



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.805/3
van 7 juli 2023

avis 73.805/3
du 7 juillet 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 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 koninklijk besluit van 13 juli 2014 betreffende levensmiddelenhygiëne en het ministerieel besluit van 22 maart 2013 betreffende de versoepeling van de toepassingsmodaliteiten van de autocontrole en de traceerbaarheid in sommige inrichtingen in de voedselketen’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 7 janvier 2014 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, l’arrêté royal du 13 juillet 2014 relatif à l’hygiène des denrées alimentaires et l’arrêté ministériel du 22 mars 2013 relatif aux assouplissements des modalités d’application de l’autocontrôle et de la traçabilité dans certains établissements dans la chaîne alimentaire’

Op 7 juni 2023 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 7 januari 2014 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 koninklijk besluit van 13 juli 2014 betreffende levensmiddelenhygiëne en het ministerieel besluit van 22 maart 2013 betreffende de versoepeling van de toepassingsmodaliteiten van de autocontrole en de traceerbaarheid in sommige inrichtingen in de voedselketen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, 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 7 juli 2023.

*

Le 7 juin 2023, 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 7 janvier 2014 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, l'arrêté royal du 13 juillet 2014 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires et l'arrêté ministériel du 22 mars 2013 relatif aux assouplissements des modalités d'application de l'autocontrôle et de la traçabilité dans certains établissements dans la chaîne alimentaire’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 27 juin 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, 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 7 juillet 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

2.1. Verschillende bepalingen van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 ‘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’ beperken de rechtstreekse levering aan eindverbruikers of aan een plaatselijke detailhandel tot een straal van 80 km rond de productieplaats of het productiebedrijf. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe deze straal van 80 km uit te breiden tot 200 km voor productie-inrichtingen of producenten in een geografische zone met specifieke of natuurlijke beperkingen (artikelen 1 tot 5 van het ontwerp).

2.2. Bij artikel 25 van het koninklijk besluit van 13 juli 2014 ‘betreffende levensmiddelenhygiëne’ wordt de levering van levensmiddelen van dierlijke oorsprong door een detailhandelszaak aan andere detailhandelszaken beschouwd als een marginale, lokale en beperkte activiteit onder bepaalde voorwaarden, waaronder de vestiging van de bevoorradedetailhandelszaken binnen een straal van 80 km. Artikel 6 van het ontwerp strekt ertoe deze straal van 80 km uit te breiden tot 200 km voor een detailhandel die zijn activiteit uitoefent in een geografische zone met specifieke of natuurlijke beperkingen.

2.3. De artikelen 4 en 8 van het ministerieel besluit van 22 maart 2013 ‘betreffende de versoepeling van de toepassingsmodaliteiten van de autocontrole en de traceerbaarheid in sommige inrichtingen in de voedselketen’ hanteren voor de inrichtingen die levensmiddelen bewerken, verwerken, respectievelijk in de handel brengen eveneens een straal van 80 km voor de levering van maximaal 30 % van hun omzet aan andere inrichtingen, wat betreft de toepassing van versoepelde eisen inzake de autocontrole en de traceerbaarheid. De artikelen 7 en 8 van het ontwerp strekken ertoe die straal uit te breiden tot 200 km voor inrichtingen in een geografische zone met specifieke of natuurlijke beperkingen.

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 1 tot 5 van het ontwerp vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 3, § 1, 2°, van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’.

Artikel 5 van het ontwerp vindt aanvullend rechtsgrond in 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’.

3.2. Artikel 6 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 13 en 14 van de wet van 5 september 1952 ‘betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel’.

3.3. Artikel 7 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 4, § 3, eerste lid, van het bij wet bekrachtigde 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’.

Artikel 8 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 4, § 3, 4°, van de wet van 4 februari 2000, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, van dezelfde wet, en artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning).

3.4. In de aanhef wordt ook verwezen naar de artikelen 2 en 3 van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de levensmiddelen en andere produkten’ en naar de artikelen 3, § 2, en 7, § 1, 1^o/1, van het koninklijk besluit van 14 november 2003 ‘betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen’.¹ Deze bepalingen bieden evenwel geen pertinente of bijkomende rechtsgrond voor het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKING

4. De gemachtigde beaamde dat in het huidige achtste lid van de aanhef, alsook in de artikelen 1 tot 8 van het ontwerp, telkens moet worden verwezen naar artikel 71 van verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 ‘tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013’, veeleer dan naar (artikel 32 van) (de inmiddels ingetrokken) verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad’.

¹ Die bepalingen vormen weliswaar ten dele de rechtstreekse rechtsgrond voor het ministerieel besluit van 22 maart 2013, maar aangezien de wijzigingen van dat ministerieel besluit gebeuren bij een ontwerp van koninklijk besluit (zie daarover opmerking 7), moet de rechtsgrond voor die wijzigingen worden gezocht in wetskrachtige bepalingen en niet in een koninklijk besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De vermelding van de rechtsgrond in de aanhef moet worden aangepast overeenkomstig hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.1 tot 3.4.

6. Uit de door de gemachtigde bezorgde stukken blijkt dat, wat betreft het overleg tussen de federale overheid en de gewestregeringen, het verslag van de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid van 20 oktober 2022 definitief werd goedgekeurd op 21 november 2022. Het is dan ook die laatste datum die moet worden vermeld in het huidige vijftiende lid van de aanhef.

Artikelen 7 en 8

7. De stellers van het ontwerp moeten zich er rekenschap van geven dat het wijzigen van het ministerieel besluit van 22 maart 2013 bij de artikelen 7 en 8 van dit ontwerp van koninklijk besluit tot gevolg heeft dat de toegevoegde bepalingen later niet bij een ministerieel besluit kunnen worden gewijzigd, maar dat daarvoor opnieuw een wijzigend koninklijk besluit vereist is.

Dat probleem kan worden verholpen door de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen te machtigen om die bepalingen te wijzigen, aan te vullen of op te heffen.²

Een andere, meer transparante mogelijkheid is om de artikelen 7 en 8 om te vormen tot een afzonderlijk ontwerp van ministerieel besluit, waarvoor de rechtstreekse rechtsgrond moet worden gezocht in de artikelen 3, § 2, tweede lid, en 7, § 1, 1^o/1, van het koninklijk besluit van 14 november 2003 (die nu al in het huidige vijfde lid van de aanhef worden vermeld) en de onrechtstreekse rechtsgrond in de bepalingen vermeld in opmerking 3.3.

*

² Aangezien de toe te voegen bepalingen beschouwd kunnen worden als uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard, is een dergelijke machtiging immers toelaatbaar.

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

2.1. Plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 7 janvier 2014 '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' limitent l'approvisionnement direct aux consommateurs finaux ou à un commerce de détail local à un rayon de 80 km autour du site de production ou de l'exploitation de production. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'étendre ce rayon de 80 km à 200 km pour des établissements de production ou des producteurs situés dans une zone géographique soumise à des contraintes naturelles ou spécifiques (articles 1^{er} à 5 du projet).

2.2. L'article 25 de l'arrêté royal du 13 juillet 2014 'relatif à l'hygiène des denrées alimentaires' considère la livraison de denrées alimentaires d'origine animale d'un établissement de vente au détail à d'autres établissements de vente au détail comme une activité marginale, locale et restreinte sous certaines conditions, dont l'implantation des établissements de vente au détail approvisionnés dans un rayon de 80 km. L'article 6 du projet vise à étendre ce rayon de 80 km à 200 km pour un commerce de détail qui exerce son activité dans une zone géographique soumise à des contraintes naturelles ou spécifiques.

2.3. Les articles 4 et 8 de l'arrêté ministériel du 22 mars 2013 'relatif aux assouplissements des modalités d'application de l'autocontrôle et de la traçabilité dans certains établissements dans la chaîne alimentaire' appliquent également pour les établissements qui préparent, transforment, respectivement mettent sur le marché des denrées alimentaires, un rayon de 80 km pour la livraison de maximum 30% de leur chiffre d'affaires à d'autres établissements, en ce qui concerne l'application d'exigences assouplies en matière d'autocontrôle et de traçabilité. Les articles 7 et 8 du projet visent à étendre ce rayon à 200 km pour les établissements situés dans une zone géographique soumise à des contraintes naturelles ou spécifiques.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Les articles 1^{er} à 5 du projet trouvent en principe un fondement juridique dans 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'.

L'article 5 du projet trouve un fondement juridique complémentaire dans 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'.

3.2. L'article 6 du 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'.

3.3. L'article 7 du projet trouve un fondement juridique dans l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, 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', confirmé par la loi, combiné avec 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'.

L'article 8 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 4, § 3, 4^o, de la loi du 4 février 2000, combiné avec l'article 5, alinéa 2, de la même loi, et avec l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi).

3.4. Le préambule fait également référence aux articles 2 et 3 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', ainsi qu'aux articles 3, § 2, et 7, § 1^{er}, 1^o/1, de l'arrêté royal du 14 novembre 2003 'relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire'¹. Ces dispositions ne procurent toutefois pas de fondement juridique pertinent ou complémentaire au projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le délégué a convenu que le huitième alinéa actuel du préambule, ainsi que les articles 1^{er} à 8 du projet, doivent chaque fois viser l'article 71 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 'établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013', plutôt que le (l'article 32 du) règlement (UE) n° 1305/2013 (entretemps abrogé) du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil'.

¹ Ces dispositions procurent certes en partie le fondement juridique direct de l'arrêté ministériel du 22 mars 2013, mais dès lors que les modifications de cet arrêté ministériel sont apportées par un projet d'arrêté royal (voir à ce sujet l'observation 7), le fondement juridique de ces modifications doit être recherché dans des dispositions ayant force de loi et non dans un arrêté royal.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. On adaptera la mention du fondement juridique dans le préambule en tenant compte des observations formulées aux points 3.1 à 3.4.

6. Il ressort des pièces transmises par le délégué qu'en ce qui concerne la concertation entre l'autorité fédérale et les gouvernements des régions, le rapport du Groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole du 20 octobre 2022 a été définitivement approuvé le 21 novembre 2022. C'est dès lors cette dernière date que le quinzième alinéa actuel du préambule doit mentionner.

Articles 7 et 8

7. Les auteurs du projet doivent avoir conscience que la modification de l'arrêté ministériel du 22 mars 2013 par les articles 7 et 8 de ce projet d'arrêté royal a pour conséquence que les dispositions ajoutées ne pourront pas être modifiées ultérieurement par un arrêté ministériel, mais qu'un arrêté royal modificatif sera de nouveau requis à cet effet.

Il peut être remédié à ce problème en habilitant le ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions à modifier, compléter ou abroger ces dispositions ².

Une autre possibilité, plus transparente, consiste à refondre les articles 7 et 8 en un projet d'arrêté ministériel distinct, dont le fondement juridique direct doit être recherché dans les articles 3, § 2, alinéa 2, et 7, § 1^{er}, 1^o/1, de l'arrêté royal du 14 novembre 2003 (qui sont déjà mentionnés au cinquième alinéa actuel du préambule) et le fondement juridique indirect dans les dispositions mentionnées dans l'observation 3.3.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

² Une telle habilitation est en effet admissible dès lors que les dispositions à ajouter peuvent être considérées comme des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.