



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.224/3
van 31 oktober 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
21 februari 2006 tot
vaststelling van de
voorwaarden inzake erkenning
en toelating van inrichtingen in
de diervoedersector'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.224/3
du 31 octobre 2013

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
21 février 2006 fixant les
conditions d'agrément et
d'autorisation des
établissements du secteur de
l'alimentation des animaux'

Op 1 oktober 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 21 februari 2006 tot vaststelling van de voorwaarden inzake erkenning en toelating van inrichtingen in de diervoedersector’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste 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 31 oktober 2013.

*

Le 1^{er} octobre 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 21 février 2006 fixant les conditions d'agrément et d'autorisation des établissements du secteur de l'alimentation des animaux’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 22 octobre 2013. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier 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 31 octobre 2013.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot vervanging van de bijlagen IV en V bij het koninklijk besluit van 21 februari 2006 ‘tot vaststelling van de voorwaarden inzake erkenning en toelating van inrichtingen in de diervoedersector’.

De ontworpen bijlagen zijn identiek aan de te vervangen bijlagen, met dit verschil dat voor de organismen die monsters moeten nemen van de diervoeders niet langer een accreditatie op grond van bepaalde ISO-normen wordt vereist, maar een accreditatie door BELAC of door een buitenlandse accreditatie-instelling die behoort tot de multilaterale overeenkomsten (MLA).¹

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 3bis, eerste lid, van het bekrachtigde² koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’. Naar luid van die bepaling kan, onverminderd de bepalingen vervat in de wetten beoogd bij artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, de uitoefening van elke activiteit die valt onder de controlebevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) aan een voorafgaande toelating, erkenning, registratie, kennisgeving of verklaring onderworpen worden afhankelijk van de voorwaarden en “modaliteiten” door de Koning bepaald.

3.2. Wat betreft het toevertrouwen van opdrachten³ aan het FAVV, kan het ontworpen besluit worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000.

¹ Zie het koninklijk besluit van 31 januari 2006 ‘tot oprichting van het BELAC accreditatiesysteem van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling’. Wat de buitenlandse accreditatie-instellingen betreft, verklaarde de gemachtigde het volgende: “Concernant le sigle MLA, il s’agit simplement de l’acronyme ‘Multilateral agreement’ qui est utilisé par BELAC pour parler des accords multilatéraux dont il est question dans la phrase du projet d’AR juste avant cet acronyme : un organisme d’accréditation étranger qui appartient aux accords multilatéraux (MLA). Il s’agit des engagements de reconnaissances mutuelles visés à l’article 11 de l’AR du 31 janvier 2006.”

² Bij de wet van 19 juli 2001 ‘tot bekrachtiging en wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

³ De gemachtigde bevestigde dat het ontwerp enkel betrekking heeft op de gewone opdrachten van het FAVV (en dus niet op bijkomende opdrachten, waarvoor een bijkomende rechtsgrond vereist zou zijn).

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De ontworpen bijlage V bij het koninklijk besluit van 21 februari 2006 (bijlage II bij het ontwerp) blijkt inhoudelijk samen te hangen met bepalingen van verordening (EG) nr. 183/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 12 januari 2005 ‘tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne’. Een vergelijking van de ontworpen bijlage V bij het koninklijk besluit van 21 februari 2006 met bijlage II bij verordening (EG) nr. 183/2005 wijst uit dat bepaalde onderdelen van de verordening effectief in de ontworpen regeling worden overgenomen.

Overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ is een verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens in gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt ze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling opgenomen voorschrift en onder meer over de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om kennis te nemen van alle betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening. Deze werkwijze doet bovendien verwarring ontstaan over de datum van inwerkingtreding van de toepasselijke voorschriften.⁴

Het overnemen van bepalingen van een EU-verordening in een internrechtelijke regeling kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van eventuele internrechtelijke uitvoeringsmaatregelen, in welk geval een verwijzing naar de betrokken bepaling van de verordening (“overeenkomstig [of: onverminderd] artikel ... van verordening ...”) het geëigende middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden.

De stellers van het ontwerp moeten de ontworpen bijlage V vanuit dat oogpunt aan een nieuw onderzoek onderwerpen en herformuleren in het licht van deze opmerking.

5. Zowel de ontworpen bijlage IV als in de ontworpen bijlage V bij het koninklijk besluit van 21 februari 2006 (bijlagen I en II bij het ontwerp) bevatten bepalingen die weliswaar inhoudelijk verband houden met verordening (EG) nr. 183/2005, maar die de regeling in de verordening aanvullen of verdergaande bepalingen bevatten. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Bijlage I van het besluit gaat verder dan VO 183/2005 in de zin dat een dioxinemonitoring voorzien is voor andere bedrijven dan de bedrijven die onderworpen zijn aan de Europese dioxinemonitoring (bijlage II, deel ‘dioxinemonitoring’ van VO nr. 183/2005). Dit gebeurt in overeenstemming met het Europees recht. Het gaat om nationale regels die als doel hebben de veiligheid van de voedselketen te waarborgen, en die alleen van toepassing zijn op exploitanten die in België gevestigd zijn. Het zijn dus noch kwantitatieve invoerbepalingen (of maatregelen met gelijkaardige werking) in de

⁴ HvJ 7 februari 1973, nr. 39/72, *Commissie v. Italië*.

zin van art. 34 van het Verdrag, noch een beperking op het vrij verkeer van diensten in de zin van art. 56 van het Verdrag.

Punt 12 van de aanhef van VO 183/2005 bepaalt dat 'officiële controles moeten worden ingesteld om na te gaan of exploitanten van diervoerbedrijven de voorschriften naleven'. Een Europees dioxinemonitoring werd voorzien voor een aantal bedrijven (cfr. Bijlage II, deel 'dioxinemonitoring' van VO 183/2005), maar het is niet omdat het niet expliciet voorzien wordt op Europees niveau voor andere bedrijven dat de Belgische regelgever, belast met het organiseren van efficiënte officiële controles, daartoe niet zou mogen beslissen. De Raad van [State], afdeling bestuursrechtspraak heeft een arrest in deze zin uitgesproken op 7 juli 2011 (zie (...) arrest nr. 214.503, cfr. 13 en volgende van het arrest).

Bijlage II, deel II van het ontwerp is van toepassing op 'de voedermiddelen en de mengvetten bedoeld in het deel 'dioxinemonitoring' van bijlage II van de bovenvermelde Verordening (EG) n° 183/2005 van 12 januari 2005'. [Dit] deel van de bijlage bevat een aantal elementen die niet in bijlage II, deel 'Bijhouden van registers' van VO 183/2005 staan zoals de aanduiding van de opslagplaats of het nummer van de partij."

Een andere gemachtigde verklaarde hierover nog het volgende:

"L'annexe I du projet (annexe IV de l'AR 21/02/2006) est une législation exclusivement nationale en ce sens qu'elle s'applique aux établissements qui ne sont pas visés par la partie 'surveillance de la dioxine' de l'annexe II du règlement 183/2005 tel que modifié par le règlement 225/2012, et qui ne font donc pas l'objet d'un monitoring européen. En 2012, compte tenu de la modification du règlement 183/2005 et de l'introduction de ce monitoring européen pour certains établissements, cette annexe avait été modifiée justement pour ne pas faire double emploi avec le règlement européen. On n'a conservé que les établissements qui ne sont pas concernés par ce monitoring européen. Ces établissements sont soumis exclusivement à un monitoring 'belge'. Il n'y a donc pas de lien entre l'annexe I et le règlement n°183/2005.

L'annexe II du projet (annexe V de l'AR 21/02/2006) concerne les établissements qui sont visés par la partie 'surveillance de la dioxine' de l'annexe II du règlement 183/2005 tel que modifié par le règlement 225/2012. L'annexe V a été insérée suite à cette modification du règlement n°183/2005 et précise la manière dont doivent être pris les échantillons imposés par la législation européenne à la partie 'surveillance de la dioxine' de l'annexe II du règlement 183/2005 tel que modifié par le règlement 225/2012. Dans cette partie 'surveillance de la dioxine', le point 1 impose aux opérateurs que des analyses soient faites sur certains produits et au point 2, des fréquences sont fixées. En effet, le règlement 225/2012 qui a modifié le 183/2005 en y insérant la partie 'surveillance de la dioxine' précise dans son considérant 7 que les modalités d'application de la prise des échantillons sont à la charge des États membres. L'annexe II vient donc exécuter ce considérant n°7."

Overweging 7 bij verordening (EU) nr. 225/2012,⁵ waarnaar de gemachtigde verwijst, luidt als volgt (cursivering aangebracht):

“Een versterkte dioxinemonitoring zou de opsporing van gevallen waarbij de voorschriften niet worden nageleefd en de handhaving van de diervoederwetgeving vergemakkelijken. De exploitanten van diervoederbedrijven moeten worden verplicht om vetten, oliën en daarvan afgeleide producten te testen op dioxine of dioxineachtige pcb's ter beperking van het risico dat verontreinigde producten in de voedselketen worden gebracht en ter ondersteuning van de strategie om de blootstelling van de EU-burgers aan dioxine te verminderen. Het risico van verontreiniging met dioxine moet de basis vormen van de opstelling van het monitoringplan. De verantwoordelijkheid voor het in de handel brengen van veilig diervoeder ligt bij de exploitanten van diervoederbedrijven. Daarom moeten de kosten voor de analyse volledig door hen worden gedragen. *De vaststelling van gedetailleerde bepalingen over bemonstering en analyse, die niet in deze verordening zijn vervat, moet onder de bevoegdheid van de lidstaten blijven vallen.* Bovendien worden de lidstaten aangemoedigd om speciale aandacht te besteden aan de controles van exploitanten van diervoederbedrijven die niet onder de dioxinemonitoring vallen maar die de hierboven vermelde producten verkrijgen.”

Artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 183/2005 bepaalt dat de lidstaten regels en richtsnoeren kunnen vaststellen voor (onder meer) de activiteiten van exploitanten van diervoederbedrijven in alle stadia, vanaf de primaire productie van diervoeders tot en met het in de handel brengen van diervoeders. Diezelfde bepaling schrijft voor dat “[d]ergelijke nationale regels en richtsnoeren (...) de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening [moeten waarborgen]”. Verordening (EG) nr. 183/2005 bepaalt overeenkomstig artikel 1 ervan “algemene voorschriften voor diervoederhygiëne”, “voorwaarden en bepalingen om ervoor te zorgen dat diervoeders traceerbaar zijn” en “voorwaarden en bepalingen voor registratie en erkenning van bedrijven”. Artikel 9, lid 1, van die verordening bepaalt voorts dat de exploitanten van diervoederbedrijven met de bevoegde autoriteiten samenwerken overeenkomstig de relevante communautaire wetgeving en de daarmee verenigbare nationale wetgeving. Artikel 10, punt 2, van die verordening impliceert ten slotte dat erkenning van de inrichting kan voorgeschreven worden door de wetgeving van de lidstaat waar de inrichting gevestigd is.

Uit de voormelde verordeningsbepalingen kan worden afgeleid dat de in verordening (EG) nr. 183/2005 geregelde aangelegenheid inzake diervoederhygiëne niet volledig geharmoniseerd is en dat er effectief ruimte bestaat voor aanvullende nationale regelgeving. Er rijst dan ook vanuit dat oogpunt geen bezwaar bij de ontworpen bijlagen IV en V bij het koninklijk besluit van 21 februari 2006.

⁵ Verordening (EU) nr. 225/2012 van de Commissie van 15 maart 2012 ‘tot wijziging van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 183/2005 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de erkenning van inrichtingen die van plantaardige oliën en mengvetten afgeleide producten voor gebruik als diervoeder in de handel brengen en wat betreft de specifieke voorschriften voor de productie, de opslag, het vervoer en het testen op dioxine van oliën, vetten en daarvan afgeleide producten’.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. Gelet op hetgeen *sub* 3 is uiteengezet aangaande de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet vóór het huidige eerste lid van de aanhef een lid worden in gevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, alsook een lid waarin wordt verwezen naar de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

7. Het huidige derde lid van de aanhef moet worden weggelaten, aangezien het ontworpen besluit overeenkomstig artikel 2, 9°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vrijgesteld is van het voeren van een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling uit te voeren, en de gemachtigde heeft bevestigd dat een voorafgaand onderzoek niet heeft plaatsgevonden.

Artikel 1

8. In de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp schrijve men in de inleidende bepaling “worden de volgende wijzigingen aangebracht” in plaats van “de volgende wijzigingen worden aangebracht”.

Bijlagen I en II

9. De bijlagen I en II (die overigens met Arabische cijfer moeten worden genummerd in plaats van met Romeinse)⁶, komen ten onrechte tweemaal voor in de tekst die aan de Raad van State om advies is voorgelegd.

⁶ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 172, b), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be). De ontworpen bijlagen IV en V, die vervat zijn in de bijlagen I en II (lees: 1 en 2) bij het ontwerp, moeten wel met Romeinse cijfers genummerd worden, omdat ze in de plaats komen van bestaande bijlagen in het koninklijk besluit van 21 februari 2006 die reeds met Romeinse cijfers zijn genummerd.

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.

*

PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de remplacer les annexes IV et V de l'arrêté royal du 21 février 2006 'fixant les conditions d'agrément et d'autorisation des établissements du secteur de l'alimentation des animaux'.

Les annexes en projet sont identiques aux annexes à remplacer, étant entendu toutefois qu'il n'est plus requis que les organismes qui doivent prélever des échantillons d'aliments pour animaux soient accrédités selon certaines normes ISO, mais le soient par BELAC ou par un organisme d'accréditation étranger qui appartient aux accords multilatéraux (MLA) ¹.

3.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique à l'article 3bis, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal confirmé ² du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales'. Cette disposition prévoit que sans préjudice des dispositions contenues dans les lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', l'exercice de toute activité qui relève de la compétence de contrôle de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) peut être subordonné à une autorisation, un agrément, un enregistrement, une notification ou une déclaration préalables suivant les conditions et modalités déterminées par le Roi.

3.2. En ce qui concerne l'attribution de missions ³ à l'AFSCA, l'arrêté en projet peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné à l'article 4, §§ 1^{er} à 3, et l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000.

¹ Voir l'arrêté royal du 31 janvier 2006 'portant création du système BELAC d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité'. En ce qui concerne les organismes d'accréditation étrangers, le délégué a déclaré ce qui suit : « Concernant le sigle MLA, il s'agit simplement de l'acronyme 'Multilateral agreement' qui est utilisé par BELAC pour parler des accords multilatéraux dont il est question dans la phrase du projet d'AR juste avant cet acronyme : un organisme d'accréditation étranger qui appartient aux accords multilatéraux (MLA). Il s'agit des engagements de reconnaissances mutuelles visés à l'article 11 de l'AR du 31 janvier 2006 ».

² Par la loi du 19 juillet 2001 'portant confirmation et modification de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

³ Le délégué a confirmé que le projet ne concerne que les missions ordinaires de l'AFSCA (et donc pas des missions complémentaires, qui requerraient un fondement juridique complémentaire).

OBSERVATIONS GENERALES

4. Sur le fond, l'annexe V en projet de l'arrêté royal du 21 février 2006 (annexe II du projet) s'avère être liée aux dispositions du règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janvier 2005 'établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux'. Une comparaison de l'annexe V en projet de l'arrêté royal du 21 février 2006 avec l'annexe II du règlement (CE) n° 183/2005 montre que certains éléments du règlement sont effectivement reproduits dans le dispositif en projet.

Conformément à l'article 288, deuxième alinéa, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne', un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. Excepté dans les cas où le règlement laisse une certaine latitude en vue d'une exécution discrétionnaire ultérieure, cette applicabilité directe signifie qu'une intervention des États membres n'est pas nécessaire pour intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne. Il ne faut notamment pas transposer les dispositions d'un règlement dans le droit interne des États membres. Non seulement un tel procédé est superfétatoire sur le plan normatif puisqu'il ne crée pas une nouvelle norme, mais il présente en outre le danger de donner lieu à des confusions quant au caractère juridique de la disposition intégrée dans le droit interne et, notamment, quant à la compétence de la Cour de Justice de l'Union européenne à connaître de tous les litiges concernant les dispositions du règlement. En outre, ce procédé induit en erreur sur la date de l'entrée en vigueur des normes visées ⁴.

L'intégration de dispositions d'un règlement de l'UE dans une disposition de droit interne ne peut dès lors être tolérée que dans la mesure où elle est nécessaire à la lisibilité d'éventuelles mesures d'exécution de droit interne, auquel cas un renvoi à la disposition concernée du règlement (« conformément à [ou : sans préjudice de] l'article ... du règlement ... ») constitue un moyen approprié pour identifier la nature de cette disposition.

Les auteurs du projet doivent réexaminer, de ce point de vue, l'annexe V en projet et la reformuler en tenant compte de cette observation.

5. Tant l'annexe IV, en projet, que l'annexe V, en projet, de l'arrêté royal du 21 février 2006 (annexes I et II du projet) comportent des dispositions dont le contenu est certes lié au règlement (CE) n° 183/2005, mais qui en complètent les règles ou ont une portée plus large. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Bijlage I van het besluit gaat verder dan VO 183/2005 in de zin dat een dioxinemonitoring voorzien is voor andere bedrijven dan de bedrijven die onderworpen zijn aan de Europese dioxinemonitoring (bijlage II, deel 'dioxinemonitoring' van VO nr. 183/2005). Dit gebeurt in overeenstemming met het Europees recht. Het gaat om nationale regels die als doel hebben de veiligheid van de voedselketen te waarborgen, en die alleen van toepassing zijn op exploitanten die in België gevestigd zijn. Het zijn dus noch kwantitatieve invoerbeperkingen (of maatregelen met gelijkaardige werking) in de zin van art. 34 van het Verdrag, noch een beperking op het vrij verkeer van diensten in de zin van art. 56 van het Verdrag.

⁴ C.J.C.E., 7 février 1973, n° 39/72, *Commission c. Italie*.

Punt 12 van de aanhef van VO 183/2005 bepaalt dat ‘officiële controles moeten worden ingesteld om na te gaan of exploitanten van diervoerbedrijven de voorschriften naleven’. Een Europees dioxinemonitoring werd voorzien voor een aantal bedrijven (cfr. Bijlage II, deel ‘dioxinemonitoring’ van VO 183/2005), maar het is niet omdat het niet expliciet voorzien wordt op Europees niveau voor andere bedrijven dat de Belgische regelgever, belast met het organiseren van efficiënte officiële controles, daartoe niet zou mogen beslissen. De Raad van [State], afdeling bestuursrechtspraak heeft een arrest in deze zin uitgesproken op 7 juli 2011 (zie (...) arrest nr. 214.503, cfr. 13 en volgende van het arrest).

Bijlage II, deel II van het ontwerp is van toepassing op ‘de voedermiddelen en de mengvetten bedoeld in het deel ‘dioxinemonitoring’ van bijlage II van de bovenvermelde Verordening (EG) n° 183/2005 van 12 januari 2005’. [Dit] deel van de bijlage bevat een aantal elementen die niet in bijlage II, deel ‘Bijhouden van registers’ van VO 183/2005 staan zoals de aanduiding van de opslagplaats of het nummer van de partij ».

À ce propos, un autre délégué a encore déclaré ce qui suit :

« L’annexe I du projet (annexe IV de l’AR 21/02/2006) est une législation exclusivement nationale en ce sens qu’elle s’applique aux établissements qui ne sont pas visés par la partie ‘surveillance de la dioxine’ de l’annexe II du règlement 183/2005 tel que modifié par le règlement 225/2012, et qui ne font donc pas l’objet d’un monitoring européen. En 2012, compte tenu de la modification du règlement 183/2005 et de l’introduction de ce monitoring européen pour certains établissements, cette annexe avait été modifiée justement pour ne pas faire double emploi avec le règlement européen. On n’a conservé que les établissements qui ne sont pas concernés par ce monitoring européen. Ces établissements sont soumis exclusivement à un monitoring ‘belge’. Il n’y a donc pas de lien entre l’annexe I et le règlement n°183/2005.

L’annexe II du projet (annexe V de l’AR 21/02/2006) concerne les établissements qui sont visés par la partie ‘surveillance de la dioxine’ de l’annexe II du règlement 183/2005 tel que modifié par le règlement 225/2012. L’annexe V a été insérée suite à cette modification du règlement n°183/2005 et précise la manière dont doivent être pris les échantillons imposés par la législation européenne à la partie ‘surveillance de la dioxine’ de l’annexe II du règlement 183/2005 tel que modifié par le règlement 225/2012. Dans cette partie ‘surveillance de la dioxine’, le point 1 impose aux opérateurs que des analyses soient faites sur certains produits et au point 2, des fréquences sont fixées. En effet, le règlement 225/2012 qui a modifié le 183/2005 en y insérant la partie ‘surveillance de la dioxine’ précise dans son considérant 7 que les modalités d’application de la prise des échantillons sont à la charge des États membres. L’annexe II vient donc exécuter ce considérant n°7 ».

Le considérant 7 du règlement (UE) n° 225/2012 ⁵, auquel le délégué fait référence énonce ce qui suit (impression en italique ajoutée) :

« Une surveillance renforcée des teneurs en dioxine faciliterait la détection des cas de non-conformité et la mise en œuvre des dispositions relatives aux aliments pour animaux. Les exploitants du secteur de l’alimentation animale doivent être tenus de contrôler la teneur en dioxine et en PCB de type dioxine des graisses, des huiles et des

⁵ Règlement (UE) n° 225/2012 de la Commission du 15 mars 2012 ‘modifiant l’annexe II du règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l’agrément d’établissements mettant sur le marché, à des fins d’alimentation animale, des produits dérivés d’huiles végétales et de graisses mélangées et en ce qui concerne les exigences spécifiques de production, d’entreposage, de transport et de dépistage de la dioxine des huiles, des graisses et des produits dérivés’.

produits dérivés, afin de réduire le risque d'introduction de produits contaminés dans la chaîne alimentaire et, partant, de favoriser la mise en œuvre de la stratégie visant à limiter l'exposition des citoyens de l'Union européenne à la dioxine. L'établissement du plan de suivi doit être basé sur le risque de contamination par la dioxine. La responsabilité de la commercialisation d'aliments pour animaux sûrs incombe aux exploitants du secteur de l'alimentation animale. Il leur appartient par conséquent de supporter pleinement les coûts d'analyse. *Les dispositions détaillées en matière de prélèvement et d'analyse qui ne figurent pas dans le présent règlement restent de la compétence des États membres.* Par ailleurs, les États membres sont encouragés à mettre l'accent sur les contrôles des exploitants du secteur de l'alimentation animale qui ne sont pas soumis à la surveillance des teneurs en dioxine, mais qui obtiennent les produits susmentionnés ».

L'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 183/2005 dispose que les États membres peuvent définir des règles et des orientations régissant (notamment) les activités des exploitants du secteur de l'alimentation animale à tous les stades, depuis la production primaire d'aliments pour animaux jusqu'à leur mise sur le marché. Cette même disposition prescrit que « [c]es règles et orientations nationales [doivent garantir] la réalisation des objectifs du présent règlement ». Conformément à son article premier, le règlement (CE) n° 183/2005 fixe « des règles générales en matière d'hygiène des aliments pour animaux », « des conditions et modalités assurant la traçabilité des aliments pour animaux » et « des conditions et modalités concernant l'enregistrement et l'agrément des établissements ». L'article 9, paragraphe 1, de ce règlement dispose en outre que les exploitants du secteur de l'alimentation animale coopèrent avec les autorités compétentes conformément à la législation communautaire applicable et au droit national compatible avec celle-ci. Enfin, l'article 10, point 2, de ce règlement implique que la législation de l'État membre dans lequel l'établissement est situé peut prescrire l'agrément de celui-ci.

Il peut se déduire des dispositions réglementaires précitées que la matière réglée par le règlement (CE) n° 183/2005 en matière d'hygiène des aliments pour animaux n'est pas complètement harmonisée et qu'il reste effectivement de la marge pour une réglementation nationale complémentaire. De ce point de vue, les annexes IV et V en projet de l'arrêté royal du 21 février 2006 ne soulèvent dès lors pas de problème.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

6. Eu égard aux observations formulées au point 3 relatives au fondement juridique de l'arrêté en projet, on fera précéder le premier alinéa actuel du préambule d'un alinéa visant l'article 108 de la Constitution, ainsi que d'un alinéa faisant référence aux articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

7. Le troisième alinéa actuel du préambule doit être omis, dès lors que, conformément à l'article 2, 9°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' l'arrêté en projet est dispensé de

la réalisation d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, et que le délégué a confirmé qu'un tel examen préalable n'avait pas été effectué.

Article 1^{er}

8. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet, on écrira « worden de volgende wijzigingen aangebracht » au lieu de « de volgende wijzigingen worden aangebracht ».

Annexes I et II

9. Les annexes I et II (qui doivent au demeurant être numérotées en chiffres arabes et non en chiffres romains ⁶), figurent deux fois, par erreur, dans le texte qui a été soumis pour avis au Conseil d'État.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS

⁶ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, recommandation n° 172, b), à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be). Les annexes IV et V en projet, qui figurent dans les annexes I et II (lire : 1 et 2) du projet, doivent en effet être numérotées en chiffres romains, parce qu'elles se substituent à des annexes existantes de l'arrêté royal du 21 février 2006 qui sont déjà numérotées en chiffres romains.