

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 49.343/3  
VAN 29 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 3 maart 2011 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Landbouw verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 januari 1990 betreffende aroma's voor gebruik in voedingsmiddelen”, 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 ontwerpbesluit strekt tot het aanbrengen van verscheidene wijzigingen in het koninklijk besluit van 24 januari 1990 betreffende aroma's voor gebruik in voedingsmiddelen, naar aanleiding van de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 1334/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake aroma's en bepaalde voedsel ingrediënten met aromatiserende eigenschappen voor gebruik in (lees: in en op) levensmiddelen en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1601/91 van de Raad, verordening (EG) nr. 2232/96, verordening (EG) nr. 110/2008 en richtlijn 2000/13/EG.

Het voornoemde koninklijk besluit voorzag in de omzetting van richtlijn 88/388/EEG van de Raad van 22 juni 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake aroma's voor gebruik in levensmiddelen en de uitgangsmaterialen voor de bereiding van die aroma's. Aangezien die richtlijn bij de voornoemde verordening wordt ingetrokken, dient de bestaande omzetting nagenoeg volledig te worden opgeheven (artikel 2). Aroma's en voedingsmiddelen die niet aan de artikelen 6, 7, 8, lid 1, en 10 van de voornoemde verordening voldoen, worden schadelijk verklaard (artikel 1). Het te nemen besluit heeft in beginsel uitwerking met ingang van 20 januari 2011 (artikel 3), en voorziet ook in

een overgangsregeling voor bepaalde reeds in de handel gebrachte of geëtiketteerde levensmiddelen (artikel 4).

4.1. De artikelen 2 en 4 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 2, eerste lid, en 6, § 1, b), 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 bepalingen wordt de Koning gemachtigd om regels te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven met betrekking tot de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen, alsook om deze verbodsmaatregelen toe te passen op de aroma's en technische hulpstoffen, bedoeld in artikel 1, 2°, a), van dezelfde wet.

4.2. Artikel 1 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 18, § 1, van de wet van 24 januari 1977, gelezen in samenhang met artikel 20, § 2 van dezelfde wet. Ondanks de ongelukkige formulering van de eerstgenoemde bepaling kan immers worden aangenomen dat de Koning erbij wordt gemachtigd voedingsmiddelen of andere producten bedoeld in de wet van 24 januari 1977 schadelijk te verklaren wanneer zij niet voldoen aan de in die wet of haar uitvoeringsbesluiten opgenomen voorwaarden. Overeenkomstig artikel 20, § 2, van die wet is de voornoemde wetsbepaling ook van toepassing voor overtredingen van EU-verordeningen die materies betreffen welke op grond van deze wet tot de verordeningsbevoegdheid van de Koning behoren.

#### ALGEMENE OPMERKING

5. De stellers van het ontwerp lijken ervan uit te gaan dat de strafsancities bedoeld in artikel 13 en volgende van de wet van 24 januari 1977 ook van toepassing zijn op overtredingen van de bepalingen van verordening (EG) nr. 1334/2008, aangezien zij niet voorzien in de opheffing van artikel 5 van het koninklijk besluit van 24 januari 1990. In dat laatste artikel wordt in herinnering gebracht dat overtredingen van de bepalingen van dat besluit opgespoord, vervolgd en gestraft worden overeenkomstig de zo-even aangehaalde wetsbepalingen. Die wetsbepalingen stellen evenwel enkel hetzij specifiek omschreven gedragingen, hetzij specifieke overtredingen van de bepalingen van deze wet of van haar uitvoeringsbesluiten strafbaar. Een overtreding van bepalingen van Europese verordeningen wordt niet strafbaar gesteld.

Overtredingen van verordening (EG) nr. 1334/2008 worden beteugeld overeenkomstig artikel 20, §§ 2 en 3, van de wet van 24 januari 1977, althans indien deze verordening geen betrekking heeft op aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Het ontworpen besluit voorziet

niet in specifieke overtredingen en straffen ter uitvoering van artikel 20, § 3, tweede lid, van deze wet.

In de gegeven omstandigheden dient artikel 5 van het koninklijk besluit van 24 januari 1990 te worden opgeheven, enerzijds omdat er na de inwerkingtreding van het te nemen besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in het koninklijk besluit van 24 januari 1990 geen inhoudelijke rechtsvoorschriften meer in zullen voorkomen die nog voor een strafrechtelijke beteugeling in aanmerking komen en anderzijds omdat artikel 5 evenmin betrekking kan hebben op overtredingen van verordening (EG) nr. 1334/2008.

6. De Franse tekst van het ontwerp vertoont verscheidene gebreken op taalkundig vlak, die dienen te worden verholpen.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST

##### Aanhef

7. Gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient het eerste lid van de aanhef te worden vervolledigd met een verwijzing naar de artikelen 2, eerste lid, 18, § 1 en 20, § 2, van de wet van 24 januari 1977.

##### Artikel 2

8. Gelet op de algemene opmerking, moet in artikel 2 ook worden voorzien in de opheffing van artikel 5 van het koninklijk besluit van 24 januari 1990.

##### Artikel 3

9. Artikel 3 kent in beginsel terugwerkende kracht toe aan het te nemen besluit tot 20 januari 2011. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat dit slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, namelijk ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties

worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

In de mate dat artikel 1 van het ontwerp voorziet in het schadelijk verklaren van bepaalde aroma's en voedselingrediënten, bedoeld in verordening (EG) nr. 1334/2008, waarvoor op grond van het huidige artikel 4 van het koninklijk besluit van 24 januari 1990 niet kon worden overgegaan tot het schadelijk verklaren, kan de terugwerkende kracht die aan artikel 1 van het ontwerp wordt verleend, niet worden ingepast in één van de zo-even opgesomde gevallen. Er dient dan ook te worden afgezien van het verlenen van terugwerkende kracht aan artikel 1, op zijn minst voor wat betreft de aroma's en voedselingrediënten waarvoor op grond van de huidige regeling niet kan worden overgegaan tot het schadelijk verklaren.

10. In artikel 3 dient te worden verwezen naar het ontworpen artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 24 januari 1990 (artikel 1 van het ontwerp) in plaats van naar artikel 2, § 2.

#### Artikel 4

11. Men redigere artikel 4 als volgt:

“De levensmiddelen die niet voldoen aan het bepaalde in verordening (EG) nr. 1334/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake aroma's en bepaalde voedselingrediënten met aromatiserende eigenschappen voor gebruik in levensmiddelen en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1601/91 van de Raad, verordening (EG) nr. 2232/96, verordening (EG) nr. 110/2008 en richtlijn 2000/13/EG en die vóór 20 januari 2011 in de handel zijn gebracht of zijn geëtiketteerd, mogen tot hun datum van minimale houdbaarheid of hun uiterste gebruiksdatum in de handel worden gebracht voor zover ze voldoen aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 24 januari 1990 betreffende aroma's voor gebruik in voedingsmiddelen, zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van dit besluit.”

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                     |                                     |
|----------|---------------------|-------------------------------------|
| de Heren | J. SMETS,           | staatsraad, voorzitter,             |
|          | B. SEUTIN,          |                                     |
|          | J. VAN NIEUWENHOVE, | staatsraden,                        |
|          | J. VELAERS,         | assessor van de 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 49.343/3  
DU 29 MARS 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique et la Ministre de l'Agriculture, le 3 mars 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 24 janvier 1990 relatif aux arômes destinés à être utilisés dans les denrées alimentaires », a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 ce dernier 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 d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'apporter différentes modifications à l'arrêté royal du 24 janvier 1990 relatif aux arômes destinés à être utilisés dans les denrées alimentaires, à l'occasion de l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1334/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif aux arômes et à certains ingrédients alimentaires possédant des propriétés aromatisantes qui sont destinés à être utilisés dans et sur les denrées alimentaires et modifiant le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil, les règlements (CE) n° 2232/96 et (CE) n° 110/2008 et la directive 2000/13/CE.

L'arrêté royal précité transposait la directive 88/388/CE du Conseil du 22 juin 1988 relative au rapprochement des législations des États membres dans le domaine des arômes destinés à être employés dans les denrées alimentaires et des matériaux de base pour leur production. Étant donné que cette directive est rapportée par le règlement précité, il y a lieu d'abroger presque entièrement la transposition existante (article 2). Les arômes et denrées alimentaires ne satisfaisant pas aux exigences des articles 6, 7, 8, paragraphe 1, et 10 du règlement précité, sont déclarés nuisibles (article 1<sup>er</sup>). En principe, l'arrêté envisagé produit ses

effets à partir du 20 janvier 2011 (article 3), et instaure aussi un régime transitoire pour certaines denrées alimentaires ayant déjà été mises sur le marché ou étiquetées (article 4).

4.1. Les articles 2 et 4 de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans les articles 2, alinéa 1<sup>er</sup>, et 6, § 1<sup>er</sup>, b), 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. Ces dispositions habilitent le Roi à réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires ainsi qu'à appliquer ces mesures d'interdiction aux arômes et aux auxiliaires technologiques visés à l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, a), de la même loi.

4.2. L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 18, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 janvier 1977, lu en combinaison avec l'article 20, § 2, de la même loi. Malgré la malencontreuse formulation de la première disposition citée, on peut supposer qu'elle habilite le Roi à déclarer nuisibles des denrées alimentaires ou d'autres produits visés dans la loi du 24 janvier 1977 s'ils ne répondent pas aux conditions figurant dans cette loi ou dans ses arrêtés d'exécution. Conformément à l'article 20, § 2, de cette loi, la disposition légale précitée est également applicable aux infractions aux règlements de l'Union européenne qui ont trait à des matières entrant, en vertu de cette loi, dans le pouvoir réglementaire du Roi.

#### OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Les auteurs du projet semblent partir du principe que les sanctions pénales visées à l'article 13 et suivants de la loi du 24 janvier 1977 sont également d'application aux infractions aux dispositions du règlement (CE) n° 1334/2008, puisqu'ils ne procèdent pas à l'abrogation de l'article 5 de l'arrêté royal du 24 janvier 1990. Ce dernier article rappelle que les infractions aux dispositions de cet arrêté sont recherchées, constatées et punies conformément aux dispositions précitées de la loi. Toutefois, ces dispositions ne sanctionnent que des comportements spécifiques ou des infractions spécifiques aux dispositions de cette loi ou de ses arrêtés d'exécution. Elles ne répriment pas l'infraction aux dispositions des règlements européens.

Les infractions au règlement (CE) n° 1334/2008 sont réprimées conformément à l'article 20, §§ 2 et 3, de la loi du 24 janvier 1977, du moins si ce règlement ne concerne pas des matières relevant de la compétence de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. L'arrêté en projet ne définit pas d'infractions ni de peines spécifiques en application de l'article 20, § 3, alinéa 2, de cette loi.

Dans ces conditions, on abrogera l'article 5 de l'arrêté royal du 24 janvier 1990, parce que, d'une part, après l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé dont le projet est à l'examen,

l'arrêté royal du 24 janvier 1990 ne comportera plus de règles de fond susceptibles d'être incriminées et, d'autre part, l'article 5 ne peut pas non plus concerner des infractions au règlement (CE) n° 1334/2008.

6. Le texte français du projet présente plusieurs lacunes du point de vue de la langue, qu'il s'impose de combler.

### EXAMEN DU TEXTE

#### Préambule

7. Compte tenu des observations formulées au sujet du fondement juridique de l'arrêté en projet, on complètera le premier alinéa du préambule en visant les articles 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 18, § 1<sup>er</sup>, et 20, § 2, de la loi du 24 janvier 1977.

#### Article 2

8. Compte tenu de l'observation générale, l'article 2 doit également abroger l'article 5 de l'arrêté royal du 24 janvier 1990.

#### Article 3

9. En principe, l'article 3 confère à l'arrêté envisagé un effet rétroactif au 20 janvier 2011. Il y a lieu d'observer à cet égard que cette rétroactivité n'est autorisée que sous certaines conditions, c'est-à-dire lorsqu'elle a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration services, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions concernées ne peut se justifier que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Dans la mesure où l'article 1<sup>er</sup> du projet prévoit de déclarer nuisibles certains arômes et denrées alimentaires, visés dans le règlement (CE) n°1334/2008, qui ne pouvaient être déclarés nuisibles en vertu de l'actuel article 4 de l'arrêté royal du 24 janvier 1990, la rétroactivité conférée à l'article 1<sup>er</sup> du projet ne peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées. Il convient dès lors de renoncer au caractère rétroactif de l'article 1<sup>er</sup>, au moins en ce qui concerne

les arômes et les denrées alimentaires ne pouvant être déclarés nuisibles sur la base des dispositions actuelles.

10. À l'article 3, on fera référence à l'article 4, § 2, en projet de l'arrêté royal du 24 janvier 1990 (article 1<sup>er</sup> du projet) au lieu de viser l'article 2, § 2.

#### Article 4

11. On rédigera l'article 4 comme suit :

« Les denrées alimentaires qui ne répondent pas aux dispositions du règlement (CE) n° 1334/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif aux arômes et à certains ingrédients alimentaires possédant des propriétés aromatisantes qui sont destinés à être utilisés dans et sur les denrées alimentaires et modifiant le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil, les règlements (CE) n° 2232/96 et (CE) n° 110/2008 et la directive 2000/13/CE et qui ont été mises sur le marché ou étiquetées avant le 20 janvier 2011 peuvent être commercialisées jusqu'à leur date de durabilité minimale ou la date limite de consommation pour autant qu'elles répondent aux dispositions de l'arrêté royal du 24 janvier 1990 relatif aux arômes destinés à être utilisés dans les denrées alimentaires dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur du présent arrêté. »

-----

La chambre était composée de

|           |                     |                                         |
|-----------|---------------------|-----------------------------------------|
| Messieurs | J. SMETS,           | conseiller d'État, président,           |
|           | B. SEUTIN,          |                                         |
|           | J. VAN NIEUWENHOVE, | conseillers d'État,                     |
|           | J. VELAERS,         | assesseur 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