

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.898/3

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.898/3

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 november 2000 door de Minister van Landbouw en Middenstand verzocht hem, bin-
nen een termijn van ten hoog-
ste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wij-
ziging van het ministerieel besluit van 1 december 1999 betreffende maatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie en ten aanzien van het handels-
verkeer voor verwerkte dier-
lijke eiwitten en dergelijk eiwit bevattende producten", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 17 november en 20 november 2000, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et des Clas-
ses moyennes, le 13 novembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas
trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modi-
fiant l'arrêté ministériel du 1er décembre 1999 relatif aux mesures de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et concernant les échanges de protéines animales transformées et de produits contenant de telles pro-
téines", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 17 novembre et 20 novembre 2000, a donné, à cette dernière date, l'avis sui-
vant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de noodzaak voortvloeiend enerzijds uit de beslissingen van de Ministerraad d.d. 31 mei 2000 en 25 oktober 2000 om producten afkomstig van de verwerking van kadavers van dieren te verbieden bij de productie van diervoeders en anderzijds uit de budgettaire voorzieningen die aansluitend bij dat verbod zouden moeten worden getroffen".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt op twee punten een wijziging van het ministerieel besluit van 1 december 1999 betreffende maatregelen ter bescherming

.../...

tegen boviene spongiforme encefalopathie en ten aanzien van het handelsverkeer voor verwerkte dierlijke eiwitten en dergelijk eiwit bevattende producten :

- vooreerst voegt het ontwerp in het voornoemde ministerieel besluit een artikel 1bis in, welke bepaling ertoe strekt een absoluut verbod in te stellen om producten afkomstig van de verwerking van kadavers van huisdieren, dieren behorende tot de soorten die gewoonlijk door de mens worden gevoederd en gehouden of gegeten en dieren die in de vrije natuur leven, te commercialiseren of te gebruiken met het oog op de dierlijke voeding;
- voorts wordt aan artikel 8 van het voornoemde ministerieel besluit een bepaling toegevoegd waarbij een aantal bijkomende vermeldingen worden voorgeschreven die op het etiket van producten afkomstig van de verwerking van dierlijke afvallen van zoogdieren, aangebracht moeten worden.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Luidens artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt, kan de Koning, teneinde o.m. de dierlijke productie te bevorderen, te verbeteren en te beschermen, bepalen aan welke

.../...

voorwaarden inzake o.m. samenstelling de grondstoffen (1) moeten voldoen.

Artikel 2, § 3, van dezelfde wet machtigt de Koning om de uitoefening van de bedoelde bevoegdheid aan de Minister van Landbouw over te dragen.

Met toepassing van de voornoemde wetsbepalingen bepaalt artikel 5, 1°, van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 betreffende de handel en het gebruik van stoffen bestemd voor dierlijke voeding, dat het verboden is stoffen bestemd voor dierlijke voeding in het verkeer te brengen of te gebruiken waarin aanwezig zijn "elke ongewenste stof of product in een hogere verhouding dan deze vastgesteld door de (minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft)".

Het ontworpen artikel 1bis (artikel 1 van het ontwerp) kan geacht worden een voldoende rechtsgrond te vinden in artikel 5, 1°, van het voornoemde koninklijk besluit van 8 februari 1999. Zoals door de gemachtigde van de regering is betoogd, kan het volledig verbieden van een bepaalde stof als grondstof voor voedingsmiddelen immers beschouwd worden als het vaststellen van de toegestane verhouding op 0 %.

(1) Luidens artikel 1, 4°, van deze wet wordt met "grondstoffen" o.m. bedoeld "elke stof bestemd om de dierlijke en visproductie te verbeteren, te bevorderen of te beschermen, zoals dierenvoeders".

2. Luidens artikel 2, § 1, 3°, van de voornoemde wet van 11 juli 1969 kan de Koning, teneinde o.m. de dierlijke productie te bevorderen, te verbeteren en te beschermen, o.m. de etiketten bepalen waaruit het bestaan van de in artikel 2, § 1, 1°, van dezelfde wet bedoelde voorwaarden bewezen of te kennen gegeven wordt.

Artikel 2, § 3, van de voornoemde wet machtigt de Koning om ook de uitoefening van die bevoegdheid aan de Minister van Landbouw over te dragen.

Te dezen kan de Raad van State echter geen bepaling vinden waarbij aan de minister de bevoegdheid is verleend om een bepaling als die van het ontworpen artikel 8, vijfde streepje, van het ministerieel besluit van 1 december 1999 (artikel 2 van het ontwerp) vast te stellen.

Bij gebrek aan rechtsgrond, dient artikel 2 dan ook uit het ontwerp weggelaten te worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met de opmerkingen betreffende de rechtsgrond, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt, inzonderheid op artikel 2, § 1, 1°, en § 3;".

.../...

2. Het tweede lid van de aanhef dient te worden geschrapt, omdat de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 geen rechtsgrond biedt voor het ontwerp.

3. Rekening houdend met de opmerkingen betreffende de rechtsgrond, dient het derde lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, te worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 8 februari 1999 betreffende de handel en het gebruik van stoffen bestemd voor dierlijke voeding, inzonderheid op artikel 5, 1°;".

4. In fine van het vierde lid van de aanhef schrijven men : "... gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 13 april 2000 en 25 september 2000".

5. In het vijfde lid van de aanhef wordt verwezen naar het akkoord van de Europese Commissie (van 13 juli 2000).

In dit verband verdient het aanbeveling ook melding te maken van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatie-procedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Artikel 12 van deze richtlijn bepaalt immers dat, wanneer de lidstaten een technisch voorschrift vaststellen, daarbij naar deze richtlijn verwezen dient te worden.

.../...

Artikel 1

Het ontworpen artikel 1bis van het ministerieel besluit van 1 december 1999 beoogt een absoluut verbod in te stellen om producten afkomstig van de verwerking van kadavers van huisdieren, dieren behorende tot de soorten die gewoonlijk door de mens worden gevoederd en gehouden of gegeten en dieren die in de vrije natuur leven, te commercialiseren of te gebruiken met het oog op de dierlijke voeding.

De vigerende artikelen 2 tot 6 van het voornoemde ministerieel besluit, die door het ontwerp ongemoeid worden gelaten, bevatten echter bepalingen die in beperkte mate en onder specifieke voorwaarden toelaten dat producten afkomstig van de verwerking van "dierlijke afvallen" van zoogdieren zouden worden gecommercialiseerd of gebruikt met het oog op de dierlijke voeding.

Om duidelijk te laten blijken hoe het verbod, bedoeld in het ontworpen artikel 1bis, zich verhoudt tot de voornoemde artikelen 2 tot 6, verdient het aanbeveling in het ontwerp een bepaling op te nemen die ertoe strekt in het eerste lid van artikel 2 van het voornoemde ministerieel besluit, na de woorden "dierlijke afvallen", de woorden "andere dan kadavers" in te voegen.

Artikel 2

Zoals opgemerkt bij de bespreking van de rechtsgrond, dient dit artikel weggelaten te worden.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door de noodzaak voortvloeiend enerzijds uit de beslissingen van de Ministerraad d.d. 31 mei 2000 en 25 oktober 2000 om producten afkomstig van de verwerking van kadavers van dieren te verbieden bij de productie van diervoeders en anderzijds uit de budgettaire voorzieningen die aansluitend bij dat verbod zouden moeten worden getroffen".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

Le projet soumis pour avis vise à modifier sur deux points l'arrêté ministériel du 1er décembre 1999 relatif aux mesures de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et concernant les échanges de protéines animales transformées et de produits contenant de telles protéines :

- en premier lieu, le projet insère dans l'arrêté ministériel précité un article 1bis, qui a pour objet d'instaurer une interdiction absolue de commercialiser ou d'utiliser, en vue de l'alimentation des animaux, les produits issus de la transformation des cadavres d'animaux familiers, des animaux appartenant à des espèces normalement nourries et détenues ou consommées par l'homme et des animaux vivant en liberté dans la nature;
- ensuite, il est ajouté à l'article 8 de l'arrêté ministériel précité, une disposition prescrivant un certain nombre de mentions supplémentaires à apposer sur l'étiquette de produits issus de la transformation des déchets animaux de mammifères.

FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Selon l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, le Roi peut, en vue de favoriser, d'améliorer et de protéger notamment la production animale, déterminer

.../...

entre autres les conditions de composition auxquelles les matières premières (1) doivent satisfaire.

L'article 2, § 3, de la même loi habilite le Roi à déléguer au Ministre de l'Agriculture l'exercice de la compétence visée.

En application des dispositions législatives précitées, l'article 5, 1°, de l'arrêté royal du 8 février 1999 relatif au commerce et à l'utilisation des substances destinées à l'alimentation des animaux dispose qu'il est interdit de mettre en circulation ou d'utiliser des substances destinées à l'alimentation des animaux contenant "toute substance ou produit indésirable dans une proportion supérieure à celle fixée par le (ministre qui a l'agriculture dans ses attributions)".

L'article 5, 1°, de l'arrêté royal du 8 février 1999, précité, peut être réputé procurer un fondement légal suffisant à l'article 1bis en projet (article 1er du projet). En effet, ainsi que l'a fait valoir le délégué du gouvernement, interdire totalement l'utilisation d'une substance déterminée comme matière première des denrées alimentaires peut revenir à fixer à 0 % la proportion autorisée.

(1) Selon l'article 1er, 4°, de cette loi, il faut entendre notamment par "matières premières" "toute substance destinée à améliorer, favoriser ou protéger la production animale et piscicole, tels les aliments pour animaux".

2. Selon l'article 2, § 1er, 3°, de la loi précitée du 11 juillet 1969, le Roi peut, en vue de favoriser, d'améliorer et de protéger notamment la production animale, déterminer entre autres les étiquettes établissant ou attestant que les conditions visées à l'article 2, § 1er, 1°, de la même loi, sont réunies.

L'article 2, § 3, de la loi précitée habilite le Roi à déléguer également l'exercice de cette compétence au Ministre de l'Agriculture.

Cependant, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas, en l'occurrence, de disposition conférant au ministre le pouvoir d'arrêter une disposition telle que celle prévue par l'article 8, cinquième tiret, en projet, de l'arrêté ministériel du 1er décembre 1999 (article 2 du projet).

Il y a lieu, dès lors, d'omettre l'article 2 du projet faute de fondement légal.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Eu égard aux observations relatives au fondement légal, on rédigera le premier alinéa du préambule comme suit :

.../...

"Vu la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, notamment l'article 2, § 1er, 1°, et § 3;"

2. Il y a lieu de supprimer le deuxième alinéa du préambule, dès lors que la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux ne procure pas de fondement légal au projet.

3. Compte tenu des observations relatives au fondement légal, on rédigera le troisième alinéa du préambule, qui devient le deuxième alinéa, comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 8 février 1999 relatif au commerce et à l'utilisation des substances destinées à l'alimentation des animaux, notamment l'article 5, 1°;"

4. A la fin du quatrième alinéa du préambule, on écrira : "...modifié par les arrêtés ministériels des 13 avril 2000 et 25 septembre 2000".

5. Le cinquième alinéa du préambule fait état de l'accord de la Commission européenne (du 13 juillet 2000).

.../...

A cet égard, il est recommandé de mentionner également la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques. En effet, l'article 12 de cette directive dispose que lorsque les états membres adoptent une règle technique, celle-ci doit contenir une référence à cette directive.

Article 1er

L'article 1bis, en projet, de l'arrêté ministériel du 1er décembre 1999 vise à instaurer une interdiction absolue de commercialiser ou d'utiliser, en vue de l'alimentation des animaux, les produits issus de la transformation des cadavres d'animaux familiers, des animaux appartenant à des espèces normalement nourries et détenues ou consommées par l'homme et des animaux vivant en liberté dans la nature.

Les articles 2 à 6 en vigueur de l'arrêté ministériel précité, que le projet laisse inchangés, comportent cependant des dispositions qui permettent, dans une certaine mesure et dans des conditions spécifiques, de commercialiser ou d'utiliser, en vue de l'alimentation des animaux, des produits issus de la transformation des "déchets animaux" de mammifères.

Afin de faire apparaître clairement la relation entre l'interdiction prévue à l'article 1bis en projet et les articles 2 et 6 précités, il est recommandé d'ajouter au projet une disposition visant à insérer à l'alinéa 1er de

.../...

l'article 2 de l'arrêté ministériel précité les mots "autres que les cadavres" après les mots "déchets animaux".

Article 2

Ainsi qu'il a été observé lors de l'examen du fondement légal, il y a lieu d'omettre cet article.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

voorzitter,
président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

griffier,
greffier.

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

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER