KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.587/3
VAN 3 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 mei 2008 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijzing van het ministerieel besluit van 22 maart 2004 houdende instelling van een aangifte- en registratieplicht bij het binnenbrengen van aardappelen en van een traceringssysteem bij de verhandeling van pootaardappelen", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Met het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit wordt beoogd enkele wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 22 maart 2004 houdende instelling van een aangifte- en registratieplicht bij het binnenbrengen van aardappelen en van een traceringssysteem bij de verhandeling van pootaardappelen.

Vooreerst wordt de in dat besluit opgenomen definitie van "operator" gewijzigd, waardoor niet langer wordt voorzien in een registratie op grond van het besluit zelf, maar wordt verwezen naar de registratie op grond 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 (artikelen 1, 4 (*partim*) en 5 (*partim*) van het ontwerp). Daarnaast wordt de zogenaamde "autocontrole" afgeschaft (artikelen 2 en 4 (*partim*)). Ten slotte wordt artikel 2 van dat besluit in overeenstemming gebracht met de hiervoor bedoelde wijzigingen (artikel 3) en worden de lijst van de bij de toepassing van dat besluit betrokken Europese lidstaten alsmede het formulier voor aangifte van het binnenbrengen van aardappelen vervangen (artikel 5 (partim)).

RECHTSGROND [1]

2.1. Uit de aanhef van het ontworpen besluit kan worden afgeleid dat de stellers ervan rechtsgrond ervoor zoeken in artikel 6 van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, dat luidt:

> "De Minister kan bij besmettingsgevaar en met het oog op het geven van de nodige garanties op fytosanitair vlak, het vervoer verbieden of reglementeren van planten, plantaardige producten en aarde voortkomende van besmette percelen en het telen van bepaalde planten verbieden en elke maatregel voorschrijven inzake verwijdering, veiling, teelt, oogst, opberging of verdelging die voor de uitroeiing van de schadelijke organismen nodig is. Hij kan die maatregelen tot een beschermingszone uitbreiden."

---

(1) Met inbegrip van het onderzoek van de overeenstemming van het ontwerp met de hogere rechtsnormen.

2.2. Dat koninklijk besluit vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 2 van de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, waarvan de relevante bepalingen luiden:

> "§ 1. Ten einde de teelt, de bewaring en de afzet van planten en plantaardige producten te beschermen tegen schadelijke organismen en in het belang van de volksgezondheid kan de Koning:
>
> 1. de voorbehoedingsmaatregelen, alsmede algemene en bijzondere bestrijdingsmaatregelen vaststellen om te beletten dat de schadelijke organismen, die Hij bepaalt, het Rijk worden binnengebracht, er worden uitgevoerd of er worden verspreid;
>
> 2. (...);
>
> 3. aangifte van elke verschijning en van alle voortekenen van verschijning van schadelijke organismen opleggen en de overheidspersonen aanwijzen aan wie aangifte moet worden gedaan;
>
> 4. (...);
>
> 5. (...);
>
> 6. (...);
>
> 7. (...);
>
> 8. het vervoer verbieden of reglementeren van planten, plantaardige producten, dieren en voorwerpen welke drager zijn of verdacht zijn drager te zijn van schadelijke organismen;
>
> 9. (...);
>
> 10. (...).
>
> § 2. De Koning kan de uitoefening van sommige machten bepaald bij § 1, die Hij aanwijst, aan de Minister bevoegd voor de Volksgezondheid overdragen."

3.1. De in het ontwerp vervatte maatregelen op het vlak van het binnenbrengen van bepaalde minimale hoeveelheden aardappelen vanuit bepaalde lidstaten van de Europese Unie, bestemd voor een op het Belgische grondgebied gevestigd bedrijf [2], kunnen als zodanig niet worden ingepast in de in het voornoemde artikel 6 van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 aan de bevoegde minister verleende machtiging.

---

(2) Zie de definitie van het begrip "binnenbrengen" in artikel 1, 4/, van het te wijzigen ministerieel besluit van 22 maart 2004.

In dat verband moet immers worden vastgesteld, enerzijds, dat de in het ontwerp vervatte maatregelen, en bijgevolg ook de maatregelen die reeds zijn opgenomen in het thans geldende ministerieel besluit van 22 maart 2004, een niet in de tijd beperkte draagwijdte hebben, terwijl de in artikel 6 opgenomen machtiging veeleer betrekking lijkt te hebben op het nemen van tijdelijke maatregelen "bij besmettingsgevaar", en, anderzijds, dat die maatregelen betrekking hebben op het "binnenbrengen" van bepaalde hoeveelheden aardappelen, en derhalve als zodanig niet kunnen worden beschouwd als betrekking hebbende op het "verbieden" of het "reglementeren" van het "vervoer" van die producten, waartoe machtiging is verleend in het voornoemde artikel 6 van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005.

3.2.1. De gemachtigde heeft het doel van de ontworpen maatregelen bovendien toegelicht als volgt:

> "Il s'agit de mesures participant à la lutte contre des maladies des plantes (Loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux) n'ayant aucune incidence sur la santé humaine."

3.2.2. Uit het gegeven dat de Koning, op grond van het voornoemde artikel 2, § 1, van de wet van 2 april 1971, slechts maatregelen kan nemen "in het belang van de volksgezondheid", volgt dat ook de op grond van de delegatiemogelijkheid vervat in artikel 2, § 2, van die wet door de daartoe gemachtigde minister voorgeschreven maatregelen moeten kunnen worden betrokken op het belang van de volksgezondheid, hetgeen, zoals uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting is gebleken, *in casu* niet het geval is.

4. Nog daargelaten de vraag in welke mate de federale overheid bevoegd kan worden geacht voor het aannemen van de in het ontwerp vervatte regeling [3], volgt reeds

---

(3) Ermee rekening houdende dat, luidens artikel 6, § 1, V, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de federale overheid weliswaar bevoegd is voor "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", doch dat de gemachtigde voor wat betreft de in het ontwerp vervatte maatregelen uitdrukkelijk heeft gesteld dat zij geen enkele weerslag hebben op de gezondheid van de mens.

uit hetgeen voorafgaat dat de minister in elk geval de noodzakelijke rechtsgrond ontbeert voor het aannemen van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt.

5.1. Het ontwerp heeft betrekking op het opleggen van een aanmeldingsplicht in hoofde van operatoren die bepaalde minimale hoeveelheden aardappelen binnenbrengen vanuit bepaalde lidstaten van de Europese Unie.

In dat verband moet worden vastgesteld dat de sanitaire maatregelen die kunnen worden genomen, op EG-niveau zijn geregeld in richtlijn 2000/29/EG van de Raad van 8 mei 2000 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen.

Zoals ook door de gemachtigde wordt bevestigd, kan de maatregel waarop het ontwerp betrekking heeft, niet worden ingepast in de maatregelen waarin in die richtlijn wordt voorzien [4].

5.2. Luidens artikel 28 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden.

Een maatregel als bedoeld in het ontwerp kan als een maatregel van gelijke werking worden beschouwd.

Luidens artikel 30 van het EG-Verdrag geldt artikel 28 van het EG-Verdrag niet voor verboden of beperkingen op het vlak van de invoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van, onder meer, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

---

(4) De richtlijn gaat immers uit van een systeem waarbij elke lidstaat zijn eigen productie controleert en niet van een systeem waarbij het binnenbrengen van planten en plantaardige producten vanuit andere lidstaten in de ontvangende lidstaat worden gecontroleerd.

.../...

De mogelijke toepassing van artikel 30 van het EG-Verdrag wordt zeer strikt geïnterpreteerd en een beroep erop lijkt uitgesloten wanneer het gaat om een volledig geharmoniseerde materie [5].

Aangezien kan worden aangenomen dat de in het ontwerp geregelde aangelegenheid verband houdt met een volledig geharmoniseerde materie (richtlijn 2000/29/EG), lijkt het niet mogelijk om een maatregel als bedoeld bij het ontwerp aan te nemen, nu die maatregel niet kan worden ingepast in de maatregelen waarin in die richtlijn wordt voorzien.

6. Uit hetgeen voorafgaat dient te worden geconcludeerd dat het ontwerp de noodzakelijke rechtsgrond ontbeert en bovendien niet in overeenstemming is met de terzake geldende Europeesrechtelijke regelgeving. Het ontwerp kan bijgevolg geen doorgang vinden en de Raad van State, afdeling wetgeving, onthoudt zich dan ook van een nader onderzoek ervan.

---

(5) Zie onder meer H.v.J., 30 november 1983, van Bennekom, nr. 227/82, 10 juli 1984, Campus Oil Limited, nr. 72/83, 23 mei 1990, Van den Burg, nr. C-169/89, 5 oktober 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, nr. C-323/93, 25 maart 1999, Commissie/Italië, nr. C-112/97, en 12 november 1998, Commissie/Duitsland, nr. C-102/96.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.587/3
DU 3 JUIN 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 21 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 22 mars 2004 portant instauration d'une obligation d'enregistrement et de déclaration lors de l'introduction de pommes de terre et d'un système de traçabilité lors de la commercialisation de plants de pommes de terre", a donné l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet d'apporter quelques modifications à l'arrêté ministériel du 22 mars 2004 portant instauration d'une obligation d'enregistrement et de déclaration lors de l'introduction de pommes de terre et d'un système de traçabilité lors de la commercialisation de plants de pommes de terre.

Le projet modifie d'abord la définition d'"opérateur" donnée dans cet arrêté, de telle façon qu'il n'est plus prévu un enregistrement sur la base de l'arrêté même, mais qu'il est fait référence à un enregistrement sur la base 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 (articles 1er, 4 (*partim*) et 5 (*partim*) du projet). Ensuite, la notion d'"autocontrôle" est abrogée (articles 2 et 4 (*partim*)). Enfin, l'article 2 de cet arrêté est mis en concordance en fonction des modifications précitées (article 3), et la liste des États membres de l'Union européenne concernés par l'application de cet arrêté ainsi que le formulaire pour la déclaration de l'introduction de pommes de terre sont remplacés (article 5 (*partim*)).

FONDEMENT JURIDIQUE [1]

2.1. Il peut se déduire du préambule de l'arrêté en projet que ses auteurs cherchent le fondement juridique dans l'article 6 de l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux, qui s'énonce comme suit:

> "Lorsqu'il y a danger de contamination et en vue de donner les garanties nécessaires sur le plan phytosanitaire, le Ministre peut interdire ou réglementer le transport de végétaux, produits végétaux et terres provenant de terrains contaminés, y interdire la culture de certains végétaux et prescrire toute mesure d'arrachage, d'abattage, de culture, de récolte, d'entreposage ou de destruction, requise pour l'extermination des organismes nuisibles. Il peut étendre ces mesures à une zone de protection."

---

(1) Y compris l'examen de la conformité du projet aux normes supérieures.

2.2. Cet arrêté royal puise à son tour son fondement juridique dans l'article 2 de la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux, dont les dispositions pertinentes en l'espèce sont rédigées comme suit:

> "§ 1. En vue de protéger la culture, la conservation et le commerce de végétaux et de produits végétaux contre les organismes nuisibles et dans l'intérêt de la santé publique, le Roi peut:
>
> 1. prescrire les mesures de prophylaxie, ainsi que les mesures générales et particulières de lutte destinées à empêcher que les organismes nuisibles, qu'il détermine, ne soient introduits dans le Royaume, n'en soient exportés ou n'y soient propagés;
>
> 2. (...);
>
> 3. imposer la déclaration de toute apparition ou de tous symptômes d'apparition d'organismes nuisibles et désigner les agents de l'autorité auxquels la déclaration doit être adressée;
>
> 4. (...);
>
> 5. (...);
>
> 6. (...);
>
> 7. (...);
>
> 8. interdire ou réglementer le transport des végétaux, produits végétaux, animaux ou objets qui sont porteurs ou suspects d'être porteurs d'organismes nuisibles;
>
> 9. (...);
>
> 10. (...).
>
> § 2. Le Roi peut déléguer au Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions l'exercice de ceux des pouvoirs prévus au § 1er qu'il détermine."

3.1. Les mesures du projet relatives à l'introduction à partir de certains pays membres de l'Union européenne, de certaines quantités minimales de pommes de terre destinées à une entreprise établie sur le territoire belge [2], n'entrent pas comme telles dans la délégation faite au ministre compétent par l'article 6 précité de l'arrêté royal du 10 août 2005. À cet égard, force est en effet de constater, d'une part, que les mesures contenues dans le projet, et par conséquent aussi celles déjà prévues dans l'arrêté

---

(2) Voir la définition de la notion d'"introduction" à l'article 1er, 4/, de l'arrêté ministériel du 22 mars 2004 à modifier.

ministériel du 22 mars 2004 actuellement en vigueur, ont une portée non limitée dans le temps, alors que la délégation prévue à l'article 6 semble plutôt porter sur la prise de mesures provisoires lorsqu'il y a "danger de contamination". D'autre part, ces mesures concernent l'"introduction" de certaines quantités de pommes de terre et ne peuvent dès lors, en tant que telles, être considérées comme relevant de la compétence d'"interdire" ou de "réglementer" le "transport" de ces produits, déléguée par l'article 6 précité de l'arrêté royal du 10 août 2005.

3.2.1. Le délégué a en outre défini l'objectif du projet comme suit:

> "Il s'agit de mesures participant à la lutte contre des maladies des plantes (Loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux) n'ayant aucune incidence sur la santé humaine."

3.2.2. Étant donné qu'en vertu de l'article 2, § 1er, précité de la loi du 2 avril 1971, le Roi ne peut prendre des mesures que "dans l'intérêt de la santé publique", les mesures prescrites par le ministre compétent sur la base de la délégation inscrite à l'article 2, § 2, de cette loi doivent elles aussi l'être dans l'intérêt de la santé publique, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, ainsi qu'il résulte de l'explication fournie par le délégué.

4. Indépendamment de la question de savoir dans quelle mesure l'autorité fédérale peut être considérée comme compétente pour adopter les dispositions en projet [3], il suit déjà de ce qui précède que le ministre ne dispose, en tout état de cause, pas du fondement juridique nécessaire pour adopter l'arrêt dont le projet est actuellement à l'examen.

---

(3) Compte tenu du fait que si selon l'article 6, § 1er, V, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est effectivement compétente en matière de "normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et [de] contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire", le délégué a toutefois expressément indiqué, en ce qui concerne les mesures du projet, qu'elles n'avaient aucune incidence sur la santé humaine.

5.1. Le projet entend imposer une obligation de déclaration pour les opérateurs qui introduisent une certaine quantité minimale de pommes de terre à partir de certains États membres de l'Union européenne.

On notera à ce sujet que les mesures sanitaires pouvant être prises sont réglées au niveau européen par la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté.

Ainsi qu'il a également été confirmé par le délégué, la mesure prévue dans le projet n'entre pas dans le cadre des mesures prévues par la directive [4].

5.2. Selon l'article 28 du Traité instituant la Communauté européenne, les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres.

Une mesure telle que celle visée dans le projet peut être regardée comme une mesure d'effet équivalent.

Selon l'article 30 du Traité CE, les dispositions de l'article 28 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, justifiées notamment par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

---

(4) La directive repose sur un système dans lequel chaque État membre contrôle sa propre production et non sur un système dans lequel l'introduction de végétaux et de produits végétaux en provenance d'autres États membres est contrôlée dans l'État membre de destination.

L'application éventuelle de l'article 30 du Traité CE est de très stricte interprétation et il semble exclu d'y recourir lorsqu'il s'agit d'une matière qui a fait l'objet d'une harmonisation complète [5].

Comme on peut présumer que la matière réglée dans le projet se rapporte à une matière qui a fait l'objet d'une harmonisation complète (directive 2000/29/CE), il ne semble pas possible d'adopter une mesure telle que celle visée dans le projet, puisque celle-ci n'entre pas dans le cadre des mesures prévues dans la directive.

6. Il s'impose de conclure de ce qui précède que le projet est dépourvu du fondement juridique requis et qu'il n'est, en outre, pas conforme à la réglementation européenne en vigueur en la matière. Le projet ne peut donc aboutir et le Conseil d'État, section de législation, s'abstient dès lors d'en approfondir l'examen.

---

(5) Voir, entre autres, C.J.C.E., 30 novembre 1983, van Bennekom, n/ 227/82, 10 juillet 1984, Campus Oil Limited, n/ 72/83, 23 mai 1990, Van den Burg, n/ C-169/89, 5 octobre 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, n/ C-323/93, 25 mars 1999, Commission/Italie, n/ C-112-97, et 12 novembre 1998, Commission/Allemagne, n/ C-102/96.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	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 R. THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS