

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 134.860 van 14 september 2004
in de zaak A. 76.189/IX-743.**

In zake : Peter WITTEVRONGEL,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. LUST,
kantoor houdende te BRUGGE,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Landbouw.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Peter WITTEVRONGEL op
2 december 1997 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van artikel 4, § 1,
tweede lid, en van artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 september
1997 betreffende maatregelen inzake de verhandeling van landbouwdieren, ten
aanzien van bepaalde stoffen of residu's daarvan met farmacologische werking;

Gelet op het arrest nr. 69.581 van 13 november 1997 waarbij "de
vordering tot schorsing bij wege van uiterst dringende noodzakelijkheid" wordt
verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van
wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op de beschikking van 3 juni 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 3 juni 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 juni 2004;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. LUST, die verschijnt voor verzoeker, en van advocaat A. VASTERSAVENDTS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Op 13 en 26 maart 1997 worden op het landbouwbedrijf van verzoeker monsternemingen uitgevoerd in toepassing van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, antihormonale, beta-adrenergische of productie-stimulerende werking. Uit de analyse blijkt dat eerst drie en vervolgens veertien monsters Dexamethasone bevatten. Het proces-verbaal waarin vastgesteld wordt dat verzoeker dieren houdt waaraan stoffen als bedoeld in artikelen 3 en 4 van de wet van 15 juli 1985 werden toegediend wordt hem op 25 april 1997 medegedeeld.

1.2. In het Belgisch Staatsblad van 7 oktober 1997 wordt het koninklijk besluit van 8 september 1997 betreffende maatregelen inzake de verhandeling van landbouwdieren, ten aanzien van bepaalde stoffen of residu's daarvan met farmacologische werking, bekendgemaakt. De rechtsgrond van het besluit wordt gelegd in artikel 3, § 1, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten en in de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of productiestimulerende werking. Het besluit geeft uitvoering aan de richtlijn 96/23/EG van de Raad van 29 april 1996 inzake controlemaatregelen ten aanzien van bepaalde stoffen en residuen daarvan in levende dieren en in producten daarvan.

Het besluit, dat op 1 november 1997 in werking treedt, stelt als algemene regel een verbod in tot het verhandelen van landbouwdieren wanneer deze dieren “wellicht residu's bevatten als gevolg van een illegale behandeling” (artikel 2) of wanneer zij “wellicht residu's van toegestane stoffen bevat(ten)”. Voor de laatste categorie wordt het verhandelen wel onder bepaalde voorwaarden mogelijk gemaakt (artikel 3).

1.2.1. Artikel 4, § 1, van dat besluit bepaalt :

“Wanneer de aanwezigheid van een niet-toegestane stof of stoffen of residu's als gevolg van een illegale behandeling wordt aangetoond door de bevoegde diensten door een analyse van monsters die bij een controle op de bedrijven of in het slachthuis of bij een controle van vlees genomen werden, gaat de Dienst over tot een enquête in het beslag van herkomst om de oorzaak van de aanwezigheid van de niet-toegestane stof of stoffen of residu's als gevolg van een illegale behandeling te bepalen en tot de merking van alle landbouwdieren van dezelfde soort van het beslag of van de identificatiedocumenten van deze dieren.

De Dienst gaat eveneens over tot de merking van alle landbouwdieren van dezelfde soort van het beslag of van de identificatiedocumenten van deze dieren in de beslagen waar tijdens de periode van 12 maanden voorafgaand aan het in werking treden van dit besluit de aanwezigheid van niet-toegestane stof of stoffen of van residu's als gevolg van een illegale behandeling werd aangetoond door de bevoegde diensten door een analyse van monsters die bij een controle op de bedrijven of van dieren of van producten van dieren die herkomstig zijn van deze beslagen genomen werden.”

Het is niet betwist dat met die bepaling de bedoeling voorligt om de bedrijven, waar het gebruik van verboden stoffen vastgesteld is, aan een strikter toezicht te onderwerpen door bij het slachten van dieren uit dat bedrijf, steekproefsgewijs, een aanvullend laboratoriumonderzoek te vereisen. Dat strikter toezicht is reglementair vastgelegd in artikel 21ter van het koninklijk besluit van 9 maart 1953 betreffende de handel in slachtvlees en houdende reglementering van de keuring van de hier te lande geslachte dieren.

1.2.2. Artikel 5 van het besluit bepaalt :

“Geen enkel landbouwdier dat gemerkt werd in toepassing van artikel 4, § 1 van dit besluit mag het beslag verlaten, tenzij om rechtstreeks naar een in het binnenland gelegen slachthuis te worden gebracht.

Elke verhandeling zal onmiddellijk gesanctioneerd worden met slachting. Het bevel tot slachting zonder vergoeding en de termijn worden gegeven door de Dienst.”

Overeenkomstig artikel 21ter, § 3, 3°, van het koninklijk besluit van 9 maart 1953 wordt voor alle dieren die krachtens paragraaf 5 ter slachting worden aangeboden, een aanvullend laboratoriumonderzoek verplicht gesteld.

1.2.3. Artikel 4, § 1, tweede lid, en artikel 5, tweede lid, vormen het voorwerp van het onderhavige beroep.

1.3. In het Belgisch Staatsblad van 7 oktober 1997 wordt ook nog het ministerieel besluit van 10 september 1997 houdende uitvoering van het koninklijk besluit van 8 september 1997 betreffende maatregelen inzake de verhandeling van landbouwdieren, ten aanzien van bepaalde stoffen of residu's daarvan met farmacologische werking, bekendgemaakt. Er wordt bepaald op welke wijze het merken, bedoeld in artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit gebeurt -voor runderen: het aanbrengen van een letter H op het vignet en op het begeleidingsluik van het identificatiedocument- en hoelang het merken wordt aangehouden -in het geval van artikel 4, § 1: een periode van 52 weken, verlengbaar met periodes van 104 weken in geval van recidive.

1.4. Op 4 november 1997 worden, wegens de sub 1.1. vermelde positieve analyses, op het bedrijf van verzoeker de identificatiedocumenten van zijn dieren in beslag genomen en gemerkt met de stempel H.

2. Overwegende dat de verwerende partij, nadat zij op 2 augustus 2002 kennis heeft gekregen van de mededeling dat verzoeker geen laatste memorie heeft ingediend, op 12 september 2002 een laatste memorie op de griffie van de Raad van State heeft afgegeven; dat die memorie, die overigens in strijd is met artikel 84, eerste lid van het algemeen procedurereglement niet aangetekend naar de Raad van State opgestuurd is, niet ingediend is binnen de termijn van dertig dagen voorgeschreven door artikel 14, tweede lid, van hetzelfde reglement; dat zij overeenkomstig artikel 21, vijfde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uit de debatten geweerd wordt;

3.1. Overwegende dat de verwerende partij aanvoert dat verzoeker geen wettig en geoorloofd belang heeft bij het annulatieberoep, aangezien hij op het ogenblik van de vaststellingen op zijn bedrijf de hormonenwetgeving kende, hij rekening diende te houden met de bijkomende maatregelen die de overheid zou opleggen en hij er geen recht op heeft dat de regelgeving onveranderd blijft voortbestaan;

3.2. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord uiteenzet dat hij er als veeteler evident belang bij heeft op te komen tegen een reglementering die op hem van toepassing is, dat dit belang niet teloorgegaan is omdat er op zijn bedrijf bepaalde vaststellingen gebeurd zijn, dat hij geenszins de bestendiging nastreeft van een onwettige toestand, dat ook iemand die de wet overtreden heeft er recht op heeft de wettigheid van de nieuwe reglementering, die zijn situatie aanzienlijk verzwaart, te laten toetsen en dat hij helemaal niet betwist dat de overheid een nieuwe reglementering kan uitvaardigen, voor zover die niet retroactief wordt opgelegd;

3.3. Overwegende dat verzoeker, als veekweker, de vernietiging vordert van een aantal bepalingen uit een reglementair besluit dat op zijn rundveebedrijf van toepassing is; dat niet betwist wordt dat elk van die bepalingen afsplitsbaar is; dat de verwerende partij de bestreden bepalingen -meer bepaald artikel 4, § 1, eerste lid- reeds op zijn bedrijf heeft toegepast en hij er de nadelen van heeft moeten ondergaan; dat zijn belang bij het beroep dan ook voor de hand ligt; dat verzoeker geen ongeoorloofd of onwettig belang nastreeft wanneer hij met een annulatieberoep wil beletten dat hij, wegens een nieuw uitgevaardigd reglement, de last van bijkomende maatregelen moet dragen; dat de omstandigheid dat de bestreden maatregelen verband houden met strafrechtelijke inbreuken die verzoeker zou begaan hebben, hem het belang niet ontnemt om zich te verzetten tegen nieuwe maatregelen die zijn toestand nog meer belasten; dat de exceptie verworpen wordt;

4.1. Overwegende dat verzoeker in het eerste middel, dat gericht is tegen artikel 4, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 september 1997 -te weten de verplichte merking van beslagen waarvan tussen 1 november 1996 en 1 november 1997 aangetoond werd dat er een dier met verboden stoffen behandeld is-, onder meer de schending aanvoert van het rechtszekerheidsbeginsel en van het beginsel van het retroactiviteitsverbod, dat neergelegd is in artikel 2 van het Strafwetboek, in artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en in artikel 15 van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO-verdrag); dat hij, samengevat, betoogt dat het invoeren van een zogenaamd "residustatuut" voor landbouwbedrijven waar een inbreuk op de hormonenwetgeving is vastgesteld -dat zich veruitwendigt door het merken met het teken 'H'- op zich niet bekritiseerbaar is voor zover de Koning daarvoor de bevoegdheid vindt in een wet of in een supranationale regel, maar dat wel niet aanvaard kan worden dat die maatregel ook wordt toegepast op bedrijven waar een inbreuk vastgesteld is vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling en die dus op het ogenblik van de vaststelling geen flauw idee hadden van de maatregel; dat hij van oordeel is dat het retroactief toepassen van "zulke ingrijpende maatregel" op definitief verworven toestanden, handelingen of gebeurtenissen strijdt met het algemeen rechtsbeginsel van de niet-terugwerking van

de wet, zoals dat ook neerslag heeft gevonden in de in het middel aangehaalde wettelijke en supranationale voorschriften, alsook met het beginsel van de rechtszekerheid dat volgens het Arbitragehof grondwettelijke waarde heeft; dat hij daaraan toevoegt dat er voor reglementaire besluiten een algemeen retroactiviteitsverbod geldt, tenzij de wetgever erin heeft voorzien, wat hier niet het geval is;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt wat volgt: het koninklijk besluit van 8 september 1997 heeft geen terugwerkende kracht -artikel 7 stelt de inwerkingtreding vast op de eerste dag van de maand volgend op de bekendmaking- en de bestreden bepaling doet niet meer dan een bepaalde regeling toepassen op een bestaande toestand; de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft geen opmerkingen gemaakt bij de bewuste bepaling en de regeling geeft uitvoering aan de Europese richtlijn nr. 96/23 die uiterlijk op 1 juli 1997 uitgevoerd moest zijn; de maatregel is -in acht nemend dat hij de bescherming van de consument en van de sector beoogt en geen bewijs van slechte vleeskwiteit inhoudt, dat hij niet belet dat de gemerkte dieren worden geslacht en dat de dieren ook hun economische waarde behouden- ook niet zeer ingrijpend en hij is zeker niet overdreven ten aanzien van de personen die ongeoorloofde middelen gebruiken om een financieel voordeel te verkrijgen; in die zin betreft de bestreden bepaling dan ook geen straf, maar een administratieve maatregel die voor de toekomst geldt zodat er geen schending is van de in het middel genoemde bepalingen;

4.3. Overwegende dat verzoeker daarop in zijn memorie van wederantwoord repliceert dat de ontstentenis van opmerkingen vanwege de afdeling wetgeving van de Raad van State de afdeling administratie niet bindt, dat de Europese richtlijn 96/23 de lidstaten niet verplicht tot het retroactief instellen van een systeem dat het karakter heeft van een handelsembargo -de dieren mogen nog alleen naar een slachthuis gebracht worden en niet meer levend verhandeld worden, ook niet meer naar een markt of een weide gebracht worden-, dat ook de supranationale wetgever gebonden is door het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van retroactiviteit terwijl verdraging bij de uitvoering van een richtlijn de retroactiviteit van de nieuwe reglementering niet kan rechtvaardigen en dat het verbod van

retroactiviteit niet minder geldt wanneer de maatregel minder ingrijpend is; dat hij voorts betoogt dat uit de samenlezing van de artikelen 4 tot 6 van het koninklijk besluit van 8 september 1997 blijkt dat de bestreden maatregel betrekking heeft op een straf zoals het EVRM dat bedoelt, aangezien in artikel 5 verwezen wordt naar een “sanctionering”, aangezien artikel 6 inbreuken op de regeling strafbaar stelt, aangezien het bestreden besluit kadert in de bestraffing van handelingen op het vlak van de behandeling van dieren met hormonen en aangezien de maatregel zo zwaar is -hij betreft de slachting van alle getransporteerde dieren- dat hij enkel als een supplementaire sanctie kan worden aangemerkt;

4.4.1. Overwegende dat het door verzoeker aangevoerde middel vooreerst de vraag doet rijzen of artikel 4, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 september 1997 retroactieve werking heeft doordat het voorziet in de merking van een beslag waarvan het bestuur tijdens de twaalf aan de inwerkingtreding van het besluit voorafgaande maanden heeft aangetoond dat het een dier omvat dat op een niet-toegelaten wijze behandeld werd;

Overwegende dat het koninklijk besluit van 8 september 1997 krachtens zijn artikel 7 in werking getreden is op 1 november 1997; dat, formeel gezien, het besluit geen terugwerkende kracht heeft; dat artikel 4, § 1, tweede lid, wel vanaf die dag de merking mogelijk maakt van beslagen waarvan op de geëigende wijze na 1 november 1996 aangetoond is dat het een dier met een niet-toegestane stof of een residu als gevolg van een illegale behandeling bevatte; dat daarmee ten aanzien van een feit of een toestand die zich volledig in het verleden situeert en die na 1 november 1997 geen nieuwe rechtsgevolgen meer doet ontstaan, een nieuwe regeling wordt ingevoerd; dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord het terugwerkend karakter van de bepaling betwist omdat volgens haar de nieuwe regeling alleen maar van toepassing wordt gemaakt op een bestaande toestand, maar dat die stelling niet wordt bijgevalen, vooreerst omdat zij slechts post factum, voor het eerst in de memorie van antwoord, wordt ter sprake gebracht en zij daar overigens op geen enkele wijze onderbouwd wordt en vervolgens omdat het gehele artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit de daar vermelde regeling onmiskenbaar

focus op de vaststelling van een inbreuk; dat artikel 4, § 1, tweede lid, derhalve een bepaling met retroactief karakter is;

4.4.2. Overwegende dat geen wet de Koning machtigt om de in artikel 4, § 1, tweede lid, vermelde retroagerende bepaling uit te vaardigen; dat ook de verwijzing naar de uitvoering van een Europese richtlijn en zelfs de vaststelling dat die richtlijn op 1 juli 1997 in het interne recht omgezet moest zijn, het opleggen van nieuwe lasten voor feiten uit het verleden niet kan verantwoorden; dat de ontstentenis van gerichte opmerkingen in het advies van de afdeling wetgeving ook niet belet dat de afdeling administratie na een contradictoir debat, de onwettigheid van de bestreden bepaling kan vaststellen;

Overwegende dat het algemeen rechtsbeginsel betreffende het verbod van terugwerking, dat op het vlak van het strafrecht een strikte toepassing heeft gekregen in artikel 2 van het Strafwetboek, artikel 7.1 EVRM en artikel 15.1. van het BUPO-verdrag, verbiedt dat -buiten het geval van een wettelijke machtiging of het geval dat een voordeel wordt toegekend- reglementaire besluiten terugwerken, behoudens wanneer een verantwoording wordt gegeven van bijzondere omstandigheden die verband houden met de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang; dat het daarbij aansluitend algemeen rechtsbeginsel van de rechtszekerheid, krachtens hetwelk niet zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk gedaan kan worden aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn in redelijke mate de gevolgen van hun handelingen te voorzien, aan het bestuur dezelfde verplichtingen oplegt;

Overwegende dat de bestreden maatregel van de merking ertoe strekt de beslagen waar een inbreuk is aangetoond aan een bijzondere regeling te onderwerpen, doordat de dieren het beslag nog enkel mogen verlaten om naar een “in het binnenland gelegen slachthuis te worden gebracht” (artikel 5, eerste lid van het besluit) en doordat de dieren naar aanleiding van het gezondheidsonderzoek bij het slachten een -bij steekproef georganiseerd- bijkomend laboratoriumonderzoek moeten ondergaan (artikel 21ter van het koninklijk besluit van 9 maart 1953 betreffende de

handel in slachtvlees en houdende reglementering van de keuring der hier te lande geslachte dieren, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 11 oktober 1997); dat uit de gegevens van het dossier, met name de conclusies van het “globaal overleg” uit 1995 waarin overeengekomen is -punt 3.2.5.- de “residu-historiek” van de bedrijven en veehouders in het Sanitel-systeem op te nemen teneinde de bedrijven die niet correct werken het beste statuut -de zelfcertifiëring- te laten verliezen en aan extra controles te onderwerpen, blijkt dat die maatregelen erop gericht zijn aan verdachte bedrijven een bijkomende controlemaatregel op te leggen en daarmee de veiligheid van de voedselketen te bevorderen; dat dergelijke maatregel -die geen schuldvergeldend en repressief karakter heeft maar die gericht is op de bescherming van de verbruiker-, ook al vindt hij zijn rechtsgrond in bepalingen die door de wetgever strafrechtelijk zijn beteugeld, zeker geen straf betreft in de zin van artikel 2 van het Strafwetboek en dat er ook geen reden is om, in het licht van de eigen begripsbepaling die aan de term in artikel 7 EVRM -en daarbij aansluitend artikel 15.1 van het BUPO-verdrag- gegeven moet worden, deze administratiefrechtelijke controlemaatregel als een straf te beschouwen; dat immers de lasten die de maatregel voor de betrokken bedrijven met zich brengen minimaal zijn in het licht van de beoogde doelstelling, in die zin dat de dieren uit het beslag wel niet meer mogen verhandeld worden, dat zij enkel in een binnenlands slachthuis geslacht mogen worden, en dat zij bij het slachten steekproefsgewijze een bijkomend laboratoriumonderzoek moeten ondergaan, maar dat er voor het overige geen enkele beperking gesteld wordt op het in de handel brengen van de geslachte dieren en zij bijgevolg hun volledige economische waarde behouden;

Overwegende dat dan, in het licht van de toepassing van de voornoemde algemene rechtsbeginselen, de vraag rijst of de terugwerking van de bestreden maatregel, die onmiskenbaar voor de betrokken bedrijven een bijkomende belasting met zich brengt en voor hen een nieuwe, voorheen ongekende, toestand tot stand brengt, verantwoord wordt door bijzondere omstandigheden die het algemeen belang aangaan; dat meer nog, gelet op het principieel verbod van retroactiviteit en erom bedacht dat beginsel niet geheel uit te hollen door aan te nemen dat elke nieuwe controlemaatregel ertoe strekt de volksgezondheid beter te beschermen, van het

bestuur mag verwacht worden dat het aantoont dat de retroactiviteit noodzakelijk - zelfs onontbeerlijk - is om, voor het toekomstige, het door de regelgever vooropgestelde doel te bereiken; dat te dezen die noodzaak niet uit de geformuleerde regel zelf blijkt en dat de verwerende partij ook geen enkel concreet gegeven aanbrengt dat toelaat die noodzaak vast te stellen;

Overwegende dat de verwerende partij geen bijzondere omstandigheden aantoont die haar toelaten de bestreden, retroactief werkende maatregel vast te stellen; dat zij met die maatregel aan verzoeker een bijkomende verplichting heeft opgelegd die hij vóór het uitvaardigen van het bestreden besluit niet kende en er dus bij zijn bedrijfsvoering ook geen rekening mee kon houden; dat de verwerende partij daarmee het beginsel van het retroactiviteitsverbod en het rechtszekerheidsbeginsel geschonden heeft; dat het eerste middel gegrond is;

5.1. Overwegende dat verzoeker in het tweede middel, dat gericht is tegen artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 september 1997 -te weten de verplichting dat de dieren van een gemerkt beslag die een andere verhandeling ondergaan dan het vervoer naar een binnenlands slachthuis, moeten geslacht worden- de schending aanvoert van het legaliteitsbeginsel, vervat in artikel 14 van de Grondwet en artikel 2 van het Strafwetboek, van het in artikel 13 van de Grondwet neergelegd beginsel dat de burger niet mag afgetrokken worden van de rechter die de wet hem toekent en van het gelijkheidsbeginsel; dat hij dienaangaande uiteenzet wat volgt: de bestreden bepaling heeft het over “sanctionering”, dit wil zeggen een bijkomende straf opgelegd voor de overtreding van de wet, maar de Koning heeft de macht niet om straffen in te stellen en te bepalen wanneer zij toegepast zullen worden; bovendien worden de straffen opgelegd door de veterinaire diensten en niet door een krachtens de Grondwet aangestelde rechter; de bestreden maatregel is, gelet op zijn draagwijdte, de ernst ervan en de omstandigheid dat hij wordt toegepast zonder voorafgaand onderzoek over de geschiktheid voor consumptie van het betrokken dier, geen veiligheidsmaatregel maar een afschrikkingsmaatregel; en zelfs indien het om een veiligheidsmaatregel zou gaan, dan nog kan de Koning daarvoor niet de rechtsgrond vinden in de wetten van 28 maart 1975 en 15 juli 1985;

5.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt dat het bestreden artikel 5, tweede lid, er enkel toe strekt het verhandelingsverbod, ingesteld door artikel 5, eerste lid van het koninklijk besluit van 8 september 1997 te verzekeren, dat het verbod rechtsgrond vindt in de wet van 28 maart 1975 dat de Koning toelaat de voorwaarden te bepalen waaronder dieren verhandeld mogen worden en dat in de sector van de vleesproductie strafbepalingen niet volstaan om de regelgeving te doen naleven; dat zij daar nog aan toevoegt dat de afdeling wetgeving van de Raad van State geen opmerkingen gemaakt heeft bij die bepaling;

5.3.1. Overwegende dat krachtens de bestreden bepaling elk dier van een gemerkt beslag dat een andere verhandeling ondergaat dan het naar een binnenlands slachthuis brengen geslacht moet worden binnen de door de veterinaire dienst bepaalde termijn en zonder vergoeding; dat krachtens artikel 21ter, § 3, tweede lid, 3°, van het koninklijk besluit van 9 maart 1953 betreffende de handel in slachtvlees en houdende reglementering van de keuring der hier te lande geslachte dieren, op elk krachtens de bestreden bepaling geslacht dier een bijkomend laboratoriumonderzoek wordt uitgevoerd;

5.3.2. Overwegende dat, zo de merking van een dierenbeslag een maatregel is die past in de beoogde strengere controle van verdachte bedrijven, de bestreden bepaling rechtstreeks op de werking van de bedrijven ingrijpt doordat het een niet-toegelaten verhandeling van een dier uit een gemerkt beslag, onmiddellijk sanctioneert met slachting; dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord erkent dat die maatregel het verhandelingsverbod, dat het gevolg is van de merking, moet verzekeren en dat zij die verplichting verantwoordt door het feit dat, in de vleessector, de -jurisdictionele- bestraffing alleen niet volstaat om op coherente wijze de correcte uitvoering van de reglementering te verzekeren; dat die verplichte slachting derhalve een afschrikkend en repressief karakter heeft, zodat er sprake is van een administratieve sanctie;

Overwegende dat, wegens haar aard, het invoeren van een administratieve sanctie onderworpen is aan dezelfde regels die de totstandkoming van

echte strafbepalingen beheersen; dat aldus naar analogie met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 14 van de Grondwet, te dezen nagegaan moet worden of de Koning in enige wetsbepaling de bijzondere machtiging vindt om de slachting van onregelmatig verhandelde dieren uit een gemerkt beslag verplicht te stellen; dat te dien aanzien de algemene uitvoeringsbevoegdheid die artikel 108 van de Grondwet aan de Koning toekent, niet volstaat;

Overwegende dat de bestreden regeling, blijkens haar preambule, rechtsgrond vindt in de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, meer bepaald in artikel 3, § 1; dat de terzake dienende bepalingen van deze wet op het ogenblik dat de bestreden regeling tot stand kwam luidde als volgt :

- artikel 1 :

“Deze wet is van toepassing op de voortbrengselen van de landbouw, van de tuinbouw, van de zeevisserij (...) en van de veeteelt (...).”

- artikel 2 :

“Deze wet heeft tot doel :

1. de belangen te vrijwaren van de voortbrengers, de kwekers, de vissers, de verdelers, de bereiders, de veilingen, de gebruikers en de verbruikers, door middel van maatregelen die ertoe strekken bedrog en vervalsing te voorkomen en praktijken te weren die tot gevolg hebben afbreuk te doen aan de normale voorwaarden van mededinging;
2. de plantaardige en dierlijke productie te bevorderen, te verbeteren en te beschermen;
3. afzetgebieden te behouden, te verwerven en uit te breiden op de binnenlandse en buitenlandse markt.”

- artikel 3 :

“§1. De Koning kan ten aanzien van de in deze wet bedoelde produkten :

- 1° alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tot stand gebracht op grond van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (...);
 - 2° de voorwaarden bepalen inzake produktie, zeevisserij, aanvoer, verwerking, bewerking, analyse, samenstelling, aanwezigheid van residuen, bewaring vervoer, behandeling, vervaardiging, bereiding, opslag, indeling, kwaliteit, hoeveelheid, maat, gewicht, vorm, heffing, prijs, afhouding, toeslag, subsidie, oorsprong, herkomst, triëring, verpakking presentatie, conditionering en reclame waaraan die produkten moeten voldoen. Deze voorwaarden kunnen ertoe strekken voor bedoelde produkten algemeen geldende minimumvereisten in te voeren om in de handel te worden gebracht, verworven, aangeboden, ten verkoop tentoongesteld, in bezit gehouden, bereid, vervoerd, verkocht geleverd, onder kosteloze of bezwarende titel afgestaan, ingevoerd, uitgevoerd of doorgevoerd. Deze voorwaarden kunnen eveneens ertoe strekken een op kwaliteitsverschillen of bepaalde karakteristieken gebaseerd onderscheid te maken tussen de in de handel gebrachte produkten;
 - 3° de merken, loodjes, (...) bepalen waaruit het bestaan van de sub 1° bedoelde voorwaarden bewezen of te kennen gegeven wordt;
 - 4° de activiteiten van de personen die de onder 1° genoemde handelingen stellen onderwerpen aan een voorafgaande machtiging of erkenning verleend door de minister van Landbouw of door de instelling of de ambtenaar daartoe gemachtigd door de minister van Landbouw;
 - 5° de voorwaarden bepalen tot het verkrijgen en behouden van een machtiging of erkenning als bedoeld in 3°, met inbegrip van het opleggen van de betaling van een vergoeding en het vaststellen van het bedrag ervan;
 - 6° de controlemaatregelen vaststellen bestemd om de uitvoering te verzekeren van de krachtens bovenstaande bepalingen uitgevaardigde reglementeringen en de regelen die moeten worden nageleefd door de personen waarop deze reglementeringen van toepassing zijn, evenals de vergoedingen die hiervoor kunnen worden gevorderd;
- § 2. (...).”

Overwegende dat de bestreden bepaling, waarbij de slachting wordt ingevoerd van dieren uit een gemerkt beslag die verhandeld worden, niet gezien kan worden als een voorwaarde in de zin van artikel 3, § 1, 2°, en ook niet als een controlemaatregel in de zin van artikel 3, § 1, 6°, terwijl de wet van 28 maart 1975 zelf een reeks maatregelen heeft ingesteld om de handhaving van de wet en van de uitvoeringsbesluiten te verzekeren en dat daarin de slachting van een dier, dat op zich voldoet aan alle gestelde voorwaarden, niet voorzien is; dat ook de verplichte

uitvoering van de richtlijn 96/23 geen rechtsgrond voor de sanctie kan vormen - artikel 3, § 1, 1°, van de wet-, aangezien die richtlijn de hier bedoelde slachting niet verplicht stelt;

Overwegende dat de bestreden bepaling geen rechtsgrond vindt in de wettelijke bepaling waarop het koninklijk besluit van 8 september 1997 steunt; dat terzake het legaliteitsbeginsel miskend is; dat het tweede middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt artikel 4, § 1, tweede lid, en artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 september 1997 betreffende maatregelen inzake de verhandeling van landbouwdieren, ten aanzien van bepaalde stoffen of residu's daarvan met farmacologische werking.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
veertien september 2000 en vier, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. DE BRABANDERE.