



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.968/3
van 30 september 2020

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘betreffende het gebruik
door behandelaars,
producenten en handelaars van
verpakkingshout van het
merkteken dat de naleving van
de ISPM 15-norm bevestigt’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.968/3
du 30 septembre 2020

sur

un projet d’arrêté royal ‘relatif
à l’utilisation de la marque
attestant du respect de la
norme NIMP 15 par les
entreprises de traitement, les
producteurs et les négociants
de matériaux d’emballage en
bois’

Op 31 augustus 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het gebruik door behandelaars, producenten en handelaars van verpakkingshout van het merkteken dat de naleving van de ISPM 15-norm bevestigt’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 en 29 september 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, 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 september 2020.

*

Le 31 août 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 trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'utilisation de la marque attestant du respect de la norme NIMP 15 par les entreprises de traitement, les producteurs et les négociants de matériaux d'emballage en bois’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre les 24 et 29 septembre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, 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 septembre 2020.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegesplitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de nadere uitvoering van de artikelen 96 en 98 van verordening (EU) 2016/2031.¹ Overeenkomstig artikel 43, lid 1, van die verordening kan houten verpakkingsmateriaal, dat al dan niet daadwerkelijk wordt gebruikt voor het vervoer van allerlei voorwerpen, slechts op het grondgebied van de Europese Unie worden binnengebracht indien het (1) is onderworpen aan een of meer van de fyto-sanitaire behandelingen vermeld in bijlage 1 van de ISPM 15-norm² en (2) is voorzien van een merkteken bedoeld in bijlage 2 van die norm. Met die fyto-sanitaire behandelingen wordt beoogd de verdere verspreiding te voorkomen van bepaalde plaagorganismen, teneinde de gezondheid van (voornamelijk) bomen en de biodiversiteit te vrijwaren. Artikel 96 van verordening (EU) 2016/2031 bevat nadere regels met betrekking tot het aanbrengen van het voormelde merkteken, terwijl artikel 98 betrekking heeft op de machtiging van en het toezicht op geregistreerde marktdeelnemers die het voormelde merkteken mogen aanbrengen.

Het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot:

- de toelating (of, volgens verordening (EU) 2016/2031, de machtiging) voor de operatoren (of, volgens verordening (EU) 2016/2031, de geregistreerde marktdeelnemers) die het ISPM 15-merkteken aanbrengen (artikelen 3 en 4 en bijlage 2);
- het specifieke, op België toegesplitste model van het merkteken (artikel 5 en bijlage 1);
- het vereiste van erkenning van de certificeringsinstellingen die als bevoegde autoriteit in de zin van verordening (EU) 2016/2031 en verordening (EU) 2017/625³ toezicht houden op de operatoren die het ISPM 15-merkteken aanbrengen (artikel 6).

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 Dat is de internationale norm voor fyto-sanitaire maatregelen nr. 15 ‘Regulation of Wood Packaging Material in International Trade’ (reglementering inzake houten verpakkingsmateriaal in het internationale handelsverkeer), opgesteld door de *International Plant Protection Convention* (IPPC), een onderorganisatie van de FAO, te raadplegen op <https://www.ippc.int/en/publications/640/>.

³ Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 ‘betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en

Voorts wordt naar aanleiding van deze bepalingen ook een wijziging aangebracht in bijlage III van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 ‘tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, wat betreft de activiteiten waarvoor inrichtingen onderworpen zijn aan een toelating door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) (artikel 7).

De ontworpen regeling komt in de plaats van het koninklijk besluit van 7 maart 2005 ‘betreffende het gebruik door behandelaars en producenten van verpakkingshout van het merkteken dat de naleving van ISPM-norm 15 bevestigt’, dat wordt opgeheven (artikel 8).

BEVOEGDHEID

A. Algemeen

3.1. De gemachtigde lichtte de context van de ontworpen regeling toe als volgt:

“Cet arrêté contribue à répondre aux exigences du règlement (EU) 2016/2031 dit ‘Plant Health Law’ dont l’AFSCA assure la mise en application pratique. Il s’agit ici de mettre en place les dispositions administratives permettant d’appliquer la norme NIMP 15 dont le but affiché est bien d’ordre phytosanitaire en imposant des traitements des bois d’emballage afin réduire le risque d’introduction ou de dissémination d’organismes nuisibles des végétaux, plus particulièrement des arbres.

C’est la raison pour laquelle on se réfère à la loi du 2 avril 1971, dont l’article 2§4 permet de ‘fixer les conditions phytosanitaires auxquelles les végétaux, produits végétaux, terre et autres substrats, fumier et compost doivent satisfaire pour être mis dans le commerce, entreposés, exposés ou offerts en vente, détenus, transportés, acquis, vendus, remis à titre onéreux ou gratuit, livrés, cédés, importés, exportés et admis en transit, et déterminer le contenu et le mode de délivrance éventuelle de certificats phytosanitaires [et de passeports phytosanitaires]’; à noter que dans le cas des emballages en bois, le certificat phytosanitaire est remplacé par la marque définie dans la norme NIMP15.

Ainsi, les dispositions du projet visent à mettre en place le cadre administratif pour le contrôle des conditions sanitaires auxquelles les produits concernés (les emballages en bois) doivent satisfaire pour être exportés. Ces conditions sanitaires sont, elles-mêmes, déjà précisées dans le règlement européen 2016/2031 qui renvoie à la NIMP15 et son dès lors directement applicables par les Etats membres.

diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad’.

Par ailleurs, la norme NIMP15 est édictée dans le cadre de la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux ratifiée par la Belgique et qui prévoit notamment que les Organisations Nationales de Protection des Végétaux (l'AFSCA et le SPF santé pour ce qui concerne la Belgique) garantissent et contrôlent le respect des normes NIMP (Normes internationales sur les mesures de phytosanitaires) vis-à-vis des pays tiers.

Par ce projet d'arrêté, nous mettons en place un système de surveillance garantissant la bonne application des conditions phytosanitaires précisées dans cette norme afin de protéger les pays importateurs de l'introduction d'organismes nuisibles présents en Belgique.”

3.2. In advies 37.666/3 van 28 september 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 maart 2005 heeft de Raad van State de bevoegdheid van de federale overheid voor de ontworpen regeling als volgt toegelicht:

“2.2. Zoals blijkt uit wat voorafgaat, beperkt het ontwerp zich ertoe het aanbrengen op verpakkingshout te regelen van een merkteken waaruit blijkt dat voldaan is aan de voornoemde ISPM-norm 15. Het ontwerp strekt er inzonderheid niet toe die norm op te leggen of te bepalen dat verpakkingshout niet mag worden gebruikt of in de handel gebracht indien het niet voldoet aan die norm⁴.

(...)

3.1. De ontworpen regeling houdt op zich geen norm in tot bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen. Mocht dat wel het geval zijn, dan zou moeten worden onderzocht of de ontworpen bepalingen niet behoren tot de aangelegenheden inzake het landbouwbeleid welke aan de gewesten zijn overgedragen bij artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1° tot 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Uit wat hiervóór (sub 2.2) is opgemerkt volgt dat het ontworpen besluit evenmin beoogt een productnorm in te voeren als bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Aangezien de ontworpen regeling ten slotte geen norm blijkt op te leggen die verband houdt met de voedselveiligheid, kan ze ook niet worden geacht te behoren tot de federale bevoegdheid in verband met 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°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980).

3.2. De ontworpen regeling lijkt in essentie gericht te zijn op de informatie van de consument omtrent de kwaliteit en de veiligheid van verpakkingshout en op het wegnemen van belemmeringen op de handel in producten waarvoor dat verpakkingsmateriaal is gebruikt. Als zodanig kan de ontworpen regeling worden aangemerkt als behorend tot de federale bevoegdheid inzake de bescherming van de verbruiker (artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de voornoemde bijzondere wet) en inzake het mededingingsrecht en het handelspraktijkenrecht (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4°, van diezelfde bijzondere wet).”

⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: In artikel 1, 8°, van het ontwerp wordt weliswaar een definitie opgenomen van de term “verhandelen”, maar die term blijkt verder in de ontworpen regeling niet meer voor te komen.

Zoals zal blijken uit wat volgt, moeten de conclusies van dat advies worden heroverwogen, onder meer in het licht van latere evoluties in de adviespraktijk. Dit is het geval voor de bevoegdheid van de federale overheid inzake de veiligheid van de voedselketen (opmerking 4), inzake de bescherming van de verbruiker, het mededingingsrecht en het handelspraktijkenrecht (opmerking 5) en inzake productnormen (opmerking 6).

B. Veiligheid van de voedselketen

4.1. Na advies 37.666/3 heeft de Raad van State in advies 47.815/VR/3, gegeven in verenigde kamers op 23 maart 2010,⁵ de draagwijdte van de notie “veiligheid van de voedselketen” ruimer geïnterpreteerd dan tot dusver het geval was.

“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.

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.

⁵ Adv.RvS 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 aardappelpycnostictie en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen’. Zie ook het gelijklopende 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’, alsook F. JUDO, “Het landbouwbeleid”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (ed.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, (121) 135-142 en J. VELAERS, “Landbouw en dierenwelzijn: een bijna homogene bevoegdheid van de gewesten”, in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (ed.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, (493) 503-506.

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 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.

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. (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 volksgezondheid'⁸.

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

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.

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 (overschotten, gevolgen voor de voedselketen en de gezondheid, ...) als de kwalitatieve aanpak betreffen (prestatie van het product, ...) zoals bij pesticiden'¹².

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).

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

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 vlees'¹⁴ 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.

4.5. Met het om advies voorgelegde ontwerp beogen de stellers te voorzien in een regeling die het mogelijk moet maken om het aardappelpocysteaaltje, een voor de aardappel schadelijk organisme, te bestrijden, in het bijzonder door velden en aardappelen te

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.

onderwerpen aan maatregelen die erop gericht zijn de aanwezige populatie aardappelcysteaaltjes 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.”

4.2. De ruimere interpretatie van het begrip “veiligheid van de voedselketen” door de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving in advies 47.815/VR/3 noopt tot een heroverweging van de conclusie in advies 37.666/3 wat betreft de bevoegdheid van de federale overheid ter zake.

De vraag rijst immers of, gelet op het in het eerstgenoemde advies vermelde voorzorgsbeginsel,¹⁷ de met de ontworpen regeling beoogde voorkoming van de verdere verspreiding van bepaalde plaagorganismen, teneinde de gezondheid van (voornamelijk) bomen en de biodiversiteit te vrijwaren, toch voldoende verband houdt met de veiligheid van de voedselketen. Dat ligt alleszins minder voor de hand dan voor het aardappelcysteaaltje, dat een voor aardappelplanten schadelijk organisme is. De bestrijdingsmaatregelen vermeld in de ISPM 15-norm hebben betrekking op plaagorganismen die in de eerste plaats bomen aantasten.¹⁸ Slechts in zoverre de mogelijkheid bestaat dat die plaagorganismen ook, via planten en plantaardige producten die behoren tot de menselijke voedselketen,¹⁹ een risico kunnen vormen voor de volksgezondheid, kan de federale overheid bevoegd geacht worden voor de ontworpen regeling.

Daarbij moet worden aangestipt dat de omstandigheid dat de bestrijdingsmaatregelen in de ISPM 15-norm worden gekwalificeerd als “fytosanitaire maatregelen”, nog niet betekent dat er automatisch een verband voorligt met de veiligheid van de voedselketen. Zoals de Raad van State reeds recent in advies 66.907/3²⁰ heeft uiteengezet, wordt die term 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

¹⁷ Zie daarover ook J. VELAERS en M.C. FOLETS, “Het voorzorgsbeginsel in de jurisprudentie van de Raad van State, afdeling Wetgeving”, in *Over grenzen. Liber Amicorum Herman Cousy*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 967-982.

¹⁸ Zie punt 2 (“Regulated Wood Packaging Material”) van de ISPM 15-norm, waarin wordt gesteld “These guidelines cover all forms of wood packaging material that may serve as a pathway for *pests posing a pest risk mainly to living trees*.” (cursivering aangebracht).

¹⁹ Zie de algemene definities van “planten” en “plantaardige producten” in artikel 2, 1) en 2), van verordening (EU) 2016/2031.

²⁰ Adv.RvS 66.907/3 van 30 maart 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 mei 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen’.

de economische gevolgen van gereguleerde niet-quarantaineorganisme te beperken”,²¹ 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. Bovendien hoeft er volgens die verordening geen verband te zijn met de voedselveiligheid, aangezien het gaat om planten en plantaardige producten, zonder dat die moeten behoren tot de menselijke voedselketen.

De conclusie is dan ook dat voor de ontworpen regeling enkel kan worden gesteund op de federale bevoegdheid inzake de veiligheid van de voedselketen in zoverre de betrokken bestrijdingsmaatregelen, rekening houdend met het voorzorgsbeginsel, ten goede kunnen komen aan de veiligheid van de voedselketen. Het adviesdossier bevat onvoldoende elementen om te kunnen uitmaken of dat daadwerkelijk zo is. De Raad van State kan daarover, bij gebrek aan voldoende wetenschappelijk inzicht, ook geen uitsluitel geven.

C. Bescherming van de gebruiker, mededingingsrecht en handelspraktijkenrecht

5. Ook de conclusie in advies 37.666/3 met betrekking tot de federale bevoegdheid inzake de bescherming van de gebruiker en inzake het mededingingsrecht en het handelspraktijkenrecht moet worden heroverwogen.

Maatregelen die de kwaliteit en de veiligheid van een specifiek product of een specifieke dienst verzekeren kunnen immers uitgaan van elke materieel bevoegde overheid, zolang die geen afbreuk doen aan het algemene normatieve kader van de federale regeling inzake de bescherming van de gebruiker.²² De ontworpen regeling heeft bovendien als dusdanig niet tot doel om de kwaliteit of de veiligheid van het betrokken houten verpakkingsmateriaal te waarborgen. De federale bevoegdheid inzake de bescherming van de gebruiker is dan ook bij nader inzien niet dienstig om de ontworpen regeling te dragen.

Om analoge redenen als zo-even vermeld kan ook de federale bevoegdheid inzake het mededingingsrecht en het handelspraktijkenrecht niet in aanmerking komen. Het louter stellen van voorwaarden met betrekking tot de markering van houten verpakkingsmateriaal kan niet worden beschouwd als een regeling die een werkzame en eerlijke concurrentie tussen marktdeelnemers moet waarborgen.

D. Productnormen

6. Rest de vraag of de federale bevoegdheid inzake productnormen de ontworpen regeling kan dragen. Die vraag werd in advies 37.666/3 negatief beantwoord omdat het toenmalige ontwerp zelf niet er niet toe strekte die norm op te leggen of te bepalen dat houten

²¹ Artikel 2, 22), van verordening (EU) 2016/2031.

²² GwH 9 juli 2013, nr. 101/2013, B.5. Uiteraard kan ook de federale overheid binnen haar materiële bevoegdheid dergelijke specifieke regels instellen, maar dit veronderstelt een basisbevoegdheid die een andere is dan die inzake consumentenbescherming.

verpakkingsmateriaal niet mag worden gebruikt of in de handel gebracht indien het niet voldoet aan die norm.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zijn productnormen “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.”²³

Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 2, vloeit uit artikel 43, lid 1, van verordening (EU) 2016/2031 voort dat houten verpakkingsmateriaal slechts op het grondgebied van de Europese Unie worden binnengebracht als is voldaan aan de ISPM 15-norm. In zoverre zowel het verpakkingsmateriaal zelf als de producten die ermee worden vervoerd slechts op de markt kunnen worden gebracht als aan die vereiste is voldaan, kan die vereiste worden gekwalificeerd als een dergelijke eis. Ofschoon die eis niet in de om advies voorgelegde ontworpen regeling zelf is vervat, neemt dit niet weg dat de ontworpen regeling, ter uitvoering van de artikelen 96 en 98 van die verordening, beperkt is tot maatregelen die de handhaving van die verplichting verzekeren, namelijk het bepalen van een merkteken dat moet worden aangebracht op het houten verpakkingsmateriaal en het uitwerken van een erkennings- en toezichtregeling voor marktdeelnemers die gemachtigd worden om dat merkteken aan te brengen, en dus een inhoudelijk samenhangend geheel vormen met die verordeningsbepalingen.

In zoverre de in het voormelde artikel 43, lid 1, van verordening (EU) 2016/2031 vervatte verplichting, die inhaakt op het *invoeren* van het houten verpakkingsmateriaal, erop neerkomt dat moet voldaan zijn aan de ISPM 15-norm bij het *op de markt brengen* van producten met dat houten verpakkingsmateriaal, en de ontworpen regeling beoogt de naleving van die verplichting te verzekeren, kan ze daadwerkelijk worden beschouwd als een productnorm die tot de bevoegdheid van de federale overheid kan worden gerekend.

Die conclusie geldt ook voor de bepalingen inzake het herstellen van houten verpakkingsmateriaal, waaraan wordt gerefereerd in de artikelen 97 en 98, lid 2, van de voormelde verordening. Aangezien het herstellende verpakkingsmateriaal nog steeds wordt gebruikt voor producten die op de markt worden gebracht, gaat het ook in dat geval nog steeds om productnormen.

E. Conclusie

7. De conclusie is dat de ontworpen regeling tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake productnormen kan worden gerekend, los van de vraag of ze ook kan worden ingepast in de bevoegdheid inzake de veiligheid van de voedselketen.

²³ GwH 2 februari 1995, nr. 4/95, B.5.3; GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.2 -B.13.3.

RECHTSGROND

8. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 2, § 1, punten 4 en 10, van de wet van 2 april 1971 ‘betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen’. Op grond van punt 4 kan de Koning fytosanitaire voorwaarden vaststellen waaraan onder meer planten en plantaardige producten moeten voldoen om in de handel te worden gebracht, opgeslagen, voor de verkoop tentoongesteld of aangeboden, in bezit gehouden, vervoerd, verworven, verkocht, onder bezwarende of kosteloze titel afgestaan, geleverd, ingevoerd, uitgevoerd en doorgevoerd, en kan hij de wijze bepalen voor de gebeurlijke aflevering van fytosanitaire certificaten en fytosanitaire paspoorten. Bij punt 10 wordt de Koning gemachtigd om de activiteiten van de personen die de werkzaamheden bedoeld in punt 4 uitoefenen, te onderwerpen aan een registratie en aan een voorafgaandelijke erkenning verleend door de minister bevoegd voor volksgezondheid of door een door hem daartoe gemachtigd organisme of ambtenaar.

9. Wat betreft de opdrachten die bij het te nemen besluit worden toegekend aan het FAVV, en die bijkomende opdrachten betreffen bedoeld in artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ en in het koninklijk besluit van 16 november 2001 ‘houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000 en artikel 2, b), van het koninklijk besluit van 16 november 2001.

In zoverre wordt voorzien in een controle door certificeringsinstellingen die door het FAVV worden erkend, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 4, § 1, van het (bekrachtigde)²⁴ koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’.

VORMVEREISTEN

10. Artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ verplicht tot het betrekken van de gewestregeringen bij het ontwerpen van federale regelingen inzake productnormen. Dat vormvereiste moet nog worden vervuld. De omstandigheid dat de ontworpen regeling strekt tot de uitvoering van bepalingen van een Europese verordening doet geen afbreuk aan die vaststelling.

²⁴ Bij de wet van 19 juli 2001 ‘tot bekrachtiging en wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,²⁵ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 65, lid 1, tweede alinea, van verordening (EU) 2016/2031. Die verordeningsbepaling heeft betrekking op het register dat moet worden bijgehouden van (onder meer) professionele marktdeelnemers die gemachtigd zijn om de merktekens op houten verpakkingsmateriaal aan te brengen. Het ontwerp bevat evenwel geen bepalingen over dat register. Het wil de Raad van State voorkomen dat veeleer moet worden verwezen naar de artikelen 96 en 98 van verordening (EU) 2016/2031, aangezien het die bepalingen zijn die nader worden uitgevoerd.

12. In het tweede lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 2, § 1, *punten 4 en 10* (niet: “4^{de} lid”), van de wet van 2 april 1971.

13. In het derde lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 4, § 6 (niet: “§ 5”), van de wet van 4 februari 2000.

*

²⁵ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution des articles 96 et 98 du règlement (UE) 2016/2031¹. Conformément à l'article 43, paragraphe 1, de ce règlement, les matériaux d'emballage en bois, qu'ils soient ou non réellement utilisés pour transporter des objets de toutes sortes, ne sont introduits sur le territoire de l'Union que (1) s'ils ont fait l'objet d'un ou de plusieurs traitements phytosanitaires mentionnés à l'annexe 1 de la norme NIMP 15² et (2) s'ils portent une marque visée à l'annexe 2 de cette norme. Ces traitements phytosanitaires visent à prévenir une plus grande dissémination de certains organismes nuisibles, afin de préserver la santé des arbres (essentiellement) et la biodiversité. L'article 96 du règlement (UE) 2016/2031 contient les modalités relatives au marquage précité, tandis que l'article 98 concerne l'autorisation et le contrôle des opérateurs enregistrés pouvant apposer la marque précitée.

Le projet contient des dispositions relatives :

- à l'autorisation pour les opérateurs qui apposent la marque NIMP 15 (articles 3 et 4 et annexe 2) ;
- au modèle de la marque, spécifique à la Belgique (article 5 et annexe 1) ;
- à la condition d'agrément des organismes de certification, qui contrôlent, en tant qu'autorité compétente au sens du règlement (UE) 2016/2031 et du règlement (UE) 2017/625³, les opérateurs qui apposent la marque NIMP 15 (article 6).

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 Il s'agit de la norme internationale pour les mesures phytosanitaires n° 15 intitulée 'Regulation of Wood Packaging Material in International Trade' ('Réglementation des matériaux d'emballage en bois utilisés dans le commerce international'), rédigée par la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (CIPV), qui dépend de la FAO, à consulter sur <https://www.ippc.int/en/publications/640/>.

³ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 'concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n°1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE,

À la suite de ces dispositions, il est également apporté une modification à l'annexe III de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 'fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', en ce qui concerne les activités pour lesquelles des établissements sont soumis à l'autorisation de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) (article 7).

Le règlement en projet se substitue à l'arrêté royal du 7 mars 2005 'relatif à l'utilisation par les entreprises de traitement et les producteurs de bois d'emballage de la marque attestant du respect de la norme NIMP 15', qui est abrogé (article 8).

COMPÉTENCE

A. Généralités

3.1. Le délégué a commenté le contexte du dispositif en projet comme suit :

« Cet arrêté contribue à répondre aux exigences du règlement (EU) 2016/2031 dit 'Plant Health Law' dont l'AFSCA assure la mise en application pratique. Il s'agit ici de mettre en place les dispositions administratives permettant d'appliquer la norme NIMP 15 dont le but affiché est bien d'ordre phytosanitaire en imposant des traitements des bois d'emballage afin réduire le risque d'introduction ou de dissémination d'organismes nuisibles des végétaux, plus particulièrement des arbres.

C'est la raison pour laquelle on se réfère à la loi du 2 avril 1971, dont l'article 2§4 permet de 'fixer les conditions phytosanitaires auxquelles les végétaux, produits végétaux, terre et autres substrats, fumier et compost doivent satisfaire pour être mis dans le commerce, entreposés, exposés ou offerts en vente, détenus, transportés, acquis, vendus, remis à titre onéreux ou gratuit, livrés, cédés, importés, exportés et admis en transit, et déterminer le contenu et le mode de délivrance éventuelle de certificats phytosanitaires [et de passeports phytosanitaires]'; à noter que dans le cas des emballages en bois, le certificat phytosanitaire est remplacé par la marque définie dans la norme NIMP15.

Ainsi, les dispositions du projet visent à mettre en place le cadre administratif pour le contrôle des conditions sanitaires auxquelles les produits concernés (les emballages en bois) doivent satisfaire pour être exportés. Ces conditions sanitaires sont, elles-mêmes, déjà précisées dans le règlement européen 2016/2031 qui renvoie à la NIMP15 et son dès lors directement applicables par les Etats membres.

Par ailleurs, la norme NIMP15 est édictée dans le cadre de la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux ratifiée par la Belgique et qui prévoit notamment que les Organisations Nationales de Protection des Végétaux (l'AFSCA et le SPF santé pour ce qui concerne la Belgique) garantissent et contrôlent le respect des normes NIMP (Normes internationales sur les mesures de phytosanitaires) vis-à-vis des pays tiers.

Par ce projet d'arrêté, nous mettons en place un système de surveillance garantissant la bonne application des conditions phytosanitaires précisées dans cette

norme afin de protéger les pays importateurs de l'introduction d'organismes nuisibles présents en Belgique ».

3.2. Dans son avis 37.666/3 du 28 septembre 2004 rendu sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 mars 2005, le Conseil d'État a apporté les précisions suivantes quant à la compétence de l'autorité fédérale :

« 2.2. Il ressort de ce qui précède que le projet se borne à régler l'apposition sur le bois d'emballage d'une marque attestant du respect de la norme NIMP 15 précitée. Il n'entend pas, notamment, imposer cette norme ou prévoir que le bois d'emballage ne peut être utilisé ou commercialisé s'il ne satisfait pas à cette norme ⁴.

(...)

3.1. La réglementation en projet ne contient pas, en soi, de norme relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux. Toutefois, si tel devait être le cas, il y aurait alors lieu d'examiner si les dispositions en projet ne relèvent pas des matières relatives à la politique agricole qui ont été transférées aux régions par l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1^o à 5^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il se déduit de l'observation formulée ci-dessus (sous 2.2) que l'arrêté en projet n'entend pas non plus établir de norme de produits au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Enfin, dès lors que la réglementation en projet ne paraît pas imposer de norme relative à la sécurité alimentaire, elle ne peut pas non plus être réputée relever de la compétence fédérale en matière de normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et au contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980).

3.2. Les dispositions en projet visent essentiellement, semble-t-il, à informer le consommateur sur la qualité et la sécurité du bois d'emballage et à désentraver le commerce de produits qui utilisent ce matériel d'emballage. À ce titre, la réglementation en projet peut être considérée comme relevant des compétences fédérales en matière de protection des consommateurs (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2^o, de la loi spéciale précitée) et de droit de la concurrence et droit des pratiques du commerce (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 4^o, de cette même loi spéciale) ».

Ainsi qu'il ressortira des observations formulées ci-dessous, les conclusions de cet avis doivent être reconsidérées, notamment à la lumière de l'évolution de la jurisprudence. Tel est le cas pour la compétence de l'autorité fédérale en matière de sécurité de la chaîne alimentaire (observation 4), en ce qui concerne la protection du consommateur, le droit de la concurrence et le droit des pratiques commerciales (observation 5) ainsi qu'en matière de normes de produits (observation 6).

⁴ Note de bas de page 3 de l'avis cité : Si l'article 1^{er}, 8^o, du projet, donne une définition du mot 'commercialiser', ce mot ne semble cependant plus figurer dans la suite de la réglementation en projet.

B. Sécurité de la chaîne alimentaire

4.1. Après l'avis 37.666/3, le Conseil d'État a, dans son avis 47.815/VR/3, rendu en chambres réunies le 23 mars 2010⁵, donné de la portée de la notion de « sécurité de la chaîne alimentaire » une interprétation plus large qu'auparavant.

« 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.

4.2. 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.

⁵ Avis C.E. 47.815/VR/3 du 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'. Voir aussi l'avis C.E. 47.804/VR/3, parallèle, du 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', ainsi que F. JUDO, « Het landbouwbeleid », dans B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (éds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, La Chartre, 2016, (121) 135-142 et J. VELAERS, « Landbouw en dierenwelzijn: een bijna homogene bevoegdheid van de gewesten », dans J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (éds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, (493) 503-506.

⁶ Note de bas de page 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.

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 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

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

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

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 demeurait 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 demeurait compétente pour ce qui relevait du domaine de la 'protection de végétaux' de cette administration ¹¹.

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.

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'homme' ¹³. Dans cette optique, 'le critère 'sanitaire' ne se limite pas à la sûreté de la viande' ¹⁴ 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.

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

¹⁰ Note de bas de page 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 de bas de page 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 demeurait compétente pour ce qui relevait du domaine des 'services vétérinaires' de cette administration (pp. 151-152).

¹² Note de bas de page 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.

¹³ Note de bas de page 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 de bas de page 9 de l'avis cité : Lire: sûreté de la viande ou des végétaux.

¹⁵ Note de bas de page 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.

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.

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' ».

4.2. L'interprétation plus large donnée à la notion de « sécurité de la chaîne alimentaire » par les chambres réunies de la section de législation dans l'avis 47.815/VR/3 appelle à reconsidérer les conclusions de l'avis 37.666/3 en ce qui concerne la compétence de l'autorité fédérale en la matière.

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

La question se pose en effet de savoir si, compte tenu du principe de précaution mentionné dans le premier avis cité ¹⁷, l'objectif poursuivi, à savoir la prévention d'une plus grande dissémination de certains organismes nuisibles, afin de préserver la santé des arbres (essentiellement) et de la biodiversité, relève suffisamment de la sécurité de la chaîne alimentaire. En tout cas, cela paraît moins évident que pour les nématodes à kystes de la pomme de terre, qui sont des organismes nuisibles pour les plants de pommes de terre. Les mesures de lutte mentionnées dans la norme NIMP 15 concernent des organismes nuisibles qui s'attaquent avant tout aux arbres ¹⁸. Ce n'est que dans la mesure où la possibilité existe que ces organismes nuisibles représentent aussi un risque pour la santé publique, via des végétaux et produits végétaux qui font partie de la chaîne alimentaire humaine ¹⁹, que l'autorité fédérale peut être réputée compétente pour le dispositif en projet.

À cet égard, il faut souligner que la circonstance que les mesures de lutte soient qualifiées de « mesures phytosanitaires » dans la norme NIMP 15 ne signifie pas automatiquement qu'il y a un lien avec la sécurité de la chaîne alimentaire. Ainsi que le Conseil d'État l'a récemment exposé dans son avis 66.907/3 ²⁰, ce terme est, en effet, défini dans le règlement (UE) 2016/2031 comme étant « 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 » ²¹, 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. En outre, il ne doit pas nécessairement y avoir de lien avec la chaîne alimentaire, selon ce règlement, étant donné qu'il s'agit de végétaux et de produits végétaux, sans qu'il faille que ceux-ci fassent partie de la chaîne alimentaire humaine.

Il faut dès lors en conclure que le règlement en projet ne peut se fonder sur la compétence fédérale en matière de sécurité de la chaîne alimentaire que pour autant que les mesures de lutte concernées puissent bénéficier à la sécurité de la chaîne alimentaire, compte tenu du principe de précaution. Le dossier de l'avis ne contient pas suffisamment d'éléments permettant d'apprécier si tel est effectivement le cas. Le Conseil d'État ne disposant pas de connaissances scientifiques suffisantes, il ne peut pas non plus se prononcer à cet égard.

¹⁷ Voir à ce sujet aussi J. VELAERS et M.C. FOLETS, « Het voorzorgsbeginsel in de jurisprudentie van de Raad van State, afdeling Wetgeving », dans *Over grenzen. Liber Amicorum Herman Cousy*, Anvers, Intersentia, 2011, 967-982.

¹⁸ Voir point 2 (« Matériaux d'emballage en bois réglementés ») de la norme NIMP 15, qui dispose que « [c]es directives visent toute forme de matériaux d'emballage en bois qui peuvent servir de filières à *des organismes nuisibles qui constituent principalement un risque phytosanitaire pour les arbres vivants* » (italiques ajoutées).

¹⁹ Voir les définitions générales de « végétaux » et « produits végétaux » à l'article 2, 1) et 2), du règlement (UE) 2016/2031.

²⁰ Avis C.E. 66.907/3 du 30 mars 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 mai 2020 'modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'.

²¹ Article 2, 22), du règlement (UE) 2016/2031.

C. Protection du consommateur, droit de la concurrence et droit des pratiques du commerce

5. Il faut également reconsidérer les conclusions de l'avis 37.666/3 en ce qui concerne la compétence fédérale en matière de protection du consommateur et en matière de droit de la concurrence et de droit des pratiques du commerce.

Des mesures qui assurent la qualité et la sécurité d'un produit spécifique ou d'un service spécifique peuvent en effet émaner de chaque autorité matériellement compétente, aussi longtemps que celle-ci ne porte pas préjudice au cadre normatif général de la réglementation fédérale en matière de protection du consommateur²². En outre, le règlement en projet n'a pas, en tant que tel, pour objectif de garantir la qualité ou la sécurité des matériaux d'emballage en bois. Après analyse, la compétence fédérale en matière de protection du consommateur ne peut dès lors pas servir à porter le règlement en projet.

Pour des motifs analogues à ceux précités, la compétence fédérale en matière de droit de la concurrence et de droit des pratiques du commerce ne peut pas non plus être invoquée. La simple édicition de conditions relatives au marquage des matériaux d'emballage en bois ne peut pas être considérée comme une réglementation devant assurer une concurrence effective et loyale entre opérateurs économiques.

D. Normes de produit

6. Reste à savoir si la compétence fédérale en matière de normes de produit peut porter le texte en projet. Cette question a fait l'objet d'une réponse négative dans l'avis 37.666/3 au motif que le projet de l'époque n'entendait pas imposer cette norme ou prévoir que les matériaux d'emballage en bois ne peuvent être utilisés ou commercialisés s'ils ne satisfont pas à cette norme.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les normes de produit sont « des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres, en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits »²³.

Comme il a déjà été observé au point 2, il découle de l'article 43, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/2031 que des matériaux d'emballage en bois ne peuvent être introduits sur le territoire de l'Union européenne que s'il est satisfait à la norme NIMP 15. Dans la mesure où, tant les matériaux d'emballage eux-mêmes, que les produits qui sont transportés en y ayant

²² C.C., 9 juillet 2013, n° 101/2013, B.5. Il va sans dire que l'autorité fédérale peut également prévoir de telles règles spécifiques dans le cadre de sa compétence matérielle, mais cela requiert une compétence de base autre que celle relative à la protection des consommateurs.

²³ C.C., 2 février 1995, n° 4/95, B.5.3 ; C.C. 15 janvier 2009, 2/2009, B.5.4 ; C.C. 28 février 2019, n° 38/2019, B.-13.2-B.13.3.

recours, ne peuvent être mis sur le marché que s'il est satisfait à cette condition, celle-ci peut être regardée comme une telle contrainte. Bien que cette contrainte ne soit pas prévue par le texte en projet soumis pour avis lui-même, il n'en demeure pas moins que ce dispositif, en exécution des articles 96 et 98 de ce règlement, est limité à des mesures qui assurent le respect de cette obligation, à savoir l'établissement d'une marque qui doit être apposée sur les matériaux d'emballage en bois et l'élaboration d'un régime d'autorisation et de contrôle pour les opérateurs économiques qui sont habilités à apposer cette marque, et qui par conséquent, constituent un ensemble cohérent substantiel avec ces dispositions du règlement.

Dans la mesure où l'obligation prévue à l'article 43, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/2031, précité, qui vise l'*importation* des matériaux d'emballage en bois, revient à imposer qu'il soit satisfait à la norme NIMP 15 lors de la *mise sur le marché* de produits avec ces matériaux d'emballage en bois, et où le règlement en projet vise à assurer le respect de cette obligation, elle peut effectivement être considérée comme une norme de produit qui peut s'inscrire dans la compétence de l'autorité fédérale.

Cette conclusion vaut aussi pour les dispositions relatives à la réparation des matériaux d'emballage en bois, qui est visée aux articles 97 et 98, paragraphe 2, du règlement précité. Les matériaux d'emballage en bois réparés étant encore utilisés pour des produits qui sont mis sur le marché, il s'agit dans ce cas également encore de normes de produit.

E. Conclusion

7. En conclusion, le régime en projet peut s'inscrire dans la compétence de l'autorité fédérale en matière de normes de produit, indépendamment de la question de savoir s'il peut également s'inscrire dans la compétence en matière de sécurité de la chaîne alimentaire.

FONDEMENT JURIDIQUE

8. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, points 4 et 10, de la loi du 2 avril 1971 'relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'. En vertu du point 4, le Roi peut fixer les conditions phytosanitaires auxquelles, notamment, les végétaux et produits végétaux doivent satisfaire pour être mis dans le commerce, entreposés, exposés ou offerts en vente, détenus, transportés, acquis, vendus, remis à titre onéreux ou gratuit, livrés, cédés, importés, exportés et admis en transit, et déterminer le contenu et le mode de délivrance éventuelle de certificats phytosanitaires et de passeports phytosanitaires. Le point 10 habilite le Roi à subordonner les activités des personnes effectuant les opérations couvertes par le point 4, à une immatriculation et à un agrément préalable accordé par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions ou par l'organisme ou le fonctionnaire délégué à cette fin par ledit ministre.

9. S'agissant des missions que l'arrêté envisagé attribue à l'AFSCA, et qui concernent des missions complémentaires visées à l'article 4, § 6, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' et dans l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires', le texte en projet peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 4, § 6, de la loi du 4 février 2000 et l'article 2, b), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001.

Dans la mesure où il est prévu un contrôle par des organismes de certification agréés par l'AFSCA, le fondement juridique est tiré de l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal (confirmé)²⁴ du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales'.

FORMALITÉS

10. L'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' impose d'associer les gouvernements régionaux à l'élaboration de réglementations fédérales en matière de normes de produits. Cette formalité doit encore être accomplie. La circonstance que le règlement en projet a pour objet de pourvoir à l'exécution de dispositions d'un règlement européen ne change rien à cette constatation.

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État²⁵, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

11. Le premier alinéa du préambule vise l'article 65, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (UE) 2016/2031. Cette disposition réglementaire concerne le registre qui doit être tenu par (notamment) des opérateurs professionnels autorisés à apposer les marques sur des matériaux d'emballage en bois. Le projet ne comporte toutefois pas de dispositions relatives à ce registre. Il apparaît au Conseil d'État qu'il faut viser plutôt les articles 96 et 98 du règlement (UE) 2016/2031, dès lors que ce sont ces dispositions qui sont mises en œuvre.

²⁴ Par la loi du 19 juillet 2001 'portant confirmation et modification de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

²⁵ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou des modifications visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

12. Le deuxième alinéa du préambule doit viser l'article 2, § 1^{er}, *points 4 et 10* (et non : « alinéa 4 »), de la loi du 2 avril 1971.

13. Le troisième alinéa du préambule doit viser l'article 4, § 6 (et non : « § 5 »), de la loi du 4 février 2000.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT