



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.368/1
van 25 november 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
bestrijding van bruinrot in
aardappelen (*Ralstonia
solanacearum* (Smith)
Yabuuchi *et al.*)'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.368/1
du 25 novembre 2013

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la lutte contre la pourriture
brune de la pomme de terre
(*Ralstonia solanacearum*
(Smith) Yabuuchi *et al.*)'

Op 25 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de bestrijding van bruinrot in aardappelen (*Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi *et al.*)’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 november 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, 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 25 november 2013.

*

Le 25 octobre 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 trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la lutte contre la pourriture brune de la pomme de terre (*Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi *et al.*)’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 novembre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, 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 25 novembre 2013.

*

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.

*

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. Zoals in artikel 1 van het ontwerp wordt bepaald strekt dit laatste tot de gedeeltelijke omzetting in het interne recht van richtlijn 98/57/EG van de Raad van 20 juli 1998 ‘betreffende de bestrijding van *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi *et al*’. In sommige bepalingen van die richtlijn¹ wordt gerefereerd aan “de procedure van artikel 16bis van richtlijn 77/93/EEG”.

Richtlijn 77/93/EEG werd ingetrokken bij artikel 27 van 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’. In artikel 18, lid 2, van de laatstgenoemde richtlijn, dat in de plaats is gekomen van het voormelde artikel 16bis, wordt onder meer bepaald dat de artikelen 5 en 7 van het besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden’ van toepassing zijn. Die bepalingen regelen de wijze waarop de betrokken uitvoeringsbesluiten worden aangenomen. In de mate dergelijke besluiten specifiek betrekking zouden hebben op de in het ontwerp beoogde bruinrot, moeten deze eveneens worden omgezet, bij voorkeur door een aanvulling van het ontworpen besluit.

3. In de Nederlandse tekst van het ontwerp wordt gebruik gemaakt van zowel de term “onderzoek” als de term “test”. In de Franse tekst worden de termen “recherche”, “test” en “essai” gebruikt. Indien met deze verschillende termen inhoudelijk verschillende handelingen worden beoogd, zou dat verschil duidelijker moeten worden tot uitdrukking gebracht in de tekst van het ontwerp. In het andere geval dient een meer eenvormige terminologie te worden gehanteerd in zowel de Nederlandse als de Franse tekst van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Men vulle het tweede lid van de aanhef van het ontwerp aan met de zinsnede “, gewijzigd bij de wet van 27 december 2004;”.

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 2, leden 4 en 5, van de betrokken richtlijn.

5. In het derde lid van de aanhef schrijve men “..., artikel 4, §§ 1 en 2, § 3, gewijzigd bij de wet van 22 december 2003, en artikel 5, tweede lid, 7°, gewijzigd bij de wet van 22 december 2003;”.

DISPOSITIEF

Artikel 3

6. In artikel 3 van het ontwerp worden diverse bevoegdheden toegekend aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: Agentschap). Sommige van die bevoegdheden, zoals die beschreven in artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontwerp, hebben een verordenend karakter. Ondervraagd over de draagwijdte van die bevoegdheidsdelegaties verklaarde de gemachtigde:

“Dit artikel van het ontwerp betreft onderzoeksmaatregelen die door het Agentschap moeten uitgevoerd worden. Het FAVV zou haar wettelijke bevoegdheden natuurlijk niet mogen overschrijden in de uitvoering van deze bepaling. Bovendien moeten deze officiële onderzoeken, zoals bepaald in art. 3, § 1, laatste lid van het ontwerp, als doel hebben het opsporen van het organisme op ander materiaal, zoals groeimedium, grond en vast afval van industriële verwerkings- of verpakkingsbedrijven”.

Rekening houdend met deze verduidelijking en met het gegeven dat met artikel 3 van het ontwerp de omzetting wordt beoogd van het bepaalde in artikel 2 van richtlijn 98/57/EG², kunnen de in artikel 3 vervatte bevoegdheidsdelegaties ten behoeve van het Agentschap worden gebillijkt. Wel zou het, ter wille van de duidelijkheid, aanbeveling verdienen om artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontwerp te laten aanvangen als volgt: “Het Agentschap legt de te volgen inspectieprocedures vast op basis van gefundeerde wetenschappelijke en statistische beginselen en van de biologische kenmerken van het organisme, alsook waar ...”³. Op die wijze wordt niet enkel op een meer expliciete wijze aangesloten bij het bepaalde in artikel 2, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 98/57/EG, maar wordt tevens duidelijker tot uitdrukking gebracht dat aan de in artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontwerp opgenomen bevoegdheidsdelegatie een specifieke, veeleer technische en beperkte draagwijdte eigen is.

Artikel 4

7. Bij artikel 4, § 1, van het ontwerp rijst de vraag waarom niet meer wordt aangesloten bij de redactie van artikel 4, lid 1, van richtlijn 98/57/EG en waarom het ontworpen lid bijvoorbeeld niet aanvangt als volgt: “Bij elke vermoede aanwezigheid van het organisme voor het in de lijst opgenomen plantaardig materiaal ziet het Agentschap toe op de volledige afwikkeling van het officiële of onder officieel toezicht verrichte laboratoriumonderzoek volgens de in bijlage II ...”.

² In artikel 2, lid 2, tweede alinea, van de betrokken richtlijn wordt onder meer vermeld dat “[m]et het oog op [de] onderzoeken [...] door de verantwoordelijke officiële instanties als bedoeld in Richtlijn 77/93/EEG, volgens deugdelijke wetenschappelijke en statistische beginselen en op grond van de biologische eigenschappen van het organisme, nader [wordt] bepaald welke inspectieprocedures moeten worden gevolgd, ...”.

³ Indien op dit voorstel wordt ingegaan, dient uiteraard de redactie van het gehele lid daaraan te worden aangepast.

8. Bijlage II bij het ontwerp is niet ingedeeld in “afdelingen”, doch wel in “delen”. De verwijzingen naar die bijlage, in artikel 4, § 2, tweede lid, a) en b), van het ontwerp, dienen derhalve te worden aangepast.

Artikel 5

9. In artikel 5, § 3, van het ontwerp volstaat het te schrijven “van artikel 5, lid 2, van de voornoemde richtlijn 98/57/EG van de Raad van 20 juli 1998, van een besmetting waarbij ...”. Het is immers niet nodig het opschrift van de betrokken richtlijn weer te geven aangezien dat al wordt gedaan in artikel 1 van het ontwerp.

Dezelfde opmerking dient bij artikel 6, § 6, van het ontwerp te worden gemaakt.

*

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.

*

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

2. Comme le dispose l'article 1^{er} du projet, ce dernier a pour objet la transposition partielle en droit interne de la directive 98/57/CE du Conseil du 20 juillet 1998 'concernant la lutte contre *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi *et al*'. Certaines dispositions de cette directive¹ visent « la procédure prévue à l'article 16bis de la directive 77/93/CEE ».

L'article 27 de 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' a abrogé la directive 77/93/CEE. L'article 18, paragraphe 2, de la première directive citée, qui s'est substitué à l'article 16bis, précité, dispose notamment que les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 'fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission' s'appliquent. Ces dispositions règlent les modalités de l'adoption des mesures d'application concernées. Si pareilles mesures concernent spécifiquement la pourriture brune visée dans le projet, elles doivent également être transposées, de préférence en complétant l'arrêté en projet.

3. Le texte néerlandais du projet utilise tant le mot « onderzoek » que le mot « test ». Le texte français a recours aux termes « recherche », « test » et « essai ». Si ces différents termes visent, sur le fond, des actions distinctes, le texte du projet devra l'exprimer plus clairement. Dans le cas contraire, il conviendra de recourir à une terminologie plus uniforme, tant dans le texte français que dans le texte néerlandais du projet.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. On complétera le deuxième alinéa du préambule du projet par le segment de phrase « , modifié par la loi du 27 décembre 2004; ».

5. Dans le troisième alinéa du préambule, on écrira « ..., l'article 4, §§ 1^{er} et 2, § 3, modifié par la loi du 22 décembre 2003, et l'article 5, alinéa 2, 7°, modifié par la loi du 22 décembre 2003; ».

¹ Voir, par exemple, l'article 2, paragraphes 4 et 5, de la directive concernée.

DISPOSITIF

Article 3

6. L'article 3 du projet attribue diverses compétences à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après: l'Agence). Certaines de ces compétences, comme celles qui sont décrites à l'article 3, § 2, alinéa 2, du projet, ont un caractère réglementaire. Interrogé sur la portée de ces délégations de pouvoirs, le délégué a déclaré :

« Dit artikel van het ontwerp betreft onderzoeksmaatregelen die door het Agentschap moeten uitgevoerd worden. Het FAVV zou haar wettelijke bevoegdheden natuurlijk niet mogen overschrijden in de uitvoering van deze bepaling. Bovendien moeten deze officiële onderzoeken, zoals bepaald in art. 3, § 1, laatste lid van het ontwerp, als doel hebben het opsporen van het organisme op ander materiaal, zoals groeimedium, grond en vast afval van industriële verwerkings- of verpakkingsbedrijven ».

Compte tenu de cette précision et du fait que l'article 3 du projet vise à transposer l'article 2 de la directive 98/57/CE², les délégations de pouvoirs au profit de l'Agence, figurant à l'article 3, peuvent se justifier. Toutefois, dans un souci de clarté, il est recommandé de rédiger le début de l'article 3, § 2, alinéa 2, du projet, comme suit : « L'Agence arrête les procédures d'inspection à suivre sur la base de principes scientifiques et statistiques fondés et des caractéristiques biologiques de l'organisme, ainsi que ... »³. Ainsi, non seulement le texte s'aligne plus explicitement sur l'article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 98/57/EG, mais il exprime, par ailleurs, plus précisément que la délégation de pouvoirs inscrite à l'article 3, § 2, alinéa 2, du projet, a une portée spécifique, plutôt technique et limitée.

Article 4

7. À l'article 4, § 1^{er}, du projet, la question se pose de savoir pourquoi cette disposition ne se conforme pas davantage à la rédaction de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 98/57/CE et pourquoi le début de l'alinéa en projet n'est pas rédigé par exemple comme suit : « Pour toute apparition suspectée de l'organisme, l'Agence veille à ce que des tests en laboratoire officiels ou officiellement contrôlés soient effectués pour le matériel végétal énuméré, selon la méthode pertinente décrite à l'annexe II ... ».

8. L'annexe II du projet n'est pas divisée, dans le texte néerlandais, en « afdelingen », mais bien en « delen ». Les références à cette annexe, à l'article 4, § 2, alinéa 2, a) et b), du projet, doivent dès lors être adaptées dans le texte néerlandais.

² L'article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive concernée dispose notamment que « [p]our ces recherches, les modalités complémentaires des procédures d'inspection [...] sont arrêté[e]s par les organismes officiels compétents au sens de la directive 77/93/CEE, sur la base de principes scientifiques et statistiques fondés et des caractéristiques biologiques de l'organisme, ... ».

³ Si cette proposition est retenue, il faudra de toute évidence adapter la formulation de l'ensemble de l'alinéa en fonction de celle-ci.

Article 5

9. À l'article 5, § 3, du projet, il suffit d'écrire « de l'article 5, paragraphe 2, de la directive précitée 98/57/CE du Conseil du 20 juillet 1998, d'une contamination visant ... ». En effet, il n'est pas nécessaire de reproduire l'intitulé de la directive concernée, celui-ci figurant déjà à l'article 1^{er} du projet.

La même observation doit être formulée à propos de l'article 6, § 6, du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME