



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.137/3
van 18 april 2016

avis 59.137/3
du 18 avril 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de veterinaire rechtelijke voorschriften voor de nationale handel, het handelsverkeer en de invoer van sperma, eicellen en embryo's van paardachtigen en tot vaststelling van de voorschriften voor spermacentra, spermaopslagcentra, embryoteams en embryoproductieteams, alsmede de voorschriften voor als donor fungerende paardachtigen'

un projet d'arrêté royal 'définissant les conditions de police sanitaire régissant le commerce national, les échanges et les importations de sperme, des ovules et des embryons d'équidés et définissant les conditions pour les centres de collecte et de stockage de sperme, les équipes de collecte et de production d'embryons et les conditions applicables aux équidés donneurs'

Op 17 maart 2016 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 vaststelling van de veterinairerechtelijke voorschriften voor de nationale handel, het handelsverkeer en de invoer van sperma, eicellen en embryo’s van paardachtigen en tot vaststelling van de voorschriften voor spermacentra, spermaopslagcentra, embryoteams en embryoproductieteams, alsmede de voorschriften voor als donor fungerende paardachtigen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 april 2016.

*

Le 17 mars 2016, 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, sur un projet d'arrêté royal définissant les conditions de police sanitaire régissant le commerce national, les échanges et les importations de sperme, des ovules et des embryons d'équidés et définissant les conditions pour les centres de collecte et de stockage de sperme, les équipes de collecte et de production d'embryons et les conditions applicables aux équidés donneurs’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 12 avril 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, eerste 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 18 avril 2016.

*

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 van koninklijk besluit strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 92/65/EEG.¹

Het omvat bepalingen met betrekking tot het in de nationale handel brengen van sperma, eicellen en embryo's van paardachtigen (artikelen 4 en 5 van het ontwerp), het in het handelsverkeer brengen van sperma, eicellen en embryo's van paardachtigen (artikelen 6 tot 9) en de invoer uit derde landen van sperma, eicellen en embryo's van paardachtigen (artikelen 10 en 11).

In het koninklijk besluit van 16 januari 2006 'tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' worden bijlage II ("Inrichtingen waarvan de activiteiten onderworpen zijn aan een erkenning door het Agentschap") en bijlage III ("Inrichtingen waarvan de activiteiten onderworpen zijn aan een toelating door het Agentschap") gewijzigd wat betreft inrichtingen en activiteiten die onder de ontworpen regeling vallen (artikelen 12 en 13).

Ten slotte wordt het ministerieel besluit van 31 augustus 1993 'tot vaststelling van de veterinaire voorschriften voor het handelsverkeer en de invoer van dieren, sperma, eicellen en embryo's, van soorten waarvoor ten aanzien van de veterinaire voorschriften geen specifieke reglementering is opgesteld, als bedoeld in bijlage III, A, van het koninklijk besluit van 31 december 1992 betreffende de veterinaire en zoötechnische controles, die van toepassing zijn op het intracommunautaire handelsverkeer van sommige levende dieren en produ[c]ten', opgeheven "voor wat betreft de federale bevoegdheden".

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 15, 1° en 2°, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: de Dierengezondheidswet).

In zoverre voorwaarden worden bepaald waaraan de instellingen en de bedrijven moeten voldoen die gespecialiseerd zijn in de sector van de kunstmatige inseminatie en van de embryotransfer, namelijk de spermacentra, de spermaopslagcentra, de embryoteams en de embryoproductieteams, wordt de rechtsgrond specifiek geboden door artikel 16, tweede lid, van de Dierengezondheidswet.

¹ Richtlijn 92/65/EEG van de Raad van 13 juli 1992 'tot vaststelling van de veterinaire voorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van dieren, sperma, eicellen en embryo's waarvoor ten aanzien van de veterinaire voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving als bedoeld in bijlage A, onder I, van Richtlijn 90/425/EEG, geldt'.

3.2. Wat betreft het toevertrouwen van opdrachten² aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV), onder meer inzake de erkenning van de instellingen, de instituten en de centra, kan voor 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, 13°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

3.3. Voor de wijzigingen die worden aangebracht in de bijlagen II en III bij het koninklijk besluit van 16 januari 2006 (artikelen 12 en 13 van het ontwerp), wordt de rechtsgrond aanvullend geboden door artikel 3bis, eerste lid, 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’.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het derde lid van de aanhef kan de specifieke verwijzing naar de bepaling onder 2° van artikel 4, § 3, van de wet van 4 februari 2000 beter worden weggelaten. Zo is er nog minstens één ander onderdeel van die paragraaf 3 die relevant is voor de rechtsgrond (namelijk de bepaling onder 3°), zodat beter kan worden verwezen naar paragraaf 3 in zijn geheel (samen met de paragrafen 1 en 2).

5. Aangezien in het vijfde lid van de aanhef reeds wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 16 januari 2006 (omwille van de wijzigingen die erin worden aangebracht bij de artikelen 12 en 13 van het te nemen besluit) is het zinloos en zelfs verwarrend om nogmaals naar dat besluit te verwijzen in het veertiende lid van de aanhef (als een onderdeel van het juridische kader). Het veertiende lid kan dan ook beter worden weggelaten.

Artikel 14

6. Bij artikel 14 van het ontwerp wordt het ministerieel besluit van 31 augustus 1993 opgeheven “voor wat betreft (lees: wat betreft) de federale bevoegdheden”. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“Art. 14 van het ontwerp heft het MB van 31/8/1993 op voor wat betreft de federale bevoegdheden. De bepalingen inzake sperma, eicellen en embryo's van schapen en geiten en ‘bijzondere diersoorten’ waren eerder al opgeheven uit dit MB, bij publicatie van de 2 KB's van 18/12/2015 (...). Met publicatie van dit ontwerp zullen ook de

² 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).

³ Dit besluit werd bekrachtigd bij artikel 2, eerste lid, 1°, van 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’.

resterende bepalingen inzake sperma, eicellen en embryo's van paarden ook opgeheven worden in dit MB.

Het MB van 31/8/1993 bevat evenwel nog 2 bepalingen inzake dierenwelzijn (art. 6, punt 5 – bijlage VIII, punt 1g (v)), wat niet langer een federale bevoegdheid is. Het FAVV is derhalve niet bevoegd het MB van 31/8/1993 integraal op te heffen.”

Nog afgezien van het gegeven dat de vermelding “wat betreft de federale bevoegdheden” zinloos is omdat de federale overheid geen ruimere opheffing kan bewerkstelligen van het betrokken ministerieel besluit dan binnen de bevoegdheden waarover zij thans beschikt,⁴ zou het beter zijn om het ministerieel besluit van 31 augustus 1993 toch in zijn geheel op te heffen. De tweede door de gemachtigde aangehaalde bepaling komt er immers op neer dat een beroep moet kunnen worden gedaan op een dierenarts die onder meer verantwoordelijk is voor de dagelijkse naleving van “alle communautaire regelgeving inzake het welzijn van dieren tijdens vervoer”. De eerste bepaling, waarbij gelijkaardige verplichtingen werden ingesteld ten aanzien van de verantwoordelijke voor de dieren, werd overigens reeds opgeheven bij het koninklijk besluit van 18 december 2015 ‘tot vaststelling van de veterinairrechtelijke voorschriften voor de nationale handel, het handelsverkeer en de invoer van sperma, eicellen en embryo's van schapen en geiten en tot vaststelling van de voorschriften voor spermacentra, spermaopslagcentra, embryoteams en embryoproductieteams, alsmede de voorschriften voor als donor fungerende schapen en geiten’. De twee bepalingen kunnen echter bevoegdheidsconform worden begrepen en bevestigen enkel de toepasselijkheid van de voorschriften inzake dierenwelzijn waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

De Raad van State adviseert dan ook om het ministerieel besluit van 31 augustus 1993 in zijn geheel op te heffen en dus de woorden “voor wat betreft de federale bevoegdheden” in artikel 14 van het ontwerp weg te laten.

*

⁴ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 139, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer partiellement la directive 92/65/CEE ¹.

Il comporte des dispositions relatives au commerce national de sperme, d'ovules et d'embryons d'équidés (articles 4 et 5 du projet), à l'échange de sperme, d'ovules et d'embryons d'équidés (articles 6 à 9) et à l'importation de pays tiers de sperme, d'ovules et d'embryons d'équidés (articles 10 et 11).

Dans l'arrêté royal du 16 janvier 2006 'fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', les annexes II (« Établissements dont les activités sont soumises à l'agrément de l'Agence ») et III (« Établissements dont les activités sont soumises à l'autorisation de l'Agence ») sont modifiées en ce qui concerne les établissements et activités qui relèvent du dispositif en projet (articles 12 et 13).

Enfin, l'arrêté ministériel du 31 août 1993 'définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations d'animaux, de sperme, d'ovules et d'embryons non soumis en ce qui concerne les conditions de police sanitaire aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe III, A, de l'arrêté royal du 31 décembre 1992 relatif aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables aux échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits', est abrogé « en ce qui concerne les compétences fédérales ».

3.1. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 15, 1^o et 2^o, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' (ci-après : la loi relative à la santé des animaux).

Dans la mesure où il fixe des conditions auxquelles doivent répondre les organismes et exploitations spécialisés dans le secteur de l'insémination artificielle et du transfert d'embryons, à savoir les centres de collecte de sperme, les centres de stockage de sperme ainsi que les équipes de collecte et les équipes de production d'embryons, le projet trouve un fondement juridique spécifique dans l'article 16, alinéa 2, de la loi relative à la santé des animaux.

¹ Directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juillet 1992 'définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons non soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A section I de la directive 90/425/CEE'.

3.2. En ce qui concerne l'attribution de missions ² à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (l'AFSCA), notamment en matière d'agrément des organismes, des instituts et des centres, l'arrêté en projet peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (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'.

3.3. En ce qui concerne les modifications apportées aux annexes II et III de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 (articles 12 et 13 du projet), l'article 3*bis*, 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' ³, procure un fondement juridique complémentaire.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Dans le troisième alinéa du préambule, mieux vaut omettre la référence spécifique au 2° de l'article 4, § 3, de la loi du 4 février 2000. En effet, ce paragraphe 3 comprend au moins encore une autre division qui est pertinente pour le fondement juridique (à savoir le 3°), de sorte qu'il vaut mieux viser le paragraphe 3 dans son ensemble (conjointement avec les paragraphes 1^{er} et 2).

5. Le cinquième alinéa du préambule faisant déjà référence à l'arrêté royal du 16 janvier 2006 (en raison des modifications qui y sont apportées par les articles 12 et 13 de l'arrêté envisagé), il est inutile, voire déroutant, d'y faire une nouvelle fois référence dans le quatorzième alinéa du préambule (en tant qu'élément du cadre juridique). Mieux vaut dès lors omettre le quatorzième alinéa.

Article 14

6. L'article 14 du projet abroge l'arrêté ministériel du 31 août 1993 « en ce qui concerne les compétences fédérales ». Le délégué a déclaré ce qui suit à cet égard :

« Art. 14 van het ontwerp heft het MB van 31/8/1993 op voor wat betreft de federale bevoegdheden. De bepalingen inzake sperma, eicellen en embryo's van schapen en geiten en 'bijzondere diersoorten' waren eerder al opgeheven uit dit MB, bij publicatie van de 2 KB's van 18/12/2015 (...). Met publicatie van dit ontwerp zullen ook de resterende bepalingen inzake sperma, eicellen en embryo's van paarden ook opgeheven worden in dit MB.

² 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).

³ Cet arrêté a été confirmé par l'article 2, alinéa 1^{er}, 1°, de 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'.

Het MB van 31/8/1993 bevat evenwel nog 2 bepalingen inzake dierenwelzijn (art. 6, punt 5 – bijlage VIII, punt 1g (v)), wat niet langer een federale bevoegdheid is. Het FAVV is derhalve niet bevoegd het MB van 31/8/1993 integraal op te heffen ».

Indépendamment, encore, du fait que la mention « en ce qui concerne les compétences fédérales » est dépourvue de pertinence, au motif que l'autorité fédérale ne peut réaliser une abrogation plus large de l'arrêté ministériel concerné que dans le cadre des compétences dont elle dispose actuellement⁴, il serait préférable d'abroger l'arrêté ministériel du 31 août 1993 dans son ensemble. La deuxième disposition citée par le délégué signifie en effet qu'on doit pouvoir faire appel à un vétérinaire qui est notamment responsable du respect quotidien « de la législation communautaire relative au bien-être des animaux au cours du transport ». La première disposition, qui prévoyait des dispositions analogues à l'égard du responsable des animaux, avait au demeurant déjà été abrogée par l'arrêté royal du 18 décembre 2015 'définissant les conditions de police sanitaire régissant le commerce national, les échanges et les importations de sperme, d'ovules et d'embryons des ovins et des caprins et définissant les conditions pour les centres de collecte et de stockage de sperme, les équipes de collecte et de production d'embryons et les conditions applicables aux animaux donneurs des espèces ovine et caprine'. Les deux dispositions peuvent cependant être interprétées conformément aux règles répartitrices de compétences et se bornent à confirmer l'applicabilité des prescriptions en matière de bien-être animal qui relèvent de la compétence des régions.

Le Conseil d'État recommande dès lors d'abroger l'arrêté ministériel du 31 août 1993 dans son ensemble et, par conséquent, d'omettre les mots « en ce qui concerne les compétences fédérales » de l'article 14 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁴ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, recommandation n° 139, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).