

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 5 april 1994 door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 juli 1978 tot vaststelling van de lijst van de in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels", heeft op 3 mei 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, le 5 avril 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 27 juillet 1978 fixant la liste des additifs autorisés dans les denrées alimentaires", a donné le 3 mai 1994 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 27 juli 1978 tot vaststelling van de lijst van de in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels in overeenstemming te brengen met een aantal handelingen uitgaande van supra-nationale overheden, te weten de beschikkingen M(92)10 van 2 december 1992 en M(93)7 van 8 juni 1993 van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie en de richtlijn 89/107/EEG van 21 december 1988 van de Raad van de Europese Gemeenschappen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Aanhef.

1. In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar de artikelen 4, § 2, en 9 van de wet van 24 januari 1977 te worden weggelaten, aangezien die bepalingen geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp. Artikel 4, § 1, van de wet biedt wèl een rechtsgrond, zodat de vermelding van die bepaling volstaat.

De woorden "gewijzigd door de wet van 22 maart 1989" dienen te worden geschrapt, omdat de bedoelde wijziging geen betrekking heeft op de in de aanhefverwijzing vermelde bepalingen, inzonderheid niet op artikel 4, § 1.

.../...

2. In de tweede aanhefverwijzing moet de opsomming van de wijzigende besluiten worden aangevuld met het koninklijk besluit van 25 november 1991.

3. In de vierde aanhefverwijzing schrijve men, in de Nederlandse tekst, "8 juni 1993".

4. In de vijfde aanhefverwijzing schrijve men, in de Nederlandse tekst, "(89/107/EEG)".

Artikel 1.

1. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp worden genomen ter uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake levensmiddelenadditieven die in voor menselijke voeding bestemde waren mogen worden gebruikt (89/107/EEG). Volgens deze richtlijn worden gemodificeerde zetmelen als levensmiddelenadditieven beschouwd (zie artikel 1, lid 1, en bijlage I). Tot hiertoe worden gemodificeerde zetmelen in de Belgische reglementering niet als toevoegsels, doch als voedingsmiddelen beschouwd, zodat ze algemeen toegelaten zijn. Door de gemodificeerde zetmelen als toevoegsels te beschouwen, strekt het ontwerp ertoe ze voortaan aan de desbetreffende reglementering te onderwerpen.

.../...

In artikel 1 van het ontwerp is evenwel slechts sprake van "chemisch gemodificeerde voedingszetmelen" (1), wat de vraag doet rijzen of de omzetting van de richtlijn daarmee wel volledig gerealiseerd is. Desgevraagd is door de gemachtigde ambtenaar verklaard dat uit de voorbereiding van de richtlijn blijkt dat daarin alleen de chemisch gemodificeerde zetmelen worden beoogd, en dat om die reden alleen deze categorie van zetmelen binnen het bereik van het koninklijk besluit van 27 juli 1978 gebracht wordt.

2. Men schrijve de inleidende zin als volgt :

"Artikel 1 van het koninklijk besluit van 27 juli 1978 tot vaststelling van de lijst van de in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 22 juni 1982 en 30 juni 1989, wordt aangevuld als volgt :".

Artikel 2.

De Raad van State gaat ervan uit dat de bij artikel 2 van het ontwerp bedoelde bepaling in het koninklijk besluit van 27 juli 1978 moet worden ingevoegd onder het aldaar voorkomend opschrift "Gebruiksvoorwaarden voor de

(1) Op dit punt moet worden opgemerkt dat, terwijl de richtlijn het heeft over "zetmeel" ("amidon"), het ontwerp het heeft over "voedingszetmelen", "amidons ou féculles". De tekst van het ontwerp moet in overeenstemming worden gebracht met de terminologie van de richtlijn.

toevoegsels". In dat geval schrijve men de inleidende zin als volgt :

"Onder het opschrift "Gebruiksvoorwaarden voor de toevoegsels" van hetzelfde besluit wordt een artikel 1bis ingevoegd, luidend als volgt :".

Artikel 3.

Men schrijve de inleidende zin als volgt :

"In de §§ 1.5, 7.6 en 9.3 van de bijlage bij hetzelfde besluit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 15 oktober 1981, 22 juni 1982, 12 juli 1984, 30 juni 1989 en 27 november 1990, worden de volgende wijzigingen aangebracht :".

Artikel 4.

Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

De Raad van State vermoedt dat deze afwijking van de algemene regel inzake de inwerkingtreding van besluiten haar oorzaak vindt in het feit dat het ontwerp de omzetting beoogt van een aantal beschikkingen en van een richtlijn en dat de omzettingstermijn voor elk van die handelingen reeds verstreken is.

.../...

Het verstrijken van de omzettingstermijn mag echter niet tot gevolg hebben dat aan de betrokkenen geen redelijke termijn meer gelaten wordt om zich aan de nieuwe regels aan te passen.

In zoverre het ontwerp bepalingen bevat die de betrokkenen verplichten tot aanpassing van de procédés van bereiding van voedingswaren, dient bijgevolg in een uitgestelde inwerkingtreding te worden voorzien. Volgens de gemachtigde ambtenaar zou de bedoelde hypothese zich voordoen met betrekking tot artikel 3, 2°, b), van het ontwerp, dat tot gevolg zal hebben dat het gebruik van erythrosine, in tegenstelling tot de huidige regeling, niet langer toegestaan zal zijn.

PORTEE DU PROJET.

Le projet tend à harmoniser l'arrêté royal du 27 juillet 1978 fixant la liste des additifs autorisés dans les denrées alimentaires avec plusieurs actes émanant d'instances supranationales, à savoir, les décisions M(92)10 du 2 décembre 1992 et M(93)7 du 8 juin 1993 du Comité des Ministres de l'Union économique Benelux et la directive 89/107/CEE du 21 décembre 1988 du Conseil des Communautés européennes.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

1. Au premier alinéa du préambule, il convient d'omettre la référence aux articles 4, § 2, et 9 de la loi du 24 janvier 1977, dès lors que ces dispositions ne procurent aucun fondement légal au projet. L'article 4, § 1er, de la loi procurant effectivement un fondement légal, la mention de cette disposition suffit.

Il y aurait lieu de supprimer les mots "modifiée par la loi du 22 mars 1989", étant donné que la modification visée ne porte pas sur les dispositions mentionnées à l'alinéa du préambule, et notamment pas sur l'article 4, § 1er.

2. Au deuxième alinéa du préambule, il conviendrait de compléter l'énumération des arrêtés modificatifs par l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

.../...

3. Dans le texte néerlandais du quatrième alinéa du préambule, il y aurait lieu d'écrire "8 juni 1993".

4. Dans le texte néerlandais du cinquième alinéa du préambule, il conviendrait d'écrire "(89/107/EEG)".

Article 1er.

Les articles 1er et 2 du projet sont appelés à mettre en oeuvre la directive du Conseil des Communautés européennes du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine (89/107/CEE). Selon cette directive, les amidons modifiés sont considérés comme des additifs employés dans les denrées alimentaires (voir l'article 1er, paragraphe 1, et l'annexe I). Jusqu'à présent, les amidons modifiés étaient considérés dans la législation belge, non comme des additifs, mais comme des denrées alimentaires, de sorte qu'ils sont généralement admis. En considérant les amidons modifiés comme des additifs, le projet tend à les soumettre désormais à la réglementation concernée.

Toutefois, l'article 1er du projet ne fait état que d'"amidons ou féculles chimiquement modifiés" (1), ce qui soulève la question de savoir si la transposition de la

(1) Sur ce point, il y a lieu de faire remarquer que, tandis que la directive fait état d'"amidon" ("zet-meel"), le projet mentionne "amidons ou féculles", "voedingszetmelen". Le texte du projet doit être mis en concordance avec la terminologie de la directive.

directive se trouve ainsi pleinement réalisée. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a déclaré qu'il appert des travaux préparatoires de la directive que celle-ci ne vise que les amidons chimiquement modifiés et que c'est pour ce motif que seule cette catégorie d'amidons est incluse dans le champ d'application de l'arrêté royal du 27 juillet 1978.

2. Il conviendrait de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"L'article 1er de l'arrêté royal du 27 juillet 1978 fixant la liste des additifs autorisés dans les denrées alimentaires, modifié par les arrêtés royaux des 22 juin 1982 et 30 juin 1989, est complété comme suit :".

Article 2.

Le Conseil d'Etat considère que la disposition faisant l'objet de l'article 2 doit être insérée à l'arrêté royal du 27 juillet 1978 sous l'intitulé "Conditions d'utilisation des additifs" qui y figure. Dans cette hypothèse, il y aurait lieu de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Sous l'intitulé "Conditions d'utilisation des additifs" du même arrêté, il est inséré un article 1er bis, rédigé comme suit :".

.../...

Article 3.

Il conviendrait de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Aux §§ 1er.5, 7.6 et 9.3 de l'annexe du même arrêté, modifiée par les arrêtés royaux des 15 octobre 1981, 22 juin 1982, 12 juillet 1984, 30 juin 1989 et 27 novembre 1990, sont apportées les modifications suivantes :".

Article 4.

L'article 4 du projet dispose que l'arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Le Conseil d'Etat présume que cette dérogation à la règle générale en matière d'entrée en vigueur d'arrêtés résulte du fait que le projet tend à mettre en oeuvre un nombre de décisions et une directive et que pour chacune de ces opérations le délai de transposition est déjà écoulé.

Toutefois, l'expiration du délai de transposition ne peut avoir pour effet de ne plus laisser aux intéressés un délai raisonnable pour s'adapter aux nouvelles règles.

Dans la mesure où le projet contient des dispositions qui contraignent les intéressés à adapter les procédés de préparation de denrées alimentaires, il y aurait lieu, dès lors, de prévoir une entrée en vigueur différée. Selon le fonctionnaire délégué, l'hypothèse visée se présenterait dans le cas de l'article 3, 2°, b), du projet, qui aura pour effet que, à l'inverse de la réglementation actuelle, l'emploi de l'érythrosine ne sera plus autorisé.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS,
A. ALEN,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.