



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 52.368/3  
van 27 november 2012

avis 52.368/3  
du 27 novembre 2012

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'betreffende de  
specificaties van  
levensmiddelenadditieven'

un projet d'arrêté royal 'relatif  
aux spécifications des additifs  
alimentaires'



Op 13 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de specificaties van levensmiddelenadditieven'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 2012.

\*

Le 13 novembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux spécifications des additifs alimentaires'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 27 novembre 2012. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 novembre 2012.

\*

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.

\*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Bij verordening (EG) nr. 1333/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 ‘inzake levensmiddelenadditieven’ worden voorschriften vastgesteld voor in levensmiddelen gebruikte levensmiddelenadditieven. Die verordening bevat ook communautaire lijsten van goedgekeurde levensmiddelenadditieven (bijlagen II en III). Artikel 4 van de verordening bepaalt dat (1) alleen levensmiddelenadditieven die in bijlage II zijn opgenomen, als zodanig in de handel gebracht en in levensmiddelen gebruikt mogen worden, mits zij voldoen aan de in de lijst gestelde voorwaarden, en (2) alleen levensmiddelenadditieven die in bijlage III zijn opgenomen, onder de daarin gespecificeerde gebruiksvoorwaarden, in levensmiddelenadditieven, voedingsenzymen en levensmiddelenaroma’s mogen worden gebruikt.

Verordening (EU) nr. 231/2012 van de Commissie van 9 maart 2012 ‘tot vaststelling van de specificaties van de in de bijlagen II en III bij Verordening (EG) nr. 1333/2008 van het Europees Parlement en de Raad opgenomen levensmiddelenadditieven’ bevat als bijlage de specificaties van de in de bijlagen II en III bij verordening (EG) nr. 1333/2008 opgenomen levensmiddelenadditieven, met inbegrip van kleurstoffen en zoetstoffen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om verordening 231/2012 te implementeren (artikel 1 van het ontwerp). Het bevat een verbod om levensmiddelenadditieven in de handel te brengen of in voedingsmiddelen te gebruiken die niet voldoen aan de specificaties die zijn vastgesteld bij verordening 231/2012 (artikel 2, § 1). De levensmiddelenadditieven die niet voldoen aan de bepalingen van diezelfde verordening, worden schadelijk verklaard in de zin van artikel 18 van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’ (artikel 2, § 2).

Voorts worden de opsporing, de vaststelling en de bestraffing van de overtredingen op de bepalingen van het te nemen besluit geregeld (artikel 3) en wordt het koninklijk besluit van 14 juli 1997 ‘betreffende zuiverheidseisen voor additieven die in voedingsmiddelen mogen worden gebruikt’ opgeheven (artikel 4).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding vastgesteld op 1 december 2012 (artikel 5).

### VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

3. In het vierde lid van de aanhef wordt gerefereerd aan “het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren, waarbij besloten is dat een effectbeoordeling niet vereist is”.

Uit artikel 19/1, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ volgt dat, behoudens indien het gaat om een geval waarvoor bij koninklijk besluit vrijstelling is verleend, ontwerpen van koninklijk besluit zijn onderworpen aan een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzakelijkheid van de uitvoering van een effectbeoordeling.

Bij artikel 2, 9°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ wordt vrijstelling verleend van een voorafgaand onderzoek voor ontwerpen van koninklijk besluit die niet het voorwerp moeten uitmaken van overleg in de Ministerraad.

Aangezien het om advies voorgelegde ontwerp aldus vrijgesteld is van het voorafgaande onderzoek bedoeld in artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997, dient in de aanhef geen melding te worden gemaakt van dat onderzoek.

### RECHTSGROND

4. In artikel 4, § 1, van de wet van 24 januari 1977 wordt de Koning gemachtigd om de lijst op te stellen van toevoegsels die in voedingsmiddelen mogen worden aangewend, hun zuiverheidsnormen te bepalen, de voedingsmiddelen te bepalen waarvoor de toevoegsels zijn toegelaten, de maximumhoeveelheid en de wijze van uitdrukken ervan vast te stellen, alsook de inlichtingen te bepalen die met betrekking tot de toevoegsels op de verpakking van voedingsmiddelen moeten worden aangebracht.

Deze bepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 2, § 1, en 4 van het te nemen besluit.

5. Artikel 2, § 2, van het ontwerp, waarbij bepaald wordt dat levensmiddelenadditieven die niet voldoen aan de bepalingen van “de verordening”<sup>1</sup>, voor de toepassing van artikel 18 van de wet van 24 januari 1977 schadelijk worden verklaard, vindt rechtsgrond in artikel 18, § 1, van de wet van 24 januari 1977 (waarbij bepaald wordt wat de gevolgen zijn van het schadelijk verklaren van voedingsmiddelen, onder meer door een verordening van het algemeen bestuur), gelezen in samenhang met artikel 20, § 2, van die wet (waarbij bepaald wordt dat onder meer artikel 18 van toepassing is in geval van overtreding van een verordening van de Europese Unie).

---

<sup>1</sup> Mogelijk zijn zowel verordening 1333/2008 als verordening 213/2012 bedoeld. In elk geval zal in de bepaling duidelijker moeten worden aangegeven wat met “de verordening” precies wordt bedoeld.

In het tweede lid van de aanhef zal derhalve ook moeten worden verwezen naar deze bepalingen.

6. Artikel 3 van het ontwerp, waarin bepaald wordt, enerzijds, dat overtredingen van de bepalingen van het te nemen besluit worden opgespoord en vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse bepalingen’ en, anderzijds, dat overtredingen van de bepalingen van het ontworpen besluit worden bestraft overeenkomstig de wet van 24 januari 1977, is te beschouwen als een louter declaratieve bepaling, vermits het slechts expliciteert wat reeds voortvloeit uit de erin genoemde regelgeving.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 2

7. Vermits een verordening van de Europese Unie een algemene strekking heeft, verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat,<sup>2</sup> volgt het verbod geformuleerd in artikel 2, § 1, van het ontwerp reeds uit verordening 1333/2008. Dat dient duidelijk tot uiting te worden gebracht in de betrokken bepaling, bijvoorbeeld door ze te laten aanvangen met de woorden “Het is krachtens de verordening (EG) nr. 1333/2008 van ... verboden ...”.

\*

---

<sup>2</sup> Artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (VWEU).

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.

\*

### PORTÉE DU PROJET

2. Le règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 'sur les additifs alimentaires' fixe des prescriptions pour les additifs alimentaires utilisés dans les denrées alimentaires. Ce règlement comporte en outre des listes communautaires des additifs alimentaires autorisés (annexes II et III). L'article 4 du règlement dispose que (1) seuls les additifs alimentaires figurant à l'annexe II peuvent être mis sur le marché en tant que tels et utilisés dans les denrées alimentaires pour autant qu'ils remplissent les conditions fixées dans la liste, et que (2) seuls les additifs alimentaires figurant à l'annexe III peuvent être utilisés dans des additifs alimentaires, dans des enzymes alimentaires et dans des arômes alimentaires selon les conditions d'emploi fixées dans cette annexe.

Le règlement (UE) n° 231/2012 de la Commission du 9 mars 2012 'établissant les spécifications des additifs alimentaires énumérés aux annexes II et III du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil' contient en annexe les spécifications des additifs alimentaires énumérés aux annexes II et III du règlement (CE) n° 1333/2008, en ce compris les colorants et les édulcorants.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à exécuter le règlement 231/2012 (article 1<sup>er</sup> du projet). Il interdit de mettre dans le commerce ou d'utiliser dans les denrées alimentaires des additifs alimentaires s'ils ne satisfont pas aux spécifications fixées dans le règlement 231/2012 (article 2, § 1<sup>er</sup>). Les additifs alimentaires qui ne satisfont pas aux spécifications de ce même règlement sont déclarés nuisibles au sens de l'article 18 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' (article 2, § 2).

En outre, l'arrêté envisagé règle la recherche, la constatation et la répression des infractions à ses dispositions (article 3) et abroge l'arrêté royal du 14 juillet 1997 'relatif aux critères de pureté des additifs pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires' (article 4).

Enfin, l'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> décembre 2012 (article 5).

### FORMALITÉS PRÉALABLES

3. Le quatrième alinéa du préambule fait référence à « l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise ».

Il découle de l'article 19/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que, sauf s'il s'agit d'un cas pour lequel une dispense est accordée par arrêté royal, les projets d'arrêté royal sont soumis à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence.

L'article 2, 9<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' dispense d'un examen préalable les projets d'arrêté royal qui ne doivent pas faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

Étant donné que le projet soumis pour avis est par conséquent dispensé de l'examen préalable visé à l'article 19/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 mai 1997, il ne faut pas mentionner cet examen dans le préambule.

### FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 janvier 1977 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 déterminer la teneur maximale ainsi que le mode d'expression de cette teneur, et à indiquer les informations qui doivent figurer, en ce qui concerne les additifs, sur l'emballage des denrées alimentaires.

Cette disposition procure un fondement juridique aux articles 2, § 1<sup>er</sup>, et 4 de l'arrêté envisagé.

5. L'article 2, § 2, du projet, qui dispose que les additifs qui ne satisfont pas aux spécifications « du règlement »<sup>1</sup> sont déclarés nuisibles pour l'application de l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977, trouve son fondement juridique à l'article 18, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 janvier 1977 (qui détermine les conséquences du fait de déclarer nuisibles des denrées alimentaires, notamment par un règlement de l'administration générale), lu en combinaison avec l'article 20, § 2, de cette loi (qui dispose que l'article 18, entre autres, est applicable en cas d'infraction à un règlement de l'Union européenne).

Le deuxième alinéa du préambule devra par conséquent également renvoyer à ces dispositions.

---

<sup>1</sup> Il se peut que tant le règlement 1333/2008 que le règlement 213/2012 soient visés. Dans tous les cas, la disposition devra préciser ce qu'on entend par « règlement ».

6. L'article 3 du projet, qui dispose, d'une part, que les infractions aux dispositions de l'arrêté envisagé sont recherchées et constatées conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales', et d'autre part, que les infractions aux dispositions de l'arrêté en projet sont punies conformément à la loi du 24 janvier 1977, doit être considéré comme une disposition purement déclarative, étant donné qu'il ne fait qu'expliquer ce qui découle déjà de la réglementation qu'il cite.

### EXAMEN DU TEXTE

#### Article 2

7. Vu qu'un règlement de l'Union européenne a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre<sup>2</sup>, l'interdiction formulée à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, du projet découle déjà du règlement 1333/2008. Cette précision doit être clairement exprimée dans la disposition concernée, par exemple en la faisant commencer par les mots « En vertu du règlement (CE) n° 1333/2008 du ..., il est interdit... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

---

<sup>2</sup> Article 288, deuxième alinéa, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (TFUE).