KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.208/3
VAN 8 FEBRUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 26 januari 2011 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 20 september 2010 betreffende het model en de inhoud van de informatie over de voedselketen", heeft het volgende advies gegeven:

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.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Luidens artikel 17 van het koninklijk besluit van 22 december 2005 betreffende de hygiëne van levensmiddelen van dierlijke oorsprong, bepaalt de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid (lees: de veiligheid van de voedselketen) behoort het model en de inhoud van de informatie over de voedselketen als bedoeld bij bijlage II, sectie III, bij verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong. Het ministerieel besluit van 20 september 2010 betreffende het model en de inhoud van de informatie over de voedselketen is genomen ter uitvoering van het voornoemde artikel.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het voornoemde ministerieel besluit te wijzigen voor wat betreft de informatie aangaande runderen ouder dan één jaar (artikel 1) en aangaande schapen en geiten (artikel 2).

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 17 van het voornoemde koninklijk besluit van 22 december 2005. Dit artikel vindt op zijn beurt rechtsgrond in de artikelen 13, eerste en tweede lid, 14 en 15 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel.

VORMVEREISTEN

5. De wijzigingen die men met het ontworpen besluit beoogt aan te brengen in het ministerieel besluit van 20 september 2010 hebben betrekking op vermeldingen door middel van een opdruk of een zelfklevend etiket op het paspoort of het verplaatsingsdocument dat het dier moet vergezellen. De vraag rijst of de ontworpen bepalingen moeten worden beschouwd als een "technisch voorschrift" in de zin van artikel 1, eerste alinea, 11, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en van regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

In de adviesaanvraag wordt gesteld dat de bij artikel 8, lid 1, van de voormelde richtlijn voorgeschreven mededeling van het ontwerp aan de Europese Commissie niet vereist is "gezien de etiketten enkel in België - door Belgische veehouders - kunnen worden gebruikt". De adviesaanvrager betoogt met andere woorden in wezen dat het ontwerp geen invloed heeft op het handelsverkeer tussen lidstaten onderling, maar beperkt blijft tot het handelsverkeer in België. Nog afgezien van de vraag of deze beperking van de draagwijdte van de ontworpen regeling voldoende duidelijk wordt bepaald (zie hierover opmerking 6), blijkt uit geen enkele bepaling van de voormelde richtlijn dat ze enkel betrekking zou hebben op het handelsverkeer tussen lidstaten onderling.

De ontworpen bepalingen betreffen evenwel de wijze van vermelding van informatie over de voedselketen op een document dat het dier dient te vergezellen, veeleer dan op het product zelf (*in casu:* het dier) of op de verpakking van het product [1]. Aangezien het aldus niet gaat om een technisch kenmerk van het product zelf en evenmin om een andere eis of een regel waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van het product wordt verboden, kunnen de ontworpen bepalingen niet worden beschouwd als een technisch voorschrift in de zin van artikel 1, eerste alinea, 11, van richtlijn 98/34/EG en is de meldingsverplichting voorgeschreven bij artikel 8, lid 1, van de voormelde richtlijn te dezen niet van toepassing [2]. Het gegeven dat het ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 20 september 2010 wel werd meegedeeld aan de Europese Commissie, doet aan die vaststelling geen afbreuk.

De bij artikel 10, lid 5, van verordening (EG) nr. 853/2004 voorgeschreven kennisgeving aan de Europese Commissie is evenmin van toepassing, nu de ontworpen regeling geen aanpassing betreft van de bij bijlage III bij die verordening vastgestelde voorschriften.

---

[1] H.v.J., 8 november 2007, *Schwibbert*, C-20/05, 36.

[2] H.v.J., 6 juni 2002, *Sapod Audic*, C-159/00, 30.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

6. De gemachtigde verklaarde met betrekking tot de draagwijdte van de ontworpen regeling het volgende:

"Het model 1A is alleen bedoeld voor het intern Belgisch verkeer van dieren die van een Belgische veehouderij naar een Belgisch slachthuis worden gestuurd.

De etiketten kunnen door de veehouder voor zijn veebeslag bekomen worden bij de dierengezondheidsorganisaties DGZ (Vlaanderen) en Arsia (Wallonië). Op de nieuwe etiketten die hij bekomt, zal zijn (Belgisch) beslagnummer voorgedrukt zijn.

Voor intracommunautair handelsverkeer kan het model in bijlage 1B (voor volwassen runderen) en het model in bijlage 3 (voor schapen en geiten) bij het MB van 20.09.2010 worden gebruikt. Het staat de Belgische veehouder vrij om -in plaats van het model 1A- ook deze modelformulieren te gebruiken.

Er is geen enkele harmonisatie op het vlak van de praktische uitvoering van het systeem « voedselketeninformatie »:
- er bestaan geen Europees bepaalde modelformulieren op basis van artikel 7 van Verordening (EG) nr. 853/2004
- overeenkomstig bijlage I, sectie II, hoofdstuk I, punt 1 van Verordening (EG) nr. 2074/2005 bepaalt iedere lidstaat zelf de minimale eisen waaraan de voedselketeninformatie moet voldoen.

De handelswijze voor intracommunautair handelsverkeer is als volgt:

voor het verzenden van runderen uit een EU-Lidstaat naar een in België gelegen slachthuis: de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten van waaruit de dieren naar België worden verzonden, worden op de hoogte gebracht van het Belgische modelformulier met de vraag dit op te leggen aan de exporteurs naar België. Totdat communautaire of formele bilaterale afspraken met de betrokken lidstaten gemaakt worden, zullen in een overgangsperiode ook de formulieren van het land van verzending aanvaard worden.

voor het verzenden van runderen uit België naar een in een andere EU-Lidstaat gelegen slachthuis: het formulier van het land van bestemming wordt gebruikt. De formulieren zullen, zodra gekend, kenbaar worden gemaakt op de FAVV-website. Bij afwezigheid van specifieke regels, kan de Belgische aanpak worden toegepast."

De door de gemachtigde geschetste beperking van de draagwijdte van de ontworpen regeling, blijkt niet uit de tekst van het ontwerp. Indien het de bedoeling is om bij uitvoer vanuit België documenten van de lidstaat van bestemming toe te laten, of bij invoer in België, documenten van de lidstaat van oorsprong, moet dit uitdrukkelijk worden bepaald. Zoals het ontwerp thans is gesteld, zijn steeds de Belgische documenten vereist en kunnen in het geval van uitvoer naar een andere lidstaat of invoer vanuit een andere lidstaat niet de door de betrokken lidstaat gehanteerde documenten met betrekking tot de informatie over de veiligheid van de

voedselketen worden gebruikt. Dit komt neer op een handelsbelemmerende maatregel die strijdig lijkt met de artikelen 34 en 35 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en die niet lijkt te kunnen worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 van hetzelfde verdrag.

Het ontwerp dient op dit punt te worden aangepast door een (wijzigings)bepaling op te nemen die erop neerkomt dat documenten met betrekking tot de informatie over de veiligheid van de voedselketen, afkomstig van andere lidstaten, kunnen worden gebruikt, niet alleen ten aanzien van de diersoorten waartoe de ontworpen regeling beperkt is, maar ook ten aanzien van andere diersoorten.

Aanhef

7. In het tweede lid van de aanhef verwijze men meer bepaald naar bijlage I, sectie I en sectie II, hoofdstuk I, van de erin vermelde verordening (EG) nr. 2074/2005.

8. In het derde lid van de aanhef verwijze men meer bepaald naar artikel 13, *eerste en tweede lid*, van de wet van 5 september 1952, gelet op opmerking 4.

Artikel 1

9. De gemachtigde verklaarde dat het thans gebruikte zelfklevend etiket geleidelijk zal worden vervangen door een rechtstreekse opdruk op de nieuw uit te geven paspoorten, derwijze dat gedurende ongeveer tien jaar de twee mogelijkheden naast elkaar zullen worden gebruikt. Aangezien het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om na die overgangsperiode geen zelfklevende etiketten mee toe te laten, dient een overgangsbepaling te worden opgenomen in het ontwerp die voor de oude modellen van paspoorten naast de rechtstreekse opdruk ook de zelfklevende etiketten toelaat. In artikel 1 van het ontwerp hoeft dan geen melding meer te worden gemaakt van de zelfklevende etiketten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.208/3
DU 8 FÉVRIER 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 26 janvier 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel « modifiant l'arrêté ministériel du 20 septembre 2010 relatif au modèle et au contenu de l'information sur la chaîne alimentaire », a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Selon l'article 17 de l'arrêté royal du 22 décembre 2005 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale, le ministre qui a la santé publique (lire : la sécurité de la chaîne alimentaire) dans ses attributions détermine le modèle et le contenu de l'information sur la chaîne alimentaire visée à l'annexe II, section III, du règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale. L'arrêté ministériel du 20 septembre 2010 relatif au modèle et au contenu de l'information sur la chaîne alimentaire a été adopté en exécution de l'article précité.

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté ministériel précité en ce qui concerne l'information portant sur les bovins de plus d'un an (article 1er) et sur les ovins et caprins (article 2).

4. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 17 de l'arrêté royal précité du 22 décembre 2005. À son tour, cet article trouve son fondement juridique dans les articles 13, alinéas 1er et 2, 14 et 15 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes.

FORMALITÉS

5. Les modifications que l'arrêté en projet vise à apporter à l'arrêté ministériel du 20 septembre 2010 concernent les mentions préimprimées ou indiquées au moyen d'une étiquette autocollante sur le passeport ou le document de circulation qui doit accompagner l'animal. La question se pose de savoir si les dispositions en projet doivent être regardées comme une « règle technique » au sens de l'article 1er, premier alinéa, 11, de 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 et des règles relatives aux services de la société de l'information.

La demande d'avis précise que la notification du projet à la Commission européenne, prescrite par l'article 8, paragraphe 1, de la directive précitée, n'est pas requise étant donné que les étiquettes peuvent uniquement être utilisées en Belgique par des éleveurs belges. En d'autres termes, l'auteur de la demande d'avis soutient en substance que le projet est sans incidence sur les échanges commerciaux entre États membres, mais se limite aux échanges commerciaux en Belgique. Abstraction faite de la question de savoir si cette limitation de la portée des dispositions en projet est suffisamment claire (voir à cet égard l'observation 6), il ne ressort d'aucune disposition de la directive précitée qu'elle porterait uniquement sur les échanges commerciaux entre les États membres.

Les dispositions en projet concernent toutefois la façon de mentionner les informations relatives à la chaîne alimentaire sur un document qui doit accompagner l'animal plutôt que sur le produit lui-même (en l'occurrence : l'animal) ou sur l'emballage du produit [1]. Dès lors qu'il ne s'agit donc pas d'une spécification technique du produit proprement dit ni d'une autre condition ou règle interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation du produit, les dispositions en projet ne peuvent être regardées comme une règle technique au sens de l'article 1er, premier alinéa, 11, de la directive 98/34/CE et l'obligation de notification prescrite par l'article 8, paragraphe 1, de la directive précitée n'est pas applicable en l'espèce [2]. Le fait que,

[1] CJCE, 8 novembre 2007, *Schwibbert*, C-20/05, 36.

[2] CJCE, 6 juin 2002, *Sapod Audic*, C-159/00, 30.

par contre, le projet qui est devenu l'arrêté ministériel du 20 septembre 2010 a été notifié à la Commission européenne, n'ôte rien à cette constatation.

La notification à la Commission européenne, prescrite par l'article 10, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 853/2004, n'est pas non plus d'application étant donné que les dispositions en projet n'adaptent pas les prescriptions figurant dans l'annexe III de ce règlement.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

6. À propos de la portée des dispositions en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

"Het model 1A is alleen bedoeld voor het intern Belgisch verkeer van dieren die van een Belgische veehouderij naar een Belgisch slachthuis worden gestuurd.

De etiketten kunnen door de veehouder voor zijn veebeslag bekomen worden bij de dierengezondheidsorganisaties DGZ (Vlaanderen) en Arsia (Wallonië). Op de nieuwe etiketten die hij bekomt, zal zijn (Belgisch) beslagnummer voorgedrukt zijn.

Voor intracommunautair handelsverkeer kan het model in bijlage 1B (voor volwassen runderen) en het model in bijlage 3 (voor schapen en geiten) bij het MB van 20.09.2010 worden gebruikt. Het staat de Belgische veehouder vrij om -in plaats van het model 1A- ook deze modelformulieren te gebruiken.

Er is geen enkele harmonisatie op het vlak van de praktische uitvoering van het systeem « voedselketeninformatie »:
- er bestaan geen Europees bepaalde modelformulieren op basis van artikel 7 van Verordening (EG) nr. 853/2004
- overeenkomstig bijlage I, sectie II, hoofdstuk I, punt 1 van Verordening (EG) nr. 2074/2005 bepaalt iedere lidstaat zelf de minimale eisen waaraan de voedselketeninformatie moet voldoen.

De handelswijze voor intracommunautair handelsverkeer is als volgt:

voor het verzenden van runderen uit een EU-Lidstaat naar een in België gelegen slachthuis: de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten van waaruit de dieren naar België worden verzonden, worden op de hoogte gebracht van het Belgische modelformulier met de vraag dit op te leggen aan de exporteurs naar België. Totdat communautaire of formele bilaterale afspraken met de betrokken lidstaten gemaakt worden, zullen in een overgangsperiode ook de formulieren van het land van verzending aanvaard worden.

voor het verzenden van runderen uit België naar een in een andere EU-Lidstaat gelegen slachthuis: het formulier van het land van bestemming wordt gebruikt. De formulieren zullen, zodra gekend, kenbaar worden gemaakt op de FAVV-website. Bij afwezigheid van specifieke regels, kan de Belgische aanpak worden toegepast."

La limitation de la portée des dispositions en projet évoquée par le délégué ne ressort pas du texte du projet. S'il s'agit d'autoriser des documents de l'État membre destinataire, pour l'exportation à partir de la Belgique, ou de documents de l'État membre d'origine, pour l'importation en Belgique, il faut le préciser expressément. Selon le projet, dans sa formulation actuelle, les documents belges sont toujours requis et, en cas d'exportation vers un autre État membre ou d'importation en provenance d'un autre État membre, il n'est pas possible d'utiliser les documents concernant les informations sur la sécurité de la chaîne alimentaire qui sont utilisés dans cet État membre. Cela équivaut à une mesure restrictive des échanges qui paraît contraire aux articles 34 et 35 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui ne paraît pas pouvoir se justifier au regard de l'article 36 de ce même traité.

Le projet doit être adapté sur ce point en y incorporant une disposition (modificative) en vertu de laquelle des documents concernant l'information sur la sécurité de la chaîne alimentaire, provenant d'autres États membres, puissent être utilisés non seulement pour les espèces animales auxquelles se limite le régime en projet, mais également pour d'autres espèces animales.

Préambule

7. Au deuxième alinéa du préambule, on fera notamment référence à l'annexe I, section I et section II, chapitre I, du règlement (CE) n° 2074/2005 qui y est mentionné.

8. Au troisième alinéa du préambule, on fera notamment référence à l'article 13, *alinéas 1er et 2*, de la loi du 5 septembre 1952, compte tenu de l'observation 4.

Article 1er

9. Le délégué a déclaré que l'étiquette autocollante utilisée actuellement sera progressivement remplacée par une impression directe sur les nouveaux passeports qui seront édités, de sorte que les deux formules coexisteront pendant une dizaine d'années environ. L'intention des auteurs du projet étant de ne plus autoriser les étiquettes autocollantes à l'issue de cette période transitoire, on insérera dans le projet une disposition transitoire autorisant également, en plus de l'impression directe, l'utilisation d'étiquettes autocollantes pour les anciens modèles de passeports. Il ne faudra plus, alors, mentionner ces étiquettes à l'article 1er du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSSENS J. SMETS