



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.292/3
van 13 november 2012

avis 52.292/3
du 13 novembre 2012

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
12 februari 1999 betreffende
het in de handel brengen en het
gebruik van diervoeders'

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 12 février 1999 relatif à la
mise sur le marché et
l'utilisation des aliments pour
animaux'

Op 24 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 12 februari 1999 betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bruno SEUTIN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 november 2012.

*

Le 24 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 12 février 1999 relatif à la mise sur le marché et l'utilisation des aliments pour animaux'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 13 novembre 2012. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bruno SEUTIN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 novembre 2012.

*

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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. In artikel 3 van het koninklijk besluit van 28 juni 2011 ‘betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders’, wordt de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen, gemachtigd om maximumgehalten vast te stellen voor het gehalte ongewenste stoffen bij het invoeren, het in de handel brengen of het gebruiken van diervoeders (§ 1) en om maatregelen te nemen om de bronnen van ongewenste stoffen in diervoeders te beperken of we te nemen (§ 3). Door deze bepaling worden een aantal algemene beginselen omgezet van richtlijn 2002/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 mei 2002 ‘inzake ongewenste stoffen in diervoeding’.

Bij hoofdstuk 1 (artikelen 1 tot 5) van het ministerieel besluit van 12 februari 1999 ‘betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders’ wordt uitvoering gegeven aan voornoemd artikel 3 van het koninklijk besluit van 28 juni 2011. Er wordt daarin verwezen naar bijlage I bij dit ministerieel besluit, dat een omzetting vormt van de bijlagen I en II van de vermelde richtlijn 2002/32/EG.

Bij verordening (EU) nr. 574/2011¹ werden de bijlagen bij richtlijn 2002/32/EG vervangen.²

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het ministerieel besluit van 12 februari 1999 te wijzigen zodat voortaan rechtstreeks naar de bijlagen bij richtlijn 2002/32/EG wordt verwezen. De bijlagen bij dat ministerieel besluit worden opgeheven.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door artikel 3, §§ 1 en 3, van het koninklijk besluit van 28 juni 2011. Die bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 2, § 1, 1° en 2°, van de wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt’.

¹ Verordening (EU) nr. 574/2011 van de Commissie van 16 juni 2011 ‘tot wijziging van bijlage I bij Richtlijn 2002/32/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de maximumgehalten voor nitriet, melamine, Ambrosia spp. en versleping van bepaalde coccidiostatica en histomonostatica en tot consolidering van de bijlagen I en II’.

² Deze bijlagen zijn inmiddels al vervangen bij verordening (EU) nr. 277/2012 van de Commissie van 28 maart 2012 ‘tot wijziging van de bijlagen I en II bij Richtlijn 2002/32/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de maximumgehalten en actiedrempels voor dioxinen en polychloorbifenylen’ en bij verordening (EU) nr. 744/2012 van de Commissie van 16 augustus 2012 ‘tot wijziging van de bijlagen I en II bij Richtlijn 2002/32/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de maximumgehalten voor arseen, fluor, lood, kwik, endosulfan, dioxinen, Ambrosia spp., diclazuril en lasalocide A natrium en actiedrempels voor dioxinen’.

3.2. In het ontworpen artikel 4 van het ministerieel besluit van 12 februari 1999 wordt aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV) opdracht gegeven om in samenwerking met de betrokken operator een onderzoek te verrichten teneinde de bronnen van ongewenste stoffen te identificeren.

Gevraagd naar de rechtsgrond voor het toevertrouwen van opdrachten aan het FAVV heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De bepaling in artikel 4 van het ontwerpbesluit vindt haar oorsprong in artikel 4,2. van richtlijn 2002/32.

De richtlijn stelt in dit artikel dat de ‘lidstaten’ onderzoek verrichten.

Het FAVV is in België de bevoegde instantie voor dergelijk onderzoek in toepassing van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het FAVV en van het KB van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het FAVV en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen.

Wij zijn van mening dat deze opdracht dus niet via dit ontwerp van MB wordt toegewezen aan het FAVV.

Het FAVV wordt in het huidige artikel 4 van het MB van 12 februari 1999 ook reeds vermeld als bevoegde instantie.”

en verder:

“De rechtstreekse rechtsgrond is te vinden in de wet van 4 februari 2000, artikel 4

§ 1. Het Agentschap heeft als doel de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel teneinde de gezondheid van de consumenten te beschermen.

§ 2. Met het oog hierop is het Agentschap belast met het uitwerken, toepassen en controleren van maatregelen die betrekking hebben op de analyse en de beheersing van de risico's die de gezondheid van de consumenten kunnen schaden.

§ 3. In het belang van de volksgezondheid is het Agentschap bevoegd voor :

1° de controle, het onderzoek en de keuring van de voedselproducten en hun grondstoffen in alle stadia van de voedselketen, en dit in het belang van de volksgezondheid.

Het KB van 22 februari 2001 biedt eerder rechtsgrond aan de procedures en maatregelen die door het FAVV worden ondernomen en biedt dus slechts onrechtstreeks rechtsgrond aan dit ontwerp van MB.”

Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat er geen specifieke rechtsgrond voorhanden is voor het toevertrouwen van opdrachten aan het FAVV zoals bedoeld in artikel 4 van het ministerieel besluit van 12 februari 1999. Tenzij de stellers van het ontwerp voorsnogen een specifieke rechtsgrond zouden kunnen aanwijzen, dient de opdracht aan het FAVV uit het genoemde artikel 4 te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Overeenkomstig hetgeen betreffende de rechtsgrond is opgemerkt, dient in het eerste lid van de aanhef ook te worden verwezen naar 2° van artikel 2, § 1, van de voornoemde wet van 11 juli 1969.

5. In het zesde en het zevende lid van de aanhef wordt bij wege van een overweging respectievelijk verwezen naar richtlijn 2002/32/EG en naar verordening (EU) nr. 574/2011.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Onze enige bedoeling hiermee was om op een of andere manier aan te geven dat de bijlage I bij richtlijn 2002/32/EG nu niet meer hoeft omgezet te worden in nationale wetgeving (aangezien ze vervangen werd via verordening). We kunnen eventueel inderdaad ook de wijzigingsverordeningen mede vermelden.”

Aangezien de bijlagen bij richtlijn 2002/32/EG onder meer zijn gewijzigd bij verordening (EU) nr. 574/2011, moeten die bijlagen worden geacht het karakter te hebben gekregen van een verordening. Richtlijn 2002/32/EG dient bijgevolg in de aanhef van het ontwerp als een nieuw eerste lid te worden vermeld, voorafgaand aan de vermelding van de rechtsgrond. Deze vermelding dient te worden voorafgegaan door de woorden “Gelet op”.

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 3

6. Het ontworpen artikel 1, § 2, tweede lid, van het voornoemde ministerieel besluit van 12 februari 1999 luidt als volgt:

“De overeenkomstig deze bepaling vastgestelde normen zijn opgenomen in deel A van bijlage I bij dit besluit”.

In artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat “in bijlage I bij hetzelfde besluit (...) de tabellen onder deel A – vastgestelde maximumgehalten – en onder deel B – actielimieten – [worden] opgeheven”.

Gevraagd naar de zin van het ontworpen artikel 1, § 2, tweede lid, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Zoals uit artikel 3 blijkt, worden enkel de tabellen zelf onder deel A en deel B van bijlage I van het MB opgeheven.

We zouden er de voorkeur aan geven om de titels zelf te behouden. Dit voor in het geval de Minister gebruik moet maken van het nieuw artikel 1 van het MB om een voorlopige norm in te stellen.”

en,

“Wat betreft het artikel 3 is het wellicht opportuun om zowel deel A als deel B van de bijlage op te heffen (en niet enkel de tabellen). In het laatste lid van het nieuwe ingevoegde artikel 1, § 2, zou dan kunnen bepaald zijn dat ‘De overeenkomstig deze bepaling vastgestelde normen worden opgenomen in bijlage I bij dit besluit’ (en dus niet in deel A ervan aangezien beide onderdelen zonder inhoud zullen zijn). Tenzij de Raad van State van oordeel is dat het beter is deze laatste alinea niet te vermelden zolang er geen normen worden opgenomen in bijlage I.”

Aan de auditeur-verslaggever heeft de gemachtigde in aansluiting daarbij verklaard dat geen andere gegevens overblijven in de betrokken bijlage wanneer de tabellen worden opgeheven. Het is dan ook zinloos de opschriften van deel A (Vastgestelde maximumgehalten) en deel B (Actielimieten) van bijlage I te behouden. Het ontworpen artikel 1, § 2, tweede lid, van het ministerieel besluit van 12 februari 1999 dient bijgevolg te worden weggelaten en artikel 3 van het ontwerp dient te worden herwerkt als een opheffingsbepaling van bijlage I.

*

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.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'article 3 de l'arrêté royal du 28 juin 2011 ‘relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des aliments pour animaux’ habilite le ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions à fixer les teneurs maximales en substances indésirables dans les aliments pour animaux lors de leur importation, mise sur le marché ou utilisation (§ 1^{er}) et à prendre des mesures afin de réduire ou d'éliminer les sources de substances indésirables dans ces aliments (§ 3). Cette disposition transpose un certain nombre de principes généraux de la directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mai 2002 ‘sur les substances indésirables dans les aliments pour animaux’.

Le chapitre 1^{er} (articles 1^{er} à 5) de l'arrêté ministériel du 12 février 1999 ‘relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des aliments pour animaux’ pourvoit à l'exécution de l'article 3, précité, de l'arrêté royal du 28 juin 2011. Il y fait référence à l'annexe I de cet arrêté ministériel, qui transpose les annexes I et II de la directive 2002/32/CE précitée.

Le règlement (UE) n° 574/2011¹ a remplacé les annexes de la directive 2002/32/CE².

¹ Règlement (UE) n° 574/2011 de la Commission du 16 juin 2011 ‘modifiant l'annexe I de la directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les teneurs maximales applicables au nitrite, à la mélamine, à Ambrosia spp. et au transfert de certains coccidiostatiques et histomonostatiques, et établissant une version consolidée de ses annexes I et II’.

Le projet soumis pour avis vise à modifier l'arrêté ministériel du 12 février 1999 afin que, désormais, il fasse directement référence aux annexes de la directive 2002/32/CE. Les annexes de cet arrêté ministériel sont abrogées.

3.1. Le fondement juridique de l'arrêté en projet se trouve en principe à l'article 3, §§ 1^{er} et 3, de l'arrêté royal du 28 juin 2011. Ces dispositions trouvent à leur tour leur fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, 1^o et 2^o, de la loi du 11 juillet 1969 'relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage'.

3.2. L'article 4, en projet, de l'arrêté ministériel du 12 février 1999 charge l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) de procéder, en coopération avec l'opérateur concerné, à des enquêtes visant à identifier les sources de substances indésirables.

Interrogé sur le fondement juridique permettant de confier des missions à l'AFSCA, le délégué a répondu en ces termes :

« De bepaling in artikel 4 van het ontwerpbesluit vindt haar oorsprong in artikel 4,2. van richtlijn 2002/32.

De richtlijn stelt in dit artikel dat de 'lidstaten' onderzoek verrichten.

Het FAVV is in België de bevoegde instantie voor dergelijk onderzoek in toepassing van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het FAVV en van het KB van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het FAVV en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen.

Wij zijn van mening dat deze opdracht dus niet via dit ontwerp van MB wordt toegewezen aan het FAVV.

Het FAVV wordt in het huidige artikel 4 van het MB van 12 februari 1999 ook reeds vermeld als bevoegde instantie »;

et ensuite :

« De rechtstreekse rechtsgrond is te vinden in de wet van 4 februari 2000, artikel 4

§ 1. Het Agentschap heeft als doel de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel teneinde de gezondheid van de consumenten te beschermen.

§ 2. Met het oog hierop is het Agentschap belast met het uitwerken, toepassen en controleren van maatregelen die betrekking hebben op de analyse en de beheersing van de risico's die de gezondheid van de consumenten kunnen schaden.

§ 3. In het belang van de volksgezondheid is het Agentschap bevoegd voor :

1^o de controle, het onderzoek en de keuring van de voedselproducten en hun grondstoffen in alle stadia van de voedselketen, en dit in het belang van de

² Ces annexes ont déjà été remplacées entre-temps par le règlement (UE) n° 277/2012 de la Commission du 28 mars 2012 'modifiant les annexes I et II de la directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les teneurs maximales et les seuils d'intervention relatifs aux dioxines et aux polychlorobiphényles' et par le règlement (UE) n° 744/2012 de la Commission du 16 août 2012 'modifiant les annexes I et II de la directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les teneurs maximales pour l'arsenic, le fluor, le plomb, le mercure, l'endosulfan, les dioxines, Ambrosia spp., le diclazuril et le lasalocide A sodium et les seuils d'intervention pour les dioxines'.

volksgezondheid.

Het KB van 22 februari 2001 biedt eerder rechtsgrond aan de procedures en maatregelen die door het FAVV worden ondernomen en biedt dus slechts onrechtstreeks rechtsgrond aan dit ontwerp van MB ».

Il ressort des explications fournies par le délégué qu'il n'y a pas de fondement juridique spécifique permettant de confier des missions à l'AFSCA au sens de l'article 4 de l'arrêté ministériel du 12 février 1999. À moins que les auteurs du projet ne soient en mesure à présent de désigner un fondement juridique spécifique, la mission confiée à l'AFSCA sera omise de l'article 4 précité.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. Conformément aux observations formulées à l'égard du fondement juridique, le premier alinéa du préambule visera également le 2° de l'article 2, § 1^{er}, de la loi précitée du 11 juillet 1969.

5. Les sixième et septième alinéas du préambule feront respectivement référence, sous la forme d'un considérant, à la directive 2002/32/CE et au règlement (UE) n° 574/2011.

Invité à apporter des précisions, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Onze enige bedoeling hiermee was om op een of andere manier aan te geven dat de bijlage I bij richtlijn 2002/32/EG nu niet meer hoeft omgezet te worden in nationale wetgeving (aangezien ze vervangen werd via verordening). We kunnen eventueel inderdaad ook de wijzigingsverordeningen mede vermelden ».

Les annexes de la directive 2002/32/CE ayant été modifiées entre autres par le règlement (UE) n° 574/2011, on considérera qu'elles revêtent un caractère réglementaire. La directive 2002/32/CE devra dès lors être mentionnée dans un premier alinéa nouveau du préambule du projet, avant l'indication du fondement juridique. Cette mention sera précédée du mot « Vu ».

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 3

6. L'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté ministériel précité du 12 février 1999 s'énonce comme suit :

« Les normes fixées conformément à cette disposition sont reprises dans la partie A de l'annexe I de cet arrêté ».

L'article 3 du projet dispose qu' « [à] l'annexe I. du même arrêté les tableaux de la partie A – teneurs maximales fixées – et de la partie B – seuils d'intervention – sont abrogés ».

Interrogé sur l'utilité de l'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, en projet, le délégué a répondu en ces termes :

« Zoals uit artikel 3 blijkt, worden enkel de tabellen zelf onder deel A en deel B van bijlage I van het MB opgeheven.

We zouden er de voorkeur aan geven om de titels zelf te behouden. Dit voor in het geval de Minister gebruik moet maken van het nieuw artikel 1 van het MB om een voorlopige norm in te stellen »;

et :

« Wat betreft het artikel 3 is het wellicht opportuun om zowel deel A als deel B van de bijlage op te heffen (en niet enkel de tabellen). In het laatste lid van het nieuwe ingevoegde artikel 1, § (2, zou dan kunnen bepaald zijn dat 'De overeenkomstig deze bepaling vastgestelde normen worden opgenomen in bijlage I bij dit besluit' (en dus niet in deel A ervan aangezien beide onderdelen zonder inhoud zullen zijn). Tenzij de Raad van State van oordeel is dat het beter is deze laatste alinea niet te vermelden zolang er geen normen worden opgenomen in bijlage I ».

Dans la foulée, le délégué a déclaré à l'auditeur rapporteur que l'annexe concernée ne contiendrait plus d'autres éléments si les tableaux étaient abrogés. Il est dès lors inutile de maintenir l'intitulé de la partie A (Teneurs maximales fixées) et de la partie B (Seuils d'intervention) de l'annexe I. L'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté ministériel du 12 février 1999 doit dès lors être supprimé et l'article 3 du projet doit être remanié pour devenir une disposition abrogatoire de l'annexe I.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS