



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.878/3
van 2 februari 2023

avis 72.878/3
du 2 février 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
26 april 2009 betreffende
microbiologische criteria voor
voedingsmiddelen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
26 avril 2009 concernant des
critères microbiologiques
applicables aux denrées
alimentaires'

Op 3 januari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw en de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 april 2009 betreffende microbiologische criteria voor voedingsmiddelen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS 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, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 februari 2023.

*

Le 3 janvier 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture et le Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 26 avril 2009 concernant des critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 24 janvier 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 février 2023.

*

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 tot de wijziging van het koninklijk besluit van 26 april 2009 ‘betreffende microbiologische criteria voor voedingsmiddelen’, teneinde het aan te vullen met proceshygiëncriteria voor karkassen en versneden vlees van lagomorfen en gekweekt wild, alsook voor karkassen van runderen, schapen, geiten, paarden en varkens wanneer een niet-destructieve methode wordt gebruikt voor het nemen van monsters (artikel 1, 1° tot 3°, van het ontwerp). Tevens worden de voorschriften met betrekking tot de interpretatie van de testresultaten geactualiseerd (artikel 1, 4°).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 13 en 14 van de wet van 5 september 1952 ‘betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel’, de artikelen 3, § 1, en 4, §§ 1 en 2, van de wet van 15 april 1965 ‘betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild, en tot wijziging van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel’, artikel 3, § 1, 2°, van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten’ en de artikelen 2 en 3, 3°, a), van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’.

In de aanhef wordt tevens verwezen naar artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’. In zoverre de ontworpen maatregelen tot gevolg hebben dat de opsporingsbevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen in het kader van zijn gewone opdrachten wordt uitgebreid,¹ kan daarvoor 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, 2°, 4°, 8° en 9°, van de wet van 4 februari 2000.

¹ Zie artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 26 april 2009.

ALGEMENE OPMERKING

4. Op de vraag of de ontworpen maatregelen geen betrekking hebben op aangelegenheden die geacht moeten worden reeds te zijn geharmoniseerd in verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 ‘inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen’, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het doel van de microbiologische criteria 5 tot en met 9 van de bijlage van voorliggend ontwerp is het risico van microbiologische besmetting in de productiestadia en voor de betrokken producten op een aanvaardbaar niveau te houden. Verordening 2073/2005 bevat geen microbiologische criteria voor deze producten en stadia. Deze verordening vormt geen volledige en definitieve harmonisatie op het gebied van microbiologische normen. Wetenschappelijk gegevens heeft aangetoond dat deze risico's kunnen bestaan en de veiligheid van de betrokken producten in gevaar kunnen brengen. Daarom moeten nationale maatregelen ter aanvulling van Verordening 2073/2005 worden genomen om de hygiëne beheersing van het productieproces van deze producten te garanderen en om de gezondheid van de consument te beschermen, in afwachting van geharmoniseerde maatregelen van de Europese Commissie op Europees niveau. Voorheen werden met het oog op officiële controle niet-regelgevende actielimieten vastgesteld, maar om de rechtszekerheid te waarborgen moeten deze actielimieten door wettelijke bepalingen worden vervangen.

Wat de microbiologische criteria 10 en 11 betreft, bestaan er reeds bepalingen in Verordening 2073/2005 voor de genoemde producten en stadia. Deze bepalingen zijn echter alleen van toepassing wanneer bij de microbiologische controle destructieve bemonsteringsmethoden worden gebruikt. Het is noodzakelijk dat de operatoren monsters kunnen nemen op een niet-destructieve manier. Daarom zijn naast Verordening 2073/2005 nationale maatregelen nodig om de microbiologische criteria aan te passen, rekening houdend met het effect van deze methode.

(...)

Il n'est pas nécessaire que la législation européenne, que ce soit le règlement 2073/2005 ou un autre règlement, contienne une disposition spécifique pour permettre à (des) Etats membres de prendre des mesures nationales additionnelles. Si cette législation européenne ne contient aucune norme pour un contaminant (microbiologique ou chimique), un Etat membre peut toujours la fixer dans sa législation nationale dans le respect du Traité. C'est bien l'objectif pour les critères 5 à 9 du projet.

En ce qui concerne les normes applicables lorsqu'une méthode de prélèvement non destructive est utilisée, le même principe s'applique et c'est l'objet des critères 10 et 11 du projet. Les critères microbiologiques d'hygiène des procédés du règlement 2073/2005 pour les carcasses de bovins, d'ovins, de caprins, d'équidés et de porcins ne s'appliquent que lorsqu'une méthode destructive est utilisée. Nous avons le droit et même l'obligation de fixer des critères adaptés lorsqu'une méthode non destructive est utilisée.

[L]a Commission a bien été consultée dans le cadre de la procédure de notification TRIS. [N]ous n'avons reçu aucune remarque de la Commission.”

Gelet op deze uitleg en op het uitblijven van een reactie van de Europese Commissie naar aanleiding van de TRIS-aanmelding, kan met deze zienswijze worden ingestemd. Indien evenwel verordening (EG) nr. 2073/2005 in de toekomst zou worden aangevuld met bepalingen die overlappen met bepalingen in het koninklijk besluit van 26 april 2009, zullen die laatste

bepalingen moeten worden opgeheven, zelfs indien ze in overeenstemming zouden zijn met die verordeningsbepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3, moet in de aanhef bijkomend worden verwezen naar artikel 108 van de Grondwet en naar artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet van 4 februari 2000 (en niet enkel naar artikel 5, tweede lid, van die wet).

Artikel 1

6. Artikel 1 van het ontwerp wordt beter als volgt geredigeerd:

“In de bijlage bij het koninklijk besluit van 26 april 2009 betreffende microbiologische criteria voor voedingsmiddelen worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de tabel onder de rubriek ‘Proceshygiëncriteria’ wordt aangevuld met de tabel in de bijlage bij dit besluit;

2° in nota (1) onder de tabel worden (...);

3° na nota (5) worden de volgende nota’s (6), (7) en (8) toegevoegd, luidende: (...);

4° de rubriek ‘Interpretatie van de testresultaten’ wordt vervangen als volgt: (...).”

Artikel 2

7. De gemachtigde verklaarde dat het niet de bedoeling is om af te wijken van de normale termijn van de inwerkingtreding van besluiten. Artikel 2 van het ontwerp kan dan ook worden weggelaten.

*

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 a pour objet de modifier l'arrêté royal du 26 avril 2009 'concernant des critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires' afin de le compléter par des critères d'hygiène de procédé pour des carcasses et viandes découpées de lagomorphes et de gibier d'élevage, ainsi que pour des carcasses de bovins, d'ovins, de caprins, d'équidés et de porcins lorsqu'une méthode non destructive est utilisée pour prélever des échantillons (article 1^{er}, 1^o à 3^o, du projet). Par ailleurs, il actualise les prescriptions relatives à l'interprétation des résultats des analyses (article 1^{er}, 4^o).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve son fondement juridique dans les articles 13 et 14 de la loi du 5 septembre 1952 'relative à l'expertise et au commerce des viandes', dans les articles 3, § 1^{er}, et 4, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 15 avril 1965 'concernant l'expertise et le commerce du poisson, de volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes', dans l'article 3, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime' et dans les articles 2 et 3, 3^o, a), de la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits'.

Le préambule fait également référence 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'. Dans la mesure où les mesures en projet ont pour effet d'étendre le pouvoir de recherche de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ¹, on peut se fonder à cet effet sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 4, §§ 1^{er} à 3, et l'article 5, alinéa 2, 2^o, 4^o, 8^o et 9^o, de la loi du 4 février 2000.

¹ Voir l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 26 avril 2009.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. À la question de savoir si les mesures en projet ne portent pas sur des matières qui doivent être réputées être déjà harmonisées par le règlement (CE) n° 2073/2005 de la Commission du 15 novembre 2005 ‘concernant les critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires’, le délégué a donné la réponse suivante :

« Het doel van de microbiologische criteria 5 tot en met 9 van de bijlage van voorliggend ontwerp is het risico van microbiologische besmetting in de productiestadia en voor de betrokken producten op een aanvaardbaar niveau te houden. Verordening 2073/2005 bevat geen microbiologische criteria voor deze producten en stadia. Deze verordening vormt geen volledige en definitieve harmonisatie op het gebied van microbiologische normen. Wetenschappelijk gegevens heeft aangetoond dat deze risico's kunnen bestaan en de veiligheid van de betrokken producten in gevaar kunnen brengen. Daarom moeten nationale maatregelen ter aanvulling van Verordening 2073/2005 worden genomen om de hygiëne beheersing van het productieproces van deze producten te garanderen en om de gezondheid van de consument te beschermen, in afwachting van geharmoniseerde maatregelen van de Europese Commissie op Europees niveau. Voorheen werden met het oog op officiële controle niet-regelgevende actielimieten vastgesteld, maar om de rechtszekerheid te waarborgen moeten deze actielimieten door wettelijke bepalingen worden vervangen.

Wat de microbiologische criteria 10 en 11 betreft, bestaan er reeds bepalingen in Verordening 2073/2005 voor de genoemde producten en stadia. Deze bepalingen zijn echter alleen van toepassing wanneer bij de microbiologische controle destructieve bemonsteringsmethoden worden gebruikt. Het is noodzakelijk dat de operatoren monsters kunnen nemen op een niet-destructieve manier. Daarom zijn naast Verordening 2073/2005 nationale maatregelen nodig om de microbiologische criteria aan te passen, rekening houdend met het effect van deze methode.

(...)

Il n'est pas nécessaire que la législation européenne, que ce soit le règlement 2073/2005 ou un autre règlement, contienne une disposition spécifique pour permettre à (des) Etats membres de prendre des mesures nationales additionnelles. Si cette législation européenne ne contient aucune norme pour un contaminant (microbiologique ou chimique), un Etat membre peut toujours la fixer dans sa législation nationale dans le respect du Traité. C'est bien l'objectif pour les critères 5 à 9 du projet.

En ce qui concerne les normes applicables lorsqu'une méthode de prélèvement non destructive est utilisée, le même principe s'applique et c'est l'objet des critères 10 et 11 du projet. Les critères microbiologiques d'hygiène des procédés du règlement 2073/2005 pour les carcasses de bovins, d'ovins, de caprins, d'équidés et de porcins ne s'appliquent que lorsqu'une méthode destructive est utilisée. Nous avons le droit et même l'obligation de fixer des critères adaptés lorsqu'une méthode non destructive est utilisée.

[L]a Commission a bien été consultée dans le cadre de la procédure de notification TRIS. [N]ous n'avons reçu aucune remarque de la Commission ».

Compte tenu de cette explication et de l'absence de réaction de la Commission européenne lors de la notification TRIS, on peut se rallier à ce point de vue. Toutefois, si le règlement (CE) n° 2073/2005 est complété dans le futur par des dispositions qui font double emploi avec des dispositions figurant dans l'arrêté royal du 26 avril 2009, ces dernières dispositions devront être abrogées, même si elles sont conformes à ces dispositions réglementaires.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée au point 3, le préambule doit viser en outre l'article 108 de la Constitution et l'article 4, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 4 février 2000 (et non pas uniquement l'article 5, alinéa 2, de cette loi).

Article 1^{er}

6. Mieux vaudrait rédiger l'article 1^{er} du projet comme suit :

« À l'annexe de l'arrêté royal du 26 avril 2009 concernant des critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires, les modifications suivantes sont apportées :

1° le tableau figurant sous la rubrique 'Critères d'hygiène des procédés' est complété par le tableau figurant dans l'annexe du présent arrêté ;

2° dans la note (1) sous le tableau, les mots (...) ;

3° après la note (5) sont ajoutées les notes suivantes (6), (7) et (8), rédigées comme suit : (...) ;

4° la rubrique 'Interprétation des résultats des analyses' est remplacée comme suit : (...) ».

Article 2

7. Le délégué a déclaré que l'intention n'est pas de déroger au délai normal d'entrée en vigueur des arrêtés. L'article 2 du projet peut dès lors être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE