

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.016/3
VAN 13 APRIL 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 24 maart 2010 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen en van het ministerieel besluit van 30 augustus 1999 betreffende de bestrijding van *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi et al.", heeft het volgende advies gegeven:

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Bij artikel 13, § 2, van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, wordt het in het verkeer brengen in de Europese Unie of het binnenbrengen in beschermde gebieden van planten, plantaardige producten of andere materialen genoemd in bijlage V, deel A, rubrieken I respectievelijk II, bij dat koninklijk besluit, en van de in artikel 10, § 3, ervan genoemde zaden, in beginsel afhankelijk gemaakt van het aanbrengen van een plantenpaspoort. In het ontwerp wordt gepreciseerd wanneer voor opplant bestemde niet-gecertificeerde knollen van *Solanum tuberosum* L. (volgens de gemachtigde is dit de aardappelplant) niet worden beschouwd als in het verkeer gebracht, en wordt een aangifteplicht ingesteld bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen voor de producenten die niet-gecertificeerde knollen van *Solanum tuberosum* L. wensen voort te brengen met de bedoeling die te herplanten voor eigen gebruik. De ontworpen regeling is van toepassing op de vanaf 1 januari 2011 gedane aanplant.

Bovendien wordt artikel 10 van het ministerieel besluit van 30 augustus 1999 betreffende de bestrijding van *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi et al., dat reeds in een aangifteplicht voorziet voor de producent die voor de teelt van aardappelen zelf geproduceerd niet-gecertificeerd materiaal zal gebruiken, opgeheven met ingang van 1 maart 2011.

.../...

3.1. In het eerste lid van de aanhef wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in artikel 2 van de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen. Volgens de gemachtigde is die rechtsgrond meer bepaald te vinden in artikel 2, § 1, 8, van die wet, naar luid waarvan de Koning het vervoer van planten, plantaardige producten, dieren en voorwerpen welke drager zijn of verdacht zijn drager te zijn van schadelijke organismen kan verbieden of reglementeren. De genoemde bepaling heeft echter betrekking op planten, plantaardige producten, dieren en voorwerpen welke drager zijn of verdacht zijn drager te zijn van schadelijke organismen, hetgeen niet noodzakelijk het geval is voor de knollen van *Solanum tuberosum* L. bedoeld in het ontworpen artikel 13, § 2, vierde lid (artikel 2 van het ontwerp). Ook is het ontwerp niet beperkt tot het bepalen van voorwaarden voor het vervoer van planten of plantaardige producten.

Artikel 2, § 1, 8, van de wet van 2 april 1971 lijkt derhalve geen (of slechts in zeer beperkte mate) rechtsgrond te kunnen bieden voor het ontworpen besluit. Die rechtsgrond kan daarentegen wel worden gevonden in artikel 2, § 1, 1 en 4, van die wet. Op grond van die bepalingen kan de Koning onder meer "voorbehoedingsmaatregelen" vaststellen om te beletten dat schadelijke organismen het Rijk worden binnengebracht, uitgevoerd of verspreid en kan hij fytosanitaire voorwaarden vaststellen waaraan onder meer planten en plantaardige producten moeten voldoen en de wijze bepalen voor de gebeurlijke toekenning van fytosanitaire certificaten en fytosanitaire paspoorten.

3.2. De taken waarmee het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen rechtstreeks of onrechtstreeks wordt belast (het in ontvangst nemen en bijgevolg het verwerken van de aangiften, en het controleren of voldaan is aan de voorwaarden opdat de knollen niet als in het verkeer gebracht worden beschouwd en dus geen plantenpaspoort behoeven) zijn, volgens de gemachtigde, zowel gewone opdrachten als bedoeld bij artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, als bijkomende opdrachten als bedoeld bij artikel 4, § 6, van dezelfde wet.

Het ontworpen besluit vindt bijgevolg mede rechtsgrond in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1, 2, 3 en 6, en artikel 5, tweede lid, 7/, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, en met artikel 2, b), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

ALGEMENE OPMERKING

4. Volgens de gemachtigde wordt met het ontwerp onder meer een precisering beoogd van de in artikel 1, 24/, van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 opgenomen definitie van het begrip "verkeer" ⁽¹⁾. Er dient te worden onderzocht of deze precisering niet strijdt met 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.

Het bij artikel 2 van het ontwerp te wijzigen artikel 13, § 2, van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 vormt de omzetting van artikel 10, lid 2, van de genoemde richtlijn. Krachtens die laatste bepaling mogen de erin vermelde planten, plantaardige producten, andere materialen of zaden slechts "in het verkeer zijn", het plaatselijke verkeer in de zin van artikel 6, lid 7, van die richtlijn uitgezonderd, indien erop of op hun verpakkingen en de vervoermiddelen waarmee zij worden vervoerd, een plantenpaspoort is aangebracht dat op het betrokken grondgebied geldig is. Uit de vergelijking van een aantal taalversies van richtlijn 2000/29/EG lijkt te kunnen worden afgeleid dat met het begrip "in het verkeer zijn" wordt gerefereerd aan de fysieke verplaatsing van de erin bedoelde planten, plantaardige producten, materialen of zaden ⁽²⁾.

⁽¹⁾ De gemachtigde stelde overigens de volgende herformulering van artikel 2 van het ontwerp voor:
"Art. 2. L'article 13, § 2, du meme arrêté, est complété par un alinéa rédigé comme suit: «Sont considérés comme étant mis en circulation les tubercules de *Solanum tuberosum* L. [non certifiés], destinés à la plantation, dont les caractéristiques et les modalités de déplacements ne répondent pas aux conditions suivantes: ... »".

⁽²⁾ Zie in dezelfde zin artikel 1, 24/, van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005.

Vraag is dan of met het ontworpen artikel 13, § 2, vierde lid, geen uitzondering wordt toegevoegd aan de in artikel 10, lid 2, eerste alinea (plaatselijk verkeer), en derde alinea, van richtlijn 2000/29/EG vervatte uitzonderingen wat, mede gelet op het gegeven dat het gaat om een geharmoniseerde materie, ontoelaatbaar zou zijn. In dit verband moet worden vastgesteld dat de in de eerstgenoemde bepaling vervatte uitzondering niet woordelijk in de richtlijn voorkomt. Artikel 10, lid 2, ervan bevat evenwel een andere uitzondering die meer verregaand lijkt te zijn, namelijk dat geen plantenpaspoort vereist is wanneer de genoemde planten, plantaardige producten, materialen of zaden in het plaatselijk verkeer worden gebracht. Het is slechts wanneer uit dat laatste gegeven zou mogen worden afgeleid dat de in het ontworpen artikel 13, § 2, vierde lid, vervatte uitzondering kan worden ingepast in de algemene economie van richtlijn 2000/29/EG, dat het ontworpen artikel 13, § 2, vierde lid, geen bezwaren zou doen rijzen op het vlak van het Europese Unierecht. Gelet op de onduidelijkheid over de juiste draagwijdte van de genoemde richtlijn, verdient het aanbeveling het ontwerp aan de bevoegde diensten van de Europese Commissie mede te delen teneinde zekerheid te kunnen verwerven omtrent de conformiteit ervan met het Europese Unierecht.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Aan de aanhef dienen drie leden te worden toegevoegd (die het eerste, het derde en het vierde lid worden) waarin respectievelijk wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, naar de artikelen 4, §§ 1, 2, 3 en 6, en 5, tweede lid, 7/, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en naar artikel 2, b), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (zie opmerking 3.2).

6. In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit worden gepreciseerd door te verwijzen naar artikel 2, § 1, 1 en 4, van de erin vermelde wet van 2 april 1971 (zie opmerking 3.1).

Artikel 3

7. Men schrijve in het ontworpen artikel 13, § 2/1, eerste lid, "doet hiervan aangifte bij ..." en in het derde lid ervan "wordt aan het Agentschap meegedeeld" ⁽³⁾.

⁽³⁾ Aangezien de verplichting reeds in de regelgeving zelf besloten ligt dient het gebruik van woorden als "moeten", "dienen te" of "indien mogelijk" te worden vermeden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	staatsraden,
	L. DENYS,	assessor 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

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.016/3
DU 13 AVRIL 2010

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 24 mars 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux et l'arrêté ministériel du 30 août 1999 concernant la lutte contre *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi et al.", a donné l'avis suivant:

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'article 13, § 2, de l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux subordonne en principe à l'apposition d'un passeport phytosanitaire la circulation dans l'Union européenne ou l'introduction dans des zones protégées de végétaux, produits végétaux ou autres objets visés à l'annexe V, partie A, rubriques I ou II, de cet arrêté royal, et de semences mentionnées dans son article 10, § 3. Le projet précise quand des tubercules de *Solanum tuberosum* L. (selon le délégué, il s'agit du plant de pommes de terre) non certifiés, destinés à la plantation, ne sont pas considérés comme étant mis en circulation et instaure une obligation de déclaration auprès de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire pour les producteurs qui souhaitent produire des tubercules de *Solanum tuberosum* L. non certifiés en vue de les replanter pour leur utilisation propre. Les dispositions en projet sont applicables aux plantations effectuées à partir du 1^{er} janvier 2011.

En outre, l'article 10 de l'arrêté ministériel du 30 août 1999 concernant la lutte contre *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi et al., qui prévoit déjà une obligation de déclaration pour le producteur qui utilisera pour la culture des pommes de terre du matériel non certifié produit par lui-même, est abrogé à compter du 1^{er} mars 2011.

3.1. Le premier alinéa du préambule indique comme fondement juridique de l'arrêté en projet l'article 2 de la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux. Selon le délégué, ce fondement juridique se trouve plus particulièrement à l'article 2, § 1^{er}, 8, de cette loi aux termes duquel le Roi peut interdire ou réglementer le transport des végétaux, produits végétaux, animaux ou objets qui sont porteurs ou suspects d'être porteurs d'organismes nuisibles. La disposition visée concerne toutefois des végétaux, produits végétaux, animaux ou objets qui sont

.../...

porteurs ou suspects d'être porteurs d'organismes nuisibles, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour les tubercules de *Solanum tuberosum* L. visés à l'article 13, § 2, alinéa 4, en projet (article 2 du projet). Le projet ne se limite pas non plus à déterminer des conditions pour le transport de végétaux ou de produits végétaux.

L'article 2, § 1^{er}, 8, de la loi du 2 avril 1971 ne semble dès lors pas pouvoir procurer de fondement juridique (ou alors uniquement dans une mesure très limitée) à l'arrêté en projet. Par contre, ce fondement juridique peut être trouvé à l'article 2, § 1^{er}, 1 et 4, de cette loi. En vertu de ces dispositions, le Roi peut, notamment, fixer des "mesures de prophylaxie" destinées à empêcher que des organismes nuisibles ne soient introduits dans le Royaume, n'en soient exportés ou n'y soient propagés, établir des conditions phytosanitaires auxquelles, entre autres, des végétaux et produits végétaux doivent satisfaire et déterminer les modalités pour la délivrance éventuelle de certificats phytosanitaires et de passeports phytosanitaires.

3.2. Les tâches dont est chargée directement ou indirectement l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (la réception et, par conséquent, le traitement des déclarations ainsi que le contrôle du respect des conditions afin que les tubercules ne soient pas considérés comme étant mis en circulation et ne requièrent donc pas de passeport phytosanitaire) sont, selon le délégué, tant des missions ordinaires au sens de l'article 4, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire que des missions complémentaires au sens de l'article 4, § 6, de la même loi.

Par conséquent, l'arrêté en projet trouve également son fondement juridique à l'article 108 de la Constitution, en combinaison avec l'article 4, §§ 1^{er}, 2, 3 et 6, et l'article 5, alinéa 2, 7/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, et avec l'article 2, b), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Selon le délégué, le projet vise notamment à préciser la définition de la notion de "circulation" inscrite à l'article 1^{er}, 24/, de l'arrêté royal du 10 août 2005 ⁽¹⁾. Il convient de vérifier si cette précision n'est pas contraire à 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.

L'article 13, § 2, de l'arrêté royal du 10 août 2005, que l'article 2 du projet modifie, constitue la transposition de l'article 10, paragraphe 2, de la directive citée. En vertu de cette dernière disposition, les végétaux, produits végétaux, autres objets ou semences qu'elle mentionne ne peuvent "circuler" dans la Communauté autrement que localement au sens de l'article 6, paragraphe 7, de cette directive à moins qu'un passeport phytosanitaire valable pour le territoire concerné ne soit attaché à ceux-ci ou à leur emballage ou aux véhicules qui en assurent le transport. Il semble pouvoir être inféré de la comparaison d'un certain nombre de versions linguistiques de la directive 2000/29/CE que la notion de "circulation" fait référence au déplacement physique des végétaux, produits végétaux, autres objets ou semences qui y sont mentionnés ⁽²⁾.

La question se pose alors de savoir si l'article 13, § 2, alinéa 4, en projet, n'ajoute pas une exception à celles qui sont inscrites à l'article 10, paragraphe 2, premier alinéa (circulation locale), et troisième alinéa, de la directive 2000/29/CE, ce qui, compte tenu notamment du fait qu'il s'agit d'une matière harmonisée, serait inadmissible. Force est de constater à cet égard que l'exception figurant dans la première disposition visée n'apparaît pas textuellement dans la directive. L'article 10, paragraphe 2, de celle-ci comprend toutefois une autre exception qui semble être plus large et qui prévoit qu'aucun passeport phytosanitaire n'est requis lorsque les végétaux, produits végétaux, autres objets ou semences visés circulent localement. L'article 13, § 2, alinéa 4, en projet, ne soulèverait aucune objection sur le plan du droit de l'Union européenne que s'il peut être affirmé sur

⁽¹⁾ Le délégué proposait d'ailleurs de reformuler l'article 2 du projet comme suit: "Art. 2. L'article 13, § 2, du même arrêté, est complété par un alinéa rédigé comme suit: «Sont considérés comme étant mis en circulation les tubercules de *Solanum tuberosum* L. [non certifiés], destinés à la plantation, dont les caractéristiques et les modalités de déplacements ne répondent pas aux conditions suivantes: ...»".

⁽²⁾ Voir dans le même sens, l'article 1^{er}, 24/, de l'arrêté royal du 10 août 2005.

la base de ce dernier élément, que l'exception inscrite à l'article 13, § 2, alinéa 4, en projet, peut s'accorder avec l'économie générale de la directive 2000/29/CE. La portée exacte de la directive visée manquant de clarté, il est recommandé de notifier le projet aux services compétents de la Commission européenne afin d'avoir toute certitude quant à sa conformité au droit de l'Union européenne.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Il convient d'ajouter au préambule trois alinéas (qui deviennent les premier, troisième et quatrième alinéas) faisant respectivement référence à l'article 108 de la Constitution, aux articles 4, §§ 1^{er}, 2, 3 et 6, et 5, alinéa 2, 7/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et à l'article 2, b), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires (voir l'observation 3.2).

6. Dans le premier alinéa actuel du préambule (qui devient le deuxième alinéa), on peut préciser le fondement juridique de l'arrêté en projet en faisant référence à l'article 2, § 1^{er}, 1 et 4, de la loi du 2 avril 1971 qui y est mentionnée (voir l'observation 3.1).

Article 3

7. On écrira à l'article 13, § 2/1, alinéa 1^{er}, en projet "en fait la déclaration à ..." et à son alinéa 3 "est communiquée à l'Agence" ⁽³⁾.

⁽³⁾ Dès lors que l'obligation découle déjà de la nature même de la norme, l'usage de mots comme "devoir", "être tenu de" ou "si possible" doit être évité.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	conseillers d'État,
	L. DENYS,	assesseur 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. J. SMETS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME