



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.089/1
van 28 maart 2013

over

een ontwerp van ministerieel
besluit 'betreffende het toezicht, de
fytosanitaire controles en de te
nemen maatregelen met betrekking
tot het houten
verpakkingsmateriaal dat gebruikt
wordt voor het vervoer van
specifieke goederen van oorsprong
uit China'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.089/1
du 28 mars 2013

sur

un projet d'arrêté ministériel
'relatif à la surveillance, aux
contrôles phytosanitaires et aux
mesures à prendre en ce qui
concerne le matériel d'emballage
en bois utilisé pour le transport de
marchandises spécifiées en
provenance de Chine'

Op 21 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'betreffende het toezicht, de fytosanitaire controles en de te nemen maatregelen met betrekking tot het houten verpakkingsmateriaal dat gebruikt wordt voor het vervoer van specifieke goederen van oorsprong uit China'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2013.

*

Le 21 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel 'relatif à la surveillance, aux contrôles phytosanitaires et aux mesures à prendre en ce qui concerne le matériel d'emballage en bois utilisé pour le transport de marchandises spécifiées en provenance de Chine'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 26 mars 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mars 2013.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd

“door het feit dat versterkte controlemaatregelen bedoeld in het ontwerp in werking zullen treden op het hele grondgebied van de Europese Unie vanaf 1 april 2013 en dat het derhalve noodzakelijk is dat dezelfde maatregelen worden toegepast vanaf dezelfde datum op het nationale grondgebied zoniet kunnen de betrokken operatoren de stromen van specifieke goederen verleggen naar de Belgische grenspunten van binnenkomst met als gevolg een proportionele verhoging van risico's op insleep van schadelijke organismen in België.”

*

2. 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 moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot het regelen van het toezicht, de fytosanitaire controle en de te nemen maatregelen met betrekking tot houten verpakkingsmateriaal dat gebruikt wordt voor het vervoer van specifieke goederen van oorsprong uit China.

De ontworpen regeling, die zal gelden van 1 april 2013 tot 1 april 2015, vindt rechtsgrond in de artikelen 6 en 23 van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 ‘betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen’.

Luidens artikel 6 van het voornoemde koninklijk besluit kan de bevoegde minister, 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 die in het verkeer worden gebracht, voortkomende van besmette terreinen of gebieden. De Minister kan, volgens dezelfde bepaling, het telen van bepaalde planten verbieden en elke maatregel voorschrijven inzake het in het verkeer brengen, het in de handel brengen, de teelt, de oogst, de verwijdering, de opslag of de vernietiging die voor de uitroeiing van de schadelijke organismen nodig is. Tevens kan hij die maatregelen tot een beschermingszone uitbreiden.

In artikel 23 van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 wordt bepaald dat de Minister de bijlagen bij dat koninklijk besluit kan wijzigen en dat hij uitvoeringsmaatregelen kan

nemen om te voldoen aan de door de Commissie of de Raad aangenomen toepassingsbepalingen van Richtlijn 2000/29/EG.¹

De aangehaalde bepalingen van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 vinden op hun beurt rechtsgrond in de onderdelen van artikel 2 van de wet van 2 april 1971 ‘betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen’, waarnaar in de aanhef van het ontwerp wordt verwezen.

VORMVEREISTEN

4. In de adviesaanvraag wordt vermeld dat “[h]et ontwerp [...] aan de Inspecteur van Financiën voor voorafgaand advies [wordt] voorgelegd” en dat het ontwerp “[d]aarna [...] aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort, [wordt] voorgelegd”.

Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten blijkt dat het advies van de inspecteur van Financiën dateert van 20 maart 2013. Het akkoord van de Minister van Begroting is, op het ogenblik dat de Raad van State over het ontwerp advies uitbrengt, evenwel nog niet verleend. Dit dient alsnog te gebeuren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. Het uitvoeringsbesluit 2013/92/EU van de Commissie van 18 februari 2013 wordt door de ontworpen regeling weliswaar gedeeltelijk omgezet in het interne recht, maar strekt die regeling niet tot rechtsgrond. Het verdient derhalve aanbeveling om naar die gedeeltelijke omzetting te verwijzen in een nieuw, aan het dispositief toe te voegen artikel 1 en om het eerste lid van de aanhef van het ontwerp te schrappen.²

6. Aan het einde van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de rechtsgrond biedende bepalingen in de wet van 2 april 1971 schrijve men “..., artikel 2, § 1, 1, 5 en 8, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 22 februari 2001, en § 2, gewijzigd bij de wet van 27 december 2004;”.

¹ Bedoeld wordt 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’. Ter uitvoering van artikel 16, lid 3, derde zin, van de voornoemde richtlijn werd het uitvoeringsbesluit 2013/92/EU van de Commissie van 18 februari 2013 ‘betreffende het toezicht, de fytosanitaire controles en de te nemen maatregelen met betrekking tot houten verpakkingsmateriaal dat gebruikt wordt voor het vervoer van specifieke goederen van oorsprong uit China’ tot stand gebracht. Met de ontworpen regeling wordt beoogd het voornoemde uitvoeringsbesluit 2013/92/EU gedeeltelijk om te zetten in de interne rechtsorde.

² In verband met de wijze van vermelding dat Europese regelgeving wordt omgezet, zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen nrs. 94, 94.1 en 94.2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

In het onmiddellijk daaropvolgende lid van de aanhef schrijve men “..., artikel 6, vervangen bij het koninklijk besluit van 18 mei 2011, en artikel 23;”.

DISPOSITIEF

7. Om de reden vermeld *sub* 5 voege men in het dispositief een nieuw artikel 1 in, luidende:

“Artikel 1. Dit besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van het uitvoeringsbesluit 2013/92/EU van de Commissie van 18 februari 2013 betreffende het toezicht, de fytosanitaire controles en de te nemen maatregelen met betrekking tot houten verpakkingsmateriaal dat gebruikt wordt voor het vervoer van specifieke goederen van oorsprong uit China”.

De overige artikelen van het ontwerp moeten dan uiteraard worden vernummerd.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence de la demande d'avis est motivée:

« door het feit dat versterkte controlemaatregelen bedoeld in het ontwerp in werking zullen treden op het hele grondgebied van de Europese Unie vanaf 1 april 2013 en dat het derhalve noodzakelijk is dat dezelfde maatregelen worden toegepast vanaf dezelfde datum op het nationale grondgebied zoniet kunnen de betrokken operatoren de stromen van specifieke goederen verleggen naar de Belgische grenspunten van binnenkomst met als gevolg een proportionele verhoging van risico's op insleep van schadelijke organismen in België ».

*

2. 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 dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis vise à régler la surveillance, les contrôles phytosanitaires et les mesures à prendre en ce qui concerne le matériel d'emballage en bois utilisé pour le transport de marchandises spécifiées en provenance de Chine.

Les dispositions en projet, qui s'appliqueront du 1^{er} avril 2013 au 1^{er} avril 2015, trouvent un fondement juridique dans les articles 6 et 23 de l'arrêté royal du 10 août 2005 'relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'.

Selon l'article 6 de l'arrêté royal précité, lorsqu'il y a danger de contamination et en vue de donner les garanties nécessaires sur le plan phytosanitaire, le ministre compétent peut interdire ou réglementer le transport de végétaux, produits végétaux et terres mis en circulation provenant de terrains ou zones contaminés. Selon cette même disposition, le ministre compétent peut interdire la culture de certains végétaux et prescrire toute mesure concernant la mise en circulation, la mise sur le marché, la culture, la récolte, l'arrachage, l'entreposage ou la destruction, requise pour l'éradication des organismes nuisibles. Il peut en outre étendre ces mesures à une zone de protection.

L'article 23 de l'arrêté royal du 10 août 2005 dispose que le Ministre peut modifier les annexes de cet arrêté royal et qu'il peut prendre les mesures d'exécution pour se conformer

aux dispositions d'application de la Directive 2000/29/CE adoptées par la Commission ou le Conseil ¹.

Les dispositions citées de l'arrêté royal du 10 août 2005 trouvent, à leur tour, un fondement juridique dans les éléments de l'article 2 de la loi du 2 avril 1971 'relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux', auquel renvoie le préambule du projet.

FORMALITÉS

4. La demande d'avis indique que « [h]et ontwerp [...] aan de Inspecteur van Financiën voor voorafgaand advies [wordt] voorgelegd » et que le projet « [d]aarna [...] aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort, [wordt] voorgelegd ».

Il ressort des documents communiqués au Conseil d'État, section de législation, que l'avis de l'inspecteur des Finances date du 20 mars 2013. L'accord du Ministre du Budget, n'a toutefois pas encore été rendu au moment où le Conseil d'État émet son avis sur le projet. Cette formalité doit encore être accomplie.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

5. Les dispositions en projet transposent certes pour partie en droit interne la décision d'exécution 2013/92/UE de la Commission du 18 février 2013 mais cette dernière ne leur procure aucun fondement juridique. Il est dès lors recommandé de faire référence à cette transposition partielle dans un nouvel article 1^{er} à insérer dans le dispositif et de supprimer le premier alinéa du préambule du projet ².

6. À la fin de l'alinéa du préambule dans lequel il est fait référence aux dispositions de la loi du 2 avril 1971 procurant un fondement juridique, on écrira « ..., l'article 2, § 1^{er}, 1, 5 et 8, modifié par l'arrêté royal du 22 février 2001, et § 2, modifié par la loi du 27 décembre 2004; ».

¹ Est visée 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'. La décision d'exécution 2013/92/UE de la Commission du 18 février 2013 'relative à la surveillance, aux contrôles phytosanitaires et aux mesures à prendre en ce qui concerne le matériel d'emballage en bois utilisé pour le transport de marchandises spécifiées en provenance de Chine' a été élaborée en exécution de l'article 16, paragraphe 3, troisième phrase, de la directive précitée. Les dispositions en projet visent à transposer partiellement dans l'ordre juridique interne la décision d'exécution 2013/92/UE précitée.

² En ce qui concerne la manière d'indiquer que la réglementation européenne est transposée, voir *Principes de technique législative, Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n^{os} 94, 94.1 et 94.2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

On écrira dans l'alinéa du préambule qui suit immédiatement « ..., l'article 6 remplacé par l'arrêté royal du 18 mai 2011 et l'article 23; ».

DISPOSITIF

7. Pour le motif évoqué au point 5, on complétera le dispositif par un nouvel article 1^{er}, qui s'énoncera comme suit :

« Article 1^{er}. Le présent arrêté transpose partiellement la décision d'exécution 2013/92/UE de la Commission du 18 février 2013 relative à la surveillance, aux contrôles phytosanitaires et aux mesures à prendre en ce qui concerne le matériel d'emballage en bois utilisé pour le transport de marchandises spécifiées en provenance de Chine ».

Il faudra bien entendu modifier ensuite la numérotation des autres articles du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME