



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.581/1
van 8 februari 2021

avis 68.581/1
du 8 février 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘betreffende de erkenning van
conformiteitsbeoordelingsinstanties
van EU-bemestingsproducten en
tot wijziging van verschillende
bepalingen inzake retributie en
toelatingsprocedure’

un projet d'arrêté royal
‘relatif à l'agrément des
organismes d'évaluation de
la conformité des
fertilisants UE, et modifiant
des dispositions diverses en
matière de rétribution et de
procédure d'autorisation’

Op 22 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 12 februari 2021, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de erkenning van conformiteitsbeoordelingsinstanties van EU-bemestingsproducten en tot wijziging van verschillende bepalingen inzake retributie en toelatingsprocedure’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 en 28 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

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 Bert THYS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 februari 2021.

*

Le 22 décembre 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, prorogé jusqu'au 12 février 2021, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'agrément des organismes d'évaluation de la conformité des fertilisants UE, et modifiant des dispositions diverses en matière de rétribution et de procédure d'autorisation’.

Le projet a été examiné par la première chambre les 21 et 28 janvier 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

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 Bert THYS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 février 2021.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aanmeldingsprocedure voor conformiteitsbeoordelingsinstanties van EU-bemestingsproducten in te stellen overeenkomstig verordening (EU) 2019/1009 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 ‘tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1069/2009 en (EG) nr. 1107/2009 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2003/2003’. Voorts beoogt het wijzigingen aan te brengen aan het koninklijk besluit van 13 november 2011 ‘tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’, alsook aan het koninklijk besluit van 28 januari 2013 ‘betreffende het in de handel brengen en het gebruiken van meststoffen, bodemverbeterende middelen en teeltsubstraten’ (artikel 1 van het ontwerp).

Daartoe definieert het ontwerp vooreerst een aantal begrippen met het oog op “de toepassing van dit besluit” (artikel 2).

Vervolgens voorziet het ontwerp in een regeling van de aanmelding van conformiteitsbeoordelingsinstanties “overeenkomstig verordening 2019/1009” (artikelen 3 tot 5), waarbij de aanmeldingsprocedure wordt bepaald (artikelen 6 en 7), evenals de operationele verplichtingen van de aangemelde instanties (artikelen 8 tot 10) en het toezicht op die instanties, met inbegrip van mogelijke administratieve sancties (artikelen 11 tot 14). Het ontwerp voorziet ook in een regeling van “[d]e taal of talen” die worden gebruikt om de etiketten, folders en EU-conformiteitsverklaring op te stellen (artikel 15).

De ontworpen wijzigingen van het voornoemde koninklijk besluit van 13 november 2011 beogen een verhoging, met twintig euro, van de retributie die verschuldigd is voor het aanvragen van een certificaat inzake meststoffen, bodemverbeterende middelen of teeltsubstraten (artikel 16, 1°) en de invoering van een nieuwe retributie van tweeduizend euro voor elke aanvraag van een conformiteitsbeoordelingsinstantie tot aanmelding of tot toevoeging van een module aan haar aanmelding (artikel 16, 2°).

De ontworpen wijzigingen van het voornoemde koninklijk besluit van 28 januari 2013 wijzen aan de Cel Bemestingsproducten van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en aan de gemachtigde van de minister die bevoegd is voor Volksgezondheid, een taak toe die past in de in dat besluit vervatte regelingen betreffende het in de handel brengen en het gebruiken van meststoffen, bodemverbeterende middelen en teeltsubstraten (artikelen 17, 18 en 19). Voorts wordt een regeling ingevoerd waarbij overeenkomstig verordening (EU) 2019/515 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 ‘betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 764/2008’ een aanvraag tot wederzijdse erkenning kan worden ingediend voor een product dat niet voldoet aan de vereisten van artikel 4 van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 (artikel 20). Tevens wordt een bepaling ingevoegd die de gemachtigde van de minister in de mogelijkheid stelt om “in toepassing van elke relevante wetgeving, [vast te stellen] of een product en de aanduidingen gelinkt aan dat product onder het toepassingsgebied van artikel 2 [van het koninklijk besluit van 28 januari 2013] vallen” (artikel 21) en aan de minister wordt een machtiging verleend op grond waarvan hij de bijlagen bij het besluit kan aanvullen en wijzigen om rekening te houden met de technische vooruitgang (artikel 22).

Ten slotte wordt paragraaf 4 van artikel 4 van het reeds genoemde koninklijk besluit van 13 november 2011 opgeheven op 16 juli 2022 (artikel 23). Aldus verdwijnt vanaf die datum de bestaande retributie van vierduizend euro in het kader van verordening (EG) 2003/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 ‘inzake meststoffen’¹.

BEVOEGDHEID

3. Wat de federale bevoegdheid betreft voor de aangelegenheid die wordt geregeld door het koninklijk besluit van 28 januari 2013, merkte de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies 45.110/3 van 23 september 2008 over een ontwerp dat mede tot dat koninklijk besluit heeft geleid, het volgende op:²

“Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit is van toepassing, zoals uit artikel 2 ervan blijkt, op het in de handel brengen en het gebruik van meststoffen, bodemverbeterende middelen, teeltsubstraten, zuiveringsslib, alsmede op elk ander product waaraan een specifieke werking ter bevordering van de plantaardige productie wordt toegeschreven.

Voor zover het ontworpen besluit het in de handel brengen van producten betreft, kan de bevoegdheidsrechtelijke grondslag ervoor worden gevonden in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, op grond waarvan het vaststellen van ‘productnormen’, inzonderheid maar niet uitsluitend op het domein van het leefmilieu, behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Het begrip ‘productnormen’ is bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur in artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet

¹ Deze verordening wordt ingetrokken door artikel 51 van verordening (EU) 2019/1009 met ingang van 16 juli 2022.

² Adv.RvS 45.110/3 van 23 september 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 28 januari 2013 ‘betreffende het in de handel brengen en het gebruiken van meststoffen, bodemverbeterende middelen en teeltsubstraten’, randnummer 4.

van 8 augustus 1980 ingevoerd. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 blijkt dat de wetgever hiermee een begrip bedoelde dat reeds enkele keren in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof was voorgekomen³, en dat specifiek betrekking had op normen die nageleefd moesten worden ‘bij het op de markt brengen’ van een product⁴. Zoals uit de rechtspraak van dat Hof blijkt, kunnen productnormen worden omschreven als ‘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’⁵. Die federale bevoegdheid omvat daarentegen niet de bevoegdheid om regels aan te nemen die het gebruik van producten regelen eenmaal zij op de markt zijn gebracht⁶.

In zoverre het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit normen oplegt die nageleefd moeten worden bij het verhandelen, dit is het op de markt brengen, van grondstoffen voor de landbouw, gaat het om ‘productnormen’ in de hiervóór genoemde zin. In zoverre is de federale overheid dan ook bevoegd om die normen vast te stellen.

Met enkele bepalingen van het ontwerp wordt daarentegen, rechtstreeks of onrechtstreeks, beoogd het gebruik van de erin bedoelde stoffen te regelen, nadat die stoffen op de markt zijn gebracht. Dat zulks wel degelijk de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, blijkt onder meer uit het opschrift en uit artikel 2 van het ontworpen besluit.

Zulke bepalingen zijn geen productnormen. De federale overheid is slechts bevoegd om ze uit te vaardigen voor zover ze kunnen worden gekoppeld aan andere bevoegdheden die de federale overheid bezit, met name op het vlak van de volksgezondheid of het landbouwbeleid⁷. De stellers van het ontwerp doen er goed aan het in het licht van wat voorafgaat aan een nieuw onderzoek te onderwerpen⁸.”

Deze opmerking moet worden herhaald ten aanzien van de thans ontworpen wijzigingen van het koninklijk besluit van 28 januari 2013. Daaronder zijn immers ook

³ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 47, 25 februari 1988, 3.B.3; Grondwettelijk Hof, nr. 55, 26 mei 1988, 5.B.2.

⁴ Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel, *Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/1, pp. 17 en 20; verslag namens de Kamercommissie, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, pp. 35, 37, 38, 39, 42, 43 en 44.

⁵ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, 2 februari 1995, nr. 4/95, overw. B.5.3, nr. 6/95, overw. B.1.3, nr. 7/95, overw. B.2.3, nr. 8/95, overw. B.2.3, nr. 9/95, overw. B.2.3, en nr. 10/95, overw. B.1.3. In dezelfde zin: toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993, *Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 17, en verslag van de Kamercommissie, geciteerd, pp. 35 en 43.

⁶ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Zie in het bijzonder advies 27.333/3 van 17 maart 1998 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1673/1, blz. 52 e.v.) en de arresten van de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling administratie, N.V. European Air Transport e.a., nr. 158.548 en N.V. Brussels International Airport Company - BIAC, nr. 158.549 van 9 mei 2006.

⁷ Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Bij artikel 6, § 1, V, eerste lid, [lees thans: artikel 6, § 1, V, tweede lid,] van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [‘tot hervorming der instellingen’] worden nog een aantal aangelegenheden inzake landbouw voorbehouden aan de federale overheid.

⁸ Voetnoot 6 uit het geciteerde advies: Zo kunnen de artikelen 7, 7°, 8, 9°, en 25, tweede lid, op dit vlak vragen doen rijzen. Bij gebrek aan feitelijke kennis kan de Raad van State hierover echter geen sluitend oordeel vellen.

wijzigingen aan bepalingen die rechtstreeks of onrechtstreeks het gebruik van de bedoelde stoffen regelen nadat ze op de markt zijn gebracht. De stellers van het ontwerp zullen die wijzigingen in het licht van hetgeen zo-even in herinnering is gebracht, moeten heroverwegen en moeten nagaan of ze kunnen worden verantwoord op grond van andere bevoegdheden van de federale overheid dan haar bevoegdheid voor productnormen, met name op het vlak van de volksgezondheid of het landbouwbeleid.

RECHTSGROND

4.1. Blijkens zijn aanhef zoekt het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit rechtsgrond in de artikelen 2 en 6 van de wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt’ en in de artikelen 16 en 82 van de wet van 24 december 1976 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977’.

4.2. De in het ontwerp opgenomen regeling van de aanmelding van conformiteitsbeoordelingsinstanties “overeenkomstig verordening 2019/1009” vindt evenwel geen of minstens geen voldoende rechtszekere rechtsgrond in de voormelde wetsbepalingen. Wel wordt voor die regeling voldoende rechtsgrond geboden door artikel IX.11 van het Wetboek van economisch recht (WER), luidens hetwelk “[d]e Koning [...] de erkennings- en werkingscriteria [kan] bepalen van de tussenkomende organismen, de regels betreffende hun organisatie en hun opdrachten, evenals de modaliteiten van de controle op de naleving ervan”⁹.

De aanhef van het ontwerp zal moeten worden vervolledigd met een verwijzing naar die bepaling van het WER.

4.3. Onder voorbehoud van wat *sub* 3 werd opgemerkt met betrekking tot de bevoegdheid van de federale regelgever voor de ontworpen wijzigingen van het koninklijk besluit van 28 januari 2013, vinden deze wijzigingen in beginsel rechtsgrond in de machtiging die aan de Koning is verleend door artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969.

4.4. De wijziging die artikel 16, 1°, van het ontwerp aanbrengt aan artikel 4, § 5, van het koninklijk besluit van 13 november 2011, vindt rechtsgrond in artikel 82, tweede lid, van de wet van 24 december 1976¹⁰ en in artikel 20*bis* van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de

⁹ Artikel I.10, 13°, WER definieert de termen ‘tussenkomend organisme’ als volgt:

“a) elk organisme dat in het kader van boek IX of zijn uitvoeringsbesluiten optreedt bij het opstellen van een risicoanalyse, het bepalen van preventiemaatregelen, het uitvoeren van opstellingsinspecties, het uitvoeren van onderhoudsinspecties, het opstellen van inspectie- of onderhoudsschema’s, het uitvoeren van periodieke controles of het uitvoeren van periodiek nazicht;

b) elk organisme dat in het kader van boek IX of zijn uitvoeringsbesluiten wordt aangesteld als aangemelde of erkende instantie bij het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingsprocedures;

c) elk organisme dat in het kader van boek IX of zijn uitvoeringsbesluiten optreedt om op een andere wijze de veiligheid van een product of dienst te controleren;”.

¹⁰ Deze bepaling verleent uitdrukkelijk een machtiging aan de Koning om een retributie op te leggen voor elke verrichting van de administratie in verband met, onder meer, de toepassing van de wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de bestrijdingsmiddelen en grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt’.

productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers'¹¹.

De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt erop gevestigd dat luidens artikel 20bis, § 1, derde lid, van de wet van 21 december 1998 het koninklijk besluit genomen krachtens het eerste lid dat bijdragen oplegt, van rechtswege en met terugwerkende kracht tot op de datum van zijn inwerkingtreding wordt opgeheven wanneer het niet door de wetgever werd bekrachtigd in het jaar volgend op dat van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

4.5. Artikel 16, 2°, van het ontwerp voert een nieuwe retributie in, ten bedrage van tweeduizend euro per module waarin is voorzien in verordening (EU) 2019/1009 van 5 juni 2019, voor elke aanvraag van een conformiteitsbeoordelingsinstantie tot aanmelding of tot toevoeging van een module aan haar aanmelding.

Zoals de gemachtigde bevestigde, is er geen rechtsgrond voorhanden voor het invoeren van de beoogde retributie.

De desbetreffende bepaling moet bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

4.6. De opheffing, door artikel 23 van het ontwerp, van artikel 4, § 4, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 'tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds van de grondstoffen' vindt rechtsgrond in artikel 82, eerste lid, van de wet van 24 december 1976.

4.7. Voor zover respectievelijk in het derde en het vierde lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 6 van de wet van 11 juli 1969 en artikel 16 van de wet van 24 december 1976, moet worden opgemerkt dat deze bepalingen geen rechtsgrond bieden aan de ontworpen regelingen.

Die verwijzingen moeten bijgevolg uit de aanhef van het ontwerp worden weggelaten.

¹¹ Artikel 20bis, § 1, eerste, tweede en derde lid, van de wet van 21 december 1998 luidt als volgt:

"§ 1. Onverminderd artikel 57 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, en artikel 82 van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977, kan de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, retributies en bijdragen opleggen ter financiering van de opdrachten van de administratie of van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen die voortvloeien uit de toepassing van de artikelen 5, 7, 8, 8bis, 9, 10, en 15, van deze wet en van de verordeningen vermeld in de bijlage van deze wet.

Zij kunnen worden opgelegd aan de personen die producten op de markt brengen of ernaar streven om aan de voorwaarden te voldoen om hun producten op de markt te kunnen brengen of ze er te houden.

Het koninklijk besluit genomen krachtens het eerste lid dat bijdragen oplegt, wordt van rechtswege en met terugwerkende kracht tot op de datum van zijn inwerkingtreding opgeheven wanneer het niet door de wetgever werd bekrachtigd in het jaar volgend op dat van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Wat de verwijzingen naar de rechtsgrond van de ontworpen bepalingen betreft, moet de aanhef van het ontwerp worden vervolledigd, gewijzigd of gepreciseerd overeenkomstig hetgeen *sub* 4 daarover werd opgemerkt.

6. Het overleg tussen de gewesten en de federale overheid in de Permanente Werkgroep werd door de interministeriële conferentie goedgekeurd op 11 maart 2020. In het huidige achtste lid van de aanhef van het ontwerp dient bijgevolg de datum van 11 maart 2020 te worden vermeld in plaats van 20 februari 2020.

7. Overeenkomstig artikel VI.128 WER moet in de aanhef worden verwezen naar de instemming van de ministers die bevoegd zijn voor Economie, Middenstand en Consumentenzaken.

Artikel 12

8. Artikel 12, § 1, van het ontwerp verwijst naar het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘ter bepaling van werkingscriteria en de modaliteiten van de controle op de werking van tussenkomende organismen’.

Daaromtrent om nadere verduidelijking gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat die verwijzing moet worden weggelaten.

Artikel 20

9. In artikel 20 van het ontwerp verwijst het ontworpen artikel 5/1, § 2, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 naar “de ‘procedure voor voorafgaande machtiging’ bedoeld in artikelen 2.7 en artikel 5.3 van de (...) verordening 2019/515”.

Op de vraag of deze verwijzing juist is, antwoordde de gemachtigde:

“Le but est de faire le lien entre la procédure de reconnaissance mutuelle et notre arrêté royal (5.2 me semble plus correct que 5.3), pour apporter une sécurité juridique à notre procédure de reconnaissance mutuelle.”

En voorts stelde hij:

“2.4 me semble plus correct que 2.7.”

Op de vraag of het dan niet duidelijker zou zijn enkel naar artikel 3.7 van de voornoemde verordening te verwijzen, antwoordde de gemachtigde ontkennend.

De vraag rijst of de door de gemachtigde voorgestelde verwijzing naar de voornoemde verordening kan volstaan om het oogmerk van de ontworpen bepaling ondubbelzinnig tot uiting te brengen. Ter wille van de duidelijkheid van de ontworpen bepaling en de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat de stellers van het ontwerp op dit punt meer klaarheid scheppen in de ontworpen bepaling als zodanig.

Artikel 22

10. Artikel 22 van het ontwerp verleent een machtiging aan de minister om de bijlagen bij het koninklijk besluit van 28 januari 2013 aan te vullen en te wijzigen teneinde rekening te houden met de technische vooruitgang.

Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn in beginsel een zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde, grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

In het licht van het voormelde beginsel is de machtiging vervat in artikel 22 van het ontwerp te ruim. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat de wijzigingen van de bijlagen in de praktijk bedoeld zullen zijn om Europese regelgeving om te zetten of dat zij van louter technische aard zijn. Op voorhand kan immers niet met zekerheid gesteld worden dat die wijzigingen louter het karakter zullen hebben van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Artikel 24

11. Artikel 24 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt tien dagen na de publicatie (lees: bekendmaking) ervan.

Deze bepaling is echter overbodig, aangezien ze slechts de algemene regel van de inwerkingtreding van besluiten bevestigt. Artikel 24 wordt daarom beter uit het ontwerp weggelaten.

*

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 mettre en place une procédure de notification des organismes d'évaluation de la conformité des fertilisants UE, conformément au règlement (UE) 2019/1009 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants UE, modifiant les règlements (CE) n° 1069/2009 et (CE) n° 1107/2009 et abrogeant le règlement (CE) n° 2003/2003'. En outre, il vise à apporter des modifications à l'arrêté royal du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits', ainsi qu'à l'arrêté royal du 28 janvier 2013 'relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des engrais, des amendements du sol et des substrats de culture' (article 1^{er} du projet).

À cet effet, le projet définit tout d'abord un certain nombre de notions en vue de « l'application du présent arrêté » (article 2).

Ensuite, le projet règle la notification des organismes d'évaluation de la conformité « conformément au règlement 2019/1009 » (articles 3 à 5) et fixe, à cet égard, la procédure de notification (articles 6 et 7), ainsi que les obligations opérationnelles des organismes notifiés (articles 8 à 10) et la surveillance de ces derniers, y compris les éventuelles sanctions administratives (articles 11 à 14). Le projet règle également « [l]a langue ou les langues » utilisées pour rédiger les étiquettes, les dépliants et la déclaration de conformité UE (article 15).

Les modifications en projet de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 précité visent à augmenter de vingt euros la rétribution (lire : redevance) due pour la demande d'un certificat concernant les engrais, amendements du sol ou substrats de culture (article 16, 1^o) et à instaurer une nouvelle redevance de deux mille euros pour chaque demande de notification ou d'ajout d'un module à sa notification, introduite par un organisme d'évaluation de la conformité (article 16, 2^o).

Les modifications en projet de l'arrêté royal du 28 janvier 2013 précité attribuent à la Cellule Fertilisants du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement et au délégué du ministre qui a la Santé publique dans ses attributions une mission qui s'inscrit dans les mesures contenues dans cet arrêté relatives à la mise sur le marché et l'utilisation d'engrais, d'amendements du sol et de substrats de culture (articles 17, 18 et 19). Par ailleurs, le projet instaure un dispositif permettant, conformément au règlement (UE) 2019/515 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 'relatif à la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant le règlement (CE) n° 764/2008', d'introduire une demande de reconnaissance mutuelle

pour un produit qui ne répond pas aux exigences de l'article 4 de l'arrêté royal du 28 janvier 2013 (article 20). Il insère également une disposition qui permet au délégué du ministre « [d']établir, en appliquant toute législation pertinente, si un produit et les indications liées à ce produit tombent sous le champ d'application de l'article 2 [de l'arrêté royal du 28 janvier 2013] » (article 21) et confère une habilitation au ministre en vertu de laquelle celui-ci peut compléter et modifier les annexes de cet arrêté pour tenir compte du progrès technique (article 22).

Enfin, le paragraphe 4 de l'article 4 de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 précité est abrogé le 16 juillet 2022 (article 23). Ainsi, la redevance existante de quatre mille euros prévue dans le cadre du règlement (CE) 2003/2003 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 'relatif aux engrais'¹ disparaît à partir de cette date.

COMPÉTENCE

3. En ce qui concerne la compétence fédérale pour la matière réglée par l'arrêté royal du 28 janvier 2013, la section de législation du Conseil d'État a formulé, dans son avis 45.110/3 du 23 septembre 2008 sur un projet devenu notamment cet arrêté royal, les observations suivantes² :

« Le projet d'arrêté soumis pour avis s'applique, comme l'indique son article 2, à la mise sur le marché et à l'utilisation des engrais, des amendements du sol, des substrats de culture, des boues d'épuration, ainsi qu'à tout produit auquel est attribuée une action spécifique de nature à favoriser la production végétale.

Dans la mesure où l'arrêté en projet concerne la mise sur le marché de produits, le fondement juridique quant à la compétence lui est procuré par l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel la fixation de 'normes de produits', concernant notamment, mais pas exclusivement, le domaine de l'environnement, relève de la compétence de l'autorité fédérale.

La notion de 'normes de produits' a été inscrite à l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État. Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 que le législateur visait par là une notion qui était déjà apparue à plusieurs reprises dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle³, et qui portait spécifiquement sur des normes à respecter 'au moment du lancement sur le marché' d'un produit⁴. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de cette Cour, des normes de produits peuvent se définir comme '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

¹ Ce règlement est abrogé par l'article 51 du règlement (UE) 2019/1009 avec effet au 16 juillet 2022.

² Avis C.E. 45.110/3 du 23 septembre 2008 sur un projet devenu l'arrêté royal du 28 janvier 2013 'relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des engrais, des amendements du sol et des substrats de culture', point 4.

³ *Note 1 de l'avis cité* : Cour constitutionnelle, n° 47, 25 février 1988, 3.B.3; Cour constitutionnelle, n° 55, 26 mai 1988, 5.B.2.

⁴ *Note 2 de l'avis cité* : Développements de la proposition de loi originelle, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558/1, pp. 17 et 20; rapport fait au nom de la commission de la Chambre, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n° 1063/7, pp. 35, 37, 38, 39, 42, 43 et 44.

produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits' ⁵. Par contre, cette compétence fédérale ne comprend pas la compétence d'adopter des normes régissant l'utilisation de produits une fois qu'ils ont été mis sur le marché ⁶.

Dans la mesure où le projet d'arrêté soumis pour avis impose des normes qui doivent être respectées dans la commercialisation, c'est-à-dire la mise sur le marché, il s'agit de 'normes de produits' au sens indiqué ci-dessus. Dans ce cadre, l'autorité fédérale est par conséquent compétente pour établir ces normes.

Certaines dispositions du projet, par contre, tendent à régler, directement ou indirectement, l'emploi des matières qui y sont visées, après leur mise sur le marché. Il ressort notamment de l'intitulé et de l'article 2 de l'arrêté en projet que telle est effectivement l'intention de ses auteurs.

Pareilles dispositions ne sont pas des normes de produits. L'autorité fédérale n'est compétente pour les édicter que dans la mesure où elles peuvent être rattachées à d'autres compétences de l'autorité fédérale, notamment sur le plan de la santé publique ou de l'agriculture ⁷. Les auteurs du projet gagneraient à soumettre ce dernier à un nouvel examen à la lumière de ce qui précède ⁸ ».

Cette observation doit être réitérée à l'égard des modifications actuellement en projet de l'arrêté royal du 28 janvier 2013. En effet, parmi celles-ci figurent également des modifications qui, directement ou indirectement, règlent l'utilisation des substances concernées après leur mise sur le marché. Les auteurs du projet devront reconsidérer ces modifications au regard des observations rappelées ci-dessus et devront vérifier si elles peuvent être justifiées sur la base d'autres compétences de l'autorité fédérale que sa compétence pour les normes de produits, notamment sur le plan de la santé publique ou de la politique agricole.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Il ressort de son préambule que le fondement juridique du projet d'arrêté royal soumis pour avis est recherché dans les articles 2 et 6 de la loi du 11 juillet 1969 'relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage' et dans les articles 16 et 82 de la loi du 24 décembre 1976 'relative aux propositions budgétaires 1976-1977'.

⁵ Note 3 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, 2 février 1995, n° 4/95, cons. B.5.3., n° 6/95, cons. B.1.3., n° 7/95, cons. B.2.3., n° 8/95, cons. B.2.3., n° 9/95, cons. B.2.3., et n° 10/95, cons. B.1.3. Dans le même sens : développements de la proposition qui a donné lieu à la loi spéciale du 16 juillet 1993, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 17, et rapport de la Commission de la Chambre, cité, pp. 35 et 43.

⁶ Note 4 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 27.333/3 du 17 mars 1998 sur un projet devenu la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes [de] produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1673/1, pp. 52 et suiv.) et les arrêts de l'assemblée générale du Conseil d'État, section d'administration, s.a. European Air Transport e.a., n° 158.548 et s.a. Brussels International Airport Company - BIAC, n° 158.549 du 9 mai 2006.

⁷ Note 5 de l'avis cité : L'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er} [lire actuellement : article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2,], de la loi spéciale du 8 août 1980 ['de réformes institutionnelles'] réserve encore un certain nombre de matières relatives à l'agriculture à l'autorité fédérale.

⁸ Note 6 de l'avis cité : Ainsi, les articles 7, 7°, 8, 9°, et 25, alinéa 2, peuvent soulever des questions sur ce point. Ne disposant pas de la connaissance des faits à ce sujet, le Conseil d'État ne peut donner d'appréciation concluante.

4.2. Toutefois, le dispositif relatif à la notification des organismes d'évaluation de la conformité « conformément au règlement 2019/1009 », inscrit dans le projet, ne trouve pas de fondement juridique, ou à tout le moins pas un fondement juridique offrant une sécurité juridique suffisante, dans les dispositions légales précitées. Par contre, l'article IX.11 du Code de droit économique (C.D.E.), selon lequel « [l]e Roi peut déterminer les critères d'agrément (lire : agrément) et de fonctionnement des organismes intervenants, les règles concernant leur organisation et leurs missions ainsi que les modalités du contrôle de leur respect »⁹, procure cependant un fondement juridique suffisant à ce dispositif.

Le préambule du projet devra être complété par une référence à cette disposition du C.D.E.

4.3. Sous réserve des observations formulées au point 3 à propos de la compétence du législateur fédéral concernant les modifications en projet de l'arrêté royal du 28 janvier 2013, ces modifications trouvent en principe un fondement juridique dans l'habilitation que l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 11 juillet 1969 confère au Roi.

4.4. La modification que l'article 16, 1^o, du projet apporte à l'article 4, § 5, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 trouve un fondement juridique dans l'article 82, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1976¹⁰ et dans l'article 20bis de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs'¹¹.

L'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait que selon l'article 20bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 1998, l'arrêté royal pris en vertu de l'alinéa 1^{er} qui exige

⁹ L'article I.10, 13^o, du C.D.E. définit les termes « organisme intervenant » comme suit :

« a) tout organisme qui, dans le cadre du livre IX ou de ses arrêtés d'exécution, intervient dans l'élaboration d'une analyse du risque, la définition de mesures de prévention, la réalisation d'inspections de mise en place, la réalisation d'inspections d'entretien, la mise au point de schémas d'inspection ou d'entretien, la réalisation de contrôles périodiques ou de vérifications périodiques ;

b) tout organisme qui, dans le cadre du livre IX ou de ses arrêtés d'exécution, est désigné comme instance notifiée ou agréée pour la mise en œuvre de procédures d'évaluation de la conformité ;

c) tout organisme qui, dans le cadre du livre IX ou de ses arrêtés d'exécution, intervient pour contrôler la sécurité d'un produit ou d'un service d'une autre manière ».

¹⁰ Cette disposition habilite expressément le Roi à imposer une redevance pour chaque intervention de l'administration concernant, notamment, l'application de la loi du 11 juillet 1969 'relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage'.

¹¹ L'article 20bis, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi du 21 décembre 1998 s'énonce comme suit :

« § 1^{er}. Sans préjudice de l'article 57 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses et de l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977, le Roi peut fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des rétributions et des cotisations afin de financer des missions de l'administration ou de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire qui résultent de l'application des articles 5, 7, 8, 8bis, 9, 10, et 15 de la présente loi et des règlements mentionnés en annexe de la présente loi.

Elles peuvent être exigées des personnes qui mettent sur le marché des produits ou cherchent à répondre aux conditions afin de pouvoir mettre ou maintenir leurs produits sur le marché.

L'arrêté royal pris en vertu de l'alinéa 1^{er} qui exige des cotisations est abrogé de plein droit avec effet rétroactif à la date de son entrée en vigueur lorsqu'il n'a pas été confirmé par le législateur dans l'année qui suit celle de sa publication au *Moniteur belge* ».

des cotisations est abrogé de plein droit avec effet rétroactif à la date de son entrée en vigueur lorsqu'il n'a pas été confirmé par le législateur dans l'année qui suit celle de sa publication au *Moniteur belge*.

4.5. L'article 16, 2°, du projet instaure une nouvelle redevance, d'un montant de deux mille euros par module visé dans le règlement (UE) 2019/1009 du 5 juin 2019, pour chaque demande de notification ou d'ajout d'un module à sa notification, introduite par un organisme d'évaluation de la conformité.

Comme le délégué l'a confirmé, l'instauration de la redevance visée est dépourvue de fondement juridique.

Par conséquent, la disposition concernée doit être omise du projet.

4.6. L'abrogation, par l'article 23 du projet, de l'article 4, § 4, de la loi du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits' trouve un fondement juridique dans l'article 82, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1976.

4.7. En ce que les troisième et quatrième alinéas du préambule du projet visent, respectivement, l'article 6 de la loi du 11 juillet 1969 et l'article 16 de la loi du 24 décembre 1976, il faut observer que ces dispositions ne procurent pas de fondement juridique aux mesures en projet.

Par conséquent, ces références doivent être omises du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. En ce qui concerne les références au fondement juridique des dispositions en projet, le préambule du projet doit être complété, modifié ou précisé conformément aux observations formulées à ce sujet au point 4.

6. La Conférence interministérielle a approuvé le 11 mars 2020 la concertation entre les régions et l'autorité fédérale au sein du groupe de travail permanent. Par conséquent, le huitième alinéa actuel du préambule du projet doit mentionner la date du 11 mars 2020 au lieu du 20 février 2020.

7. Conformément à l'article VI.128 du C.D.E., le préambule doit viser l'accord des ministres qui ont l'Économie, les Classes moyennes et la Consommation dans leurs attributions.

Article 12

8. L'article 12, § 1^{er}, du projet fait référence à l'arrêté royal du 27 avril 2007 'déterminant les critères de fonctionnement et les modalités de contrôle du fonctionnement des organismes intervenants'.

Invité à donner des précisions à cet égard, le délégué a confirmé que cette référence doit être omise.

Article 20

9. À l'article 20 du projet, l'article 5/1, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 28 janvier 2013 fait référence à « la 'procédure d'autorisation préalable' visée à l'article 2.7 et à l'article 5.3 du règlement 2019/515 (...) ».

À la question de savoir si cette référence est exacte, le délégué a répondu :

« Le but est de faire le lien entre la procédure de reconnaissance mutuelle et notre arrêté royal (5.2 me semble plus correct que 5.3), pour apporter une sécurité juridique à notre procédure de reconnaissance mutuelle ».

Et d'ajouter :

« 2.4 me semble plus correct que 2.7 ».

À la question de savoir s'il ne serait alors pas plus clair de viser uniquement l'article 3.7 du règlement précité, le délégué a répondu par la négative.

La question se pose de savoir si la référence au règlement précité proposée par le délégué peut suffire pour exprimer sans ambiguïté la finalité de la disposition en projet. Par souci de clarté de la disposition en projet et de sécurité juridique, il est recommandé que les auteurs du projet clarifient davantage ce point dans la disposition en projet proprement dite.

Article 22

10. L'article 22 du projet habilite le ministre à compléter et à modifier les annexes de l'arrêté royal du 28 janvier 2013 afin de tenir compte du progrès technique.

En vertu de l'article 108 de la Constitution, c'est en principe au Roi qu'il appartient de faire les règlements nécessaires à l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

Au regard du principe précité, la délégation de l'article 22 est trop large. Il est indifférent à cet égard que les modifications des annexes seront destinées, dans les faits, à transposer la réglementation européenne ou qu'elles soient de nature purement technique. On ne

peut en effet affirmer par avance avec certitude que ces modifications consisteront en de simples mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

Article 24

11. L'article 24 du projet dispose que l'arrêté entre en vigueur dix jours après sa publication.

Cette disposition est toutefois superflue, dès lors qu'elle ne confirme que la règle générale de l'entrée en vigueur des arrêtés. C'est pourquoi il vaudrait mieux omettre l'article 24 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME