

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.866/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.866/3

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 oktober 2000 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de wijze van het nemen van monsters voor de officiële controle op de maximumgehalten aan mycotoxines in bepaalde voedingsmiddelen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 28 november 2000 en 12 december 2000, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 30 octobre 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "portant fixation de la manière de prélever les échantillons pour le contrôle officiel des teneurs maximales en mycotoxines dans certaines denrées alimentaires", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 28 novembre 2000 et 12 décembre 2000, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe, met het oog op de officiële controle op de gehalten aan aflatoxines, te bepalen hoe monsters worden genomen van een partij voedingsmiddelen, hoeveel "grepen" van een bepaalde partij nodig zijn, en hoe het verzamelmonster wordt bereid met het oog op analyse (artikelen 1 en 2 van het ontwerp en de bijlage bij het ontwerp). Tevens wordt bepaald in welke gevallen een overschrijding van de maximumwaarden leidt tot de weigering van een (sub)partij van het betrokken voedingsmiddel (punt 1, 6°, van de bijlage bij het ontwerp).

Het ontwerp vormt samen met een ontwerp waarover de Raad van State heden advies 30.865/3 geeft (1), de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 98/53/EG van de Commissie van 16 juli 1998 tot vaststelling van bemonsteringswijzen en analysemethoden voor de officiële controle op de maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen.

(1) Ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de wijze van monstervoorbereiding en criteria voor de analysemethoden voor de officiële controle op de maximumgehalten aan mycotoxines in bepaalde voedingsmiddelen.

RECHTSGROND

1. Artikel 12 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten machtigt de Koning tot het bepalen van de wijze waarop en van de voorwaarden waaronder de monsters worden genomen, van de ontledingsmethoden en van de wijze van werken van de laboratoria bij de ontleding van de monsters.

Ter uitvoering van die wetsbepaling werd het koninklijk besluit van 5 december 1990 genomen, betreffende het nemen van monsters van voedingsmiddelen en andere producten. Luidens artikel 5, § 1, tweede lid, van dit koninklijk besluit kan de minister verdere technische regels vaststellen inzake de wijze van het nemen van monsters, de hoeveelheid te nemen monsters, de eisen waaraan monster-namemateriaal, verpakking, bewaring en verzending naar het laboratorium moeten voldoen.

2.1. Het grootste deel van de bepalingen van het ontwerp van ministerieel besluit kunnen geacht worden een voldoende rechtsgrond te vinden in artikel 12 van de voornoemde voedingsmiddelenwet, gelezen in samenhang met artikel 5, § 1, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 5 december 1990.

2.2. Zulks is echter niet het geval voor de regeling vervat in punt 1, 6°, van de bijlage bij het ontwerp. Die regeling houdt verband met de gevolgen van de overschrijding

.../...

van maximumpercentages; ze bevat meer bepaald criteria aan de hand waarvan moet worden uitgemaakt of een bepaalde partij of subpartij voedingsmiddelen moet worden geweigerd of aanvaard.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat een rechtsgrond voor die bepalingen eventueel gevonden kan worden in artikel 18, § 1, van de voedingsmiddelenwet, in zoverre in die bepaling sprake is van het "schadelijk verklaren" van voedingsmiddelen of andere producten bij een verordening van het "algemeen bestuur". Volgens de gemachtigde ambtenaar kan het ontworpen besluit beschouwd worden als een in die wetsbepaling bedoelde verordening van het algemeen bestuur.

Er kan aangenomen worden dat het "algemeen bestuur" voedingsmiddelen die niet voldoen aan de bepalingen i.v.m. het maximumgehalte aan mycotoxines, op grond van artikel 18, § 1, van de voedingsmiddelenwet, schadelijk verklaart.

Te dezen vloeit de vaststelling van het schadelijk karakter van de bedoelde voedingsmiddelen reeds voort uit het koninklijk besluit van 6 juni 1997 betreffende maximumgehalten aan bepaalde contaminanten in voedingsmiddelen. Artikel 1 van dat besluit bepaalt immers dat voedingsmiddelen die niet voldoen aan de bepalingen van de hiervóór genoemde verordening (EG) nr. 194/97 van de Commissie van

.../...

31 januari 1997 (1), schadelijk zijn, in de zin van artikel 18 van de voedingsmiddelenwet.

Het feit zelf dat partijen of subpartijen die de maximumgehalten overschrijden, "geweigerd" moeten worden, vloeit aldus niet voort uit de bepalingen van het ontworpen besluit, maar uit die van het genoemde koninklijk besluit van 6 juni 1997.

Wat het ontwerp met punt 1, 6°, van de bijlage in feite beoogt, is het bepalen van de criteria op grond waarvan uitgemaakt moet worden of een partij of subpartij al dan niet het maximumgehalte overschrijdt.

Het gaat hier niet om een technische regel i.v.m. de behandeling van monsters, als bedoeld in artikel 5, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 5 december 1990, maar om een regel die verband houdt met de interpretatie van de resultaten van de controle. Een dergelijke regel kan vastgesteld worden met toepassing van artikel 12 van de voedingsmiddelenwet, maar het staat dan aan de Koning, niet aan de minister, om dat te doen.

(1) Volgens artikel 2, lid 1, van de verordening mag, wanneer de in de bijlage bij de verordening genoemde producten in het verkeer worden gebracht, hun gehalte aan verontreiniging het in die bijlage vastgestelde gehalte niet overschrijden. De bijlage bevat o.m. bepalingen i.v.m. aardnoten, noten en gedroogde vruchten en granen waarvoor een maximumgehalte aan aflatoxinen geldt.

De conclusie is dan ook dat punt 1, 6°, van de bijlage niet thuishoort in het voorliggende ontwerp, maar in het ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State heden advies 30.865/3 geeft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

De in het ontwerp bedoelde controle is de controle op de maximumgehalten aan "aflatoxine". Het opschrift van het ontwerp ware dan ook preciezer indien daarin de generieke term "mycotoxines" vervangen wordt door de term "aflatoxines".

Aanhef

1. In het vierde lid van de aanhef dient verwezen te worden, niet naar de wijzigende verordening (EG) nr. 1525/98, maar naar de oorspronkelijke verordening (EG) nr. 194/97, zoals deze later gewijzigd werd. Men redigere het vierde lid dan ook als volgt :

"Gelet op verordening (EG) nr. 194/97 van de Commissie van 31 januari 1997 tot vaststelling van maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen, gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1525/98 van de Commissie van 16 juli 1998;"

.../...

2. Het vijfde tot het zevende lid van de aanhef dienen vervangen te worden door twee leden, die luiden als volgt :

"Gelet op de beslissing van de Ministerraad over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies 30.866/3 van de Raad van State, gegeven op 12 december 2000, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

1. Het is wetgevingstechnisch ongebruikelijk om een artikel in te delen in 1°, 2° en 3°. De indeling in genummerde onderdelen kan hier trouwens zonder bezwaar eenvoudig worden weggelaten.

2. In 1° (lees : het eerste lid) van dit artikel dient verwezen te worden naar de betrokken bepalingen van verordening (EG) nr. 194/97, en niet naar de wijzigende verordening (EG) nr. 1525/98.

Bijlage

1. In punt 2 van de bijlage wordt verwezen naar beschikking 91/180/EEG van de Commissie van 14 februari 1991 tot vaststelling van analyse- en testmethoden voor rauwe en voor warmtebehandelde melk.

.../...

Het volstaat niet te verwijzen naar de bepalingen van een beschikking; een beschikking is overigens, in tegenstelling tot een verordening of een richtlijn, een handeling met individuele strekking, gericht tot bepaalde lidstaten, natuurlijke personen of rechtspersonen (zie artikel 249 van het EG-Verdrag). De bepalingen van die beschikking dienen integendeel in het voor advies voorgelegde ontwerp zelf omgezet te worden (1).

2. In punt 3, 1°, van de bijlage wordt verwezen naar richtlijn 87/524/EEG van de Commissie van 6 oktober 1987 tot vaststelling van communautaire methoden voor de monsterneming voor chemisch onderzoek met het oog op de controle op verduurzaamde melkproducten.

Ook hier moet opgemerkt worden dat het niet volstaat te verwijzen naar de richtlijn. Er moet integendeel verwezen worden naar de bepalingen van intern Belgisch recht waarmee die richtlijn is omgezet.

(1) De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de beschikking tot dusver nog niet is omgezet. Er kan dus ook niet verwezen worden naar overeenstemmende bepalingen van het interne recht, hetgeen een alternatief zou kunnen zijn voor het overnemen van die bepalingen in het voorliggende ontwerp zelf.

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend fixer la manière de prélever des échantillons pour le contrôle officiel des teneurs en aflatoxines dans un lot de denrées alimentaires, la quantité nécessaire d'"échantillons élémentaires" d'un lot déterminé et la manière de préparer un échantillon global en vue de l'analyse (articles 1er et 2 du projet et annexe du projet). Il détermine en outre les cas dans lesquels un dépassement des valeurs maximales emporte le rejet d'un (sous-)lot de la denrée alimentaire concernée (point 1, 6°, de l'annexe du projet).

Le projet, conjointement avec un projet sur lequel le Conseil d'Etat émet, ce jour, l'avis 30.865/3 (1), transpose partiellement la directive 98/53/CE de la Commission du 16 juillet 1998 portant fixation de modes de prélèvement d'échantillons et de méthodes d'analyse pour le contrôle officiel des teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires.

FONDEMENT LEGAL

1. L'article 12 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits habilite le Roi à déterminer le mode et les conditions de

(1) Projet d'arrêté royal fixant le mode de préparation des échantillons et les critères pour les méthodes d'analyse pour le contrôle officiel des teneurs maximales en mycotoxines dans certaines denrées alimentaires.

prélèvement des échantillons, les méthodes d'analyse et le fonctionnement des laboratoires lors de l'analyse des échantillons.

C'est en exécution de cette disposition légale qu'est intervenu l'arrêté royal du 5 décembre 1990 relatif au prélèvement d'échantillons de denrées alimentaires et autres produits. Selon l'article 5, § 1er, alinéa 2, de cet arrêté royal, le ministre peut fixer des règles techniques relatives à la manière de prélever les échantillons, la quantité d'échantillons à prélever, les exigences auxquelles doivent répondre le matériel d'échantillonnage, l'emballage, la conservation et le transport vers le laboratoire.

2.1. La plupart des dispositions du projet d'arrêté ministériel peuvent être considérées comme trouvant un fondement légal suffisant dans l'article 12 de la loi sur les denrées alimentaires précitée, combiné avec l'article 5, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1990 susmentionné.

2.2. Tel n'est toutefois pas le cas pour les règles figurant au point 1, 6°, de l'annexe du projet. Ces règles portent sur les conséquences du dépassement des teneurs maximales; elles prévoient notamment des critères permettant de définir si un lot ou sous-lot déterminé de denrées alimentaires doit être rejeté ou accepté.

Son attention ayant été attirée sur ce point, le fonctionnaire délégué a déclaré que ces dispositions pouvaient éventuellement trouver leur fondement légal dans

.../...

l'article 18, § 1er, de la loi sur les denrées alimentaires, dès lors que cette disposition fait état de denrées alimentaires ou d'autres produits "déclarés nuisibles" par un règlement de l'"administration générale". Selon le fonctionnaire délégué, l'arrêté en projet peut être considéré comme un règlement de l'administration générale au sens de cette disposition légale.

Il est permis de supposer qu'en vertu de l'article 18, § 1er, de la loi sur les denrées alimentaires, l'"administration générale" déclare nuisibles des denrées alimentaires qui ne satisfont pas aux dispositions relatives à la teneur maximale en mycotoxines.

En l'occurrence, la constatation du caractère nuisible des denrées alimentaires visées résulte déjà de l'arrêté royal du 6 juin 1997 relatif aux teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires. L'article 1er de cet arrêté dispose en effet que les denrées alimentaires qui ne satisfont pas aux dispositions du règlement (CE) n° 194/97 de la Commission du 31 janvier 1997 (1), précité, sont nuisibles au sens de l'article 18 de la loi sur les denrées alimentaires.

(1) Selon l'article 2, paragraphe 1, du règlement, les produits visés à l'annexe du règlement ne doivent pas présenter, lors de leur mise en circulation, des teneurs en contaminants plus élevées que celles prévues dans cette annexe. L'annexe contient notamment des dispositions concernant les arachides, les fruits à coque, les fruits séchés et les céréales, qui sont soumis à l'application d'une teneur maximale en aflatoxines.

Le fait même que des lots ou sous-lots qui dépassent les teneurs maximales doivent être "rejetés" ne résulte donc pas des dispositions de l'arrêté en projet, mais bien des dispositions de l'arrêté royal du 6 juin 1997 précité.

L'objectif que vise en fait le point 1, 6°, de l'annexe du projet est de déterminer les critères permettant d'établir si un lot ou sous-lot dépasse ou non la teneur maximale.

Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une règle technique concernant le traitement d'échantillons, au sens de l'article 5, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1990, mais d'une règle relative à l'interprétation des résultats du contrôle. Pareille règle peut être édictée en application de l'article 12 de la loi sur les denrées alimentaires, mais, dans ce cas, il appartient au Roi et non au ministre de le faire.

Il convient dès lors d'en conclure que le point 1, 6°, de l'annexe n'a pas sa place dans le présent projet, mais bien dans le projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'Etat émet, ce jour, l'avis 30.865/3.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Le contrôle visé dans le projet porte sur les teneurs maximales en "aflatoxines". Dès lors, l'intitulé du projet serait plus précis si le terme générique "mycotoxines" était remplacé par le terme "aflatoxines".

.../...

Préambule

1. Au quatrième alinéa du préambule, il y a lieu de se référer non pas au règlement modificatif (CE) n° 1525/98, mais bien au règlement initial (CE) n° 194/97, qui a été modifié ultérieurement. Il y aurait lieu, dès lors, de rédiger le quatrième alinéa comme suit :

"Vu le règlement (CE) n° 194/97 de la Commission du 31 janvier 1997 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires, modifié par le règlement (CE) n° 1525/98 de la Commission du 16 juillet 1998;"

2. Il y a lieu de remplacer les cinquième, sixième et septième alinéas du préambule par deux alinéas, énoncés comme suit :

"Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis 30.866/3 du Conseil d'Etat, donné le 12 décembre 2000, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 1er

1. Il n'est pas d'usage en légistique de diviser un article en 1°, 2° et 3°. D'ailleurs, en l'occurrence, rien

.../...

ne s'oppose à ce que l'on renonce simplement à la division en rubriques numérotées.

2. Il y a lieu, au 1° (lire : alinéa 1er) du présent article, de se référer aux dispositions concernées du règlement (CE) n° 194/97, et non pas au règlement modificatif (CE) n° 1525/98.

Annexe

1. Le point 2 de l'annexe se réfère à la décision 91/180/CEE de la Commission du 14 février 1991 arrêtant certaines méthodes d'analyse et de test du lait cru et du lait traité thermiquement.

Il ne suffit pas de se référer aux dispositions d'une décision; au demeurant, une décision, contrairement à un règlement ou à une directive, est un acte de portée individuelle, destiné à certains Etats membres, certaines personnes physiques ou morales (voir l'article 249 du Traité CE). Au contraire, il y a lieu de transposer les dispositions de cette décision dans le texte même du projet soumis pour avis (1).

(1) Le fonctionnaire délégué a déclaré que la décision n'a pas encore été transposée à ce jour. Il n'est donc pas possible de renvoyer à des dispositions correspondantes du droit interne, ce qui pourrait constituer une alternative à la reproduction de ces dispositions dans le présent projet même.

2. Le point 3, 1°, de l'annexe se réfère à la directive 87/524/CEE de la Commission du 6 octobre 1987 portant fixation des méthodes communautaires de prélèvement en vue de l'analyse chimique pour le contrôle des laits de conserve.

Il est à noter ici aussi qu'il ne suffit pas de se référer à la directive. Il y a lieu, au contraire, de se référer aux dispositions du droit interne belge qui ont transposé cette directive.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. WEEKERS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. WEEKERS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER