



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.785/1
van 21 februari 2013

avis 52.785/1
du 21 février 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van het koninklijk
besluit van 22 december 2005
betreffende levensmiddelenhygiëne
en het koninklijk besluit van
10 november 2005 betreffende de
detailhandel in bepaalde
levensmiddelen van dierlijke
oorsprong met het oog op de
wijziging van de
temperatuurvoorwaarden'

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal du 22 décembre 2005
relatif à l'hygiène des denrées
alimentaires et l'arrêté royal du
10 novembre 2005 relatif au
commerce de détail de certaines
denrées alimentaires d'origine
animale en vue de la modification
des conditions de températures'

Op 22 januari 2013 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 koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 2005 betreffende levensmiddelenhygiëne en het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende de detailhandel in bepaalde levensmiddelen van dierlijke oorsprong met het oog op de wijziging van de temperatuurvoorwaarden'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2013.

*

Le 22 janvier 2013, 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 royal 'modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 2005 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires et l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif au commerce de détail de certaines denrées alimentaires d'origine animale en vue de la modification des conditions de températures'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 février 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een wijziging aan te brengen in het koninklijk besluit van 10 november 2005 'betreffende de detailhandel in bepaalde levensmiddelen van dierlijke oorsprong' en in het koninklijk besluit van 22 december 2005 'betreffende levensmiddelenhygiëne', teneinde de minimale temperatuur van levensmiddelen die opgewarmd, warm bewaard of warm opgediend moeten worden, op 60°C te brengen.

Hiertoe wordt in het koninklijk besluit van 10 november 2005 een bepaling opgeheven die inhoudt dat levensmiddelen van dierlijke oorsprong die warm bewaard of afgeleverd worden, slechts in de handel mogen worden gebracht indien een inwendige temperatuur van ten minste 65°C op elk ogenblik wordt gerespecteerd (artikel 1 van het ontwerp). Middels een wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 2005 wordt de minimale bewaar temperatuur van levensmiddelen die opgewarmd, warm bewaard of warm opgediend moeten worden, verhoogd van 55°C naar 60°C (artikel 2).

Tevens wordt in het koninklijk besluit van 10 november 2005 een bepaling opgeheven met betrekking tot de snelle afkoeling en de koele bewaring van voordien opgewarmde levensmiddelen van dierlijke oorsprong (artikel 1).

2. Voor het ontworpen besluit wordt luidens de aanhef rechtsgrond gezocht in artikel 3, 1°, a), 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'. Bij die wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om in het belang van de volksgezondheid en onverminderd het reglement inzake de arbeidshygiëne en de gezondheid van de arbeiders, voor alle personen die aan de fabricage of de handel medewerken en die door deze werkzaamheden rechtstreeks in aanraking komen met de in artikel 1 van de voormelde wet bepaalde voedingsmiddelen en andere producten, algemene maatregelen voor te schrijven ten einde alle gevaren voor verontreiniging of besmetting van die voedingsmiddelen en andere producten uit te sluiten.

Het valt evenwel te betwijfelen of die wetsbepaling, die specifiek gericht is tot de personen die aan de fabricage van of de handel in de betrokken levensmiddelen meewerken, volstaat als rechtsgrond voor de ontworpen regeling.¹ Er moet in elk geval ook rechtsgrond worden gezocht in artikel 2, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977, op grond waarvan de Koning, onder meer in het belang van de volksgezondheid, regels kan stellen en verbodsmaatregelen kan voorschrijven met betrekking tot de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen.

¹ De aangehaalde bepaling lijkt immers minstens ten dele erop gericht te zijn de besmetting van voedingsmiddelen door de betrokken personen tegen te gaan, terwijl de beoogde voorschriften inzake de minimale temperatuur een ruimere draagwijdte hebben.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Aanhef

3. Gelet op hetgeen *sub* 2 werd uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit moet in het tweede lid van de aanhef tevens melding worden gemaakt van artikel 2, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977.

4. In het derde en het vierde lid van de aanhef dient de verwijzing naar de wijzigingsbesluiten van de erin vermelde koninklijke besluiten te worden weggelaten.

5. De gemachtigde bevestigde dat de ontworpen regeling aan de Europese Commissie werd meegedeeld overeenkomstig artikel 8, lid 1, 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 regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’. Van deze mededeling moet melding worden gemaakt in de aanhef door erin een nieuw zesde lid op te nemen, dat luidt als volgt:

“Gelet op de mededeling aan de Europese Commissie, op 16 augustus 2012, met toepassing van artikel 8, lid 1, 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 regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij;”.

Artikel 1

6. Het is de Raad van State niet duidelijk of het wel degelijk in de bedoeling ligt van de stellers van het ontwerp om artikel 9, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 november 2005 op te heffen. Die bepaling, die betrekking heeft op de snelle afkoeling en de koele bewaring van voordien opgewarmde levensmiddelen van dierlijke oorsprong, wordt immers niet geïllustreerd in de mededeling van de Europese Commissie die aanleiding heeft gegeven tot het ontworpen besluit. Evenmin wordt ervan gewag gemaakt in het advies van het Wetenschappelijk Comité van 16 maart 2012. Daar komt nog bij dat in punt 6 van hoofdstuk IX van bijlage II bij verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘inzake levensmiddelenhygiëne’ onder meer wordt bepaald dat levensmiddelen die koel moeten worden bewaard na een eerdere warmtebehandeling, zo snel mogelijk moeten worden gekoeld tot een temperatuur die geen risico’s voor de gezondheid oplevert.

In zoverre artikel 9, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 november 2005 beschouwd moet worden als een bepaling die ter uitvoering van die verordeningsbepaling is genomen, rijst de vraag of de opheffing ervan niet moet worden heroverwogen.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 10 novembre 2005 'relatif au commerce de détail de certaines denrées alimentaires d'origine animale' et l'arrêté royal du 22 décembre 2005 'relatif à l'hygiène des denrées alimentaires', afin de porter à 60° C la température minimale des denrées alimentaires qui doivent être réchauffées, conservées ou servies chaudes.

À cet effet, le projet abroge dans l'arrêté royal du 10 novembre 2005 une disposition qui énonce que les denrées alimentaires d'origine animale qui sont conservées ou livrées chaudes ne peuvent être commercialisées que si une température à cœur d'au moins 65°C est respectée à tout moment (article 1^{er} du projet). Consécutivement à une modification de l'arrêté royal du 22 décembre 2005, la température de conservation minimale des denrées alimentaires qui doivent être réchauffées, conservées ou servies chaudes est portée de 55° C à 60° C (article 2)

En outre, une disposition de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relative au refroidissement rapide et à la conservation à basse température de denrées alimentaires d'origine animale préalablement réchauffées est abrogée (article 1^{er}).

2. Selon le préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché à l'article 3, 1°, a), 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'. Cette disposition législative habilite le Roi, dans l'intérêt de la santé publique et sans préjudice de la réglementation relative à l'hygiène du travail et à la santé des travailleurs, à prescrire, pour toutes les personnes qui participent à la fabrication ou au commerce et dont l'activité les met directement en contact avec les denrées alimentaires et les autres produits visés à l'article 1^{er} de la loi précitée, des mesures générales en vue d'écarter tout danger de souillure ou de contamination de ces denrées et autres produits.

Il est toutefois douteux que cette disposition législative, qui s'adresse spécifiquement aux personnes qui participent à la fabrication ou au commerce des denrées alimentaires concernées, suffise pour procurer un fondement juridique aux dispositions en projet¹. En tout cas, un fondement juridique doit également être recherché à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977, selon lequel le Roi peut, notamment dans l'intérêt de la santé publique, réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires.

¹ En effet, la disposition citée semble avoir pour objectif, au moins partiellement, de prévenir la contamination de denrées alimentaires *par* les personnes concernées tandis que les prescriptions envisagées en matière de température minimale ont une portée plus large.

EXAMEN DU PROJET

Préambule

3. Eu égard à ce qui a été exposé sous le point 2 à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, le deuxième alinéa du préambule doit également viser l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977.

4. Aux troisième et quatrième alinéas du préambule, on omettra la référence aux arrêtés modificatifs des arrêtés royaux qui y sont mentionnés.

5. Le délégué a confirmé que les dispositions en projet ont été communiquées à la Commission européenne conformément à l'article 8, paragraphe 1, 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'. Le préambule doit faire mention de cette communication dans un sixième alinéa, nouveau, qui s'énonce comme suit :

« Vu la communication à la Commission européenne, le 16 août 2012, en application de l'article 8, paragraphe 1, 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; ».

Article 1^{er}

6. Le Conseil n'aperçoit pas si l'intention effective des auteurs du projet est d'abroger l'article 9, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005. En effet, cette disposition, qui concerne le refroidissement rapide et la conservation à basse température de denrées alimentaires d'origine animale préalablement réchauffées, n'est pas visée dans la communication à la Commission européenne qui a donné lieu à l'arrêté en projet. L'avis du Comité scientifique du 16 mars 2012 n'en fait pas non plus mention. Par ailleurs, le point 6 du chapitre IX de l'annexe II du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relatif à l'hygiène des denrées alimentaires' dispose notamment que des denrées alimentaires qui doivent être conservées à basse température après un traitement thermique préalable doivent être réfrigérées dès que possible à une température n'entraînant pas de risque pour la santé.

Dans la mesure où l'article 9, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 doit être considéré comme une disposition prise en exécution de cette disposition réglementaire, la question se pose de savoir si son abrogation ne doit pas être reconsidérée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME