



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.317/3
van 16 november 2021

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van het
koninklijk besluit van
22 februari 2021 betreffende
beschermende maatregelen
tegen quarantaineorganismen
bij planten en plantaardige
producten en tot wijziging van
diverse bepalingen inzake
schadelijke organismen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 70.317/3
du 16 novembre 2021

sur

un projet d’arrêté royal
‘modifiant l’arrêté royal du
22 février 2021 relatif aux
mesures de protection contre
les organismes de quarantaine
aux végétaux et aux produits
végétaux et modifiant des
dispositions diverses en
matière d’organismes nuisible’

Op 15 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2021 betreffende beschermende maatregelen tegen quarantaineorganismen bij planten en plantaardige producten en tot wijziging van diverse bepalingen inzake schadelijke organismen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 november 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 16 november 2021.

*

Le 15 octobre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 22 février 2021 relatif aux mesures de protection contre les organismes de quarantaine aux végétaux et aux produits végétaux et modifiant des dispositions diverses en matière d'organismes nuisible'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 9 novembre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 16 novembre 2021.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging van artikel 9 van het koninklijk besluit van 22 februari 2021 ‘betreffende beschermende maatregelen tegen quarantaineorganismen bij planten en plantaardige producten en tot wijziging van diverse bepalingen inzake schadelijke organismen’. In die bepaling, die betrekking heeft op de voor opplant bestemde niet-gecertificeerde knollen van *Solanum tuberosum* L., worden de uiterste data aangepast voor de aangifte bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van het voortbrengen van die knollen, alsook voor de mededeling van bepaalde wijzigingen in die aangifte.¹

RECHTSGROND

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2, § 1, punten 1 en 4, van de wet van 2 april 1971 ‘betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen’. Op grond van die bepaling kan de Koning, teneinde de teelt, de bewaring en de afzet van planten en plantaardige producten te beschermen tegen schadelijke organismen en in het belang van de volksgezondheid, enerzijds 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, en, anderzijds, fytosanitaire voorwaarden vaststellen waaraan planten, plantaardige producten, grond en andere substraten, stalmest en compost, moeten voldoen om in de handel te worden gebracht, opgeslagen, voor de verkoop tentoongesteld of aangeboden, in bezit gehouden, vervoerd, verworven, verkocht, onder bezwarende of kosteloze titel afgestaan, geleverd, ingevoerd, uitgevoerd en doorgevoerd, en de wijze bepalen voor de gebeurlijke aflevering van fytosanitaire certificaten en fytosanitaire paspoorten.

ALGEMENE OPMERKING

3. In advies 67.693/1/V van 14 augustus 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 februari 2021, merkte de Raad van State het volgende op met betrekking tot artikel 9:

“4.2. Hoofdstuk III (“Bepalingen inzake het verkeer van voor opplant bestemde niet-gecertificeerde knollen van *Solanum tuberosum* L.”) van het ontwerp (dat artikel 9 bevat) heeft betrekking op het verkeer van door de EU gereguleerde niet-quarantaineorganismen (hierna: RNQP’s).² Dat artikel 9 heeft evenwel enkel betrekking op de gevallen waarin geen plantenpaspoort vereist is voor verrichtingen binnen een bedrijf, ter uitvoering van artikel 82 van verordening (EU) 2016/2031. De

¹ Op de vraag naar de aanleiding voor deze wijzigingen antwoordde de gemachtigde: “[I]l s’agissait d’une erreur qui devait être corrigée. Le texte actuel ne peut être implémenté (impossible de corriger une déclaration avant qu’elle ne soit introduite).”

² Voetnoot 44 van het geciteerde advies: Bepaalde plaagorganismen met betrekking tot knollen van *Solanum tuberosum* L. worden vermeld als een RNQP in deel G van bijlage IV bij uitvoeringsverordening (EU) 2019/2072.

ontworpen bepaling moet bevoegdheidsrechtelijk samen worden beoordeeld met de bepalingen van hoofdstuk IV (“Bepalingen inzake plantenpaspoorten”), dat de uitvoering vormt van de artikelen 78 en volgende van de voormelde verordening.

Uit de definitie van een plantenpaspoort in artikel 78 van de verordening en uit de artikelen 83, 85 en 86 ervan, blijkt dat het plantenpaspoort zowel betrekking heeft op de afwezigheid van quarantaineorganismen als op de naleving van maatregelen ter voorkoming van NRQP's. Het staat echter niet aan de federale overheid om eenzijdig een regeling uit te vaardigen met betrekking tot dat plantenpaspoort, zoals de vermeldingen die erop moeten worden aangebracht, de voorwaarden voor aflevering en vervanging, alsook de ermee samenhangende verplichtingen. Zelfs indien men ervan zou uitgaan dat de ontworpen regeling bevoegdheidsconform moet worden begrepen en enkel rechtsgevolgen kan hebben voor binnen de federale bevoegdheidssfeer (wat alvast uitgesloten lijkt voor de maatregelen vervat in hoofdstuk III), zou een afzonderlijke regeling ter zake van zowel de federale overheid als van de gewesten, elk wat hen betreft, ertoe leiden dat voor eenzelfde soort plant, plantaardig product of ander materiaal verschillende plantenpaspoorten zouden worden ingevoerd, wat niet verenigbaar lijkt met het Europeesrechtelijke kader. De nadere uitvoering van de verordeningsbepalingen die betrekking hebben op het plantenpaspoort vereisen dan ook een voorafgaandelijke vorm van samenwerking, bij voorkeur een samenwerkingsakkoord, met het oog op een onderling afgestemde of gemeenschappelijke regeling van het plantenpaspoort. In een dergelijk samenwerkingsakkoord is er wel ruimte voor een differentiatie naargelang de drie gewesten, zoals ook naar voor komt in artikel 13, §§ 1 en 2, van het ontwerp. Een dergelijke regeling kan echter niet eenzijdig door de federale overheid worden uitgevaardigd.

Om die reden kunnen de bepalingen van de hoofdstukken III en IV vooralsnog geen doorgang vinden.”

4. De gemachtigde verwees met betrekking tot de in die adviesopmerking aangehaalde samenwerking naar het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 tussen de Ministers van Landbouw van de Federale Staat en de gewesten ‘inzake de verdeling van opdrachten voor de toepassing van de beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’.

Artikel 1, 14°, van dat samenwerkingsakkoord definieert de term ‘plantenpaspoort’ als het “officieel etiket bedoeld in artikel 78 en 83 en bijlage VII van de Verordening plantengezondheid en dat voldoet aan de voorschriften vermeld in bijlage I bij dit samenwerkingsakkoord”. Bijlage I bevat de in onderlinge afspraak tussen de federale overheid en de gewesten te vermelden gegevens op het plantenpaspoort.³

Ook indien de afspraken in dat samenwerkingsakkoord van aard lijken te zijn om de vereiste onderling afgestemde of gemeenschappelijke regeling van het plantenpaspoort mogelijk te maken, moet worden vastgesteld dat die afspraken zowel de federale overheid als de gewesten kunnen bezwaren, in zoverre er materiële lasten kunnen uit voortvloeien voor elk van de partijen bij dit samenwerkingsakkoord.⁴ Dat betekent dat, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, het

³ Zie in dat verband ook artikel 10 van het koninklijk besluit van 22 februari 2021.

⁴ Zie in dat verband ook Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 229-232, inzonderheid randnr. 536.

samenwerkingsakkoord eerst gevolg kan hebben nadat ermee instemming is verleend bij wet (in hoofde van de federale overheid) en bij decreet of ordonnantie (in hoofde van elk van de drie gewesten).

In afwachting van die vereiste parlementaire instemmingen kan de ontworpen wijziging vooralsnog geen doorgang vinden.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 9 de l'arrêté royal du 22 février 2021 'relatif aux mesures de protection contre les organismes de quarantaine aux végétaux et aux produits végétaux et modifiant des dispositions diverses en matière d'organismes nuisibles'. Cette disposition, qui porte sur les tubercules de *Solanum tuberosum* L. non certifiés, destinés à la plantation, adapte les dates limites pour déclarer à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire la production de ces tubercules, ainsi que pour communiquer certaines modifications apportées dans cette déclaration ¹.

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, points 1 et 4, de la loi du 2 avril 1971 'relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'. Conformément à cette disposition, 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, d'une part 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, et d'autre part fixer les conditions phytosanitaires auxquelles les végétaux, produits végétaux, terre et autres substrats, fumier et compost doivent satisfaire pour être mis dans le commerce, entreposés, exposés ou offerts en vente, détenus, transportés, acquis, vendus, remis à titre onéreux ou gratuit, livrés, cédés, importés, exportés et admis en transit, et déterminer le contenu et le mode de délivrance éventuelle de certificats phytosanitaires et de passeports phytosanitaires.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Dans l'avis 67.693/1/V du 14 août 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 février 2021, le Conseil d'État a formulé les observations suivantes en ce qui concerne l'article 9 :

« 4.2. Le chapitre III ('Dispositions en matière de circulation de tubercules de *Solanum tuberosum* L. non certifiés, destinés à la plantation') du projet (qui contient l'article 9) concerne la circulation des organismes réglementés non de quarantaine de l'Union (ci-après : ORNQ)². Cet article 9 ne concerne toutefois que les cas dans lesquels aucun passeport phytosanitaire n'est exigé pour les opérations internes d'une entreprise, en exécution de l'article 82 du règlement (UE) 2016/2031. Sur le plan de la répartition des compétences, la disposition en projet doit être appréciée conjointement avec les

¹ Interrogé sur l'origine de ces modifications, le délégué a répondu : « [I]l s'agissait d'une erreur qui devait être corrigée. Le texte actuel ne peut être implémenté (impossible de corriger une déclaration avant qu'elle ne soit introduite) ».

² Note de bas de page 44 de l'avis cité : Certains organismes nuisibles concernant les tubercules de *Solanum tuberosum* L. sont mentionnés comme un ORNQ dans la partie G de l'annexe IV du règlement d'exécution (UE) 2019/2072.

dispositions du chapitre IV ('Dispositions en matière de passeports phytosanitaires'), qui donne exécution aux articles 78 et suivants du règlement précité.

Il ressort de la définition d'un passeport phytosanitaire inscrite à l'article 78 du règlement et de ses articles 83, 85 et 86 que le passeport phytosanitaire concerne tant l'absence d'organismes de quarantaine que le respect de mesures visant à prévenir les ORNQ. Il n'appartient cependant pas à l'État fédéral d'édicter unilatéralement un régime concernant ce passeport phytosanitaire, telles les mentions qu'il convient d'y apposer, les conditions de délivrance et de remplacement, ainsi que les obligations y relatives. Même si l'on considérait que le régime en projet doit être lu conformément aux règles répartitrices de compétences et qu'il ne peut avoir d'effets juridiques que dans la sphère de compétence fédérale (ce qui semble de toute façon exclu pour les mesures prévues au chapitre III), un régime distinct en la matière, émanant tant de l'autorité fédérale que des régions, chacune pour ce qui les concerne, impliquerait que, pour une même sorte de végétaux, de produits végétaux ou d'autres matériaux, des passeports phytosanitaires différents seraient instaurés, ce qui ne paraît pas pouvoir se concilier avec le cadre juridique européen. L'exécution des dispositions du règlement qui concernent le passeport phytosanitaire requièrent dès lors une forme préalable de coopération, de préférence un accord de coopération, en vue d'établir une réglementation harmonisée ou commune du passeport phytosanitaire. Un tel accord de coopération donne toutefois toute latitude pour opérer une différenciation selon les trois régions, à l'instar de ce qui ressort de l'article 13, §§ 1^{er} et 2, du projet. Pareille réglementation ne peut toutefois pas être édictée unilatéralement par l'autorité fédérale.

En conséquence, les dispositions des chapitres III et IV ne peuvent pour l'heure pas se concrétiser ».

4. En ce qui concerne la coopération évoquée dans cette observation de l'avis, le délégué a renvoyé à l'accord de coopération du 5 janvier 2021 entre les Ministres de l'Agriculture de l'État fédéral et des Régions 'concernant la répartition des missions pour l'application des mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux'.

L'article 1^{er}, 14°, de cet accord de coopération définit le terme 'passeport phytosanitaire' comme l'« étiquette officielle visée aux articles 78 et 83 et à l'annexe VII du Règlement phytosanitaire et qui est conforme aux exigences énoncées à l'annexe I du présent accord de coopération ». L'annexe I contient les données à mentionner sur le passeport phytosanitaire, convenues d'un commun accord entre l'autorité fédérale et les régions ³.

Bien que les arrangements convenus dans cet accord de coopération semblent être de nature à permettre la réglementation harmonisée ou commune du passeport phytosanitaire requise, il y a lieu de constater qu'ils peuvent grever tant l'autorité fédérale que les régions, dans la mesure où des charges matérielles peuvent en découler pour chacune des parties à cet accord de coopération ⁴. Par conséquent, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'accord de coopération ne pourra produire ses effets qu'après que l'autorité fédérale et chacune des trois régions y auront porté assentiment par le biais respectif d'une loi ou d'un décret ou d'une ordonnance.

³ À ce sujet, voir également l'article 10 de l'arrêté royal du 22 février 2021.

⁴ Voir également à cet égard Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, die Keure, 2016, pp. 229-232, en particulier le n° 536.

Dans l'attente des assentiments parlementaires requis, la modification en projet ne peut pas, pour l'heure, se concrétiser.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH