



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 60.917/3  
van 28 februari 2017

avis 60.917/3  
du 28 février 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'betreffende de  
fytosanitaire controles op de  
eerste plaats van binnenkomst  
in de Europese Unie'

un projet d'arrêté royal 'relatif  
aux contrôles phytosanitaires  
au premier lieu d'entrée dans  
l'Union européenne'

Op 27 januari 2017 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 fytosanitaire controles op de eerste plaats van binnenkomst in de Europese Unie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 februari 2017.

\*

Le 27 janvier 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif aux contrôles phytosanitaires au premier lieu d'entrée dans l'Union européenne’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 février 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 février 2017.

\*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de vervanging van de regeling vervat in het ministerieel besluit van 23 december 2004 'tot vaststelling van de procedure voor het uitvoeren van fyto-sanitaire controles bij invoer en de eisen met betrekking tot deze controles'. Die regeling, waarbij richtlijn 2004/103/EG<sup>1</sup> werd omgezet, betreft de gevallen en de omstandigheden waarin de lidstaten kunnen bepalen dat controles van de identiteit en fyto-sanitaire controles van de in bijlage V, deel B, van richtlijn 2000/29/EG<sup>2</sup> opgenomen planten, plantaardige producten of andere materialen die uit derde landen komen, op een andere plaats mogen worden uitgevoerd dan op de plaats van binnenkomst in de Europese Unie of op een dichtbijgelegen plaats.

Het ontwerp bevat een aantal definities (artikel 2) en regelt voorts het volgende:

- de organisatie van de fyto-sanitaire controles aan fyto-sanitaire grenscontroleposten en op erkende inspectieplaatsen (artikelen 3 tot 7);
- de toelatingsvoorwaarden voor de fyto-sanitaire grenscontroleposten (artikel 8);
- specifieke garanties en documenten met betrekking tot vervoer en opslag wanneer de fysieke controle plaatsvindt op een erkende inspectieplaats (artikel 9);
- de erkenningsvoorwaarden voor inspectieplaatsen (artikel 10).

Het ontwerp omvat tevens enkele wijzigings- en opheffingsbepalingen (artikelen 11 tot 13). Het te nemen besluit treedt in werking op de eerste dag van de derde maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 14).

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 2, § 1, 1° en 8°, van de wet van 2 april 1971 'betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen'. Op grond van die bepaling wordt de Koning gemachtigd om, ten einde de teelt, de bewaring en de afzet van planten en plantaardige producten te beschermen tegen schadelijke

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2004/103/EG van de Commissie van 7 oktober 2004 'betreffende de controles van de identiteit en de fyto-sanitaire controles van in deel B van bijlage V bij Richtlijn 2000/29/EG van de Raad opgenomen planten, plantaardige producten en andere materialen, die kunnen worden uitgevoerd op een andere plaats dan de plaats van binnenkomst in de Gemeenschap of op een dichtbijgelegen plaats en tot vaststelling van de eisen met betrekking tot deze controles'.

<sup>2</sup> 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'.

organismen en in het belang van de volksgezondheid, de voorbehoedingsmaatregelen, alsmede algemene en bijzondere bestrijdingsmaatregelen vast te stellen om te beletten dat de schadelijke organismen die hij bepaalt, het Rijk worden binnengebracht, er worden uitgevoerd of er worden verspreid, alsook om het vervoer te verbieden of te reglementeren van planten, plantaardige producten, dieren en voorwerpen die drager zijn of verdacht zijn drager te zijn van schadelijke organismen.

3.2. In de aanhef wordt ook gewag gemaakt van paragraaf 2 van artikel 2 van de wet van 2 april 1971 als rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Op grond van die bepaling kan de Koning de uitoefening van sommige van de machten bepaald bij paragraaf 1 van dat artikel, die hij aanwijst, overdragen aan de minister bevoegd voor volksgezondheid. Nog afgezien van het gegeven dat de Koning op grond van die bepaling geen ruimere regelgevende bevoegdheid zou kunnen opdragen dan het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard, is een beroep op deze wetsbepaling niet noodzakelijk voor de in het ontwerp vervatte delegaties aan de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen.

3.3. Wat betreft het toevertrouwen van opdrachten<sup>3</sup> aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap), kan het ontworpen besluit worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3, 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'.

3.4. Voor de wijzigingen die bij artikel 11 van het te nemen besluit worden aangebracht in bijlage III bij 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', wordt de rechtsgrond aanvullend geboden door artikel 3bis, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 'houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen'.<sup>4</sup>

## VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp werd niet om advies voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. Anders dan de gemachtigde in dat verband betoogde, kunnen door het te nemen besluit rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven ontstaan. Er kan immers niet worden uitgesloten dat de organisatie van de fytosanitaire controles op zich beschouwd bepaalde meeruitgaven inhoudt, ook indien de bestaande personeelsbezetting van het Agentschap en van de verscheidene inspectieplaatsen erdoor niet zou worden beïnvloed.

<sup>3</sup> De gemachtigde bevestigde dat het ontwerp enkel betrekking heeft op de gewone opdrachten van het Agentschap (en dus niet op bijkomende opdrachten, waarvoor een bijkomende rechtsgrond vereist zou zijn).

<sup>4</sup> Dit besluit werd bekrachtigd bij artikel 2, eerste lid, 1°, van de wet van 19 juli 2001 'tot bekrachtiging en wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

Overeenkomstig artikel 14, 1°, b), gelezen in samenhang met artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole' moeten het advies van de Inspectie van Financiën en desgevallend het akkoord van de minister bevoegd voor begroting dan ook worden ingewonnen.

De omstandigheid dat de begrotingscontrole (verkeerdelijk) niet is doorlopen voor het ministerieel besluit van 23 december 2004 en het gegeven dat de ontworpen regeling in de plaats komt van dat ministerieel besluit, doen geen afbreuk aan die vaststelling. Er moet overigens niet enkel rekening worden gehouden met de budgettaire impact van de inhoudelijke nieuwigheden van het ontworpen besluit in vergelijking met het ministerieel besluit van 23 december 2004, maar met de budgettaire impact van de volledige ontworpen regeling. Dat die budgettaire impact niet zou verschillen van die van het ministerieel besluit van 23 december 2004, doet niet ter zake.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.2 en 3.3, moet de verwijzing naar artikel 2, § 2, van de wet van 2 april 1971 worden weggelaten in het tweede lid van de aanhef en moet in het derde lid van de aanhef worden verwezen naar artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, 7°, van de wet van 4 februari 2000.

#### Slotopmerking

6. Overeenkomstig artikel 8, lid 2, van richtlijn 2004/103/EG moet het te nemen besluit worden meegedeeld aan de Europese Commissie. Het gegeven dat de voormelde richtlijn al eerder is omgezet bij het ministerieel besluit van 23 december 2004, doet geen afbreuk aan die verplichting.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de remplacer la réglementation portée par l'arrêté ministériel du 23 décembre 2004 'fixant la procédure d'exécution des contrôles phytosanitaires à l'importation et les conditions régissant ces contrôles'. Cette réglementation, qui a transposé la directive 2004/103/CE <sup>1</sup>, concerne les cas et les conditions dans lesquels les États membres peuvent prévoir que des contrôles d'identité et des contrôles phytosanitaires des végétaux, produits végétaux ou autres objets provenant de pays tiers, inscrits à l'annexe V, partie B, de la directive 2000/29/CE <sup>2</sup>, peuvent être effectués dans un autre lieu que le point d'entrée dans l'Union européenne ou dans un endroit situé à proximité.

Le projet comporte un certain nombre de définitions (article 2) et règle ensuite :

- l'organisation des contrôles phytosanitaires aux postes frontaliers de contrôle phytosanitaire et aux lieux d'inspection agréés (articles 3 à 7) ;
- les conditions d'autorisation pour les postes frontaliers de contrôle phytosanitaire (article 8) ;
- les garanties et documents spécifiques relatifs au transport et au stockage quand le contrôle physique a lieu dans un lieu d'inspection agréé (article 9) ;
- les conditions d'agrément pour les lieux d'inspection (article 10).

Le projet comporte également quelques dispositions modificatives et abrogatoires (articles 11 à 13). L'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge (article 14).

3.1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup>, de la loi du 2 avril 1971 'relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'. En vertu de cette disposition, le Roi est habilité, 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, à prescrire les mesures de prophylaxie, ainsi que les mesures générales et particulières de lutte destinées à empêcher que les organismes nuisibles,

---

<sup>1</sup> Directive 2004/103/CE de la Commission du 7 octobre 2004 'relative aux contrôles d'identité et aux contrôles sanitaires des végétaux, produits végétaux et autres objets inscrits à l'annexe V, partie B, de la directive 2000/29/CE du Conseil, qui peuvent être effectués dans un autre lieu que le point d'entrée dans la Communauté ou dans un endroit situé à proximité, et établissant les conditions régissant ces contrôles'.

<sup>2</sup> 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'.

qu'il détermine, ne soient introduits dans le Royaume, n'en soient exportés ou n'y soient propagés, de même qu'à interdire ou réglementer le transport des végétaux, produits végétaux, animaux ou objets qui sont porteurs ou suspects d'être porteurs d'organismes nuisibles ;

3.2. Le préambule mentionne également le paragraphe 2 de l'article 2 de la loi du 2 avril 1971 en tant que fondement juridique de l'arrêté en projet. Selon cette disposition, le Roi peut déléguer au ministre qui a la santé publique dans ses attributions l'exercice de ceux des pouvoirs prévus au paragraphe 1<sup>er</sup>, de cet article, qu'il détermine. Indépendamment du fait que le Roi ne pourrait pas déléguer, sur la base de cette disposition, un pouvoir réglementaire plus large que la prescription de mesures d'exécution d'ordre accessoire ou de détail, il n'est pas nécessaire d'invoquer cette disposition législative en ce qui concerne les délégations que le projet accorde au ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions.

3.3. Concernant l'attribution de missions <sup>3</sup> à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'Agence), l'arrêté en projet peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 4, §§ 1<sup>er</sup> à 3, 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'.

3.4. Les modifications que l'article 11 de l'arrêté envisagé apporte à l'annexe III 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', trouvent un fondement juridique complémentaire dans l'article 3bis, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales' <sup>4</sup>.

## FORMALITÉS

4. Le projet n'a pas été soumis pour avis à l'Inspection des Finances. Contrairement à ce qu'a soutenu le délégué à cet égard, l'arrêté envisagé peut influencer directement ou indirectement les recettes ou entraîner des dépenses nouvelles. On ne peut en effet exclure que l'organisation des contrôles phytosanitaires peut, en soi, impliquer certains coûts supplémentaires, même si elle ne devait pas influencer les effectifs actuels de l'Agence et des différents lieux d'inspection. Conformément à l'article 14, 1°, b), combiné avec l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', l'avis de l'Inspection des Finances et, le cas échéant, l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions doivent dès lors être recueillis.

La circonstance que l'arrêté ministériel du 23 décembre 2004 n'a pas été soumis (à tort) au contrôle budgétaire et que la réglementation en projet se substitue à cet arrêté

<sup>3</sup> Le délégué a confirmé que le projet porte uniquement sur les missions habituelles de l'Agence (et donc pas sur des missions supplémentaires qui exigeraient un fondement juridique complémentaire).

<sup>4</sup> Cet arrêté a été confirmé par l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi du 19 juillet 2001 'portant confirmation et modification de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

ministériel n'y change rien. Au demeurant, il faut non seulement tenir compte de l'incidence budgétaire des nouveautés, quant au contenu, de l'arrêté en projet par rapport à l'arrêté ministériel du 23 décembre 2004, mais aussi de l'incidence budgétaire de l'ensemble de la réglementation en projet. Le fait que cette incidence budgétaire ne serait pas différente de celle de l'arrêté ministériel du 23 décembre 2004 importe peu à cet égard.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. Vu les observations formulées aux points 3.2 et 3.3, la référence à l'article 2, § 2, de la loi du 2 avril 1971 doit être omise au deuxième alinéa du préambule et le troisième alinéa du préambule doit viser l'article 4, §§ 1<sup>er</sup> à 3, et l'article 5, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 février 2000.

### Observation finale

6. Conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2004/103/CE, l'arrêté envisagé doit être communiqué à la Commission européenne. Le fait que la directive précitée a déjà été transposée auparavant par l'arrêté ministériel du 23 décembre 2004 n'affecte en rien cette obligation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT