

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.605/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 mei 2001 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende het waarborgen en stimuleren van een vegetarisch voedingsaanbod" (Parl. St., Vl. Parl., 2000-01, nr. 495/1), heeft op 19 september 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet heeft - aldus de toelichting ⁽¹⁾ - "tot doel het aanbod van vegetarische maaltijden zoveel mogelijk te verzekeren in situaties waar, buiten de private informele sfeer (bijvoorbeeld in familiekring), maaltijden aangeboden worden, met andere woorden het eten buitenshuis".

Daartoe bevat het voorstel in hoofdzaak de volgende regeling :

- aan twee categorieën aanbieders ⁽²⁾, met name de openbare besturen en overheidsinstellingen en de door de overheid erkende en gesubsidieerde rechtspersonen, na één jaar subsidiëring, wordt de verplichting opgelegd om bij elk maaltijdaanbod in een vegetarisch aanbod te voorzien, hetgeen meteen een erkenning als "Vlaams aanbieder van vegetarische voeding" oplevert (artikelen 3, eerste lid, 1° en 2°, 4 en 6);
- diezelfde erkenning kan onder dezelfde voorwaarden verkregen worden door een derde categorie van aanbieders, zijnde de overige natuurlijke en rechtspersonen (artikelen 3, eerste lid, 3°, en 7);
- het voorstel bepaalt nader wat moet worden verstaan onder "een vegetarisch aanbod"; dit aanbod wordt als volgt omschreven :

"Een vegetarisch aanbod is een volwaardige maaltijd zonder vlees, vis, schaaldieren en dierlijke additieven, die beantwoordt aan de nutritionele normen, tegemoetkomt aan de verwachtingen van mensen op het vlak van smaak en diversiteit en die gevarieerd wordt samengesteld.

Minstens een derde van de hoofdingrediënten van het vegetarisch aanbod moet beantwoorden aan de normen van de biologische productiemethode, zoals bepaald in de Europese en Belgische wetgeving.

De Vlaamse regering geeft de Vlaamse Gezondheidsraad de opdracht de specifieke normen waaraan het vegetarische aanbod moet voldoen, te bepalen." (artikel 5);

⁽¹⁾ Parl. St., VI. Parl., 2000-01, nr. 495/ 1, blz. 7.

⁽²⁾ Volgens artikel 2, 1°, wordt onder "aanbieder" verstaan : "elke natuurlijke persoon en rechtspersoon die ten minste tweeënvijftig dagen per jaar professioneel en gestructureerd een maaltijdaanbod organiseert".

- voorts wordt voorzien in de oprichting van provinciale voedingsteams, die adviseren inzake het vegetarisch aanbod (artikel 9);

ten slotte wordt een toezichts- en sanctieregeling uitgewerkt (artikelen 10 en 11).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

1. Luidens artikel 1 regelt het voorgestelde decreet een gemeenschaps-aangelegenheid.

De Raad van State gaat ervan uit dat het voorstel op het eerste gezicht aanknopingspunten vertoont met de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake persoonsgebonden aangelegenheden, bedoeld in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Onderzocht moet worden of de bepalingen van het voorstel inderdaad in die bevoegdheid kunnen worden ingepast.

- 2.1. Luidens artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet zijn de gemeenschappen bevoegd, wat het gezondheidsbeleid betreft, "voor de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale profylaxe".

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet blijkt dat de bevoegdheid van de gemeenschappen op het vlak van preventieve gezondheidszorg o.m. betrekking heeft op "de bescherming van de gezondheid van de bevolking", o.m. door "de verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking, hetzij in het kader van de gezondheidsopvoeding ..., hetzij door andere passende middelen" ⁽³⁾.

De gemeenschappen mogen in de uitoefening van die bevoegdheid niet treden op de domeinen waarvoor de federale overheid bevoegd is. In dit verband dient in het bijzonder vermeld te worden dat, nog steeds volgens de parlementaire voorbereiding

⁽³⁾ Verslag namens de commissie, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, blz. 124-125. Zie ook de verklaring van de heer Califice, Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu, Parl. Hand., Senaat, 20 juli 1980, blz. 2319; verslag namens de commissie, Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, blz. 52.

van de bijzondere wet, de gemeenschappen niet bevoegd zijn voor een reglementering inzake "levensmiddelen en aanverwante activiteiten (informatie, preventie, repressie)" ⁽⁴⁾. Met de term "levensmiddelen" wordt hierbij verwezen naar de aangelegenheid die het voorwerp uitmaakt 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 ⁽⁵⁾.

2.2. Het voorstel beoogt de professionele aanbieders van maaltijden te verplichten, of minstens ertoe aan te zetten, om ook in een vegetarisch aanbod te voorzien.

Uit de toelichting van het voorstel blijkt dat de indiener ervan tegemoet wil komen aan een aantal fundamentele levenskeuzes van vegetariërs, waaronder keuzes die te maken hebben met "een bewuste gezondheidsbetrachting" ⁽⁶⁾. Dat de invalshoek de bevordering van de gezondheid is, blijkt o.m. uit het feit dat in de voorgestelde regeling een niet-onbelangrijke rol wordt toebedeeld aan de Vlaamse Gezondheidsraad (artikel 5, derde lid) en aan de ambtenaren van de administratie gezondheidszorg (artikel 9, § 2).

De indiener verwacht dat een vegetarische voedingswijze "een duidelijke preventieve bijdrage" levert ⁽⁷⁾. Het voorstel wordt door hem voorts beschouwd als een "belangrijke hefboom" om één van de operationele doelstellingen van het sociaal-medisch beleid van de Vlaamse Gemeenschap te verwezenlijken, met name een significante daling van de consumptie van vetrijk voedsel en een overeenkomstige stijging van de consumptie van vetarme en vezelrijke voeding ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Verklaring van de heer Califice, vermeld in de vorige noot, blz. 2319; verslag namens de commissie van de Kamer, vermeld in de vorige noot, blz. 52.

⁽⁵⁾ Zie Arbitragehof, 4 maart 1993, nr. 17/93, overw. 2.B.1.

⁽⁶⁾ Toelichting, blz. 6.

⁽⁷⁾ Toelichting, blz. 4.

⁽⁸⁾ Toelichting, blz. 8.

Of het stimuleren van een vegetarisch maaltijdaanbod effectief tot een verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking zal leiden, doet vanuit het oogpunt van de bevoegdheidsregeling weinig terzake. Als een voorgestelde regeling van die aard is dat aangenomen kan worden dat ze gericht is op de bevordering van de gezondheid, staat het juist aan de voor het gezondheidsbeleid bevoegde overheid om te oordelen of het belang van die regeling voor de volksgezondheid het aannemen ervan beantwoordt.

In het verleden heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds geoordeeld dat een voorstel van decreet houdende verbod om schadelijk snoepgoed en suikerhoudende frisdranken in bepaalde onderwijsinstellingen te verkopen, tot de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake gezondheidszorg behoorde, gelet op het feit dat de redenen die voor dat verbod werden aangevoerd, betrekking hadden op de bezorgdheid voor een aspect van de gezondheid van de schoolgaande jeugd ⁽⁹⁾.

Ook wat het thans voorliggende voorstel betreft, kan besloten worden dat het kan worden ingepast in de gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg.

Het voorstel lijkt bovendien niet te treden op een domein waarvoor de federale overheid bevoegd is. Met name stelt het geen normen vast i.v.m. de kwaliteit van de levensmiddelen die het voedselaanbod samenstellen. Wat de "hoofdingrediënten van het vegetarisch aanbod" betreft, wordt integendeel verwezen naar "de normen van de biologische productiemethode, zoals bepaald in de Europese en Belgische wetgeving" (artikel 5, tweede lid).

De uitoefening door de federale overheid van haar bevoegdheid i.v.m. de kwaliteit van de levensmiddelen wordt door de voorgestelde regeling ook niet onmogelijk of overdreven moeilijk gemaakt.

3. De conclusie uit hetgeen voorafgaat is dan ook dat het voorliggende voorstel van decreet tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoort.

⁽⁹⁾ Advies van 20 maart 1985, Parl. St., VI. R., 1982-83, nr. 194/2, blz. 8.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

1. In het tweede lid schrijve men "federale regelgeving" in plaats van "Belgische wetgeving".

2. In het derde lid wordt een subdelegatie van verordenende bevoegdheid gegeven aan de Vlaamse Gezondheidsraad. Een dergelijke delegatie aan een orgaan dat geen enkele politieke verantwoording moet afleggen tegenover een wetgevend orgaan, is niet bestaanbaar met de beginselen inzake de uitoefening van de normatieve bevoegdheid.

Mede gelet op artikel 3, § 2, d), van het decreet van 20 december 1996 houdende oprichting van een Vlaamse Gezondheidsraad en van een Vlaamse Adviesraad inzake erkenning van verzorgingsvoorzieningen⁽¹⁰⁾, kan worden bepaald dat de Vlaamse regering de bedoelde normen vastlegt, op advies van de Vlaamse Gezondheidsraad.

Artikel 6

Men schrappe de woorden "van de Vlaamse Gemeenschap". Omdat de erkenning ook verkregen kan worden door andere overheden dan de Vlaamse, is het allicht verkieslijk om ook het woord "Vlaams" te schrappen.

⁽¹⁰⁾ Artikel 3, § 2, van het decreet van 20 december 1996 luidt als volgt : "§ 2. De Raad verleent in het bijzonder advies over de volgende aangelegenheden :

- a) de sociologische, epidemiologische, wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen die relevant zijn voor het gezondheidsbeleid en voor de afstemming ervan op de zich ontwikkelende behoeften;
- b) de strategische keuzen en methodieken met het oog op een doeltreffende en efficiënte gezondheidspreventie;
- c) de bevordering van de toegankelijkheid van de verzorgingsvoorzieningen;
- d) specifieke materies waarvoor het advies van de Raad is voorzien in andere decreten of besluiten;
- e) ethische problemen met betrekking tot gezondheidsbeleid of -aspecten".

Mutatis mutandis gelden deze opmerkingen eveneens voor artikel 7 van het voorstel.

Artikel 9

1. Dit artikel voorziet in de oprichting van provinciale voedingsteams, die advies kunnen geven aan de gebruikers, de bedrijven voor gemeenschapsrestaurants en de uitbaters van privé-restaurants.

Als enkel de provincies belast worden met het oprichten van een voedings-team, kan er geen voedingsteam opgericht worden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, vermits de gemeenten van dit gebied buiten de indeling in provincies vallen.

Om de werking van het voorgestelde decreet in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad te waarborgen, kan overwogen worden om in artikel 9 een bepaling op te nemen waarbij ook de Vlaamse Gemeenschapscommissie belast wordt met het oprichten van een voedingsteam.

2. Het in paragraaf 1, tweede lid, vermelde bedrag kan best reeds worden uitgedrukt in euro.

Artikel 10

In paragraaf 1, tweede lid, 2°, schrijve men "decretale en reglementaire bepalingen" in plaats van "wettelijke en reglementaire bepalingen".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 11, 1°, van het voorstel.

Artikel 11

1. Bij dit artikel wordt, voor inbreuken op de voorgestelde regeling, voorzien in een geldboete van 26 tot 20.000 frank.

.../...

In het licht van het evenredigheidsbeginsel zal de decreetgever moeten oordelen of de bij het voorstel geregelde aangelegenheid een zo zware straf kan verantwoorden, dan wel of zich geen andere, meer geëigende sancties opdringen.

2. Luidens dit artikel wordt gestraft met een uniforme geldboete van 26 tot 20.000 frank, hij die de wettelijke en reglementaire bepalingen van het voorgestelde decreet (lees : "de bepalingen van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten") niet nakomt of die het toezicht op die maatregelen verhindert.

Met betrekking tot die bepaling dient erop te worden gewezen dat, ter voldoening aan de terzake geldende grondwettelijke en verdragsrechtelijke voorschriften ⁽¹¹⁾, de wetgever niet alleen met grote nauwkeurigheid de gedragingen dient aan te wijzen welke strafbaar worden gesteld, maar ook de straffen moet bepalen die kunnen worden opgelegd voor de overtreding van ieder van de aldus aangewezen gebods- of verbodsbepalingen, en wel derwijze dat de strafmaat wordt gedifferentieerd rekening houdend met de ernst van de strafbare feiten.

In artikel 11 zou derhalve beter een meer gediversifieerde regeling worden ingevoerd.

3. Het verdient aanbeveling het bedrag van de geldboete nu reeds in euro te vermelden.

⁽¹¹⁾ Zie inzonderheid de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	G. DE MUNTER,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

G. DE MUNTER

W. DEROOVER