsrechtelijke betekenis van het woord en die bijgevolg door de federale overheid kunnen worden opgeheven, ook al bepaalt verordening (EU) 2016/2031 niets ten aanzien van deze organismen (buiten de opheffing van de richtlijn bepaling die erop betrekking had).

- artikelen 71 en 72 – bestrijdingsmaatregelen tegen anjerbladrollers (*Cacoecimorpha pronubana* Hb., *Epichoristodes acerbella* (Walk.) Diak.).

7.4. De volgende bepalingen van het koninklijk besluit van 19 november 1987 moeten worden beschouwd als maatregelen die *niet als fyto sanitair* kunnen worden gekwalificeerd in de bevoegdheidsrechtelijke betekenis van het woord, maar wel als maatregelen die louter betrekking hebben op de opbrengst of de kwaliteit van de planten, zonder dat er enige incidentie is op de veiligheid van de voedselketen. Verordening (EU) 2016/2031 bepaalt overigens niets ten aanzien van deze organismen. Deze bepalingen kunnen bijgevolg enkel door de gewesten worden opgeheven.

- artikelen 33 en 34 – bestrijdingsmaatregelen tegen wilde hop (*Humulus lupulus*);³⁹
- artikelen 43 en 44 – bestrijdingsmaatregelen tegen schadelijke distels;
- artikelen 45 en 46 – bestrijdingsmaatregelen tegen ratten (*Rattus rattus* L. en *Rattus norvegicus* Berk.);
- artikelen 47 tot 50 – bestrijdingsmaatregelen tegen de muskusrat (*Ondatra zibethicus* L.);
- artikelen 51 en 52 – bestrijdingsmaatregelen tegen veldmuizen (*Microtus arvalis* Pall.);
- artikel 53 – bestrijdingsmaatregelen tegen de grijze eekhoorn (*Sciurus carolensis* G.M.);
- artikelen 54 tot 56 – bestrijdingsmaatregelen tegen kraaiachtigen (*Corvidae*);
- artikel 57 – bestrijdingsmaatregelen tegen kolonies van spreeuwen (*Sturnus vulgaris* L.).

Aangezien er geen Europeesrechtelijke verplichting bestaat om deze bepalingen op te heffen, staat het de gewesten vrij om te beoordelen of zij deze maatregelen al dan niet willen handhaven. Indien de gewesten die maatregelen willen opheffen of wijzigen, biedt artikel 2 van de wet van 2 april 1971 ‘betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige

³⁹ Dit is een andere zienswijze dan het betoog van de gemachtigden zoals weergegeven in opmerking 5. Zie in die zin immers adv.RvS 46.255/3 van 31 maart 2009 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de certificering in de sector hop en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen’; adv.RvS 48.667/2/V van 8 september 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 9 december 2010 ‘relatif à la certification dans le secteur du houblon’; adv.RvS 48.843/3 van 9 november 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 december 2010 ‘betreffende de certificering van hop en hopproducten’.

produkten schadelijke organismen' daarvoor rechtsgrond (zie ook opmerking 9), althans voor zover ze daarvoor geen eigen regeling in de plaats hebben gesteld.⁴⁰

Het is raadzaam dat de stellers van het ontwerp de gewesten hierover informeren, zodat zij met kennis van zaken hun standpunt hierover kunnen bepalen.

8.1. De conclusie van dit alles is dat de opheffingsbepalingen met betrekking tot de in opmerking 7.4 vermelde artikelen van het koninklijk besluit van 19 november 1987 moeten worden weggelaten uit het ontwerp. Concreet betekent dit dat:

- in artikel 1, § 2, van het ontwerp de punten 2° tot 7° moeten worden weggelaten;
- in artikel 2, § 1, 1°, van het ontwerp enkel naar artikel 32 mag worden verwezen (en niet naar de artikelen 33 en 34);
- artikel 2, § 2, van het ontwerp moet worden weggelaten (waardoor ook moet worden afgezien de indelingen in paragrafen van dat artikel).

8.2. Bovendien moet in de inleidende bepaling van artikel 1, § 2, van het ontwerp de vermelding “voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid” worden weggelaten. Een dergelijke vermelding is verwarrend, omdat ze de indruk wekt dat ook andere overheden bevoegd zijn voor de opheffing van de erin vermelde bepalingen van het koninklijk besluit van 19 november 1987. Dat is echter niet het geval, omdat het – zoals uiteengezet in opmerking 7.1 – om fytosanitaire maatregelen gaat waarvoor de federale overheid exclusief bevoegd is.

Overigens is de vermelding van de beperking van een opheffing tot de bevoegdheden van de federale overheid ook zinloos wanneer het daadwerkelijk zou gaan om een maatregel waarvoor ook andere overheden bevoegd zouden zijn, aangezien de federale overheid hoe dan ook geen ruimere uitwerking kan geven aan die opheffing dan binnen haar bevoegdheden.⁴¹

RECHTSGROND

9. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 2 van de wet van 2 april 1971 ‘betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen’.

⁴⁰ Dat is namelijk het geval voor het Vlaamse Gewest met het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ (zie artikel 81, 4°, van dat decreet). Daarbij moet ook worden aangestipt dat de artikelen 33 en 34 van het koninklijk besluit van 19 november 1987 reeds zijn opgeheven bij het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 3 december 2010.

⁴¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 139, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

10. In zoverre door de opheffing van bepalingen van het koninklijk besluit van 19 november 1987 wijzigingen worden aangebracht in bestaande opdrachten⁴² van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, kan daarvoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, 7°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. Gelet op hetgeen is uiteengezet over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet het derde lid van de aanhef worden weggelaten. Het erin vermelde bekrachtigde koninklijk besluit biedt immers geen bijkomende rechtsgrond.

Artikelen 1 tot 3

12. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp moeten worden aangepast overeenkomstig hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 8.1 en 8.2.

13. In de opheffingsbepalingen in de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp worden telkens de opschriften van de romeins genummerde onderverdelingen van afdeling II van hoofdstuk I van titel I van het koninklijk besluit van 19 november 1987 vermeld, samen met de artikelen die er deel van uitmaken. In de vorige wijzigingsbesluiten⁴³ van het koninklijk besluit van 19 november 1987 werd echter een andere werkwijze gevolgd en werden enkel de artikelen opgeheven, zodat de romeins genummerde onderverdelingen behouden bleven (allicht als indicatie van de inhoud van de opgeheven bepalingen). Het is dan ook raadzaam om ook nu enkel de betrokken artikelen op te heffen.

Artikel 4

14. Aan de bepalingen vermeld in artikel 2 van het te nemen besluit wordt bij artikel 4 ervan terugwerkende kracht verleend tot 14 december 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

⁴² De gemachtigde bevestigde dat het ontwerp enkel betrekking heeft op de gewone opdrachten van het Agentschap (en dus niet op bijkomende opdrachten, waarvoor een bijkomende rechtsgrond vereist zou zijn).

⁴³ Zoals de laatste keer het koninklijk besluit van 4 december 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen’.

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. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigden verantwoordden die terugwerkende kracht als volgt:

“We voorzien een retroactieve inwerkingtreding voor artikel 2 omdat de daarin vermelde schadelijke organismen niet beantwoorden aan de definitie van quarantaineorganismen van de Verordening plantengezondheid 2016/2031 (in werking sinds 14 december 2019). Bovendien zijn de artikelen 37-42 (San José-schildluis) en 71-72 (anjerbladrollers) de omzetting van respectievelijk Richtlijn 2006/91 en Richtlijn 74/647 die allebei krachtens art. 109 en 113 van de Verordening plantengezondheid 2016/2031 met ingang van 14/12/2019 opgeheven zijn.”

De omstandigheid dat de bestrijdingsmaatregelen in kwestie worden opgeheven omwille van hetgeen over de betrokken plaagorganismen wordt bepaald (of niet langer wordt bepaald) in verordening (EU) 2016/2031, betekent op zich nog niet dat aan die opheffing terugwerkende kracht kan worden verleend. Wel kan worden aangenomen dat de terugwerkende kracht noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en dat erdoor geen verkregen situaties worden aangetast.

Artikel 4 van het ontwerp moet wel als volgt worden geredigeerd:

“Artikel 2 heeft uitwerking met ingang van 14 december 2019.

Artikel 3 treedt in werking op 1 januari 2022.”

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 19 novembre 1987 'relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux', notamment pour mettre cet arrêté en conformité avec les dispositions du règlement (UE) 2016/2031¹. Un grand nombre de dispositions de cet arrêté sont abrogées à cette fin (articles 1^{er} à 3 du projet). Conformément à l'article 4, ces dispositions abrogatoires produisent en partie leurs effets le 14 décembre 2019 (article 2) et elles entrent en partie en vigueur le dixième jour suivant la publication de l'arrêté envisagé au Moniteur belge (article 1^{er}) ou le 1^{er} janvier 2022 (article 3).

COMPÉTENCE

A. Généralités

2. Dans l'avis 38.398/3 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 août 2005 'relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux' (qui vise essentiellement à transposer la directive 2000/29/EG², qui est abrogée par l'article 109, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/2031), le Conseil d'État a formulé les observations suivantes concernant la compétence de l'autorité fédérale.

« Depuis le remplacement de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par la loi spéciale du 13 juillet 2001, la politique agricole est une matière qui, en principe, relève de la compétence des régions. À titre exceptionnel, un certain nombre de matières énumérées limitativement sont demeurées de la compétence de l'autorité fédérale; en l'espèce, il importe de noter à cet égard les 'normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et (le) contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire' (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1^o).

L'exception précitée, notamment, fait que le pouvoir fédéral reste compétent pour la 'politique sanitaire'; en revanche, la 'politique de qualité' a été transférée aux régions³. En ce qui concerne la lutte contre les maladies des végétaux, les fonctionnaires délégués ont déclaré au Conseil d'État que la répartition des compétences implique que l'autorité fédérale est restée compétente pour la lutte contre les maladies des végétaux qui menacent la santé même de ceux-ci (interdiction à l'importation et mesures visant à enrayer la contamination), alors que les régions sont compétentes pour prendre des mesures lorsque les produits végétaux sont contaminés par des organismes nuisibles qui ne font qu'en

¹ 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° 228/2013, (UE) n° 652/2014 et (UE) n° 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'.

² Directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 'concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté'.

³ Note 1 de l'avis cité : Voir l'exposé des motifs du projet qui a donné lieu à la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-01, n° 2-709/1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-01, n° 2-709/7, pp. 5-6 et 150-153; rapport fait au nom de la commission de la Chambre, *Doc. parl.*, Chambre, n° 50-1280/3, pp. 6 et 62.

diminuer la qualité (normes de tolérance maximum). Ces explications peuvent être admises.

Les compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions dépendent donc de la nature des organismes nuisibles. Par ailleurs, il découle du principe de précaution que l'autorité fédérale peut se juger compétente tant que les effets d'un organisme nuisible ne sont pas clairement déterminés; les régions sont compétentes dès qu'il est démontré que l'organisme ne constitue pas de menace pour la santé des végétaux et qu'il n'est donc plus nécessaire de prendre des mesures phytosanitaires.

Le projet à l'examen prévoit uniquement des mesures phytosanitaires. En conséquence, le texte en projet relève intégralement de la compétence de l'autorité fédérale ».

Dans le cadre de la transposition de la directive 2007/33/CE⁴, qui est abrogée par l'article 109, paragraphe 2, f), du règlement (UE) 2016/2031, le Conseil d'État a encore précisé cette répartition des compétences dans l'avis 47.815/VR/3 donné le 23 mars 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 juin 2010 'relatif à la lutte contre les nématodes à kystes de la pomme de terre et modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'⁵. À cet égard, le Conseil d'État a notamment observé ce qui suit :

« 4.1. L'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que les régions sont compétentes en ce qui concerne la politique agricole, sans préjudice de la compétence fédérale pour certaines matières. En l'occurrence, c'est l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1^o, de cette loi spéciale qui est pertinent. Selon cette disposition, l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne les 'normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et [le] contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire'. Par ailleurs, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale, l'autorité fédérale est également compétente pour ce qui touche 'aux normes et à leur contrôle relatifs à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire'.

Dans le passé, le Conseil d'État a toujours souligné que l'autorité fédérale est compétente en matière de 'politique sanitaire', mais qu'en revanche la 'politique de qualité' a été transférée aux régions, du moins s'il n'est pas poursuivi en même temps d'objectifs sanitaires⁶.

L'examen du présent projet conduit le Conseil d'État à réexaminer la jurisprudence suivie jusqu'à présent par la section de législation.

⁴ Directive 2007/33/CE du Conseil du 11 juin 2007 'concernant la lutte contre les nématodes à kystes de la pomme de terre et abrogeant la directive 69/465/CEE'.

⁵ Voir dans le même sens l'avis 47.804/VR/3 donné le 23 mars 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 mai 2011 'modifiant l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'.

⁶ Note 1 de l'avis cité : Voir en ce qui concerne la délimitation de la compétence fédérale et celle des régions en matière de politique agricole, notamment, l'avis 32.043/1/V du 26 juillet 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires, l'avis 35.517/3 du 27 mai 2003 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 octobre 2003 confiant aux Régions l'exécution de certaines tâches relevant de la compétence de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et l'avis 38.398/3 du 31 mai 2005 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

4.2. La loi spéciale du 8 août 1980 ne précise pas ce qu'il convient d'entendre par la 'sécurité de la chaîne alimentaire'.

Comme l'indiquent les explications que les délégués ont fournies au Conseil d'État, cette définition peut faire l'objet d'une interprétation restrictive ou extensive. Dans une conception restrictive, la 'sécurité de la chaîne alimentaire' pourrait viser les mesures à prendre afin de garantir que les éléments qui interviennent dans la chaîne alimentaire ne soient pas susceptibles de provoquer des maladies humaines. Dans une conception plus large, cette notion pourrait viser également les mesures à prendre en vue de garantir la qualité des plantes et des animaux d'un point de vue sanitaire, indépendamment de la question de savoir si les affections dont sont atteints ou dont pourraient être atteints les plantes ou les animaux sont ou non susceptibles de provoquer des maladies humaines.

Dès lors que le texte de la loi spéciale du 8 août 1980 peut faire l'objet d'interprétations divergentes, il convient de rechercher l'intention du législateur spécial, telle qu'elle peut être déduite des travaux parlementaires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, qui remplace notamment l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980.

4.3. Le texte de l'avant-projet de loi spéciale soumis au Conseil d'État ne faisait pas encore état de la 'sécurité de la chaîne alimentaire'. Selon l'avant-projet, l'autorité fédérale restait compétente, en ce qui concerne les végétaux, pour les 'normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et [le] contrôle de ces normes, en vue de la protection de la santé publique'. En ce qui concerne les animaux, elle restait compétente pour les 'normes relatives à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale, et [le] contrôle de ces normes, en vue de la protection de la santé publique'⁷.

Dans son avis sur ce projet, le Conseil d'État suggérait de déterminer d'une autre manière la compétence réservée à l'autorité fédérale :

'La compétence de l'autorité fédérale dépend donc notamment de l'objectif qu'elle veut atteindre avec une mesure donnée : cet objectif doit consister en la protection de la santé publique.

L'expérience montre que la description de compétences en fonction d'objectifs donne lieu à des problèmes d'interprétation. En l'occurrence, c'est d'autant plus le cas que 'la protection de la santé publique' est une expression vague.

Au demeurant, le Conseil d'État constate que l'exposé des motifs donne une description quelque peu différente des domaines pour lesquels l'autorité fédérale reste compétente. En effet, l'exposé des motifs indique que l'autorité fédérale reste compétente 'pour les matières qui lui permettent de mener une politique sanitaire optimale par l'intermédiaire de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire'. Si telle est effectivement l'intention des auteurs du projet, il serait préférable de faire référence dans l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1 et 2 (lire: 1^o et 2^o), en projet, aux mesures requises pour assurer la sécurité de la chaîne alimentaire, plutôt qu'à la protection de la santé publique'⁸.

Le gouvernement a accueilli cette dernière suggestion. Dans le projet déposé au Sénat, la compétence fédérale vise à 'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire'. L'exposé des motifs relève à cet égard que l'autorité fédérale demeure compétente pour

⁷ Note 2 de l'avis cité : Avant-projet de loi, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 39.

⁸ Note 3 de l'avis cité : Avis 31.226/VR du 20 février 2001, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 47.

les matières qui doivent lui permettre 'de mener une politique sanitaire optimale par l'intermédiaire de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire' et que cette compétence fédérale concerne 'l'établissement de normes, les contrôles relatifs à ces normes et l'imposition de critères sanitaires, phytosanitaires, vétérinaires ou qualitatifs applicables pour ce qui est des matières premières, des animaux, du secteur végétal, des plantes et des produits animaux et végétaux'. À cet égard, le principe de précaution est en outre évoqué : 'Il est prévu, en application du principe de précaution, qui prévaut en matière de santé publique, et pour que l'on puisse mener une politique sanitaire efficace, que cette compétence fédérale doit être exercée en tous cas, que la maladie soit ou non reconnue actuellement comme étant nuisible à l'homme'. La compétence attribuée aux régions comprend, vu ce qui précède, 'la compétence jusqu'[alors] fédérale relative à l'établissement de normes et au contrôle de leur application, en vue d'améliorer la qualité des matières premières, des animaux, des plantes et des produits animaux et végétaux et du secteur végétal, sans poursuivre d'objectifs sanitaires'⁹.

Lors de la suite de l'examen du projet, il a été relevé que la politique relative à la qualité a été transférée aux régions et que l'autorité fédérale demeurerait compétente pour la politique sanitaire (en néerlandais: 'sanitair beleid' mais parfois aussi 'gezondheidsbeleid')¹⁰. En ce qui concerne les végétaux, cette répartition de compétence impliquait concrètement que les régions devenaient compétentes pour ce qui relevait en 2001, selon le budget général des dépenses, du domaine du 'matériel de reproduction' de l'Administration de la qualité des matières premières et du secteur végétal (DG 4) du ministère fédéral de l'Agriculture de l'époque, tandis que l'autorité fédérale demeurerait compétente pour ce qui relevait du domaine de la 'protection de végétaux' de cette administration¹¹.

Le principe de précaution a également été évoqué au cours de ces discussions. On a observé que, 'd'expérience, on sait qu'il n'est pas toujours aisé de définir quand une matière peut affecter la chaîne alimentaire ou la santé des consommateurs' et que le gouvernement donne dès lors 'la priorité à une approche globale et [fait] ressortir l'ensemble de chacune de ces matières à l'autorité fédérale, compétente en matière de protection de la santé publique'. Le principe de précaution implique également 'que doit être menée une politique univoque, notamment dans les matières qui relèvent tout à la fois de la politique de la santé publique (résidus, conséquences pour la chaîne alimentaire et la santé humaine, ...) et de l'approche qualitative (performance du produit, ...), comme c'est le cas en matière de pesticides'¹².

⁹ Note 4 de l'avis cité : Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, pp. 14-15.

¹⁰ Note 5 de l'avis cité : Voir notamment la déclaration du Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, rapport fait au nom de la commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/7, p. 5.

¹¹ Note 6 de l'avis cité : Déclaration du Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, rapport fait au nom de la commission du Sénat, *cité*, p. 151. En ce qui concerne les animaux, les compétences ont également été réparties sur la base de critères compris dans le budget général des dépenses : les régions sont devenues compétentes pour ce qui relevait, selon le budget général des dépenses, du domaine de la 'qualité des animaux' de l'Administration de la santé animale et de la qualité des produits animaux (DG 5) du ministère fédéral de l'Agriculture de l'époque tandis que l'autorité fédérale demeurerait compétente pour ce qui relevait du domaine des 'services vétérinaires' de cette administration (pp. 151-152).

¹² Note 7 de l'avis cité : Déclaration du Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, rapport fait au nom de la commission du Sénat, *cité*, p. 6. Dans le même sens, également pp. 152-153; déclaration du Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, rapport fait au nom de la commission de la Chambre, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 50-1280/3, p. 6.

Interrogé quant à la signification de la notion de 'sécurité de la chaîne alimentaire', le gouvernement a déclaré qu'il s'agit d'un ensemble d'éléments animaux et végétaux qui rentrent dans le processus d'alimentation de l'homme¹³. Dans cette optique, 'le critère 'sanitaire' ne se limite pas à la sûreté de la viande¹⁴ pour l'homme mais implique qu'il faut avoir égard également au caractère sain de la viande (en général) ou des végétaux (dans leur ensemble) en tant qu'éléments de la chaîne alimentaire'¹⁵.

4.4. Il ressort des travaux préparatoires que l'intention du législateur spécial a été de transférer aux régions la 'politique de qualité' et de réserver à l'autorité fédérale la compétence en matière de 'politique sanitaire'.

La délimitation ainsi tracée des compétences respectives des régions et de l'autorité fédérale n'est pas expressément évoquée dans la loi spéciale. Elle est le résultat de la conception très large du principe de précaution adoptée par le législateur spécial au moment d'inscrire le critère de la 'sécurité de la chaîne alimentaire' dans la loi spéciale. Dès lors que selon le législateur, il n'était pas possible de déterminer avec certitude si une maladie animale ou végétale pouvait comporter un danger pour la santé publique, il a choisi de doter l'autorité fédérale de la possibilité de mener une politique sanitaire globale et efficace en matière de maladies végétales et animales, 'que la maladie soit ou non reconnue actuellement comme étant nuisible à l'homme'¹⁶. Aucune exception n'a été faite pour les maladies dont, dans l'état actuel de la science, on peut raisonnablement supposer qu'elles n'ont d'effets que sur la qualité des produits végétaux ou animaux et pas sur la santé humaine. Comme les délégués l'ont exposé au Conseil d'État, on ne peut par ailleurs pas exclure que les connaissances scientifiques évoluent sur ce point.

En outre, ainsi qu'il ressort du texte de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1^o (et 2^o) de la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence de l'autorité fédérale est définie en termes d'objectifs. Des mesures à caractère sanitaire ou phytosanitaire relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Il s'agit plus particulièrement de mesures qui, pour ce qui concerne les végétaux et les produits végétaux, sont destinées à lutter contre les organismes nuisibles et plus précisément à en éviter l'importation ou la propagation. La circonstance que de telles mesures phytosanitaires favorisent aussi la qualité n'affecte pas la compétence de l'autorité fédérale. Inversement, les régions sont également compétentes pour prendre certaines mesures à l'encontre d'organismes nuisibles mais celles-ci ne peuvent alors être destinées qu'au maintien ou à l'amélioration de la qualité; elles ne peuvent donc pas être de nature phytosanitaire.

4.5. Les auteurs du projet soumis pour avis visent à mettre en place un régime devant permettre de lutter contre le nématode à kystes de la pomme de terre, un organisme nuisible à la pomme de terre, plus particulièrement en soumettant les champs et les pommes de terres à des mesures destinées à réduire la population existante de nématodes à kystes de la pomme de terre et à prévenir leur propagation. Il s'agit donc d'un régime phytosanitaire.

Vu cette particularité du régime, l'autorité fédérale peut en l'espèce invoquer sa compétence en matière de sécurité de la chaîne alimentaire, dans l'acception large envisagée par le législateur spécial, pour adopter les dispositions en projet.

¹³ Note 8 de l'avis cité : Déclaration du Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, rapport fait au nom de la commission du Sénat, cité, p. 151.

¹⁴ Note 9 de l'avis cité : Lire: sûreté de la viande ou des végétaux.

¹⁵ Note 10 de l'avis cité : Déclaration du Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, rapport fait au nom de la commission du Sénat, cité, p. 151.

¹⁶ Note 11 de l'avis cité : Exposé des motifs, cité, p. 14.

La circonstance que l'infestation de la plante de pomme de terre n'est pas une maladie transmissible à l'homme n'enlève rien à cette conclusion, ce qui résulte également de l'interprétation large qui, selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001, doit être donnée à la notion de 'sécurité de la chaîne alimentaire'.

B. Qualification, au regard des règles répartitrices de compétences, des mesures contenues dans le règlement (UE) 2016/2031

3. Conformément à son article 1^{er}, paragraphe 1, le règlement (UE) 2016/2031 contient des « règles permettant de déterminer le risque phytosanitaire présenté par toute espèce, souche ou biotype d'agent pathogène, d'animal ou de plante parasite nuisible aux végétaux ou aux produits végétaux (ci-après dénommé 'organisme nuisible') et les mesures visant à ramener ce risque à un niveau acceptable »¹⁷.

Le règlement fait la distinction entre les organismes de quarantaine, d'une part, et les organismes réglementés non de quarantaine de l'Union (ci-après : RNQP¹⁸), d'autre part. Les organismes de quarantaine sont des organismes nuisibles qui ne sont pas (encore) présents sur un territoire déterminé¹⁹, contrairement aux RNQP qui sont déjà présents sur le territoire de l'Union européenne (ci-après : UE)²⁰.

En ce qui concerne les organismes de quarantaine, une distinction est en outre opérée entre les organismes de quarantaine de l'Union²¹ (qui ne sont pas encore présents dans l'UE) et les organismes de quarantaine de zone protégée²² (qui sont bien présents dans l'UE, mais pas sur le territoire d'un État membre ou d'une partie de celui-ci). Certains des organismes de quarantaine de l'Union sont considérés comme des organismes nuisibles prioritaires, notamment si leur incidence économique, environnementale ou sociale est la plus grave pour le territoire de l'UE²³.

¹⁷ Ce règlement remplace un certain nombre de directives qui sont abrogées par l'article 109 du règlement, au nombre desquelles figure la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 'concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté'. Cette directive a essentiellement été transposée par l'arrêté royal du 10 août 2005 'relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'.

¹⁸ *Regulated non-quarantine pest*.

¹⁹ Voir l'article 3 et l'annexe I, section 1, du règlement (UE) 2016/2031.

²⁰ Voir l'article 36 et l'annexe I, section 4, du règlement (UE) 2016/2031, ainsi que la liste en annexe IV du règlement d'exécution (UE) 2019/2072 de la Commission du 28 novembre 2019 'établissant des conditions uniformes pour la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne les mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, abrogeant le règlement (CE) n° 690/2008 de la Commission et modifiant le règlement d'exécution (UE) 2018/2019 de la Commission'.

²¹ Voir l'article 4 du règlement (UE) 2016/2031, ainsi que la liste en annexe II du règlement d'exécution (UE) 2019/2072.

²² Organismes de quarantaine de zone protégée. Voir la définition à l'article 32, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/2031, ainsi que la liste en annexe III du règlement d'exécution (UE) 2019/2072.

²³ Voir l'article 6 et l'annexe I, section 2, du règlement (UE) 2016/2031.

Tant les organismes de quarantaine que les RNQP peuvent faire l'objet de mesures phytosanitaires que le règlement définit comme des mesures ayant pour objet, dans le premier cas, de prévenir l'introduction ou la dissémination d'organismes de quarantaine et, dans le second cas, de limiter l'incidence économique de RNQP²⁴. Le terme « phytosanitaire » utilisé dans le règlement est dès lors plus large que le terme « phytosanitaire » utilisé dans le contexte belge de la répartition des compétences que l'on vient de rappeler (voir également l'observation 4.1 *in fine*).

Les délégués ont transmis le tableau suivant, indiquant les différences entre les organismes de quarantaine, d'une part, et les RNQP, d'autre part :

Verordening (EU) 2016/2031	
Art. 2, punt 22: definitie “fytosanitaire maatregel”: elke officiële maatregel die ten doel heeft het binnenbrengen of de verspreiding van een quarantaineorganisme te voorkomen of de economische gevolgen van gereguleerde niet-quarantaineorganisme te beperken.	
Quarantaineorganismen (definitie art. 3)	RNQP's (definitie art. 36)
Doelstelling is sanitair (territoriale bescherming veiligheid voedselketen door uitroeien of inperken organisme in afgebakend gebied)	Doelstelling is garanties voor kwaliteit, gebruikswaarde planten, economische gevolgen beperken (geen sanitair doel)
Afwezig of niet wijdverbreid op het grondgebied noch op alle planten en plantaardige producten	Aanwezig op het grondgebied en op bepaalde planten of plantaardige producten. Tolerantiedrempels voor aanwezigheid op verschillende soorten en categorieën vermeerderingsmateriaal (planten bestemd voor opplant)
Meldingsplicht (art. 14-15) en verplichte bestrijding (officiële maatregelen, o.a. vernietiging besmette planten) (bijlage II, deel 1, punt 1, g)	Beheersing risico's, geen verplichte bestrijding (bijlage II, deel 2)
Effecten op voedselzekerheid en voedselveiligheid vermeld (bijlage I, deel 1, punt 4, onder q)	Geen effecten op voedselzekerheid en voedselveiligheid vermeld (bijlage I, deel 4, punt 3)
	Uitvoeringsverordening 2019/2072 (BIA): de meeste RNQP's zijn afkomstig uit de reglementering inzake vermeerderingsmateriaal (handelsrichtlijnen zaaizaden en pootgoed), andere zijn quarantaineorganismen die RNQP geworden zijn.

²⁴ Voir l'article 2, 22), du règlement (UE) 2016/2031.

	De RNQP's zijn eveneens opgenomen in de reglementering inzake vermeerderingsmateriaal (handelsrichtlijnen zaaizaden en pootgoed).
--	---

4. La question se pose dès lors de savoir quelles autorités sont compétentes pour adapter les règles de droit interne existantes, en l'occurrence les règles de l'arrêté royal du 19 novembre 1987, aux dispositions du règlement (UE) 2016/2031²⁵.

4.1. Il peut se déduire de la définition des RNQP donnée à l'article 36 et à l'annexe I, section 4, du règlement (UE) 2016/2031 qu'il s'agit d'organismes nuisibles transmis principalement par des végétaux spécifiques destinés à la plantation, à savoir toute opération de mise en place de végétaux dans un milieu de culture, ou de greffage ou autres opérations analogues, en vue d'assurer la croissance, la reproduction ou la multiplication ultérieure de ces végétaux²⁶, la présence de l'organisme nuisible sur les végétaux destinés à la plantation ayant une incidence économique inacceptable sur l'usage prévu de ces végétaux destinés à la plantation. En effet, la liste en annexe IV du règlement d'exécution (UE) 2019/2072 contient uniquement des organismes nuisibles qui concernent les semences, semences de céréales, matériels de multiplication, semences de légumes, plants de pommes de terre et les végétaux destinés à la plantation.

En se focalisant sur les végétaux destinés à la plantation, on peut éviter que les organismes nuisibles se disséminent²⁷, et ce en prévoyant d'interdire aux opérateurs professionnels d'introduire ou de déplacer, sur le territoire de l'UE, des végétaux destinés à la plantation, du moins si la présence des organismes nuisibles concernés sur ces végétaux dépasse un certain seuil²⁸. Dès lors, les mesures qui peuvent être prises en vertu du règlement (UE) 2016/2031 à l'égard des RNQP sont uniquement des mesures préventives, alors que toutes sortes d'autres mesures sont prises à l'égard des organismes de quarantaine, telles que le « traitement physique, chimique et biologique des végétaux, des produits végétaux, des sites, des terres, de l'eau, du sol, des milieux de culture, des installations, des machines, des équipements et autres objets infestés ou potentiellement infestés par des organismes de quarantaine »²⁹ et la « destruction des végétaux, produits végétaux et autres objets infestés ou potentiellement infestés par des organismes de quarantaine ou à des fins préventives »³⁰, qui, dans la mesure où elles visent à lutter contre ces organismes ou à en empêcher la dissémination, peuvent au moins

²⁵ Cet examen est dès lors limité à l'arrêté royal du 19 novembre 1987. Les autres règles de droit fédérales existantes, qui devront sans doute être adaptées eu égard à l'application du règlement (UE) 2016/2031, ne sont pas examinées ici, dès lors qu'elles sortent du cadre de la présente demande d'avis.

²⁶ Article 2, 3), du règlement (UE) 2016/2031.

²⁷ Voir C. PICARD, C. JEFFRIES, N. PONSERRE, H. KORTEMAA et M. WARD, « Recommended Regulated Non-Quarantine Pests: towards a wider and better application of the international concept in the EPPO region », *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement/Biotechnology, Agronomy, Society and Environment*, 2019 (<https://popups.uliege.be/1780-4507/index.php?id=17788>).

²⁸ Article 37 du règlement (UE) 2016/2031. Voir également le considérant 23 de ce règlement.

²⁹ Point 1, f), de la section 1 de l'annexe II du règlement (UE) 2016/2031.

³⁰ Point 1, g), de la section 1 de l'annexe II du règlement (UE) 2016/2031.

partiellement être réputées relever de la compétence fédérale (voir également, à cet égard, l'observation 4.2).

En ce qui concerne les incidences économiques inacceptables citées ci-dessus ³¹, il n'est en outre pas fait mention d'un quelconque risque pour la sécurité de la chaîne alimentaire, contrairement aux organismes de quarantaine, pour lesquels les « effets sur la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire des denrées alimentaires » sont bel et bien mentionnés parmi les incidences potentielles ³².

On peut dès lors admettre que les mesures prises à l'égard des RNQP n'ont pas pour objet de lutter contre des organismes nuisibles déjà présents en vue de préserver la sécurité de la chaîne alimentaire, mais bien de préserver la qualité du matériel de reproduction au moyen de mesures préventives ³³. De telles mesures doivent être réputées relever de la compétence des régions.

Le fait que des « certificats phytosanitaires » soient également requis pour certains RNQP ³⁴ et qu'il soit également question de « mesures phytosanitaires » à l'égard des RNQP ³⁵, ne signifie pas pour autant qu'il s'agit de mesures phytosanitaires au sens où elles s'entendent au regard de la répartition des compétences dans les avis 38.398/3 et 47.815/VR/3 précités. En effet, le règlement (UE) 2016/2031 définit le terme « mesure phytosanitaire » comme « toute mesure officielle ayant pour objet de prévenir l'introduction ou la dissémination d'organismes de quarantaine ou de limiter l'incidence économique d'organismes réglementés non de quarantaine » ³⁶, ce qui vise aussi de toute évidence les mesures qui, au regard de la répartition des compétences en Belgique, relèvent de la compétence des régions en ce qui concerne la garantie de la qualité des produits agricoles.

4.2. Les mesures pouvant être prises à l'égard des organismes de quarantaine ³⁷ peuvent être multiples et comprendre des mesures dont certaines, ainsi qu'il vient d'être expliqué, relèvent clairement de la compétence de l'autorité fédérale, alors que d'autres sont plutôt de nature préventive et ne concernent en outre pas directement des organismes nuisibles en tant que tels. À cet effet, il conviendra de vérifier, cas par cas, en tenant compte de la nature de la mesure, si elle relève de la compétence de l'autorité fédérale ou de celle des régions.

³¹ Qui sont précisées au point 3 de la section 4 de l'annexe I du règlement (UE) 2016/2031.

³² Voir le point 4, q), de la section 1 de l'annexe I du règlement (UE) 2016/2031.

³³ Au demeurant, le domaine du « matériel de reproduction » du ministère fédéral de l'Agriculture de l'époque a aussi été transféré lors de l'extension des compétences des régions en matière agricole, ainsi qu'il est précisé dans l'observation 4.3 de l'avis 47.815/VR/3.

³⁴ Articles 71 et 72 du règlement (UE) 2016/2031.

³⁵ Article 2, 22), du règlement (UE) 2016/2031.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Voir la section 1 de l'annexe II du règlement (UE) 2016/2031.

C. Application à l'arrêté royal du 19 novembre 1987

5. Les délégués ont communiqué le relevé suivant des dispositions encore en vigueur de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 et de l'intention des auteurs du projet pour chacune de ces dispositions au regard du règlement (UE) 2016/2031.

- **art. 9-15: bestrijdingsmaatregelen tegen de wratziekte bij aardappelen (*Synchytrium endobioticum* (Schilb. Perc.)).**

Quarantaineorganisme. Doel = sanitair.

Conclusie: artikelen 9-15 opheffen op datum van 1/1/2022 (Richtlijn 69/464).

- **art. 23: bestrijdingsmaatregelen tegen de Coloradokever (*Leptinotarsa decemlineata* (Say)).**

Enkel EU-quarantaineorganisme voor bepaalde beschermde gebieden. In België geen beschermde gebieden. Doel = sanitair.

Conclusie: artikel 23 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 32-34: bestrijdingsmaatregelen ter bescherming van de hopteelt.**

Tot 14/12/2019 quarantaineorganisme (doel = sanitair). Vanaf 14/12/2019 RNQP-eisen BIA (doel = kwaliteit).

Conclusie: artikelen 32-34 opheffen op datum van 14/12/2019.

- **art. 37-42: bestrijdingsmaatregelen tegen de San José-schildluis (*Quadraspidiotus perniciosus* (Comst.)).**

Tot 14/12/2019 quarantaineorganisme (doel = sanitair). Vanaf 14/12/2019 RNQP-eisen BIA (doel = kwaliteit).

Conclusie: artikelen 37-42 opheffen op datum van 14/12/2019 (Richtlijn 2006/91).

- **art. 43-44: bestrijdingsmaatregelen tegen schadelijke distels.**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikelen 43-44 opheffen op datum van 14/12/2019 voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 45-46: bestrijdingsmaatregelen tegen ratten (*Rattus rattus* L. en *Rattus norvegicus* Berk.).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikelen 45-46 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 47-50: bestrijdingsmaatregelen tegen de muskusrat (*Ondatra zibethicus* L.).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de

federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikelen 47-50 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 51-52: bestrijdingsmaatregelen tegen veldmuizen (*Microtus arvalis* Pall.).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikelen 51-52 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 53: bestrijdingsmaatregelen tegen de grijze eekhoorn (*Sciurus carolensis* G.M.).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikel 53 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 54-56: bestrijdingsmaatregelen tegen kraaiachtigen (*Corvidae*).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikelen 54-56 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 57: bestrijdingsmaatregelen tegen spreeuwen (*Sturnus vulgaris* L.).**

Geen quarantaineorganismen noch RNQP (doel = leefmilieu). De (eventuele) bevoegdheden van de federale overheid mogen opgeheven worden.

Conclusie: artikel 57 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 60-64: bestrijdingsmaatregelen tegen de sparschorskever (*Ips typographus* L.).**

Enkel EU-quarantaineorganisme voor bepaalde beschermde gebieden. In België geen beschermde gebieden. Doel = sanitair.

Conclusie: artikelen 60-64 opheffen voor wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

- **art. 68-69: bestrijdingsmaatregelen tegen het stengelaaltje (*Ditylenchus Spp.*).**

Tot 14/12/2019 quarantaineorganisme (doel = sanitair). Vanaf 14/12/2019 RNQP-eisen BIA (doel = kwaliteit).

Conclusie: artikelen 68-69 opheffen.

- **art. 70: bestrijdingsmaatregelen tegen het wortelknobbelaaltje (*Meloidogyne Spp.*).**

Quarantaineorganisme. Doel = sanitair.

Conclusie: artikel 70 opheffen op datum van 14/12/2019.

- **art. 71-72: bestrijdingsmaatregelen tegen anjerbladrollers (*Cacoecimorpha pronubana* Hb., *Epichoristodes acerbella* (Walk.) Diak.).**

Quarantaineorganisme. Doel = sanitair.

Conclusie: artikelen 71-72 opheffen op datum van 14/12/2019 (Richtlijn 74/647).

- **art. 74: bestrijdingsmaatregelen tegen de bananenvlinder (*Opogona sachari* Boj.).**

Tot 14/12/2019 quarantaineorganisme (doel = sanitair). Vanaf 14/12/2019 RNQP-cisen BIA (doel = kwaliteit).

Conclusie: artikel 74 opheffen.

6. L'introduction d'un règlement européen se substituant à un certain nombre de directives qui ont déjà été transposées entraîne différents effets à l'égard des règles de droit interne relatives aux matières visées par le règlement.

6.1. Il faut en premier lieu abroger les actes de transposition existants des directives abrogées. À l'inverse des directives, la nouvelle réglementation portée par le règlement ne requiert en effet pas de transposition en droit interne. Ce principe découle de l'article 288, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui emporte qu'un règlement a une portée générale, qu'il est obligatoire dans tous ses éléments et qu'il est directement applicable dans tout État membre. Le maintien des actes de transposition existants est non seulement inutile, mais doit même être proscrit, dès lors que leur contenu ne correspond plus à celui des nouvelles règles de fond du règlement.

Comme il peut se déduire de l'article 113, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/2031, certaines directives ne sont abrogées qu'avec effet au 1^{er} janvier 2022. Il s'ensuit que les dispositions transposant ces directives ne doivent également être abrogées qu'à partir de cette date. Dans l'intervalle, toujours selon l'article 113, paragraphe 2, les dispositions du règlement (UE) 2016/2031 priment en cas de conflit interne ces directives (et par conséquent également leurs actes de transposition).

6.2. En deuxième lieu, il faut également examiner l'ensemble des autres actes internes en vigueur quant à leur conformité avec le règlement. Si pour certaines matières que le règlement règle pour la première fois, il existe des prescriptions de droit interne inconciliables avec celui-ci, ces dernières devront être abrogées ou adaptées de manière à éliminer le conflit avec le règlement.

6.3. En troisième lieu, et corrélativement aux deux observations précédentes, les dispositions réglementaires font également l'objet d'une interdiction de transcription. Il s'ensuit que la reproduction de dispositions réglementaires dans le droit interne est proscrite. Il pourrait en effet en résulter une confusion quant à l'origine de la prescription concernée, ce qui pourrait par ailleurs porter atteinte à l'effet direct et à l'application uniforme du règlement. Les États membres doivent dès lors s'abstenir de reproduire des dispositions réglementaires dans le droit interne ³⁸.

7.1. Eu égard notamment aux explications des délégués, reproduites dans l'observation 5, les dispositions suivantes de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 doivent être considérées comme des *mesures de lutte* relatives à des *organismes de quarantaine*, qui sont

³⁸ CJUE, 31 janvier 1978, affaire 94/77, *Fratelli Zerbone*.

abrogées, soit parce qu'il s'agit de mesures à l'égard d'organismes de quarantaine de l'Union, qui sont réglées par le règlement (UE) 2016/2031, soit parce qu'il s'agit de mesures à l'égard d'organismes de quarantaine de zone protégée, mais pour lesquels la lutte n'a pas de sens en Belgique. Dès lors qu'il s'agit de mesures qui doivent être qualifiées de phytosanitaires au sens où elles s'entendent au regard de la répartition des compétences (voir sur ce point l'observation 4.1 *in fine*), leur abrogation relève de la compétence de l'autorité fédérale.

- articles 9 à 15 – mesures relatives à la lutte contre la gale verruqueuse des pommes de terre (*Synchytrium endobioticum* (Schilb. Perc.)) ;
- article 23 – mesures relatives à la lutte contre le doryphore (*Leptinotarsa decemlineata* (Say)) ;
- articles 60 à 64 – mesures relatives à la lutte contre les scolytes typographes (*Ips typographus* L.) ;
- article 70 – mesures relatives à la lutte contre le nématode des racines noueuses (*Meloidogyne* Spp.).

7.2. Les dispositions suivantes de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 doivent être considérées comme des *mesures de lutte* qui concernent des organismes nuisibles qui, conformément au règlement (UE) 2016/2031, sont qualifiés d'*organismes non de quarantaine*. À la lumière de ce règlement, l'abrogation de ces mesures de lutte peut être considérée comme relevant de la compétence de l'autorité fédérale, dès lors que ces mesures doivent être qualifiées de phytosanitaires au sens où elles s'entendent au regard de la répartition des compétences, à l'inverse des mesures préventives prévues par le règlement lui-même et qui, comme il a été exposé ci-dessus, relèvent de la compétence des régions.

- article 32 – mesures relatives à la lutte contre la verticilliose du houblon (*Verticillium albo-atrum* Reinke & Berth.) ;
- articles 37 à 42 – mesures relatives à la lutte contre le pou de San José (*Quadraspidiotus perniciosus* (Comst.)) ;
- articles 68 et 69 – mesures relatives à la lutte contre le nématode de la tige (*Ditylenchus* Spp.) ;
- article 74 – mesures relatives à la lutte contre le papillon des bananes (*Opogona sachari* Boj.).

7.3. Les dispositions suivantes de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 doivent être regardées comme des mesures qui doivent être qualifiées de *phytosanitaires* au sens où elles s'entendent au regard de la répartition des compétences et qui peuvent dès lors être abrogées par l'autorité fédérale, même si le règlement (UE) 2016/2031 ne prévoit rien à l'égard de ces organismes (hormis l'abrogation de la disposition de la directive qui les concernait).

- articles 71 et 72 – mesures relatives à la lutte contre les tordeuses de l'œillet (*Cacoecimorpha pronubana* Hb., *Epichoristodes acerbella* (Walk.) Diak.).

7.4. Les dispositions suivantes de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 doivent être considérées comme des mesures qui *ne peuvent pas* être qualifiées de *phytosanitaires* au sens où elles s'entendent au regard de la répartition des compétences, mais bien comme des mesures qui concernent uniquement le rendement ou la qualité des plantes, sans aucune incidence sur la sécurité de la chaîne alimentaire. Au demeurant, le règlement (UE) 2016/2031 ne prévoit rien à l'égard de ces organismes. Seules les régions peuvent dès lors abroger ces dispositions.

- articles 33 et 34 – mesures relatives à la lutte contre le houblon sauvage (*Humulus lupulus*)³⁹ ;
- articles 43 et 44 – mesures relatives à la lutte contre les chardons nuisibles;
- articles 45 et 46 – mesures relatives à la lutte contre les rats (*Rattus rattus* L. et *Rattus norvegicus* Berk.) ;
- articles 47 à 50 – mesures relatives à la lutte contre les rats musqués (*Ondatra zibethicus* L.) ;
- articles 51 et 52 – mesures relatives à la lutte contre les campagnols des champs (*Microtus arvalis* Pall.) ;
- article 53 - mesures relatives à la lutte contre l'écureuil gris (*Sciurus carolensis* G.M.) ;
- articles 54 à 56 – mesures relatives à la lutte contre les colonies de corvidés (*Corvidae*) ;
- article 57 – mesures en matière de destruction des colonies d'étourneaux (*Sturnus vulgaris* L.).

Dès lors qu'il n'existe aucune obligation de droit européen pour abroger ces dispositions, les régions sont libres d'apprécier si elles souhaitent ou non maintenir ces mesures. Si la volonté des régions est de les abroger ou de les modifier, l'article 2 de la loi du 2 avril 1971 'relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux' procure le fondement juridique à cet effet (voir également l'observation 9), du moins dans la mesure où elles n'y ont pas substitué une réglementation propre⁴⁰.

Il est conseillé aux auteurs du projet d'informer les régions sur ce point, afin qu'elles puissent arrêter leur point de vue en connaissance de cause.

³⁹ Il s'agit d'un point de vue différent de celui des délégués, reproduit dans l'observation 5. Voir en ce sens en effet l'avis C.E., 46.255/3 du 31 mars 2009 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la certification dans le secteur du houblon et modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'; avis C.E. 48.667/2/V du 8 septembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 décembre 2010 'relatif à la certification dans le secteur du houblon'; avis C.E. 48.843/3 du 9 novembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 décembre 2010 'betreffende de certificering van hop en hopproducten'.

⁴⁰ Tel est notamment le cas pour la Région flamande en adoptant le décret du 28 juin 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid' (voir l'article 81, 4°, de ce décret). À cet égard, il faut également relever que les articles 33 et 34 de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 ont déjà été abrogés par l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 décembre 2010, précité.

8.1. En conclusion, les dispositions abrogatoires relatives aux articles de l'arrêté royal du 19 novembre 1987, mentionnés au point 7.4, doivent être omises du projet. Concrètement, cela signifie que :

- à l'article 1^{er}, § 2, du projet, il faut omettre les points 2° à 7° ;
- à l'article 2, § 1^{er}, 1°, du projet, seule la référence à l'article 32 peut être maintenue (et non aux articles 33 et 34) ;
- l'article 2, § 2, du projet doit être omis (ce qui implique qu'il faut également renoncer aux divisions en paragraphes de cet article).

8.2. En outre, dans la phrase liminaire de l'article 1^{er}, § 2, du projet, la mention « pour ce qui concerne les compétences de l'autorité fédérale » sera omise. Une telle mention est source de confusion, parce qu'elle donne à penser que d'autres autorités sont également compétentes pour abroger les dispositions de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 qui y sont mentionnées. Tel n'est cependant pas le cas, dès lors que – comme il a été exposé au point 7.1 – il s'agit de mesures phytosanitaires qui relèvent de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

Par ailleurs, la mention selon laquelle une abrogation est limitée aux compétences de l'autorité fédérale est également dénuée de sens s'il devait effectivement s'agir d'une mesure pour laquelle d'autres autorités seraient également compétentes, puisque, en tout état de cause, l'autorité fédérale ne peut donner à cette abrogation un effet qui dépasse les limites de ses compétences ⁴¹.

FONDEMENT JURIDIQUE

9. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 2 de la loi du 2 avril 1971 'relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'.

10. Dans la mesure où l'abrogation de dispositions de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 apporte des modifications à des missions existantes ⁴² de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, on peut s'appuyer à cet effet sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les article 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

⁴¹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 139, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be)

⁴² Le délégué a confirmé que le projet porte uniquement sur les missions habituelles de l'Agence (et donc pas sur des missions supplémentaires qui exigeraient un fondement juridique complémentaire).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

11. Compte tenu de l'observation formulée à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, on supprimera le troisième alinéa du préambule. L'arrêté royal confirmé qui y est mentionné ne procure en effet pas de fondement juridique complémentaire.

Articles 1^{er} à 3

12. Les articles 1^{er} et 2 du projet doivent être adaptés conformément aux observations formulées aux points 8.1 et 8.2.

13. Les dispositions abrogatoires des articles 1^{er} à 3 du projet mentionnent chaque fois les intitulés des sous-divisions numérotées en chiffres romains de la section II du chapitre I du titre I de l'arrêté royal du 19 novembre 1987, en même temps que les articles qui en font partie. Les arrêtés modificatifs précédents⁴³ de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 avaient cependant suivi une autre méthode et seuls les articles avaient été abrogés, de sorte que les sous-divisions numérotées en chiffres romains étaient maintenues (probablement pour indiquer le contenu des dispositions abrogées). Il est dès lors conseillé, encore actuellement, d'abroger uniquement les articles concernés.

Article 4

14. L'article 4 fait rétroagir au 14 décembre 2019 les dispositions mentionnées à l'article 2 de l'arrêté envisagé. Il faut observer à cet égard qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où 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. Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

Les délégués ont justifié cette rétroactivité comme suit :

« We voorzien een retroactieve inwerkingtreding voor artikel 2 omdat de daarin vermelde schadelijke organismen niet beantwoorden aan de definitie van quarantaineorganismen van de Verordening plantengezondheid 2016/2031 (in werking sinds 14 december 2019). Bovendien zijn de artikelen 37-42 (San José-schildluis) en 71-72 (anjerbladrollers) de omzetting van respectievelijk Richtlijn 2006/91 en

⁴³ Comme en dernier lieu l'arrêté royal du 4 décembre 2013 'modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'.

Richtlijn 74/647 die allebei krachtens art. 109 en 113 van de Verordening plantengezondheid 2016/2031 met ingang van 14/12/2019 opgeheven zijn ».

La circonstance que les mesures de lutte en question sont abrogées en fonction de ce que prévoit (ou ne prévoit plus) le règlement (UE) 2016/2031 au sujet des organismes nuisibles concernés ne signifie pas encore, en soi, qu'un effet rétroactif peut être attribué à cette abrogation. Il peut cependant être admis que la rétroactivité s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration et qu'elle ne porte pas atteinte à des situations acquises.

Il y a toutefois lieu de formuler l'article 4 du projet comme suit :

« L'article 2 produit ses effets le 14 décembre 2019.

L'article 3 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT