KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.654/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 7 september 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 14 juli 1997 betreffende zuiverheidseisen voor additieven die in voedingsmiddelen mogen worden gebruikt", heeft op 21 september 2004 het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.654/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 7 septembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 juillet 1997 relatif aux critères de pureté des additifs pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires", a donné le 21 septembre 2004 l'avis suivant:

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 VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de omzetting in het interne Belgische recht van:

- richtlijn 2004/45/EG van de Commissie van 16 april 2004 tot wijziging van richtlijn 96/77/EG tot vaststelling van specifieke zuiverheidseisen voor levensmiddelenadditieven met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen;

- richtlijn 2004/46/EG van de Commissie van 16 april 2004 tot wijziging van richtlijn 95/31/EG wat E 955 sucralose en E 962 zout van aspartaam-acesulfaam betreft;

- richtlijn 2004/47/EG van de Commissie van 16 april 2004 tot wijziging van richtlijn 95/45/EG wat betreft gemengde carotenen (E 160a (i)) en bèta-caroteen (E 160a (ii)).

Daartoe brengt het ontworpen besluit wijzigingen aan in de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 juli 1997 betreffende zuiverheidseisen voor additieven die in voedingsmiddelen mogen worden gebruikt (artikel 1 van het ontwerp).

Het ontwerp voorziet voorts in een overgangsregeling met betrekking tot producten die vóór de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit in de handel zijn gebracht en die niet beantwoorden aan de ontworpen bepalingen (artikel 2).

RECHTSGROND

In zoverre het ontwerp ertoe strekt de lijst van de toegelaten additieven en de zuiverheidseisen ervan te wijzigen, vindt het rechtsgrond in 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. Die bepaling draagt de Koning op de lijst op te stellen van de toevoegsels die in voedingsmiddelen mogen worden aangewend en de zuiverheidsnormen ervan te bepalen.

In zoverre het ontworpen besluit ertoe leidt dat toevoegsels die niet voldoen aan deze zuiverheidsnormen, niet op de markt kunnen worden gebracht, vindt het rechtsgrond in artikel 4, § 4, van dezelfde wet. Die bepaling machtigt de Koning om regels te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven op de handel en de uitvoer van toevoegsels voor voedingsmiddelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat hiervóór is opgemerkt betreffende de rechtsgrond van de ontworpen bepalingen, dienen in het eerste lid van de aanhef de woorden "inzonderheid op artikel 4, § 1 en artikel 20, § 4;" te worden vervangen door "inzonderheid op artikel 4, §§ 1 en 4;".

2. In het tweede lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het te wijzigen koninklijk besluit van 14 juli 1997, dient de opsomming van de besluiten waarbij wijzigingen werden aangebracht in dat koninklijk besluit, te worden aangevuld met de vermelding van het koninklijk besluit van 5 juni 2004. Aangezien bij een dergelijke

verwijzing alleen de nog geldende wijzigingen moeten worden vermeld welke eerder in de te wijzigen regeling werden aangebracht, moet anderzijds de vermelding van het wijzigende koninklijk besluit van 25 januari 2000 worden geschrapt: de bepalingen welke bij dat koninklijk besluit werden ingevoegd in de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 juli 1997 zijn immers vervangen bij het koninklijk besluit van 20 maart 2002.

Artikel 1

De woorden "zoals gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 15 februari 1999 en 20 maart 2002" moeten worden vervangen door "gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 1 december 1998, 15 februari 1999, 23 februari 2001, 28 september 2001, 20 maart 2002, 7 september 2003 en 5 juni 2004".

Artikel 2

Luidens dit artikel treedt het ontworpen besluit in werking op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt en mogen producten die legaal in de handel zijn gebracht vóór deze datum, worden verkocht zolang de voorraad strekt.

De richtlijnen waarvan het ontwerp de omzetting in de interne rechtsorde beoogt, verplichten de lidstaten om uiterlijk op 1 april 2005 aan de betrokken voorschriften te voldoen. De richtlijnen 2004/45/EG en 2004/47/EG [(1)] bevatten een overgangsregeling voor producten die vóór die datum (1 april 2005) in de handel zijn gebracht.

In de veronderstelling dat het ontworpen besluit zou worden bekendgemaakt (en dus in werking zou treden) vóór 1 april 2005, is de ontworpen overgangsregeling dus minder ruim dan wat de richtlijnen mogelijk maken. Uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering is gebleken dat zulks niet overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, althans niet wat de drie

(1) Richtlijn 2004/46/EG bevat geen overgangsregeling omdat ze betrekking heeft op nieuwe zoetstoffen.

additieven betreft waarvoor er in de vigerende regeling wijzigingen worden aangebracht die erop neerkomen dat de normen strenger worden. De gemachtigde heeft bijgevolg voorgesteld artikel 2 van het ontwerp te herformuleren als volgt:

> "Dit besluit treedt in werking op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. (Voor) wat betreft de additieven E 160a(i), E 407 en E 407a treedt het besluit (echter) in werking op 1 april 2005 en mogen producten die legaal in de handel zijn gebracht vóór deze datum, worden verkocht zolang de voorraad strekt."

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise la transposition en droit interne belge de:

- la directive 2004/45/CE de la Commission du 16 avril 2004 modifiant la directive 96/77/CE portant établissement de critères de pureté spécifiques pour les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants;

- la directive 2004/46/CE de la Commission du 16 avril 2004 modifiant la directive 95/31/CE en ce qui concerne le sucralose (E 955) et le sel d'aspartame-acesulfame (E 962);

- la directive 2004/47/CE de la Commission du 16 avril 2004 modifiant la directive 95/45/CE en ce qui concerne les carotènes mélangés [E 160 a (i)] et le bêta-carotène [E 160 a (ii)].

À cette fin, l'arrêté en projet apporte des modifications à l'annexe à l'arrêté royal du 14 juillet 1997 relatif aux critères de pureté des additifs pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires (article 1er du projet).

Le projet prévoit, en outre, un régime transitoire en ce qui concerne les produits mis dans le commerce avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet et qui ne répondent pas aux dispositions en projet (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

Dans la mesure où le projet vise à modifier la liste des additifs autorisés et leurs critères de pureté, il trouve son fondement juridique dans l'article 4, § 1er, 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 charge le Roi d'établir la liste des additifs qui peuvent être utilisés dans les denrées alimentaires et d'en fixer les critères de pureté.

Dans la mesure où l'arrêté en projet conduit à interdire la mise dans le commerce des additifs qui ne répondent pas à ces critères de pureté, il trouve son fondement juridique dans l'article 4, § 4, de la même loi. Cette disposition autorise le Roi à réglementer et à interdire le commerce et l'exportation des additifs alimentaires.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu des observations ci-dessus sur le fondement juridique des dispositions en projet, il y a lieu de remplacer, dans le premier alinéa du préambule, les mots "notamment l'article 4, § 1er et l'article 20, § 4;" par les mots "notamment l'article 4, §§ 1er et 4;".

2. Dans le deuxième alinéa du préambule, dans lequel il est référé à l'arrêté royal du 14 juillet 1997 à modifier, il y a lieu de compléter la liste des arrêtés par lesquels des modifications ont été apportées à cet arrêté, par la mention de l'arrêté royal du 5 juin 2004. Étant donné que dans une telle référence il ne faut mentionner que les modifications encore en vigueur qui ont été apportées par le passé à la réglementation à modifier, il y

a lieu, par ailleurs, d'omettre la mention de l'arrêté royal modificatif du 25 janvier 2000: les dispositions qui ont été insérées par cet arrêté royal à l'annexe à l'arrêté royal du 14 juillet 1997 ont, en effet, été remplacées par l'arrêté royal du 20 mars 2002.

Article 1er

Il y a lieu de remplacer les mots "modifiée par les arrêtés royaux des 15 février 1999 et 20 mars 2002" par les mots "modifiée par les arrêtés royaux du 1er décembre 1998, 15 février 1999, 23 février 2001, 28 septembre 2001, 20 mars 2002, 7 septembre 2003 et 5 juin 2004".

Article 2

Aux termes de cet article, l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge et les produits mis légalement dans le commerce avant cette date peuvent être vendus jusqu'à épuisement des stocks.

Les directives que le projet vise à transposer dans l'ordre juridique interne imposent aux États membres de satisfaire aux prescriptions concernées le 1er avril 2005 au plus tard. Les directives 2004/45/CE et 2004/47/CE (1) contiennent un régime transitoire pour les produits qui ont été mis dans le commerce avant cette date (1er avril 2005).

À supposer que l'arrêté en projet soit publié (et entre donc en vigueur) avant le 1er avril 2005, le régime transitoire en projet serait, par conséquent, moins étendu que ce que permettent les directives. Des explications du délégué du gouvernement, il est apparu que cela ne correspond pas à la volonté des auteurs du projet, du moins pas en ce qui concerne les trois additifs pour lesquels des modifications rendant les normes plus

(1) La directive 2004/46/CE ne contient pas de mesure transitoire parce qu'elle concerne de nouveaux édulcorants.

strictes sont apportées à la réglementation en vigueur. Le délégué a, par conséquent, proposé de reformuler l'article 2 du projet comme suit:

> "Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Cependant, en ce qui concerne les additifs E 160a (i), E 407 et E 407a, l'arrêté entre en vigueur le 1er avril 2005 et les produits mis légalement dans le commerce avant cette date, peuvent être vendus jusqu'à épuisement des stocks."

Cette proposition peut être avalisée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, premier président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden, conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	A.-M. GOOSSENS,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A.-M. GOOSSENS

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT,

W. DEROOVER