

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.165/3
VAN 25 JANUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 7 januari 2011 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 maart 1998 betreffende in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen, ter omzetting van richtlijn 2010/69/EU, en van het koninklijk besluit van 14 juli 1997 betreffende zuiverheidseisen voor additieven die in voedingsmiddelen mogen worden gebruikt, ter omzetting van richtlijn 2010/67/EU", heeft het volgende advies gegeven:

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.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de omzetting van richtlijn 2010/67/EU van de Commissie van 20 oktober 2010 tot wijziging van Richtlijn 2008/84/EG tot vaststelling van specifieke zuiverheidseisen voor levensmiddelenadditieven met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen, alsook van richtlijn 2010/69/EU van de Commissie van 22 oktober 2010 tot wijziging van de bijlagen bij Richtlijn 95/2/EG van het Europees Parlement en van de Raad betreffende levensmiddelenadditieven met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen. Hiertoe worden zowel de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 juli 1997 betreffende zuiverheidseisen voor additieven die in voedingsmiddelen mogen worden gebruikt, als de bijlage bij het koninklijk besluit van 1 maart 1998 betreffende in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen gewijzigd.

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt 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. Bij deze wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om de lijst op te stellen van toevoegsels die in voedingsmiddelen mogen worden aangewend, om hun zuiverheidsnormen te bepalen, om de voedingsmiddelen te bepalen waarvoor

de toevoegsels zijn toegelaten, om de maximumhoeveelheid en de wijze van uitdrukken ervan vast te stellen, alsook om de inlichtingen te bepalen die met betrekking tot de toevoegsels op de verpakking van voedingsmiddelen moeten worden aangebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. De in het opschrift vermelde, te wijzigen besluiten dienen in chronologische orde te worden vermeld.

Aanhef

6. De verwijzing naar de richtlijnen 2010/67/EU en 2010/69/EU in het vijfde en zesde lid van de aanhef moet in die leden worden weggelaten en worden opgenomen in een inleidende bepaling in het dispositief ¹.

Artikelen 1 en 2

7. Aangezien wijzigingsbepalingen de chronologische orde dienen te volgen van de teksten die ze wijzigen ², moeten de artikelen 1 en 2 van plaats worden gewisseld.

Bijlage

8. Gelet op opmerking 7, dienen de delen I en II van de bijlage eveneens van plaats te worden gewisseld. Ook het opschrift van de bijlage moet hieraan worden aangepast.

¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 94, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 127, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

9. Op verscheidene plaatsen wordt in de inleidende zin vermeld: "de tekst [...] komt als volgt te luiden". Men schrijve in de plaats daarvan: "de tekst [...] *wordt vervangen als volgt*".

10. In een nota, gevoegd bij de adviesaanvraag, wordt de vraag gesteld of de ontworpen bepalingen in het huidige deel I, punt 3, b) en in het huidige deel II, punt 4, van de bijlage, die betrekking hebben op het toevoegsel E 427 Cassiagom, een volledig nieuwe regeling uitmaken, dan wel of deze bepalingen geredigeerd moeten worden als een vervanging van bestaande bepalingen met betrekking tot Cassiagom die door een vroeger wijzigingsbesluit werden ingevoerd.

Bij het koninklijk besluit van 1 oktober 2008 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 juli 1997 betreffende zuiverheidseisen voor additieven die in voedingsmiddelen mogen worden gebruikt en van het koninklijk besluit van 1 maart 1998 betreffende in voedingsmiddelen toegelaten toevoegsels met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen werden reeds bepalingen in de koninklijke besluiten van 14 juli 1997 en 1 maart 1998 opgenomen met betrekking tot Cassiagom. Overeenkomstig zijn artikel 3 is het koninklijk besluit van 1 oktober 2008 in werking getreden op 21 oktober 2008 en is het buiten werking getreden "twee jaar later, voorzover de toelatingen binnen deze tijd niet geharmoniseerd zijn op Europees niveau". Aangezien deze datum van buitenwerkingtreding voorafgaat aan de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit, kan men verdedigen dat er in de koninklijke besluiten van 14 juli 1997 en 1 maart 1998 thans geen vermeldingen meer voorkomen met betrekking tot Cassiagom.

Omdat men echter ook zou kunnen voorhouden dat de betrokken wijzigingen verworven zijn en niet zonder meer ongedaan gemaakt worden door de buitenwerkingtreding van de wijzigende tekst, verdient het in het belang van de rechtszekerheid aanbeveling om de ontworpen wijzigingsbepalingen zo te formuleren dat ze de bestaande bepalingen met betrekking tot Cassiagom vervangen. In het huidige deel I, punt 3, b), van de bijlage dient de inleidende zin dan ook te worden aangepast. De inleidende zin in het huidige deel II, punt 4, is wel correct geredigeerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.165/3
DU 25 JANVIER 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 7 janvier 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 1^{er} mars 1998 relatif aux additifs autorisés dans les denrées alimentaires à l'exception des colorants et des édulcorants, en transposant la directive 2010/69/UE, et l'arrêté royal du 14 juillet 1997 relatif aux critères de pureté des additifs pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires, en transposant la directive 2010/67/UE », a donné l'avis suivant:

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.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis a pour objet de transposer la directive 2010/67/UE de la Commission du 20 octobre 2010 modifiant la directive 2008/84/CE portant établissement de critères de pureté spécifiques pour les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants, ainsi que la directive 2010/69/UE de la Commission du 22 octobre 2010 modifiant les annexes de la directive 95/2/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants. À cette fin, il modifie tant l'annexe de l'arrêté royal du 14 juillet 1997 relatif aux critères de pureté des additifs pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires que celle de l'arrêté royal du 1^{er} mars 1998 relatif aux additifs autorisés dans les denrées alimentaires à l'exception des colorants et des édulcorants.

4. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique 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. Cette disposition législative habilite le Roi à établir la liste des additifs qui peuvent être utilisés dans les denrées alimentaires, à en fixer les critères de pureté, à déterminer les denrées alimentaires auxquelles des additifs peuvent être ajoutés, à en fixer la teneur maximale et le mode d'expression de celle-ci, ainsi qu'à préciser les informations qui, en ce qui concerne les additifs, doivent figurer sur l'emballage des denrées alimentaires.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Les arrêtés à modifier, visés dans l'intitulé, doivent être mentionnés dans l'ordre chronologique.

Préambule

6. La référence aux directives 2010/67/UE et 2010/69/UE, faite aux cinquième et sixième alinéas du préambule, doit être omise de ceux-ci et figurer dans une disposition introductive du dispositif ³.

Articles 1^{er} et 2

7. Les dispositions modificatives devant suivre l'ordre chronologique des textes qu'elles modifient ⁴, on permutera les articles 1^{er} et 2.

Annexe

8. Compte tenu de l'observation 7, les parties I et II de l'annexe doivent également permuter. Par ailleurs, l'intitulé de l'annexe devra être adapté en conséquence.

9. La phrase liminaire de diverses dispositions mentionne : « est remplacé(e) par le texte suivant ». Il convient d'écrire : « est remplacé (e) *par ce qui suit* ».

³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 94, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁴ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 127, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

10. Une note jointe à la demande d'avis pose la question de savoir si les dispositions en projet dans l'actuelle partie I, point 3, b) et dans l'actuelle partie II, point 4, de l'annexe, relatives à l'additif E 427 Gomme cassia, constituent un régime tout à fait nouveau ou si ces dispositions doivent être rédigées de façon à remplacer des dispositions existantes relatives à la Gomme cassia, insérées par un précédent arrêté modificatif.

L'arrêté royal du 1^{er} octobre 2008 modifiant l'arrêté royal du 14 juillet 1997 relatif aux critères de pureté des additifs pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires et l'arrêté royal du 1^{er} mars 1998 relatif aux additifs autorisés dans les denrées alimentaires à l'exception des colorants et des édulcorants avait déjà inséré des dispositions concernant la gomme cassia dans les arrêtés royaux des 14 juillet 1997 et 1^{er} mars 1998. Conformément à son article 3, l'arrêté royal du 1^{er} octobre 2008 est entré en vigueur le 21 octobre 2008 et a cessé d'être en vigueur « deux ans après, pour autant que ces autorisations ne sont pas harmonisées au niveau européen durant cette période ». Dès lors que cette date de fin de vigueur précède la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, on peut admettre que les arrêtés royaux des 14 juillet 1997 et 1^{er} mars 1998 ne fassent actuellement plus mention de la Gomme cassia.

Par contre, comme on pourrait également soutenir que les modifications concernées sont acquises et que la fin de vigueur ne les met pas automatiquement à néant, il est recommandé, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de formuler les dispositions modificatives en projet de manière à ce qu'elles remplacent les dispositions existantes relatives à la Gomme cassia. Dans l'actuelle partie I, point 3, b), de l'annexe, il y a lieu dès lors d'adapter la phrase liminaire. Dans l'actuelle partie II, point 4, la phrase liminaire est toutefois correctement rédigée.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

J. SMETS