



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.426/3
van 4 december 2013

avis 54.426/3
du 4 décembre 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
rechtstreekse levering, door
een primaire producent, van
kleine hoeveelheden van
sommige levensmiddelen van
dierlijke oorsprong aan de
eindverbruiker of aan de
plaatselijke detailhandel'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'approvisionnement direct
par un producteur primaire du
consommateur final ou du
commerce de détail local en
petites quantités de certaines
denrées alimentaires d'origine
animale'

Op 5 november 2013 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 ‘betreffende de rechtstreekse levering, door een primaire producent, van kleine hoeveelheden van sommige levensmiddelen van dierlijke oorsprong aan de eindverbruiker of aan de plaatselijke detailhandel’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 november 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, 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 4 december 2013.

*

Le 5 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'approvisionnement direct par un producteur primaire du consommateur final ou du commerce de détail local en petites quantités de certaines denrées alimentaires d'origine animale’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 26 novembre 2013. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, 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 4 décembre 2013.

*

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. De verordeningen (EG) nr. 852/2004¹ en (EG) nr. 853/2004² bepalen dat de rechtstreekse levering in kleine hoeveelheden aan de eindgebruiker of aan de plaatselijke detailhandel van bepaalde producten van het toepassingsgebied van die verordeningen wordt uitgesloten en dat de lidstaten daarvoor zelf regels moeten vaststellen, die wel de verwezenlijking van de doelstelling van de verordeningen moeten waarborgen. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe ter uitvoering van de betrokken verordeningsbepalingen een dergelijke regeling vast te stellen, die zowel hygiënische voorschriften inhoudt als criteria om te bepalen wanneer het gaat om kleine hoeveelheden.

Het betreft:

- de rechtstreekse levering, door de producent, van kleine hoeveelheden primaire producten aan de eindverbruiker of de plaatselijke detailhandel die rechtstreeks aan de eindverbruiker levert (artikel 1, lid 2, c), en lid 3, van verordening (EG) nr. 852/2004);

- de rechtstreekse levering, door de producent, van kleine hoeveelheden primaire producten aan de eindverbruiker of de plaatselijke detailhandel die rechtstreeks aan de eindverbruiker levert (artikel 1, lid 3, c), en lid 4, van verordening (EG) nr. 853/2004);

- de rechtstreekse levering, door de producent, van kleine hoeveelheden vlees van op het bedrijf geslacht(e) pluimvee en lagomorfen³ aan de eindverbruiker of aan de plaatselijke detailhandel die dergelijk vlees rechtstreeks als vers vlees aan de eindverbruiker levert (artikel 1, lid 3, d), en lid 4, van verordening (EG) nr. 853/2004);

- jagers die kleine hoeveelheden vrij wild of vlees van vrij wild rechtstreeks leveren aan de eindverbruiker of aan de plaatselijke detailhandel die rechtstreeks aan de eindverbruiker levert (artikel 1, lid 3, e), en lid 4, van verordening (EG) nr. 853/2004).

3.1. De artikelen 3 tot 15 en 17 tot 21 van het ontworpen besluit vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 3, § 1, 2°, van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’. Naar luid van die wetsbepaling kan de Koning de voorwaarden bepalen inzake productie, zeevisserij, aanvoer, verwerking, bewerking, analyse,

¹ Verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘inzake levensmiddelenhygiëne’.

² Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong’.

³ Dit zijn konijnen, hazen en knaagdieren (zie bijlage I, punt 1.4, van verordening (EG) nr. 853/2004).

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 de in die wet bedoelde producten moeten voldoen.

3.2. Voor de artikelen 11 tot 15 (aanvullend), 16 (volledig) en 17 tot 21 (aanvullend) van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond in beginsel geboden door artikel 3, § 1, 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’. Bij die wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om, in het belang van de hygiëne en van de openbare gezondheid of om bedriegerij en vervalsing op dat gebied te verhinderen, regelen te stellen betreffende de invoer, de uitvoer, de verwerking, het vervoer, het voorhanden houden tot handelsdoeleinden, de bewaring, het te koop stellen of aanbieden, de verkoop, de afstand onder al dan niet bezwarende titel, de distributie en het afzetten van de dieren, gedeelten van dieren en voedingsmiddelen bedoeld in die wet, alsook betreffende het slachten van gevogelte, van konijnen en, in voorkomend geval, van vis en wild.

De artikelen 14, § 2, en 16, 5°, van het ontworpen besluit vinden specifiek rechtsgrond in artikel 4, § 1, derde lid, van de wet van 15 april 1965. Naar luid van die wetsbepaling kan de Koning de gevallen bepalen waarin de keuring of het gezondheidsonderzoek van de dieren en gedeelten van dieren bedoeld in die wet, niet hoeven te worden verricht.

3.3. Met artikel 22 van het ontworpen besluit wordt de opheffing beoogd van bepalingen van het koninklijk besluit van 22 december 2005 ‘betreffende de hygiëne van levensmiddelen van dierlijke oorsprong’ die inhoudelijk overeenstemmen met de bepalingen die bij het ontworpen besluit worden ingevoerd en die geen ruimere draagwijdte hebben dan die ontworpen bepalingen. De rechtsgrond wordt dan ook geboden door de *sub* 3.1 en 3.2 vermelde wetsbepalingen.

3.4. De rechtsgrond voor het bij artikel 23 van het ontwerp te wijzigen 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’ wordt geboden door artikel 3*bis*, eerste lid, van het bekrachtigde⁴ 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’. Die bepaling houdt in dat, onverminderd de bepalingen vervat in de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, de uitoefening van elke activiteit in het raam van de voedselketen aan een voorafgaande toelating, erkenning, registratie, kennisgeving of verklaring kan worden onderworpen afhankelijk van de voorwaarden en de “modaliteiten” (lees: nadere regels) door de Koning bepaald.

⁴ 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’.

3.5. Artikel 24 van het ontwerp, dat strekt tot het aanbrengen van wijzigingen in het koninklijk besluit van 10 november 2009 ‘betreffende bepaalde handelsnormen voor eieren’, vindt rechtsgrond in 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 produkten’. Bij die wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om, in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, regels te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De vermelding van de rechtsgrond in het vierde lid van de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen *sub* 3.1 werd uiteengezet.

5. Na het vierde lid van de aanhef moet een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 2 van de wet van 24 januari 1977, gelet op hetgeen *sub* 3.5 werd uiteengezet.

6. De vermelding van de rechtsgrond in het huidige vijfde lid van de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen *sub* 3.4 werd uiteengezet.

7. Het huidige elfde lid van de aanhef kan beter worden weggelaten, aangezien de vrijstelling van de effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling niet moet worden vermeld in de aanhef.

Artikel 1

8. De draagwijdte van de woorden “levensmiddelen van dierlijke oorsprong die buiten de primaire productie vallen maar door de primaire producent uit zijn dieren zijn verkregen” in artikel 1, 4°, van het ontwerp is niet duidelijk. De gemachtigde verklaarde dat de twee volgende gevallen worden bedoeld:

“1° les produits de la pêche issus de l’aquaculture, abattus et soumis à une ou plusieurs opérations décrites à l’article 17, paragraphe premier du projet d’arrêté, dans l’exploitation, du consommateur final ou du commerce de détail qui approvisionne directement le consommateur final;

2° les viandes de volaille et de lagomorphes, abattus dans l’exploitation du consommateur final ou du commerce de détail qui approvisionne directement le consommateur final.

Ces produits ne sont plus considérés par la réglementation européenne comme faisant partie de la production primaire mais il ne s’agit pas non plus de transformation et les opérations décrites peuvent se dérouler dans des établissements qui bénéficient de conditions assouplies d’infrastructure, d’équipement et d’hygiène qui sont énoncées dans

le projet d'arrête. On considère en fait que ces opérations n'altèrent pas fondamentalement la nature des produits.”

De vraag rijst, in het licht van deze verklaring, of het niet beter is te verwijzen naar de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de bedoelde levensmiddelen.

Artikel 23

9. In de inleidende zin van artikel 23 van het ontwerp moet het opschrift van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 worden vermeld.

*

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Les règlements (CE) n° 852/2004¹ et (CE) n° 853/2004² disposent que l'approvisionnement direct du consommateur final ou du commerce de détail local en petites quantités de certains produits est exclu du champ d'application de ces règlements et qu'à cet effet, les États membres doivent eux-mêmes établir des règles, qui doivent concourir à la réalisation de l'objectif de ces règlements. Le projet soumis pour avis a pour objet d'établir, en exécution des dispositions réglementaires concernées, une telle réglementation contenant tant des prescriptions en matière d'hygiène que des critères visant à déterminer quand il s'agit de petites quantités.

Cela concerne :

- l'approvisionnement direct par le producteur, du consommateur final ou du commerce de détail local fournissant directement le consommateur final, en petites quantités de produits primaires (article 1^{er}, paragraphe 2, c), et paragraphe 3, du règlement (CE) n° 852/2004) ;

- l'approvisionnement direct par le producteur, du consommateur final ou du commerce de détail local fournissant directement le consommateur final, en petites quantités de produits primaires (article 1^{er}, paragraphe 3, c), et paragraphe 4, du règlement (CE) n° 853/2004) ;

- l'approvisionnement direct par le producteur, en petites quantités de viande de volaille et de lagomorphes³ abattus dans l'exploitation, du consommateur final ou du commerce de détail local fournissant directement cette viande au consommateur final sous la forme de viande fraîche (article 1^{er}, paragraphe 3, d), et paragraphe 4, du règlement (CE) n° 853/2004) ;

- les chasseurs qui approvisionnent directement le commerce de détail local fournissant directement le consommateur final, en petites quantités de gibier sauvage ou de viande de gibier sauvage (article 1^{er}, paragraphe 3, e), et paragraphe 4, du règlement (CE) n° 853/2004).

¹ Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relatif à l'hygiène des denrées alimentaires'.

² Règlement (EG) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale'.

³ Il s'agit des lapins, des lièvres et des rongeurs (voir annexe I, point 1.4, du règlement (CE) n° 853/2004).

3.1. Les articles 3 à 15 et 17 à 21 de l'arrêté en projet trouvent en principe un fondement juridique à l'article 3, § 1^{er}, 2°, de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime'. Aux termes de cette disposition légale, le Roi peut déterminer les conditions de production, de pêche maritime, de débarquement, de transformation, de traitement, d'analyse, de composition, de présence de résidus, de conservation, de transport, de manipulation, de fabrication, de préparation, de stockage, de classification, de qualité, de quantité, de taille, de poids, de forme, de prélèvement, de prix, de retenue, de bonification, de subside, d'origine, de provenance, de triage, d'emballage, de présentation, de conditionnement et de publicité auxquelles ces produits doivent satisfaire.

3.2. Les articles 11 à 15 (à titre complémentaire), 16 (intégralement) et 17 à 21 (à titre complémentaire) de l'arrêté en projet trouvent en principe leur fondement juridique à l'article 3, § 1^{er}, 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'. Cette disposition légale habilite le Roi, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies et les falsifications dans ce domaine, à réglementer l'importation, l'exportation, la transformation, le transport, la détention à des fins commerciales, la conservation, l'exposition ou l'offre en vente, la vente, la cession à titre onéreux ou gratuit, la distribution, et le débit des animaux, parties d'animaux et denrées alimentaires visées dans cette loi, ainsi que l'abattage des volailles, des lapins et, le cas échéant, du poisson et du gibier.

Les articles 14, § 2, et 16, 5°, de l'arrêté en projet trouvent spécifiquement un fondement juridique à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 avril 1965. Selon cette disposition légale, le Roi peut déterminer les cas dans lesquels l'expertise ou l'examen sanitaire des animaux et parties d'animaux visés dans cette loi ne doivent pas être effectués.

3.3. L'article 22 de l'arrêté en projet vise l'abrogation de dispositions de l'arrêté royal du 22 décembre 2005 'relatif à l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale' qui correspondent sur le fond aux dispositions insérées par l'arrêté royal en projet et qui n'ont pas une portée plus large que ces dispositions en projet. Les dispositions légales visées aux points 3.1 et 3.2 lui procurent dès lors un fondement juridique.

3.4. L'article 3bis, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal confirmé ⁴ du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales' procure le fondement juridique à 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', que l'article 23 du projet vise à modifier. Cette disposition prévoit que, 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'exercice de toute activité dans le cadre de la chaîne alimentaire peut être subordonné à une autorisation, un

⁴ 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'.

agrément, un enregistrement, une notification ou une déclaration préalables suivant les conditions et modalités déterminées par le Roi.

3.5. L'article 24 du projet, qui vise à apporter des modifications à l'arrêté royal du 10 novembre 2009 'relatif aux normes de commercialisation des œufs', trouve un fondement juridique à 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'. Cette disposition légale autorise le Roi, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine, à réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Au quatrième alinéa du préambule, on adaptera la mention du fondement juridique à l'observation formulée au point 3.1.

5. Après le quatrième alinéa du préambule, on insérera un nouvel alinéa visant l'article 2 de la loi du 24 janvier 1977, compte tenu de l'observation formulée au point 3.5.

6. Au cinquième alinéa du préambule, on adaptera la mention du fondement juridique à l'observation formulée au point 3.4.

7. Mieux vaudrait supprimer l'actuel onzième alinéa du préambule, dès lors que ce dernier ne doit pas faire mention de la dispense de l'évaluation d'incidence sur le développement durable dans le préambule.

Article 1^{er}

8. On n'aperçoit pas la portée des mots « denrées alimentaires d'origine animale qui ne ressortent pas de la production primaire mais qui sont obtenues par le producteur primaire à partir de ses animaux » mentionnés à l'article 1^{er}, 4°, du projet. Le délégué a déclaré que sont visés les deux cas suivants :

« 1° les produits de la pêche issus de l'aquaculture, abattus et soumis à une ou plusieurs opérations décrites à l'article 17, paragraphe premier du projet d'arrêté, dans l'exploitation, du consommateur final ou du commerce de détail qui approvisionne directement le consommateur final ;

2° les viandes de volaille et de lagomorphes, abattus dans l'exploitation du consommateur final ou du commerce de détail qui approvisionne directement le consommateur final.

Ces produits ne sont plus considérés par la réglementation européenne comme faisant partie de la production primaire mais il ne s'agit pas non plus de transformation et les opérations décrites peuvent se dérouler dans des établissements qui bénéficient de conditions assouplies d'infrastructure, d'équipement et d'hygiène qui sont énoncées dans

le projet d'arrête. On considère en fait que ces opérations n'altèrent pas fondamentalement la nature des produits ».

La question se pose de savoir, à la lumière de cette déclaration, s'il ne serait pas préférable de faire référence aux dispositions du projet qui concernent les denrées alimentaires visées.

Article 23

9. Dans la phrase liminaire de l'article 23 du projet, on mentionnera l'intitulé de l'arrêté royal du 16 janvier 2006.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS