

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.525/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 5 juli 2004 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 februari 1997 betreffende zoetstoffen die in voedingsmiddelen mogen worden gebruikt", heeft op 27 juli 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 17 februari 1997 betreffende zoetstoffen die in voedingsmiddelen mogen worden gebruikt.

Aldus beoogt het ontwerp de omzetting in de interne rechtsorde van richtlijn 2003/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 december 2003 tot wijziging van richtlijn 94/35/EG inzake zoetstoffen die in levensmiddelen mogen worden gebruikt.

2.2. Artikel 1, § 1, van het ontwerp herdefinieert in artikel 1 van het genoemde koninklijk besluit van 17 februari 1997 het begrip "tafelzoetstof" en artikel 1, § 2, voegt in hetzelfde artikel 1 een 6° in waarin het begrip "voedingssupplementen" wordt gedefinieerd.

Artikel 1, § 3, van het ontwerp voegt in artikel 2 van het genoemde koninklijk besluit van 17 februari 1997 een paragraaf 3 in, die inhoudelijk hierop neerkomt dat bepaalde interpretaties gegeven in verslagen van de vergaderingen van het permanent comité voor de voedselketen en diergezondheid, rechtsgeldig zijn in België.

.../...

Artikel 1, § 4, voegt in artikel 4 van het genoemde koninklijk besluit van 17 februari 1997 een vierde lid in, waardoor de etikettering van tafelzoetstoffen in voorkomend geval een bijkomende waarschuwing moet bevatten.

Artikel 1, § 5, van het ontwerp wijzigt de bijlage bij het genoemde koninklijk besluit van 17 februari 1997.

Ten slotte regelt artikel 2 van het ontwerp de inwerkingtreding van het ontworpen besluit en bevat het een overgangsbepaling.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt, in beginsel, geboden door artikel 4, § 1, 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.

ALGEMENE OPMERKING

4. Wat de structuur van het bepalend gedeelte van het ontworpen besluit betreft, moet worden vastgesteld dat al de wijzigingen die het ontwerp in het genoemde koninklijk besluit van 17 februari 1997 wenst aan te brengen, gegroepeerd zijn in één artikel, dat op zijn beurt onderverdeeld is in paragrafen.

Volgens de beginselen van de wetgevingstechniek dienen echter wijzigingen die betrekking hebben op verschillende artikelen van een bestaande tekst, ook in de wijzigende tekst het voorwerp uit te maken van verschillende artikelen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

5. Volgens artikel 1, § 3, zullen bepaalde interpretaties gegeven in verslagen van de vergaderingen van het permanent comité van de voedselketen en diergezondheid, rechtsgeldig zijn in België.

.../...

Met deze bepaling beogen de stellers van het ontwerp, volgens de gemachtigde ambtenaar, de omzetting van artikel 1, lid 1, van de genoemde richtlijn 2003/115/EG.

Op de vraag van de auditeur-verslaggever waarom deze richtlijnbeepaling wordt omgezet, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Gebruikelijk is dit misschien niet, maar het zou meer rechtszekerheid geven. Want tenslotte is het dus wel de bedoeling dat Belgische rechters ... interpretaties van het permanent comité als geldig aanvaarden. Nu lijkt dat soms niet overtuigend. Het gaat hier niet om een Europees besluitvormingsproces dat resulteert in Europese richtlijnen, ook niet om EU beschikkingen of verordeningen, enkel om verslagen van het permanent comité en toch moeten die rechtsgeldig zijn volgens de richtlijn 2003/115/EG."

Artikel 1, lid 1, van de genoemde richtlijn 2003/115/EG vervangt artikel 4 van richtlijn 94/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1994 inzake zoetstoffen die in levensmiddelen mogen worden gebruikt. In dit artikel 4 wordt verwezen naar de in artikel 7 van dezelfde richtlijn 94/35/EG bedoelde procedure, volgens welke de Commissie wordt bijgestaan door het bij artikel 58, lid 1, van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 ingestelde Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid. Dit artikel 7 bepaalt ook dat wanneer naar dit artikel wordt verwezen, de artikelen 5 en 7 van het besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden van toepassing zijn, met inachtneming van artikel 8 van dat besluit.

Uit de hiervóór aangehaalde artikelen van het genoemde besluit 1999/468/EG volgt, dat het Permanent Comité slechts advies geeft over een ontwerp van te nemen maatregelen die door een vertegenwoordiger van de Commissie worden voorgelegd, en dat de Commissie de beoogde maatregelen vaststelt wanneer zij in overeenstemming zijn met het advies van dit comité.

Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het Permanent Comité, of wanneer geen advies is uitgebracht, dient de Commissie onverwijld bij de Raad een voorstel betreffende de te nemen maatregelen in en brengt zij het Europees Parlement op de hoogte. In dat laatste geval kan dan de Raad met een gekwalificeerde meerderheid een besluit nemen over het voorstel, ofwel met

.../...

eenzelfde meerderheid zich verzetten tegen dit voorstel waarna de Commissie bij de Raad een gewijzigd voorstel kan indienen, haar voorstel opnieuw kan indienen of een wetgevingsvoorstel kan indienen op basis van het Verdrag. Wanneer de Raad bij afloop van een bepaalde termijn het voorgestelde uitvoeringsbesluit niet heeft aangenomen of niet te kennen heeft gegeven dat hij zich tegen het voorstel voor uitvoeringsmaatregelen verzet, wordt het voorgestelde uitvoeringsbesluit door de Commissie vastgesteld.

Uit de hiervóór beschreven procedure blijkt dat het Permanent Comité slechts een advies geeft en de Commissie van het standpunt van dit comité kan afwijken. De betrokken bepalingen hebben dus niet de draagwijdte die de gemachtigde ambtenaar eraan geeft.

Bovendien moet worden opgemerkt dat artikel 4, § 1, van de genoemde wet van 24 januari 1977 geen rechtsgrond kan bieden voor het ontworpen artikel 1, § 3.

Evenmin kan de Koning zich beroepen op artikel 20, § 1, van dezelfde wet, naar luid waarvan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, binnen het toepassingsgebied van deze wet alle vereiste maatregelen kan treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing of de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.

De conclusie is dan ook dat het ontworpen artikel 1, § 3, uit het ontwerp dient te worden weggelaten.

Bijlage

6. Punt 1) van de ontworpen bijlage wijzigt in de bijlage bij het genoemde koninklijk besluit van 17 februari 1997 de omschrijving van enkele categorieën van levensmiddelen.

Zoals die ontworpen wijziging is geredigeerd, is ze weinig precies. De stellers van het ontwerp moeten preciseren in welke rubrieken deze wijziging dient te gebeuren.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,

J. BAERT,
B. SEUTIN,

staatsraden,

J. VELAERS,

assessor van de afdeling wetgeving,

Mevrouw

A. BECKERS,

griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A. BECKERS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.525/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 5 juillet 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 17 février 1997 concernant les édulcorants destinés à être utilisés dans les denrées alimentaires", a donné le 27 juillet 2004 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 17 février 1997 concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires.

Le projet entend ainsi transposer en droit interne la directive 2003/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 décembre 2003 modifiant la directive 94/35/CE concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires.

2.2. L'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet redéfinit la notion d' "édulcorant de table" à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 17 février 1997, cité, et l'article 1^{er}, § 2, ajoute dans ce même article 1^{er} un 6° où est définie la notion de "compléments alimentaires".

L'article 1^{er}, § 3, du projet insère dans l'article 2 de l'arrêté royal du 17 février 1997 cité, un paragraphe 3 dont il faut inférer que certaines interprétations données dans les comptes rendus des réunions du comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, sont valables en droit en Belgique.

L'article 1^{er}, § 4, insère dans l'article 4 de l'arrêté royal du 17 février 1997 cité, un alinéa 4 en vertu duquel l'étiquetage d'édulcorants de table doit comporter le cas échéant un avertissement supplémentaire.

.../...

L'article 1^{er}, § 5, du projet modifie l'annexe de l'arrêté royal du 17 février 1997 cité.

Enfin, l'article 2 du projet règle l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet et comporte une disposition transitoire.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique, en principe, dans l'article 4, § 1^{er}, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. En ce qui concerne la structure du dispositif de l'arrêté en projet, force est de constater que toutes les modifications que le projet se propose d'apporter à l'arrêté royal du 17 février 1997 cité, sont réunies dans un seul article, lui-même divisé en paragraphes.

Suivant les principes de la légistique, les modifications portant sur différents articles d'un texte existant doivent toutefois faire également l'objet de différents articles dans le texte modificatif.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

5. Selon l'article 1^{er}, § 3, certaines interprétations données dans des comptes rendus des réunions du comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, seront valables en droit en Belgique.

Selon le fonctionnaire délégué, les auteurs du projet entendent, par cette disposition, transposer l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 2003/115/CE susvisée.

À la question que lui a posée l'auditeur rapporteur sur la raison de la transposition de cette disposition de la directive, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit:

"Gebruikelijk is dit misschien niet, maar het zou meer rechtszekerheid geven. Want tenslotte is het dus wel de bedoeling dat Belgische rechters ... interpretaties van het permanent comité als geldig aanvaarden. Nu lijkt dat soms niet overtuigend. Het gaat hier niet om een Europees besluitvormingsproces dat resulteert in Europese richtlijnen, ook niet om EU beschikkingen of verordeningen, enkel om verslagen van het permanent comité en toch moeten die rechtsgeldig zijn volgens de richtlijn 2003/115/EG."

L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 2003/115/CE susvisée remplace l'article 4 de la directive 94/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1994 concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires. Cet article 4 fait référence à la procédure visée à l'article 7 de la même directive 94/35/CE, selon laquelle la Commission est assistée par le Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale institué par l'article 58, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002. Cet article 7 dispose également que dans le cas où il lui est fait référence, les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de cette décision.

Il suit des articles précités de la décision 1999/468/CE visée que le Comité permanent n'émet qu'un avis sur un projet de mesures à prendre, qui est soumis par un représentant de la Commission, et que la Commission arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis de ce comité.

Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du Comité permanent, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre et en informe le Parlement européen. Dans ce dernier cas, le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée sur la proposition ou s'opposer à la proposition à la même majorité, la Commission pouvant ensuite soumettre au Conseil une proposition modifiée, soumettre à nouveau sa proposition ou présenter une proposition législative sur la base du Traité. Si, à l'expiration d'un délai déterminé, le Conseil n'a pas adopté les mesures d'application proposées ou s'il n'a pas indiqué qu'il s'opposait à la proposition de mesures d'application, les mesures d'application proposées sont arrêtées par la Commission.

Il ressort de la procédure décrite ci-dessus que le Comité permanent ne donne qu'un avis et que la Commission peut s'écarter du point de vue de ce comité. Les dispositions en question n'ont donc pas la portée que leur donne le fonctionnaire délégué.

En outre, il faut observer que l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977 citée ne peut procurer de fondement juridique à l'article 1^{er}, § 3, en projet.

Le Roi ne peut pas non plus se prévaloir de l'article 20, § 1^{er}, de la même loi, selon lequel le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre dans le cadre du champ d'application de cette loi toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales.

En conclusion, l'article 1^{er}, § 3, doit être omis du projet.

Annexe

6. Le point 1) de l'annexe en projet modifie dans l'annexe de l'arrêté royal du 17 février 1997 cité la définition de quelques catégories de denrées alimentaires.

Telle qu'elle est rédigée, la modification en projet manque de précision. Les auteurs du projet auront à préciser dans quelles rubriques cette modification doit être apportée.

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	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. P. LEMMENS, conseiller d'État.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER