KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.034/3
VAN 23 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 juli 2008 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 26 september 2008, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende bepaalde handelsnormen voor eieren", heeft het volgende advies gegeven:

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. Zoals in het opschrift wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ertoe handelsnormen voor eieren vast te stellen.

Aldus wordt beoogd nadere uitvoering te geven aan verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten en aan verordening (EG) nr. 589/2008 van de Commissie van 23 juni 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat betreft de handelsnormen voor eieren.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 2 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten en door artikel 5, tweede lid, 9/, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

VORMVEREISTEN

4. Krachtens artikel 6, § 3*bis*, 5/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen maatregelen.

Te dezen is het voorliggende ontwerp besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid op 17 januari 2008, en heeft daarna het verslag van die werkgroep het voorwerp uitgemaakt van een louter schriftelijke procedure tussen de betrokken ministers waarbij wordt uitgegaan van een stilzwijgende instemming van de betrokken gewestregeringen, zoals blijkt uit de brieven van de federale Minister van Landbouw van 5 februari 2008 die in het aan de Raad van State bezorgde dossier zijn opgenomen.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in zulk een procedure niet is voorzien in het protocol van 6 juli 2005 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen. In zulk een procedure is wel voorzien in de huishoudelijke reglementen van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid en van de permanente werkgroep van die Conferentie. De bestaande rechtsonzekerheid omtrent het verloop van de onderscheiden samenwerkingsprocedures kan slechts worden weggenomen door een optreden van de bijzondere wetgever.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3), dient vóór het huidige tweede lid van de aanhef (dat het derde lid wordt) een nieuw tweede lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 5, tweede lid, 9/, van de voornoemde wet van 4 februari 2000, met vermelding van de wetshistoriek van deze bepaling.

Artikel 4

6. In artikel 4, tweede lid, worden de voorwaarden bepaald waaraan dient te worden voldaan om een afwijking te verkrijgen van de verplichting om eieren te stempelen met de producentencode.

Die afwijking wordt verleend met toepassing van artikel 8, lid 2, van verordening (EG) nr. 589/2008. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in artikel 8, lid 2, van verordening (EG) nr. 589/2008 ook als voorwaarde is bepaald dat de lidstaat waar het pakstation is gevestigd, een voorafgaande schriftelijke goedkeuring dient te hebben verleend.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "De voorafgaande goedkeuring van de lidstaat waar het pakstation gevestigd is, zal gevraagd worden aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming door het FAVV zelf. Op de website van het FAVV staat de procedure die reeds werd meegedeeld per brief aan de operatoren."

Met die werkwijze kan echter niet worden ingestemd. Dat de lidstaat waar het pakstation is gevestigd, ook een voorafgaande schriftelijke goedkeuring moet hebben verleend, moet als voorwaarde worden opgenomen in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp.

Om dan op een correcte wijze toepassing te maken van artikel 8, lid 2 en lid 3, van verordening (EG) nr. 589/2008, en om aan te geven dat toepassing van deze bepalingen wordt gemaakt, dient de inleidende zin van artikel 4, tweede lid, van het ontwerp te worden geredigeerd als volgt:

"Met toepassing van artikel 8, lid 2 en lid 3, van verordening (EG) nr. 589/2008, kan een afwijking worden bekomen indien voldaan is aan de volgende voorwaarden: (volgen dan al de voorwaarden die in artikel 8, lid 2 en lid 3, van verordening (EG) nr. 589/2008 worden vermeld)" [1].

---

(1) Aangezien in het ontwerpbesluit geregeld wordt verwezen naar verordening (EG) nr. 1234/2007 en verordening (EG) nr. 589/2008, verdient het aanbeveling dat in het ontwerpbesluit een definitie van beide verordeningen zou worden opgenomen.

.../...

Ook dient bij het herschrijven van artikel 4, tweede lid, van het ontwerp er over te worden gewaakt dat de voorwaarde waarvan gewag wordt gemaakt in het huidige artikel 4, tweede lid, c), zo wordt geredigeerd dat de aanvrager zich ertoe verbindt de verzending steeds te laten vergezellen van een kopie van het leveringscontract.

Artikel 6

7. Luidens artikel 6 wordt een vrijstelling van de merkplicht verleend voor de eieren die rechtstreeks van de productie-inrichting worden geleverd aan de niet-levensmiddelenindustrie.

Om toelichting gevraagd betreffende deze bepaling, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "Eieren die rechtstreeks worden geleverd van de productie-inrichting aan de niet-levensmiddelenindustrie, worden vrijgesteld van de in bijlage XIV, A, III, 1, van de hierboven vernoemde Verordening (EG) Nr. 1234/2007 van 22 oktober 2007 vastgestelde merkplicht.
>
> Verordening 1234/2007, bijlage XIV, A, II, 3:
>
> «3. Eieren van klasse B worden uitsluitend geleverd aan de levensmiddelen- en de niet-levensmiddelenindustrie».
>
> Verordening 1234/2007, bijlage XIV, A, III, 1:
>
> «Eieren van klasse B worden gemerkt met de producentencode en/of met een andere vermelding.
>
> De lidstaten kunnen eieren van klasse B die uitsluitend op hun grondgebied in de handel worden gebracht evenwel vrijstellen van deze eis.»."

Gelet op die toelichting, en gewezen op de vaststelling dat in de ontworpen bepaling de regeling niet wordt beperkt tot eieren van klasse B, zoals wordt vereist in de verordeningsbepalingen waarnaar wordt verwezen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "B-eieren zijn eieren die aan de levensmiddelen- en de niet-levensmiddelenindustrie geleverd worden. Voor B-eieren die naar de niet-levensmiddelenindustrie gaan, laten we as such toe dat ze ongestempeld (zonder producentencode, zonder B of andere aanduiding) verhandeld worden. Ze

.../...

worden immers op een specifieke manier geïdentificeerd (cfr. art. 18, Ver. 589/2008), met die beperking dat de levering rechtstreeks vanaf de producent naar de niet-levensmiddelenindustrie dient te gebeuren. Indien er dus een tussenstap is ==> stempeling verplicht. (voorkomen van fraude) Voor de B-eieren die naar de levensmiddelenindustrie gaan, willen we de stroom van de ongestempelde eieren onder controle hebben, vandaar dat we een beperking opgelegd hebben, nl. ongestempeld verhandelen kan enkel indien rechtstreekse levering van producent naar levensmiddelenindustrie. Indien er dus een tussenstap is ==> stempeling verplicht. (voorkomen van fraude) Bijkomend legt artikel 11 van de Ver. 589/2008 op dat bij levering van ongestempelde eieren rechtstreekse van de producent aan de levensmiddelenindustrie in een andere LS, de bevoegde autoriteit van de LS waaruit de eieren vertrekken (FAVV voor BE), de bevoegde autoriteit van de LS van bestemming hierover inlichten. Vandaar dat we niet louter opgenomen hebben dat klasse B-eieren ongestempeld kunnen verhandeld worden."

De Raad van State kan echter niet anders dan vaststellen dat de in bijlage XIV, A, III, 1, van verordening (EG) nr. 1234/2007 bepaalde vrijstelling van de merkplicht enkel geldt voor eieren van klasse B. Bijgevolg kan de ontworpen bepaling enkel behouden blijven indien de toepassing ervan beperkt is tot eieren van klasse B.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.034/3
DU 23 SEPTEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 29 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 26 septembre 2008, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux normes de commercialisation des oeufs", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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. Comme l'intitulé l'indique, le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend fixer des normes de commercialisation des oeufs.

Le projet vise ainsi à mettre en oeuvre le règlement (CE) n/ 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur et le règlement (CE) n/ 589/2008 de la Commission du 23 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n/ 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation applicables aux œufs.

3. L'arrêté en projet puise son fondement juridique dans l'article 2 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 et l'article 5, alinéa 2, 9/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

FORMALITÉS

4. L'article 6, § 3*bis*, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles impose aux gouvernements régionaux concernés et à l'autorité fédérale de se concerter au sujet des "mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation s'applique aux mesures en projet.

.../...

En l'espèce, le présent projet a été examiné par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole le 17 janvier 2008 et le rapport de ce groupe de travail a ensuite fait l'objet d'une simple procédure écrite entre les ministres concernés, partant de l'hypothèse de l'accord tacite des gouvernements régionaux concernés, ainsi qu'il ressort des courriers du Ministre fédéral de l'Agriculture du 5 février 2008 qui figurent dans le dossier communiqué au Conseil d'État.

On notera toutefois que le protocole du 6 juillet 2005 réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Communautés et des Régions ne prévoit pas une telle procédure. Elle est en revanche prévue par les règlements d'ordre intérieur de la Conférence interministérielle de la politique agricole et du groupe de travail permanent de celle-ci. Seule une intervention du législateur spécial peut dissiper l'incertitude juridique relative au déroulement des différentes procédures de coopération.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Pour se conformer à l'observation formulée au sujet du fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 3), il convient d'insérer avant l'actuel deuxième alinéa du préambule (qui devient le troisième alinéa) un deuxième alinéa nouveau qui se réfère à l'article 5, alinéa 2, 9/, de la loi précitée du 4 février 2000, avec indication de l'historique de cette disposition.

Article 4

6. L'article 4, alinéa 2, détermine les conditions à respecter pour obtenir une dérogation à l'obligation de marquer les oeufs du code du producteur.

Cette dérogation est accordée en application de l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) n/ 589/2008. Il y a toutefois lieu d'observer que l'article 8, paragraphe 2,

du règlement (CE) n/ 589/2008 a aussi fixé comme condition que l'État membre où est situé le centre d'emballage doit avoir donné un accord écrit préalable.

Le délégué, dont l'attention a été attirée sur ce point a répondu ce qui suit:

> "De voorafgaande goedkeuring van de lidstaat waar het pakstation gevestigd is, zal gevraagd worden aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming door het FAVV zelf. Op de website van het FAVV staat de procedure die reeds werd meegedeeld per brief aan de operatoren."

Ce mode opératoire ne peut cependant être cautionné. Il faut indiquer à l'article 4, alinéa 2, du projet que l'État membre où le centre d'emballage est situé doit aussi avoir donné un accord écrit préalable.

Pour appliquer correctement l'article 8, paragraphes 2 et 3 du règlement (CE) n/ 589/2008, et pour indiquer qu'il est fait application de ces dispositions, la phrase introductive de l'article 4, alinéa 2, du projet, devra être rédigée comme suit:

"En application de l'article 8, paragraphe 2 et paragraphe 3, du règlement (CE) n/ 589/2008, une dérogation peut être octroyée si les conditions suivantes ont été respectées: (suivent alors toutes les conditions mentionnées à l'article 8, paragraphe 2 et paragraphe 3, du règlement (CE) n/ 589/2008)" [1].

En remaniant l'article 4, alinéa 2, du projet il faut par ailleurs veiller à ce que la condition mentionnée à l'actuel article 4, alinéa 2, c), soit rédigée de telle manière que le demandeur ait l'obligation de toujours assortir l'envoi d'une copie du contrat de livraison.

---

(1) Puisque le projet d'arrêté fait régulièrement référence au règlement (CE) n/ 1234/2007 et au règlement (CE) n/ 589/2008, il est recommandé d'inscrire dans le projet d'arrêté une définition des deux règlements.

Article 6

7. L'article 6 accorde une dérogation à l'obligation de marquage aux oeufs qui sont directement livrés du site de production à l'industrie non alimentaire.

Interrogé à propos de cette disposition, le délégué a répondu ce qui suit:

"Eieren die rechtstreeks worden geleverd van de productie-inrichting aan de niet-levensmiddelenindustrie, worden vrijgesteld van de in bijlage XIV, A, III, 1, van de hierboven vernoemde Verordening (EG) Nr. 1234/2007 van 22 oktober 2007 vastgestelde merkplicht.

Verordening 1234/2007, bijlage XIV, A, II, 3:

«3. Eieren van klasse B worden uitsluitend geleverd aan de levensmiddelen- en de niet-levensmiddelenindustrie».

Verordening 1234/2007, bijlage XIV, A, III, 1:

«Eieren van klasse B worden gemerkt met de producentencode en/of met een andere vermelding.

De lidstaten kunnen eieren van klasse B die uitsluitend op hun grondgebied in de handel worden gebracht evenwel vrijstellen van deze eis.»."

Vu cette précision, le délégué, à qui il avait été fait observer que la disposition en projet ne limite pas la réglementation aux oeufs de catégorie B, comme le requièrent les dispositions du règlement auxquelles il est fait référence, a répondu ce qui suit:

"B-eieren zijn eieren die aan de levensmiddelen- en de niet-levensmiddelenindustrie geleverd worden. Voor B-eieren die naar de niet-levensmiddelenindustrie gaan, laten we as such toe dat ze ongestempeld (zonder producentencode, zonder B of andere aanduiding) verhandeld worden. Ze worden immers op een specifieke manier geïdentificeerd (cfr. art. 18, Ver. 589/2008), met die beperking dat de levering rechtstreeks vanaf de producent naar de niet-levensmiddelenindustrie dient te gebeuren. Indien er dus een tussenstap is ==> stempeling verplicht. (voorkomen van fraude) Voor de B-eieren die naar de levensmiddelenindustrie gaan, willen we de stroom van de ongestempelde eieren onder controle hebben, vandaar dat we een beperking opgelegd hebben, nl. ongestempeld verhandelen kan enkel indien rechtstreekse levering van producent naar levensmiddelenindustrie. Indien er dus een tussenstap is ==> stempeling verplicht. (voorkomen van fraude) Bijkomend legt artikel 11 van de Ver. 589/2008 op dat bij levering van ongestempelde eieren rechtstreekse van de producent aan de levensmiddelenindustrie in een andere LS, de bevoegde autoriteit van de LS waaruit de eieren vertrekken (FAVV voor BE), de bevoegde autoriteit van de LS van bestemming hierover inlichten. Vandaar dat we niet louter opgenomen hebben dat klasse B-eieren ongestempeld kunnen verhandeld worden."

Le Conseil d'État ne peut toutefois que constater que la dispense de marquage, prévue à l'annexe XIV, A, III, 1, du règlement (CE) n/ 1234/2007, ne vaut que pour les oeufs de catégorie B. Il s'ensuit que la disposition en projet ne peut être maintenue que si son application est circonscrite aux oeufs de catégorie B.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. B. SEUTIN.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS