KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.666/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 september 2004 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het gebruik door behandelaars en producenten van verpakkingshout van het merkteken dat de naleving van ISPM-norm 15 bevestigt", heeft op 28 september 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ertoe een regeling vast te stellen overeenkomstig welke producenten en behandelaars van verpakkingshout het merkteken mogen aanbrengen waaruit blijkt dat het verpakkingshout is behandeld overeenkomstig de ISPM-norm 15 [(1)]. In de bedoelde norm worden de fytosanitaire maatregelen omschreven (met name warmtebehandeling en fumigatie met methylbromide) die op verpakkingshout moeten worden toegepast om het risico te verkleinen op invoer of verspreiding van organismen die schadelijk zijn voor planten, inzonderheid voor bomen [(2)].

Artikel 2, § 1, van het ontwerp bepaalt dat de producenten en behandelaars van verpakkingshout het bedoelde merkteken slechts mogen aanbrengen indien ze daartoe erkend zijn. De erkenningsvoorwaarden en -procedure worden nader uitgewerkt in de paragrafen 2 en 3 van artikel 2, in de artikelen 3 en 6 en in de bijlagen II en III bij het ontwerp.

---

(1) Artikel 1, 3°, van het ontwerp definieert de ISPM-norm 15 als "International Standard for Phytosanitary Measures No. 15: Guidelines for regulating wood packaging material in international trade van de Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations".

(2) In de bij de adviesaanvraag gevoegde tekst van de ISPM-norm 15 wordt daaromtrent gesteld wat volgt:
"Ces directives se rapportent à des matériaux d'emballage en bois brut de conifères ou de feuillus qui peuvent servir de vecteurs pour des organismes nuisibles des végétaux et constituent une menace pour les arbres sur pied."

In artikel 4 en bijlage I wordt het model van het merkteken vastgesteld en worden de voorwaarden bepaald voor de aanbrenging ervan op het verpakkingshout.

Artikel 5 voorziet in een regeling betreffende de eventuele intrekking van de erkenning.

Artikel 7 heeft betrekking op de opsporing, de vaststelling en de bestraffing van de overtredingen van de ontworpen regeling.

Artikel 8 ten slotte bevat een overgangsregeling voor de certificatie-instellingen die gemachtigd waren voorlopige certificaten af te leveren en voor de reeds verleende erkenningen voor producenten en behandelaars.

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 norm [(3)].

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

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.

---

(3) 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.

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).

RECHTSGROND

4. Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrond voor de ontworpen regeling gezocht in artikel 2, § 1, van de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen. Gelet op wat hiervóór (sub 3.1 en 3.2) werd opgemerkt, kan die wet geen rechtsgrond bieden voor de ontworpen bepalingen. De Raad van State ziet ook niet direct een andere bepaling in de federale regelgeving welke die rechtsgrond kan bieden.

De conclusie is dan ook dat het ontwerp in zijn huidige vorm geen doorgang kan vinden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.666/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 10 septembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "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", a donné le 28 septembre 2004 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2.1. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend élaborer une réglementation autorisant les entreprises de traitement et les producteurs de bois d'emballage à apposer la marque attestant que celui-ci a été traité conformément à la norme NIMP 15 (1). La norme visée désigne les mesures phytosanitaires (à savoir le traitement thermique et la fumigation au bromure de méthyle) qui doivent être appliquées au bois d'emballage pour réduire le risque d'introduction ou de dissémination d'organismes nuisibles des végétaux, plus particulièrement des arbres (2).

L'article 2, § 1er, du projet dispose que les entreprises de traitement et les producteurs de bois d'emballage ne peuvent apposer la marque visée que s'ils sont agréés à cette fin. Les conditions et la procédure d'agrément sont précisées à l'article 2, §§ 2 et 3, aux articles 3 et 6 et dans les annexes II et III du projet.

L'article 4 et l'annexe I fixent le modèle de la marque et déterminent les conditions de son apposition sur le bois d'emballage.

---

(1) L'article 1er, 3°, du projet définit la norme NIMP 15 comme "Norme Internationale pour les Mesures Phytosanitaires N° 15 : Directives pour la réglementation de matériaux d'emballage à base de bois dans le commerce international de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)".

(2) À ce sujet, le texte de la norme NIMP 15 joint à la demande d'avis mentionne ce qui suit :
"Ces directives se rapportent à des matériaux d'emballage en bois brut de conifères ou de feuillus qui peuvent servir de vecteurs pour des organismes nuisibles des végétaux et constituent une menace pour les arbres sur pied."

.../...

L'article 5 prévoit une disposition relative au retrait éventuel de l'agrément.

L'article 7 concerne la recherche, la constatation et la sanction des infractions à la réglementation en projet.

Enfin, l'article 8 comporte une mesure transitoire applicable aux organismes de certification qui ont été habilités à délivrer des certificats provisoires et aux agréments qui ont déjà été accordés aux producteurs et aux entreprises de traitement.

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 [(3)].

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

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, § 1er, V, alinéa 1er, 1° à 5°, 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, § 1er, II, alinéa 2, 1°, 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, § 1er, V, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980).

---

(3) Si l'article 1er, 8°, du projet, donne une définition du mot "commercialiser", ce mot ne semble cependant plus figurer dans la suite de la réglementation en projet.

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, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, de la loi spéciale précitée) et de droit de la concurrence et droit des pratiques du commerce (article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 4°, de cette même loi spéciale).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Il ressort du premier alinéa du préambule du projet, que le fondement juridique de la réglementation en projet est recherché dans l'article 2, § 1er, de la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux. Compte tenu des observations formulées ci-dessus (sous 3.1 et 3.2), cette loi ne peut procurer de fondement juridique aux dispositions en projet. Le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus directement d'autre disposition dans la législation fédérale qui pourrait fournir ce fondement juridique.

Force est donc de conclure que le projet ne peut se concrétiser dans sa forme actuelle.

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. B. SEUTIN.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS W. DEROOVER