

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.110/3
VAN 27 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 26 juli 2011 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 10 oktober 2011, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 december 1992 betreffende het vervoer van vers vlees, vleesproducten en vleesbereidingen’, 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 deze laatste 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 regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. In 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’ worden voorschriften vastgesteld voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven (hierna: verordening 853/2004). Die exploitanten dienen onder meer te voldoen aan de bepalingen van de bijlagen II en III bij die verordening (artikel 3, lid 1). Indien vereist overeenkomstig die bijlagen, dienen zij ervoor te zorgen dat de zendingen van producten van dierlijke oorsprong vergezeld gaan van certificaten of andere documenten (artikel 7, lid 1).

Bijlage III bevat specifieke voorschriften, naargelang het soort vlees. Sectie I van die bijlage heeft betrekking op “vlees van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren”, en bestaat uit zeven hoofdstukken. Te dezen is hoofdstuk VII van belang, dat handelt over “opslag en vervoer”.

Volgens punt 1, a), van dat hoofdstuk VII moet de postmortemkeuring onmiddellijk worden gevolgd door koeling in het slachthuis, “om via een continue daling van de temperatuur overal in het vlees een temperatuur van niet meer dan 3° C voor slachtafvallen en 7° C voor ander vlees te verzekeren”.

Punt 3 voorziet in de mogelijkheid tot afwijking van die temperatuurvereisten:

“Vlees moet de in punt 1 bedoelde temperatuur hebben bereikt alvorens het kan worden vervoerd, en moet die temperatuur tijdens het vervoer behouden. Vlees mag evenwel ook worden vervoerd indien de bevoegde autoriteit zulks toestaat om de bereiding van specifieke producten mogelijk te maken, op voorwaarde dat:

a) een dergelijk transport verloopt in overeenstemming met de voorwaarden die de bevoegde autoriteiten vaststelt met betrekking tot het vervoer tussen bepaalde inrichtingen,

en

b) het vlees onmiddellijk het slachthuis of een zich aldaar bevindende uitsnijderij verlaat en het vervoer niet meer dan twee uren duurt.”

4. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe toepassing te maken van de mogelijkheid tot afwijking van de temperatuurvereisten voor het vervoer van vlees van varkens, en te preciseren welke documenten het vervoer van vlees moeten vergezellen.

Daartoe worden een aantal wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 30 december 1992 ‘betreffende het vervoer van vers vlees, vleesproducten en vleesbereidingen’.

Die wijzigingen hebben hoofdzakelijk betrekking op het volgende:

- artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 december 1992, dat betrekking heeft op de temperaturen die bij vervoer van vlees moeten worden geëerbiedigd, wordt vervangen door een nieuwe bepaling, waarin de voorwaarden worden vastgesteld waaronder kan worden afgeweken, respectievelijk voor vers vlees van varkens (§ 1) en voor vers bloed van varkens (§ 2), van de maximale temperaturen bepaald in bijlage III, sectie I, hoofdstuk VII, punt 3, bij verordening 853/2004 (artikel 5 van het ontwerp). De voorwaarden, respectievelijk voor vers vlees en vers bloed, worden bepaald in de gewijzigde bijlage, voortaan “bijlage 1”, en in de nieuwe bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 30 december 1992 (artikelen 11 en 12 van het ontwerp);
- artikel 7 van het koninklijk besluit van 30 december 1992, dat betrekking heeft op de documenten die het vervoer van vers vlees moeten vergezellen, wordt vervangen door een nieuwe bepaling, waarin onder meer wordt bepaald dat een “begeleidend handelsdocument” vereist is, waarvoor de te vermelden gegevens worden opgesomd (artikel 7 van het ontwerp).

Daarnaast worden tal van bepalingen van het koninklijk besluit van 30 december 1992 opgeheven.¹

RECHTSGROND

5. Zoals terecht in de aanhef wordt aangegeven, wordt de rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen geboden door de artikelen 13 en 14 van de wet van 5 september 1952 ‘betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel’ en artikel 3, § 1, meer bepaald in het eerste lid, 1°, van de wet van 15 april 1965 ‘betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild, en tot wijziging van de wet van 5 september 1992 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel’.

ALGEMENE OPMERKING

6. Uit de aan de Raad van State medegedeelde stukken blijkt dat het ontwerp aan de Europese Commissie en de andere lidstaten van de Europese Unie ter kennis is gebracht, en dat de Europese Commissie, Spanje en Malta bezwaren hebben geuit. Na de verdere uitwisseling van opmerkingen heeft de Europese Commissie in een mededeling van 16 juni 2011 haar bezwaren tegen het ontworpen artikel 5, § 1, van het koninklijk besluit van 30 december 1992 en de ontworpen bijlage 1 bij dat besluit gehandhaafd.

De Europese Commissie is meer bepaald van oordeel dat krachtens bijlage III, sectie I, hoofdstuk VII, punt 3, van verordening 853/2004 een afwijking van de temperatuurvereisten van punt 1 is toegestaan, doch enkel “om de bereiding van specifieke producten mogelijk te maken”. Dit veronderstelt dat door de nationale overheid wordt bepaald voor welke “specifieke producten” de afwijking wordt verleend. Volgens de Commissie wordt echter in een afwijking voorzien voor vervoer van vers vlees van varkens, zonder dat wordt gepreciseerd voor welke producten dat vlees vervoerd wordt.

De Belgische Regering heeft uitgelegd dat zij het begrip “specifieke producten” anders interpreteert, en dat zij van oordeel is dat daaronder worden verstaan “alle producten

¹ De op te heffen bepalingen vormen meestal de omzetting in het interne recht van de inmiddels opgeheven richtlijn 64/433/EEG van de Raad van 26 juni 1964 ‘betreffende de gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in handel brengen van vers vlees’. De meeste van de bepalingen van die richtlijn zijn overgenomen in verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘inzake levensmiddelenhygiëne’ en in de genoemde verordening 853/2004.

waarvoor de bevoegde autoriteit toestemming verleent en voorwaarden oplegt”². Volgens haar zijn de “specifieke producten” bedoeld in het ontworpen artikel 5, § 1, de producten die vervoerd worden, namelijk: “karkassen, halve karkassen, kwartieren en halve karkassen in ten hoogste 3 voor de groothandel bestemde deelstukken van varkens die bestemd zijn voor verdere uitsnijding”.

De Europese Commissie heeft het initiatief genomen om de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid over deze kwestie te raadplegen. Ondertussen blijven zowel de Commissie als België op hun standpunt.

De Raad van State kan niet anders dan een voorbehoud maken bij de ontworpen regeling. Het komt hem voor dat de bezwaren van de Commissie ernstig lijken. Indien het ontworpen artikel 5, § 1, wordt behouden, zal het uiteindelijk aan het Hof van Justitie toekomen om de betwisting te beslechten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlagen

7. In de ontworpen bijlage 2, hoofdstuk II, punt 1, b), moet nog bepaald worden of de daarin bedoelde termijn “36” of “48” uur bedraagt.

² De Belgische Regering steunt daarvoor op de (niet-bindende) ‘Leidraad voor de toepassing van een aantal bepalingen van Verordening (EG) nr. 853/2004 inzake de hygiëne van levensmiddelen van dierlijke oorsprong’ van 16 februari 2009 (SANCO/1732/2008 Rev. 7), verstrekt door het Directoraat-generaal gezondheid en consumenten van de Europese Commissie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw N. VAN LEUVEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

Avis 50.110/3
DU 27 SEPTEMBER 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 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 10 octobre 2011, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 30 décembre 1992 relatif au transport des viandes fraîches, des produits à base de viande et des préparations de viandes', a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 de celui-ci 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 gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le 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' prévoit des règles pour les exploitants du secteur alimentaire (ci-après : règlement 853/2004). Ces exploitants doivent notamment se conformer aux dispositions des annexes II et III de ce règlement (article 3, paragraphe 1). Lorsque ces annexes contiennent des exigences en ce sens, ils doivent veiller à ce que des certificats ou d'autres documents accompagnent les lots de produits d'origine animale (article 7, paragraphe 1).

L'annexe III contient des exigences spécifiques selon le type de viandes. La section I de cette annexe concerne les « viandes d'ongulés domestiques » et comporte sept chapitres. En l'espèce, c'est le chapitre VII, consacré à l'« entreposage et [au] transport », qui présente un intérêt.

Selon le point 1, a), de ce chapitre VII, l'inspection post mortem doit être suivie immédiatement d'une réfrigération dans l'abattoir « afin d'assurer, dans toutes les parties de la viande, une température ne dépassant pas 3° C pour les abats et 7° C pour les autres viandes, selon une courbe assurant une diminution continue de la température ».

Le point 3 prévoit la possibilité de déroger à ces exigences de température :

« Les viandes doivent atteindre et conserver la température stipulée au point 1 avant le transport et pendant celui-ci. Toutefois, le transport peut aussi avoir lieu sur autorisation de l'autorité compétente, pour permettre la production de produits spécifiques, à condition que :

a) ce transport s'effectue conformément aux exigences prévues par l'autorité compétente pour le transport d'un établissement donné à un autre,

et

b) que la viande quitte immédiatement l'abattoir ou une salle de découpe située sur le même site que l'abattoir et que le transport ne dure pas plus de deux heures ».

4. Le projet soumis pour avis a pour objet de faire application de la possibilité de déroger aux exigences de température pour le transport de viande porcine et de préciser les documents qui doivent accompagner le transport de viande.

À cet effet, un certain nombre de modifications sont apportées à l'arrêté royal du 30 décembre 1992 'relatif au transport des viandes fraîches, des produits à base de viande et des préparations de viandes'.

Ces modifications concernent principalement les points suivants :

- l'article 5 de l'arrêté royal du 30 décembre 1992, relatif aux températures devant être respectées lors du transport de viandes, est remplacé par une nouvelle disposition fixant les conditions dans lesquelles il peut être dérogé, respectivement pour les viandes fraîches de porcins (§ 1^{er}) et le sang frais de porcins (§ 2), aux températures maximales prévues à l'annexe III, section I, chapitre VII, point 3, du règlement 853/2004 (article 5 du projet). Les conditions concernant, respectivement, les viandes fraîches et le sang frais, sont fixées dans l'annexe modifiée, désormais appelée « annexe 1 », et dans la nouvelle annexe 2 de l'arrêté royal du 30 décembre 1992 (articles 11 et 12 du projet) ;
- l'article 7 de l'arrêté royal du 30 décembre 1992, relatif aux documents devant accompagner le transport de viandes fraîches, est remplacé par une nouvelle disposition prévoyant notamment qu'un « document d'accompagnement commercial » est exigé, dont elle énumère les données qu'il doit contenir (article 7 du projet).

Par ailleurs, de nombreuses dispositions de l'arrêté royal du 30 décembre 1992 sont abrogées.¹

FONDEMENT JURIDIQUE

5. Comme l'indique à juste titre le préambule, les dispositions en projet trouvent leur fondement juridique dans les articles 13 et 14 de la loi du 5 septembre 1952 'relative à l'expertise et au commerce des viandes' et dans l'article 3, § 1^{er}, notamment dans l'alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 15 avril 1965 'concernant l'expertise et le commerce du poisson, de volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. Il ressort des pièces communiquées au Conseil d'État que le projet a été notifié à la Commission européenne ainsi qu'aux autres États membres de l'Union européenne et que la Commission européenne, l'Espagne et Malte ont émis des objections. Après l'échange d'observations qui en a résulté, la Commission européenne, dans une communication du 16 juin 2011, a maintenu ses objections à l'encontre de l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 décembre 1992 et de l'annexe 1, en projet, de cet arrêté.

La Commission européenne considère plus particulièrement qu'en vertu de l'annexe III, section I, chapitre VII, point 3, du règlement 853/2004, il peut être dérogé aux exigences de température du point 1, mais uniquement « pour permettre la production de produits spécifiques ». Cela suppose que l'autorité nationale détermine les « produits spécifiques » pour lesquels la dérogation est accordée. La Commission estime qu'une dérogation est toutefois prévue pour le transport de viandes fraîches de porcins, sans préciser les produits pour lesquels ces viandes sont transportées.

¹ Les dispositions dont l'abrogation est envisagée concernent généralement la transposition en droit interne de la directive 64/433/CEE du Conseil du 26 juin 1964 'relative aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché de viandes fraîches', abrogée entre-temps. La plupart des dispositions de cette directive ont été reproduites dans le règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relatif à l'hygiène des denrées alimentaires' et dans le règlement 853/2004 précité.

Le Gouvernement belge a déclaré qu'il donne une autre interprétation à la notion « produits spécifiques » et que selon lui, il faut entendre par là « [tous] les produits pour lesquels l'autorité compétente accorde une autorisation et établit les exigences à respecter »². Il estime que les « produits spécifiques » visés à l'article 5, § 1^{er}, en projet, sont les produits transportés, à savoir les « carcasses, demi-carcasses, quartiers et demi-carcasses en 3 morceaux au maximum destinés au commerce de gros de viande porcine et en vue d'une découpe ultérieure ».

La Commission européenne a pris l'initiative de consulter à ce sujet l'Autorité européenne de sécurité des aliments. En attendant, la Commission et la Belgique restent toutes les deux sur leurs positions.

Le Conseil d'État ne peut qu'émettre une réserve à l'égard des dispositions en projet. Il estime que les griefs de la Commission paraissent sérieux. Si l'article 5, § 1^{er}, en projet, est maintenu, c'est en définitive à la Cour de Justice qu'il reviendra de trancher la contestation.

EXAMEN DU TEXTE

Annexes

7. L'annexe 2, chapitre II, point 1, b), en projet, doit encore préciser si le délai qui y est visé est de « 36 » ou « 48 » heures.

² À cet égard, le gouvernement belge se base sur le 'Document d'orientation concernant l'application de certaines dispositions du règlement (CE) n° 853/2004 concernant l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale' du 16 février 2009 (SANCO/1732/2008 Rév. 7) (non contraignant) fourni par la direction générale de la santé et des consommateurs de la Commission européenne.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame N. VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur P. LEMMENS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS