



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.183/3
van 23 oktober 2017

avis 62.183/3
du 23 octobre 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
14 november 2003 betreffende
autocontrole, meldingsplicht en
traceerbaarheid in de
voedselketen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
14 novembre 2003 relatif à
l'autocontrôle, à la notification
obligatoire et à la traçabilité
dans la chaîne alimentaire'

Op 21 september 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 van het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 oktober 2017.

*

Le 21 septembre 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 l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 12 octobre 2017. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 octobre 2017.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe verscheidene wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 14 november 2003 ‘betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen’. Die wijzigingen betreffen in hoofdzaak het volgende.

- De mogelijkheid tot validatie wordt uitgebreid tot het toezicht op hygiënevoorschriften en het bijhouden van registers (artikel 2, a), van het ontwerp – ontworpen artikel 3, § 6).

- De minister bevoegd voor de volksgezondheid (hierna: de minister) kan de validatie van het autocontrolesysteem of van het toezicht op hygiënevoorschriften en het bijhouden van registers verplicht maken voor die sectoren die erom vragen (artikel 2, b), van het ontwerp – ontworpen artikel 3, § 7).

- De validatie is verplicht voor operatoren en voor de toeleveranciers ervan in geval van export naar derde landen en voor zover hiervoor aan “specifieke bijkomende voorwaarden inzake de veiligheid van de voedselketen”¹ moet worden voldaan. Het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) stelt vast voor welke land-productcombinaties aan deze specifieke voorwaarden moet worden voldaan (artikel 2, b), van het ontwerp – ontworpen artikel 3, § 8).

- Er wordt voorzien in een regeling voor het verlopen, het schorsen of het intrekken van de validatie en voor het ter beschikking houden van inspectie- en auditverslagen (artikelen 2, b), en 4 van het ontwerp – ontworpen artikel 3, §§ 9 tot 13).

- De erkenningsnormen voor inspectie- en certificeringsorganismen worden aangepast (artikel 3, c) tot e), van het ontwerp – ontworpen artikel 10, §§ 2 en 3).

- Het FAVV kan de toekenning van een erkenning aan een inspectie- of certificeringsorganisme weigeren, alsook een verleende erkenning schorsen, aan bijzondere beperkingen onderwerpen of intrekken. De erkenning vervalt van rechtswege onder bepaalde voorwaarden. Er wordt tevens voorzien in een bezwaar- en beroepsprocedure en de gevolgen van de intrekking voor de geldigheid van de door de organismen uitgereikte certificaten worden geregeld (artikel 3, f) tot k), van het ontwerp – ontworpen artikel 10, §§ 5/1 tot 7).

¹ Volgens de gemachtigde moet hieronder worden verstaan “[v]ereisten die voortvloeien uit onder andere de wetgeving van derde landen, de afspraken gemaakt met de derde landen tijdens onderhandelingen voor marktopening, ... (...). Deze zijn terug te vinden in de reglementering van het derde land, het memorandum met het derde land, het protocol met het derde land, ...”.

- De inspectie- en certificeringsorganismen hebben toegang tot bepaalde gegevens van de operatoren voor zover zij die nodig hebben voor de uitoefening van hun taken (artikelen 3, l), en 5 van het ontwerp – ontworpen artikel 10, § 8).

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 2, 4, 6 en 7 van het ontworpen besluit, die betrekking hebben op de autocontrole, vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 4, § 3, 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’, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

Wat betreft de artikelen 2, a), en 7 van het ontworpen besluit herinnert de Raad van State evenwel aan hetgeen hij heeft uiteengezet in advies 49.215/3 van 22 februari 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot een vorig wijzigingsbesluit,³ namelijk dat in zoverre die ontworpen bepalingen plantaardige producten betreffen die niet als levensmiddel kunnen worden beschouwd, ervoor rechtstreeks rechtsgrond moet worden gezocht in bepalingen van de in het voormelde artikel 5, tweede lid, opgesomde wetten die betrekking hebben op dergelijke plantaardige producten en waarbij de Koning wordt gemachtigd om verplichtingen inzake plantgezondheid op te leggen.

3.2. De rechtsgrond voor artikel 3 van het ontworpen besluit, dat betrekking heeft op de erkenning van inspectie- en certificeringsorganismen met het oog op de validatie van de systemen van autocontrole, wordt geboden door artikel 4, § 5, eerste lid, van de wet van 4 februari 2000, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, van dezelfde wet.

VORMVEREISTEN

4. Het ontworpen artikel 10, § 8 (artikel 3, l), van het ontwerp) houdt in dat de inspectie- en certificeringsorganismen toegang hebben tot gegevens inzake de naam, het adres, de activiteiten en de audit- en inspectieresultaten van operatoren, voor zover zij die nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. De gemachtigde bevestigde dat deze gegevens persoonsgegevens betreffen:

“Voor de toepassing van het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen worden onder andere

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 Adv.RvS 49.215/3 van 22 februari 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 mei 2011 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen’, opmerking 4.3 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/49215.pdf>).

de onbezoldigde natuurlijke personen die al dan niet met winstoogmerk actief zijn in enig stadium van de productie, verwerking en distributie van een product verstaan onder operatoren. Het betreft hier dus ook gegevens inzake naam, adres, activiteiten, audit- en inspectieresultaten van deze onbezoldigde natuurlijke personen. Voor de toepassing van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens wordt onder persoonsgegevens iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon verstaan. Het betreft hier bijgevolg ook persoonsgegevens.”

Het verdient dan ook aanbeveling om over het ontwerp, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’, het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. In het ontworpen artikel 2, 21° (artikel 1 van het ontwerp), wordt de term “derde land” gedefinieerd als “land dat niet behoort tot de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte”. Daarvan zouden echter ook de landen moeten worden uitgesloten waartoe bij of krachtens een handels- of associatieakkoord het vrij verkeer van goederen werd uitgebreid.

Artikel 3

6. Het ontworpen artikel 10 (artikel 3 van het ontwerp) regelt de validatie van de systemen van autocontrole door inspectie- of certificeringsorganismen die hiertoe zijn geaccrediteerd en door het FAVV zijn erkend. In het voormelde advies 49.215/3 (opmerkingen 6.1 tot 6.4) heeft de Raad van State gewezen op de noodzaak van de toetsing van de erkenningsvoorwaarden aan de dienstenwet van 26 maart 2010 en, zo nodig, aan richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende de diensten op de interne markt’. Die toetsing moet opnieuw gebeuren, gelet op de thans ontworpen wijziging van die erkenningsregeling.

7. Bij het ontworpen artikel 10, § 8 (artikel 3, l), van het ontwerp), wordt het FAVV gemachtigd om nadere regels⁴ te bepalen inzake de toegang van de inspectie- en certificeringsorganismen tot bepaalde (persoons)gegevens (zie ook opmerking 4). Over de draagwijdte van de beoogde delegatie verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het Agentschap stelt vast voor welke (derde) land/productcombinaties aan specifieke bijkomende voorwaarden moet voldaan worden op grond van criteria die volgen uit de onderhandelingen met het derde land in het kader van de marktopening en vervolgens worden opgenomen in een memorandum/protocol of reeds zijn opgenomen in de wetgeving van het derde land. Wanneer bepaalde derde landen extra eisen stellen,

⁴ In de Nederlandse tekst wordt gewag gemaakt van “modaliteiten” (lees: nadere regels), terwijl in de Franse tekst “conditions” wordt vermeld.

wordt afhankelijk van de aard van de eisen en de gevoeligheden van het derde land beslist of een gevalideerd autocontrolesysteem wordt gevraagd (in overleg met de betrokken beroepssector(en)).”

Aangezien de ontworpen delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een openbare instelling enkel een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte kan hebben, is het raadzaam duidelijk weer te geven op welke technische aspecten die nadere regels betrekking moeten hebben.

Artikel 5

8. Veeleer dan bij artikel 5 van het ontwerp de inwerkingtreding van het ontworpen artikel 3, § 8 (artikel 3, 1), van het ontwerp), te regelen door een bepaling in te voegen in de inwerkingtredingsbepaling van het te wijzigen koninklijk besluit van 14 november 2003, moet artikel 5 worden weggelaten en moet aan het einde van het ontwerp een inwerkingtredingsbepaling worden opgenomen die luidt:

“Artikel 3, 1), van dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de twaalfde maand die volgt op de maand waarin het besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.”

*

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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter diverses modifications à l'arrêté royal du 14 novembre 2003 'relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire'. Pour l'essentiel, ces modifications portent sur les points suivants.

- La possibilité de validation est étendue au contrôle des règles d'hygiène et à la tenue de registres (article 2, a), du projet – article 3, § 6, en projet).

- Le ministre qui a la santé publique dans ses attributions (ci-après : le ministre) peut imposer la validation du système d'autocontrôle ou du contrôle des règles d'hygiène et la tenue de registres aux secteurs qui le demandent (article 2, b), du projet – article 3, § 7, en projet).

- La validation est obligatoire pour les opérateurs et les fournisseurs de ceux-ci en cas d'exportation vers des pays tiers et pour autant qu'il doive être satisfait à « des conditions spécifiques supplémentaires en matière de sécurité de la chaîne alimentaire »¹. L'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) détermine pour quelles combinaisons pays - produit il doit être satisfait à ces conditions spécifiques (article 2, b) du projet – article 3, § 8, en projet).

- Il est prévu un dispositif relatif à l'expiration, à la suspension ou au retrait de la validation et à la tenue à disposition de rapports d'inspection et d'audit (articles 2, b), et 4 du projet – article 3, §§ 9 à 13, en projet).

- Les normes d'agrément pour les organismes d'inspection et de certification sont adaptées (article 3, c) à e), du projet – article 10, §§ 2 et 3, en projet).

- L'AFSCA peut refuser l'octroi d'un agrément à un organisme d'inspection ou de certification, ainsi que suspendre un agrément délivré, le soumettre à des restrictions particulières ou le retirer. L'agrément est supprimé de plein droit dans certaines conditions. En outre, le texte prévoit une procédure de réclamation et de recours et règle les effets du retrait pour la validité des certificats délivrés par les organismes (article 3, f) à k) du projet – article 10, §§ 5/1 à 7 en projet).

¹ Selon le délégué, il y a lieu d'entendre à cet égard « [v]ereisten die voortvloeien uit onder andere de wetgeving van derde landen, de afspraken gemaakt met de derde landen tijdens onderhandelingen voor marktopening, ... (...). Deze zijn terug te vinden in de reglementering van het derde land, het memorandum met het derde land, het protocol met het derde land, ... ».

- Les organismes d'inspection et de certification ont accès à certaines données des opérateurs pour autant qu'ils en aient besoin dans l'exercice de leurs tâches (articles 3, l), et 5 du projet – article 10, § 8, en projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Les articles 2, 4, 6 et 7 de l'arrêté en projet, qui concernent l'autocontrôle, trouvent en principe un fondement juridique dans l'article 4, § 3, 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', combiné à l'article 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'.

En ce qui concerne les articles 2, a), et 7 de l'arrêté en projet, le Conseil d'État rappelle toutefois ce qu'il a expliqué dans l'avis 49.215/3 du 22 février 2011 sur un projet devenu un arrêté modificatif antérieur ³, à savoir que, dans la mesure où ces dispositions en projet concernent des produits végétaux ne pouvant être regardés comme des denrées alimentaires, leur fondement juridique doit être directement recherché dans des dispositions des lois énumérées à l'article 5, alinéa 2, précité, qui concernent de tels produits végétaux et habilent le Roi à imposer des obligations en matière de santé des végétaux.

3.2. L'article 3 de l'arrêté en projet, qui porte sur l'agrément des organismes d'inspection et de certification en vue de la validation des systèmes d'autocontrôle, trouve son fondement juridique à l'article 4, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 février 2000, en combinaison avec l'article 5, alinéa 2, de la même loi.

FORMALITÉS

4. L'article 10, § 8, en projet (article 3, l), du projet) prévoit que les organismes d'inspection et de certification ont accès aux données relatives au nom, à l'adresse, aux activités et aux résultats d'audit et d'inspection des opérateurs, pour autant qu'ils en aient besoin dans l'exercice de leurs tâches. Le délégué a confirmé que ces données sont des données à caractère personnel :

« Voor de toepassing van het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen worden onder andere de onbezoldigde natuurlijke personen die al dan niet met winstoogmerk actief zijn in enig stadium van de productie, verwerking en distributie van een product verstaan onder

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 Avis C.E. n° 49.215/3 du 22 février 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 mai 2011 'modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire', observation 4.3 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/49215.pdf>).

operatoren. Het betreft hier dus ook gegevens inzake naam, adres, activiteiten, audit- en inspectieresultaten van deze onbezoldigde natuurlijke personen. Voor de toepassing van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens wordt onder persoonsgegevens iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon verstaan. Het betreft hier bijgevolg ook persoonsgegevens ».

Il est dès lors recommandé de recueillir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée sur le projet, en application de l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. À l'article 2, 21°, en projet (article 1^{er} du projet), les termes « pays tiers » sont définis comme « pays n'appartenant pas à l'Union européenne ou à l'Espace économique européen ». Il faudrait toutefois aussi en exclure les pays auxquels la libre circulation des biens a été étendue par ou en vertu d'un accord commercial ou un accord d'association.

Article 3

6. L'article 10 en projet (article 3 du projet) règle la validation des systèmes d'autocontrôle par des organismes d'inspection et de certification accrédités à cet effet et agréés par l'AFSCA. Dans l'avis 49.215/3 précité (observations 6.1 à 6.4), le Conseil d'État a souligné la nécessité d'examiner les conditions d'agrément au regard de la loi services du 26 mars 2010 et, si nécessaire, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur'. Il doit être procédé une nouvelle fois à cet examen compte tenu de la modification actuellement en projet de ce dispositif d'agrément.

7. L'article 10, § 8, en projet (article 3, l), du projet) habilite l'AFSCA à fixer les conditions ⁴ de l'accès des organismes d'inspection et de certification à certaines données (à caractère personnel) (voir aussi l'observation 4). À propos de la portée de la délégation en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het Agentschap stelt vast voor welke (derde) land/productcombinaties aan specifieke bijkomende voorwaarden moet voldaan worden op grond van criteria die volgen uit de onderhandelingen met het derde land in het kader van de marktopening en vervolgens worden opgenomen in een memorandum/protocol of reeds zijn opgenomen in de wetgeving van het derde land. Wanneer bepaalde derde landen extra eisen stellen,

⁴ Dans le texte néerlandais, il est fait mention de « modaliteiten » (lire : nadere regels), alors que le texte français utilise le mot « conditions ».

wordt afhankelijk van de aard van de eisen en de gevoeligheden van het derde land beslist of een gevalideerd autocontrolesysteem wordt gevraagd (in overleg met de betrokken beroepssector(en)). »

La délégation de pouvoir réglementaire à un organisme public, en projet, ne pouvant avoir qu'une portée très limitée ou une portée essentiellement technique et non politique, il est conseillé d'indiquer clairement sur quels aspects techniques ces conditions doivent porter.

Article 5

8. Au lieu de régler l'entrée en vigueur de l'article 3, § 8, en projet (article 3, l), du projet) dans l'article 5 du projet en insérant une disposition dans la disposition d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 14 novembre 2003 à modifier, il convient d'omettre l'article 5 et d'insérer à la fin du projet une disposition d'entrée en vigueur, libellée comme suit :

« L'article 3, l), du présent arrêté entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge. »

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS