



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.046/1/V
van 15 september 2015

avis 58.046/1/V
du 15 septembre 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van het koninklijk
besluit van 6 maart 2007 ter
organisatie van fokprogramma's
ter verkrijging van resistentie tegen
overdraagbare spongiforme
encefalopathieën bij
schapenrassen'

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal du 6 mars 2007
organisant pour les races ovines
des programmes d'élevage axés sur
la résistance aux encéphalopathies
spongiformes transmissibles'

Op 30 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 15 september 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 maart 2007 ter organisatie van fokprogramma's ter verkrijging van resistentie tegen overdraagbare spongiforme encefalopathiën bij schapenrassen'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 september 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste 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 15 september 2015.

*

Le 30 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 15 septembre 2015,^(**) sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 6 mars 2007 organisant pour les races ovines des programmes d'élevage axés sur la résistance aux encéphalopathies spongiformes transmissibles'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 8 septembre 2015. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier 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 15 septembre 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 VAN HET ONTWERP

2. Bijlage VIII van verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 ‘houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën’ bepaalt dat lidstaten een officiële regeling mogen vaststellen, of daarop toezicht uitoefenen, voor het erkennen van bedrijven met een verwaarloosbaar risico op klassieke scrapie en bedrijven met een gecontroleerd risico op klassieke scrapie, in het licht van het in de handel brengen en het uitvoeren van schapen en geiten.

De stellers van het ontwerp hebben ervoor geopteerd om ter uitvoering van verordening (EG) nr. 999/2001 enkel toezicht uit te oefenen op de erkenning van de voornoemde bedrijven en zelf geen officiële regeling voor de erkenning vast te stellen.

Daartoe wordt in het koninklijk besluit van 6 maart 2007 ‘ter organisatie van fokprogramma’s ter verkrijging van resistentie tegen overdraagbare spongiforme encefalopathieën bij schapenrassen’ de artikelen 9/1 en 9/2 ingevoegd. Aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV) wordt opgedragen om toezicht uit te oefenen op de regeling inzake het toekennen van het statuut “verwaarloosbaar of gecontroleerd risico op klassiek scrapie” aan schapen- en geitenbedrijven, waarin wordt voorzien in de voornoemde bijlage VIII (artikel 9/1). Zij moeten daarbij de relevante voorwaarden van die bijlage VIII toepassen (artikel 9/2).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Volgens lid 1.1 van bijlage VIII, hoofdstuk A, afdeling A, 1, van verordening (EG) nr. 999/2001 mogen de lidstaten schapen- en geitenbedrijven erkennen als bedrijven met een verwaarloosbaar risico op klassieke scrapie of als bedrijven met een gecontroleerd risico op klassieke scrapie. Zij kunnen daarbij ofwel zelf een officiële regeling vaststellen ofwel daarop toezicht uitoefenen.

De rechtsgrond om te bepalen dat schapen- en geitenbedrijven kunnen worden erkend als bedrijven met een verwaarloosbaar risico op klassieke scrapie of als bedrijven met een gecontroleerd risico op klassieke scrapie en om daarop toezicht uit te oefenen, kan worden gevonden in de artikelen 15, 1° en 2°, en 16, tweede lid, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

4. In zoverre aan het FAVV wordt opgedragen om toezicht uit te oefenen op de regeling inzake het toekennen van een statuut “verwaarloosbaar of gecontroleerd risico op klassieke scrapie” aan schapen- en geitenbedrijven en om daarbij de relevante voorwaarden van de voornoemde bijlage VIII toe te passen, kan rechtsgrond hiervoor worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

Gevraagd wie het schapen- en geitenbedrijf zal erkennen als bedrijf met een verwaarloosbaar risico op klassieke scrapie of als bedrijf met een gecontroleerd risico op klassieke scrapie, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De inhoudelijke bepalingen van bijlage VIII bieden afdoende criteria om aan een bedrijf al of niet een statuut inzake scrapie toe te kennen. Doordat het FAVV volgens het ontwerp van KB effectief toezicht zal houden of een bedrijf al dan niet voldoet aan deze voorwaarden in bijlage VIII, lijkt het ontwerp van KB m.i. afdoende duidelijk te bepalen dat het FAVV dit statuut inzake scrapie zal toekennen.”

Uit het ontworpen artikel 9/1 van het koninklijk besluit van 6 maart 2007, waarin bepaald wordt dat het Agentschap – zijnde het FAVV – toezicht uitoefent op de officiële regeling voor het toekennen van een statuut verwaarloosbaar of gecontroleerd risico op klassieke scrapie aan schapen- en geitenbedrijven, blijkt niet dat het FAVV dit statuut zal toekennen. In de ontworpen regeling dient dan ook een bepaling te worden opgenomen waarbij het FAVV wordt opgedragen om deze erkenning te verlenen. De rechtsgrond hiervoor kan worden gevonden in artikel 3bis, eerste lid, van het bij wet bekrachtigde 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’.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

5.1. Luidens artikel 8, derde lid, van de wet van 4 februari 2000 dient het Wetenschappelijk Comité bij het FAVV “verplicht voor advies te worden geraadpleegd over de wetsontwerpen en de ontwerpen van koninklijke besluiten betreffende de risico-evaluatie en het risicobeheer in de voedselketen, met uitzondering van de omzetting van Europese richtlijnen”.

Hierop gewezen, aangezien bij de adviesaanvraag geen stukken zijn gevoegd waaruit blijkt dat dit advies is gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De voorwaarden voor het toekennen van de scapiestatuten zijn volledig Europees vastgelegd in bijlage VIII bij Verordening 999/2001.

De lidstaten zijn niet verplicht om te voorzien in de toekenning van de scapiestatuten. Indien een lidstaat beslist scapiestatuten toe te kennen, worden de voorwaarden voor de toekenning volledig bepaald in de Europese wetgeving. Aangezien België wil voorzien in de toekenning van deze statuten, wordt dit aangegeven in de Belgische wetgeving, door middel van een wijziging van het KB van 6 maart 2007. Wat betreft de concrete voorwaarden ter verkrijging en ter behoud van dit statuut, wordt evenwel verwezen naar de bepalingen in de EU-wetgeving.

Het ontwerpbesluit waarover het advies van de Raad van State wordt gevraagd, wijzigt niets aan de Europese bepalingen, waardoor geen nieuwe risico-evaluatie nodig is.

Het initieel KB van 6 maart 2007 betrof wel een 'eigen' nationale invulling van de Europese voorwaarden met betrekking tot de fokprogramma's. Deze bepalingen werden bijgevolg wel onderworpen aan een risico-evaluatie door het Wetenschappelijk Comité."

Art. 8 van de Wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen luidt:

'Het Comité dient verplicht voor advies te worden geraadpleegd over de wetsontwerpen en de ontwerpen van koninklijke besluiten betreffende de risico-evaluatie en het risicobeheer in de voedselketen, met uitzondering van de omzetting van Europese richtlijnen.'

De ratio legis van deze bepaling is dat er geen advies moet gegeven worden van bepalingen die ongewijzigd in Belgisch recht overgenomen worden. Hoewel deze bepaling enkel Europese Richtlijnen viseert, en niet Europese Verordeningen, mogen we ervan uitgaan dat de wetgever ook de bedoeling had inzake Europese Verordeningen. Het is ook om deze reden dat artikel 8, derde lid van de Wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen gewijzigd werd bij de Wet van 27 december 2006. Oorspronkelijk was het advies van het Wetenschappelijk Comité namelijk vereist voor alle ontwerpen van Wet en van Koninklijk besluit. Deze adviesverplichting werd gemilderd, om de werklast van het Wetenschappelijk Comité te verminderen, zodat er geen advies meer gegeven moet worden over ontwerpen van reglementering die ongewijzigd uit het Europees Recht overgenomen worden."

Afgezien van de vraag of de in artikel 8, derde lid, van de wet van 4 februari 2000 bedoelde vrijstelling om het advies van het Wetenschappelijk Comité te moeten vragen, ook geldt voor een wetsontwerp of een ontwerp van koninklijk besluit dat ertoe strekt nadere uitvoering te geven aan een Europese verordening, dient te worden vastgesteld dat het te dezen in essentie veeleer gaat over de vraag of het al dan niet voorzien in de mogelijkheid dat schapen- en geitenbedrijven kunnen worden erkend als bedrijven met het statuut van verwaarloosbaar of gecontroleerd risico op klassieke scrapie,¹ waarbij ervoor wordt gekozen om zelf geen officiële regeling vast te stellen, maar enkel het toezicht daarop te laten uitoefenen, al dan niet voor advies aan het Wetenschappelijk Comité moet worden voorgelegd.

5.2. Artikel 8, derde lid, van de voornoemde wet van 4 februari 2000 is ingevoegd bij artikel 273 van de wet van 27 december 2006 'houdende diverse bepalingen (I)'. Uit de parlementaire voorbereiding van die wetsbepaling blijkt dat teksten van "administratieve, organisatorische of financiële aard" niet vallen onder de adviesverplichting en dat de teksten waarover het Wetenschappelijk Comité advies dient te geven betrekking moeten hebben op de evaluatie en het beheer van risico's in de voedselketen.²

Uit de inhoud van het ontwerp blijkt dat ervoor gekozen wordt om schapen- en geitenbedrijven te erkennen met het statuut van verwaarloosbaar of gecontroleerd risico op

¹ Uit de woorden "De lidstaten mogen" in lid 1.1, eerste alinea, van bijlage VIII van verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 volgt dat het de lidstaten vrij staat om al dan niet in deze mogelijkheid te voorzien.

² *Parl.St.* Kamer, nr. 51-2760/1, 156.

klassieke scrapie en daarop enkel toezicht uit te oefenen en zelf geen officiële regeling vast te stellen. Deze keuze houdt een beleidskeuze in welke verband houdt met de evaluatie en het beheer van risico's in de voedselketen. Het ontwerp van koninklijk besluit dient bijgevolg voor advies aan het Wetenschappelijk Comité van het FAVV te worden voorgelegd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

*

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 DU PROJET

2. L'annexe VIII du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 'fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles' énonce que les États membres peuvent établir ou superviser un système officiel de reconnaissance des exploitations où le risque de tremblante classique est négligeable ou contrôlé, au regard de la mise sur le marché et l'exportation d'ovins et caprins.

Les auteurs du projet ont choisi, en exécution du règlement (CE) n° 999/2001, de ne superviser que la reconnaissance des exploitations précitées et de ne pas établir eux-mêmes un système officiel de reconnaissance.

À cet effet, les articles 9/1 et 9/2 sont insérés dans l'arrêté royal du 6 mars 2007 'organisant pour les races ovines des programmes d'élevage axés sur la résistance aux encéphalopathies spongiformes transmissibles'. L'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) est chargée de surveiller les mesures pour l'attribution du statut « risque de tremblante classique négligeable ou contrôlé » à des exploitations ovines et caprines, comme le prévoit l'annexe VIII précitée (article 9/1). Ce faisant, elle doit appliquer les exigences pertinentes de cette annexe VIII (article 9/2).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Selon le paragraphe 1.1 de l'annexe VIII, chapitre A, partie A, 1, du règlement (CE) n° 999/2001, les États membres peuvent reconnaître les exploitations ovines et caprines comme exploitations présentant un risque de tremblante classique négligeable ou contrôlé. À cet égard, ils peuvent soit établir eux-mêmes un système officiel, soit superviser celui-ci.

Le fondement juridique permettant de déterminer que des exploitations ovines et caprines peuvent être reconnues comme exploitations présentant un risque de tremblante classique négligeable ou contrôlé et de contrôler cette reconnaissance peut être trouvé dans les articles 15, 1° et 2°, et 16, alinéa 2, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

4. Dans la mesure où l'AFSCA est chargée de surveiller les mesures pour l'attribution d'un statut « risque de tremblante classique négligeable ou contrôlé » à des exploitations ovines et caprines et d'appliquer à cet égard les exigences pertinentes de l'annexe VIII précitée, un fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans le pouvoir général

d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec les articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

À la question de savoir qui reconnaîtra l'exploitation ovine et caprine comme exploitation présentant un risque de tremblante classique négligeable ou contrôlé, le délégué a donné la réponse suivante :

« De inhoudelijke bepalingen van bijlage VIII bieden afdoende criteria om aan een bedrijf al of niet een statuut inzake scrapie toe te kennen. Doordat het FAVV volgens het ontwerp van KB effectief toezicht zal houden of een bedrijf al dan niet voldoet aan deze voorwaarden in bijlage VIII, lijkt het ontwerp van KB m.i. afdoende duidelijk te bepalen dat het FAVV dit statuut inzake scrapie zal toekennen ».

Il ne ressort pas de l'article 9/1, en projet, de l'arrêté royal du 6 mars 2007, qui dispose que l'Agence – à savoir l'AFSCA – surveille les mesures officielles pour attribuer un statut risque contrôlé ou négligeable par rapport à la tremblante classique aux exploitations ovines et caprines, que l'AFSCA accordera ce statut. Il convient dès lors d'insérer dans le dispositif en projet une disposition habilitant l'AFSCA à accorder cette reconnaissance. Le fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans l'article 3bis, alinéa 1^{er}, 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', confirmé par la loi.

FORMALITÉS PRÉALABLES

5.1. Selon l'article 8, alinéa 3, de la loi du 4 février 2000, le Comité scientifique de l'AFSCA « doit obligatoirement être consulté pour avis sur les projets de loi et les projets d'arrêtés royaux relatifs à l'évaluation et à la gestion des risques dans la chaîne alimentaire, à l'exception des transpositions de directives européennes ».

Interrogé à ce sujet, la demande d'avis n'étant pas accompagnée de pièces attestant que cet avis a été demandé, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De voorwaarden voor het toekennen van de scrapiestatuten zijn volledig Europees vastgelegd in bijlage VIII bij Verordening 999/2001.

De lidstaten zijn niet verplicht om te voorzien in de toekenning van de scrapiestatuten. Indien een lidstaat beslist scrapiestatuten toe te kennen, worden de voorwaarden voor de toekenning volledig bepaald in de Europese wetgeving. Aangezien België wil voorzien in de toekenning van deze statuten, wordt dit aangegeven in de Belgische wetgeving, door middel van een wijziging van het KB van 6 maart 2007. Wat betreft de concrete voorwaarden ter verkrijging en ter behoud van dit statuut, wordt evenwel verwezen naar de bepalingen in de EU-wetgeving.

Het ontwerpbesluit waarover het advies van de Raad van State wordt gevraagd, wijzigt niets aan de Europese bepalingen, waardoor geen nieuwe risico-evaluatie nodig is.

Het initieel KB van 6 maart 2007 betrof wel een 'eigen' nationale invulling van de Europese voorwaarden met betrekking tot de fokprogramma's. Deze bepalingen werden bijgevolg wel onderworpen aan een risico-evaluatie door het Wetenschappelijk Comité.»

Art. 8 van de Wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen luidt:

‘Het Comité dient verplicht voor advies te worden geraadpleegd over de wetsontwerpen en de ontwerpen van koninklijke besluiten betreffende de risico-evaluatie en het risicobeheer in de voedselketen, met uitzondering van de omzetting van Europese richtlijnen.’

De ratio legis van deze bepaling is dat er geen advies moet gegeven worden van bepalingen die ongewijzigd in Belgisch recht overgenomen worden. Hoewel deze bepaling enkel Europese Richtlijnen viseert, en niet Europese Verordeningen, mogen we ervan uitgaan dat de wetgever ook de bedoeling had inzake Europese Verordeningen. Het is ook om deze reden dat artikel 8, derde lid van de Wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen gewijzigd werd bij de Wet van 27 december 2006. Oorspronkelijk was het advies van het Wetenschappelijk Comité namelijk vereist voor alle ontwerpen van Wet en van Koninklijk besluit. Deze adviesverplichting werd gemilderd, om de werklast van het Wetenschappelijk Comité te verminderen, zodat er geen advies meer gegeven moet worden over ontwerpen van reglementering die ongewijzigd uit het Europees Recht overgenomen worden ».

Indépendamment de la question de savoir si la dispense de solliciter l'avis du Comité scientifique, visée à l'article 8, alinéa 3, de la loi du 4 février 2000, s'applique également à un projet de loi ou à un projet d'arrêté royal visant à donner exécution à un règlement européen, force est de constater qu'en l'espèce, se pose plutôt essentiellement la question de savoir si le fait de prévoir ou non la possibilité que des exploitations ovines et caprines puissent être reconnues comme exploitations ayant un statut de risque de tremblante classique négligeable ou contrôlé¹, le choix étant de ne pas établir soi-même un système officiel, mais uniquement d'autoriser son contrôle, doit être soumis ou non à l'avis du Comité scientifique.

5.2. L'article 8, alinéa 3, de la loi du 4 février 2000 précitée a été inséré par l'article 273 de la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (I)'. Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition légale que des textes « de nature administrative, organisationnelle ou financière » ne relèvent pas de l'obligation de consultation et que les textes sur lesquels le Comité scientifique est tenu de donner un avis doivent porter sur l'évaluation et la gestion des risques dans la chaîne alimentaire².

Il ressort du contenu du projet que les auteurs choisissent de reconnaître les exploitations ovines et caprines ayant le statut de risque de tremblante classique négligeable ou contrôlé et de superviser uniquement cette reconnaissance, sans établir eux-mêmes de système officiel. Ce choix implique un choix politique qui est lié à l'évaluation et la gestion des risques dans la chaîne alimentaire. Par conséquent, le projet d'arrêté royal doit être soumis pour avis au Comité scientifique de l'AFSCA.

¹ Il résulte des mots « Les États membres peuvent » figurant au paragraphe 1.1, premier alinéa, de l'annexe VIII du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 que les États membres sont libres de prévoir ou non cette possibilité.

² *Doc. parl.*, Chambre, n° 51-2760/1, p. 156.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESPréambule

6. Le préambule doit être adapté en fonction des observations formulées à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS