RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.916/3
van 28 februari 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging, met het oog op het vrijstellen van bepaalde categorieën van operatoren van de registratieverplichting, van 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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.916/3
du 28 février 2017

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant, en vue d’exempter certaines catégories d’opérateurs de l’obligation d’enregistrement, 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’

‡LW-AGDRLCADC-GAJBGVT‡

Op 27 januari 2017 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, met het oog op het vrijstellen van bepaalde categorieën van operatoren van de registratieverplichting, van 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'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, 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 28 februari 2017.

*

Le 27 janvier 2017, 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 'modifiant, en vue d'exempter certaines catégories d'opérateurs de l'obligation d'enregistrement, 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'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 février 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, 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 28 février 2017.

*

‡LW-AGDRLCADC-GAJBGVT‡

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. Luidens artikel 3*bis*, eerste lid, van het bij wet bekrachtigde[1] 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' kan de uitoefening van elke activiteit die valt onder de controlebevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap) aan een voorafgaande toelating, erkenning, registratie, kennisgeving of verklaring onderworpen worden afhankelijk van de voorwaarden en de nadere regels die de Koning bepaalt, 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'.

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' strekt tot de uitvoering van de eerstgenoemde bepaling. Artikel 2, § 1, van dat besluit bepaalt dat een operator een activiteit vermeld in bijlage I bij dat besluit in een inrichting of vanuit een inrichting slechts mag uitoefenen mits hij vooraf is geregistreerd door het Agentschap en, voor zover voorgeschreven door artikel 3 van hetzelfde besluit, de inrichting vooraf is erkend of toegelaten. Artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 bepaalt de gevallen waarin het besluit, in afwijking van artikel 2, § 1, ervan niet van toepassing is.

1.2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de vervanging van de bepaling onder 1° van het huidige artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 door twee nieuwe bepalingen onder 1°/1 en 1°/2. Het ontworpen 1°/1 is een licht gewijzigde versie van de bestaande bepaling, die inhoudt dat het koninklijk besluit van 16 januari 2006 niet van toepassing is op operatoren die handelen zonder winstoogmerk of in het algemeen belang, in de hoedanigheid van verenigingen en organisaties die in het belang van hun vereniging of organisatie een activiteit maximaal vijf keer per jaar en met een totale duur van maximum tien dagen uitoefenen. Het ontworpen 1°/2 is nieuw en bepaalt dat het voormelde koninklijk besluit niet van toepassing is op consumentengroepen die gezamenlijk levensmiddelen aankopen voor de leden van de groep, zonder verwerking van de levensmiddelen, tegen eventuele vergoeding door de groepsleden van de reële gemaakte onkosten die voortvloeien uit deze activiteit en voor zover vastgelegd is binnen de groep wie verantwoordelijk is voor de veiligheid van de producten vanaf de afgifte van de producten door de geregistreerde operator tot aan de overdracht aan de consument.

2. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet en naar artikel 4, §§ 1, 2 en 3, en artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000.

[1] 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'.

‡LW-AGDRLCADC-GAJBGVT‡

De gemachtigde beaamde evenwel dat de rechtsgrond voor het ontworpen besluit niet in die bepalingen ligt, maar in artikel 3*bis*, eerste lid, van het bekrachtigde koninklijk besluit van 22 februari 2001.

De in de aanhef vermelde bepalingen zijn ook niet nodig als rechtsgrond voor het opleggen van taken aan het Agentschap, aangezien het ontworpen besluit daar niet toe strekt.

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel 8, derde lid, van de wet van 4 februari 2000 moet het Wetenschappelijk Comité dat is ingesteld bij het Agentschap, "voor advies worden geraadpleegd" over de wetsontwerpen en de ontwerpen van koninklijk besluit betreffende de risico-evaluatie en het risicobeheer in de voedselketen, met uitzondering van de omzetting van Europese richtlijnen. Dit advies werd telkens ingewonnen over de ontwerpen die hebben geleid tot het te wijzigen koninklijk besluit van 16 januari 2006 en de koninklijke besluiten van 30 juli 2008 en 3 augustus 2012 waarbij wijzigingen werden aangebracht in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006. Gevraagd om de reden waarom dat advies deze keer niet is gevraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "Le projet n'a, en effet, pas été soumis au Comité scientifique de l'[Agence], et ce pour la raison suivante : il n'a jamais été dans l'intention de l'Agence d'imposer un enregistrement aux groupements de consommateurs (comme les groupements d'achat en commun) tels que définis dans le projet d'arrêté, l'activité étant marginale et le risque étant considéré comme négligeable. Face à la multiplication de ce types [lees: type] de groupe, l'Agence a cependant dû se pencher sur ce type d'activité. Selon la lettre de la réglementation, elle tombe sous la compétence de l'[Agence]. Pour clarifier la situation, il a donc été décidé de prévoir explicitement l'exemption dans le projet d'arrêté. Dans la pratique, on ne fait donc que confirmer une situation existante. Il n'y a donc pas d'influence sur la manière dont les risques sont gérés à l'heure actuelle, ni de diminution du niveau de surveillance (puisque ces groupements n'ont jamais été repris dans le plan d'inspection de l'[Agence])."

Het gegeven dat de ontworpen regeling een bevestiging zou inhouden van een bestaande praktijk, neemt niet weg dat het gaat om nieuwe beleidskeuzen inzake de regelgeving met betrekking tot de risico-evaluatie en het risicobeheer in de voedselketen, aangezien de betrokken activiteiten niet meer worden onderworpen aan de regels vervat in het koninklijk besluit van 16 januari 2006 en dus zonder een registratie, een erkenning of een toelating kunnen worden verricht. De registratie heeft tot gevolg dat het Agentschap op de hoogte is van de activiteit en eventueel controles kan uitoefenen. De erkenning en de toelating worden verleend als na onderzoek blijkt dat de operator voldoet aan bepaalde voorwaarden die door het Agentschap kunnen worden gecontroleerd. Het gegeven dat de operatoren voor de betrokken activiteiten niet meer aan deze regeling worden onderworpen is een beleidskeuze inzake de risico-evaluatie en het risicobeheer in de voedselketen waarover het advies van het Wetenschappelijk Comité moet worden ingewonnen.

‡LW-AGDRLCADC-GAJBGVT‡

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is uiteengezet aangaande de rechtsgrond in opmerking 2, moeten het eerste en het tweede lid van de aanhef worden weggelaten en moet een lid worden opgenomen met een verwijzing naar artikel 3*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001.

Artikel 1

5. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp schrijve men "Artikel 2, § 2, 1°," in plaats van "Artikel 2, § 2, punt 1". Tussen de woorden "Veiligheid van de Voedselketen" en "wordt vervangen als volgt" schrijve men ", vervangen bij het koninklijk besluit van 3 augustus 2012,".

6. De in te voegen bepalingen onder 1°/1 en 1°/2 moeten worden vernummerd tot 1° en 1°/1.

*

‡LW-AGDRLCADC-GAJBGVT‡

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1.1. Selon l'article 3*bis*, alinéa 1er, 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 [1], 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 : l'Agence) 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, 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'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' vise à pourvoir à l'exécution de la disposition citée en premier. L'article 2, § 1er, de cet arrêté prévoit qu'un opérateur ne peut exercer une activité mentionnée dans l'annexe Ire de cet arrêté dans un établissement ou à partir d'un établissement que s'il est préalablement enregistré par l'Agence et si l'établissement est préalablement agréé ou autorisé, pour autant que cela soit prévu par l'article 3 du même arrêté. L'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 détermine les cas dans lesquels l'arrêté, par dérogation à son article 2, § 1er, ne s'applique pas.

1.2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de remplacer la disposition inscrite sous le 1° de l'article 2, § 2, actuel, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 par deux nouvelles dispositions figurant sous les 1°/1 et 1°/2. Le 1°/1 en projet est une version légèrement modifiée de la disposition existante, qui implique que l'arrêté royal du 16 janvier 2016 ne s'applique pas aux opérateurs agissant sans but lucratif ou dans l'intérêt de la collectivité, en tant qu'associations et organisations n'exerçant une activité que dans l'intérêt de leur association ou organisation, maximum cinq fois par an et pour une durée maximale de dix jours. Le 1°/2 nouveau, en projet, prévoit que l'arrêté royal précité ne s'applique pas aux groupes de consommateurs effectuant des achats en commun de denrées alimentaires pour les membres du groupe, sans qu'il y ait transformation des denrées alimentaires, moyennant indemnisation éventuelle par les membres du groupe des frais réels engendrés par cette activité et pour autant qu'il ait été établi au sein du groupe qui est responsable de la sécurité des produits depuis la délivrance de ceux-ci par l'opérateur enregistré jusqu'à leur remise au consommateur.

2. Le préambule du projet vise l'article 108 de la Constitution et l'article 4, §§ 1er, 2 et 3, et l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000.

Le délégué a toutefois convenu que l'arrêté en projet ne trouve pas son fondement juridique dans ces dispositions, mais dans l'article 3*bis*, alinéa 1er, de l'arrêté royal confirmé du 22 février 2001.

[1] 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'.

‡LW-AGDRLCADC-GAJBGVT‡

Les dispositions mentionnées dans le préambule ne sont pas non plus nécessaires à titre de fondement juridique pour imposer des missions à l'Agence, dès lors que l'arrêté en projet ne poursuit pas cet objectif.

FORMALITÉS

3. Conformément à l'article 8, alinéa 3, de la loi du 4 février 2000, le Comité scientifique institué auprès de l'Agence doit « 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. Cet avis a chaque fois été recueilli sur les projets devenus l'arrêté royal, à modifier, du 16 janvier 2006 et les arrêtés royaux des 30 juillet 2008 et 3 août 2012, qui ont apporté des modifications à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006. À la question de savoir pourquoi cet avis n'a cette fois pas été demandé, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Le projet n'a, en effet, pas été soumis au Comité scientifique de l'[Agence], et ce pour la raison suivante : il n'a jamais été dans l'intention de l'Agence d'imposer un enregistrement aux groupements de consommateurs (comme les groupements d'achat en commun) tels que définis dans le projet d'arrêté, l'activité étant marginale et le risque étant considéré comme négligeable. Face à la multiplication de ce types [lire : type] de groupe, l'Agence a cependant dû se pencher sur ce type d'activité. Selon la lettre de la réglementation, elle tombe sous la compétence de l'[Agence]. Pour clarifier la situation, il a donc été décidé de prévoir explicitement l'exemption dans le projet d'arrêté. Dans la pratique, on ne fait donc que confirmer une situation existante. Il n'y a donc pas d'influence sur la manière dont les risques sont gérés à l'heure actuelle, ni de diminution du niveau de surveillance (puisque ces groupements n'ont jamais été repris dans le plan d'inspection de l'[Agence]) ».

Le fait que le régime en projet confirmerait une pratique existante n'empêche pas qu'il s'agit de nouveaux choix politiques concernant le dispositif d'évaluation et de gestion des risques dans la chaîne alimentaire, puisque les activités concernées ne sont plus soumises aux règles prévues par l'arrêté royal du 16 janvier 2006 et peuvent donc être effectuées sans enregistrement, agrément ou autorisation. L'enregistrement implique que l'Agence a connaissance de l'activité et peut éventuellement effectuer des contrôles. L'agrément et l'autorisation sont octroyés si l'enquête fait apparaître que l'opérateur satisfait à certaines conditions qui peuvent être contrôlées par l'Agence. Le fait que pour les activités concernées, les opérateurs ne sont plus soumis à ce régime est un choix politique en matière d'évaluation et de gestion des risques dans la chaîne alimentaire à propos duquel l'avis du Comité scientifique doit être recueilli.

Si le texte soumis au Conseil d'État devait encore subir des modifications à la suite de cet avis, il y aurait lieu, conformément à la règle prévue par l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, de soumettre les dispositions modifiées ou ajoutées à la section de législation.

‡LW-AGDRLCADC-GAJBGVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Eu égard à ce qui a été exposé à propos du fondement juridique dans l'observation 2, il convient d'omettre les premier et deuxième alinéas du préambule et d'y insérer un alinéa visant l'article 3*bis*, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 22 février 2001.

Article 1er

5. Dans la phrase liminaire de l'article 1er du projet, on écrira « L'article 2, § 2, 1°, » au lieu de « L'article 2, § 2, point 1 ». Entre les mots « Sécurité de la Chaîne alimentaire » et « est remplacé par ce qui suit », on écrira « , remplacé par l'arrêté royal du 3 août 2012, ».

6. Les dispositions à insérer sous les 1°/1 et 1°/2 doivent être renumérotées en 1° et 1°/1.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-AGDRLCADC-GAJBGVT‡