



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 54.999/3  
van 27 februari 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 maart 1992 betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd, het koninklijk besluit van 29 augustus 1997 betreffende de fabricage van en de handel in voedingsmiddelen die uit planten of uit plantenbereidingen samengesteld zijn of deze bevatten en het koninklijk besluit van 12 februari 2009 betreffende de fabricage van en de handel in voedingssupplementen die andere stoffen bevatten dan nutriënten en planten of plantenbereidingen'

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 54.999/3  
du 27 février 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 3 mars 1992 concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés, l'arrêté royal du 29 août 1997 relatif à la fabrication et au commerce de denrées alimentaires composées ou contenant des plantes ou préparations de plantes et l'arrêté royal du 12 février 2009 relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant d'autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes'

Op 7 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 6 maart 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 maart 1992 betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd, het koninklijk besluit van 29 augustus 1997 betreffende de fabricage van en de handel in voedingsmiddelen die uit planten of uit plantenbereidingen samengesteld zijn of deze bevatten en het koninklijk besluit van 12 februari 2009 betreffende de fabricage van en de handel in voedingssupplementen die andere stoffen bevatten dan nutriënten en planten of plantenbereidingen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 2014.

\*

Le 7 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique et la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 6 mars 2014, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 3 mars 1992 concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés, l'arrêté royal du 29 août 1997 relatif à la fabrication et au commerce de denrées alimentaires composées ou contenant des plantes ou préparations de plantes et l'arrêté royal du 12 février 2009 relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant d'autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 11 février 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Lieven DENYS et Johan PUT, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 février 2014.

\*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe verscheidene wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 3 maart 1992 'betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd', het koninklijk besluit van 29 augustus 1997 'betreffende de fabricage van en de handel in voedingsmiddelen die uit planten of uit plantenbereidingen samengesteld zijn of deze bevatten' en het koninklijk besluit van 12 februari 2009 'betreffende de fabricage van en de handel in voedingssupplementen die andere stoffen bevatten dan nutriënten en planten of plantenbereidingen'. Een deel van die wijzigingen hebben betrekking op de manier waarop een notificatiedossier moet worden ingediend (artikelen 1, 4 en 5 van het ontwerp). Voor het overige worden een aantal bepalingen opgeheven omdat ermee vergelijkbare bepalingen thans zijn opgenomen in verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 'inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen' en in een leidraad<sup>1</sup> van de Europese Commissie van december 2012 inzake toleranties voor voedingswaarden die op een etiket worden vermeld (artikelen 2, 3 en 6 van het ontwerp).

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 2 van de wet van 24 januari 1977 'betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten'. Naar luid van die wetsbepaling kan de Koning in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen.

Er kan effectief worden aangenomen dat met de ontworpen regeling het belang van de volksgezondheid wordt nagestreefd en dat wordt beoogd om bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen.

---

<sup>1</sup> Leidraad van de Europese Commissie van december 2012 'voor de bevoegde autoriteiten ten behoeve van de controle op de naleving van de EU-wetgeving inzake Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie en Richtlijn 90/496/EEG van de Raad van 24 september 1990 inzake de voedingswaarde-etikettering van levensmiddelen en Richtlijn 2002/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake voedingssupplementen met betrekking tot het vaststellen van toleranties voor voedingswaarden die op een etiket worden vermeld'.

Zie [http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/nutritionlabel/guidance\\_tolerances\\_december\\_2012\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/nutritionlabel/guidance_tolerances_december_2012_nl.pdf).

3.2. In zoverre artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 3 maart 1992 betrekking heeft op de reclame voor voedingsmiddelen, moet voor de opheffing ervan bij artikel 2 van het ontworpen besluit rechtsgrond worden gezocht in artikel 7, § 1, van de wet van 24 januari 1977. Bij die wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om regels te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven, onder meer op de reclame betreffende de voedingsmiddelen in verband met hun samenstelling, diëtetische eigenschappen of uitwerking op de gezondheid.

Dezelfde conclusie geldt voor artikel 6 van het ontworpen besluit, waarbij artikel 7, § 1, punt 1 (lees: 1°), van het koninklijk besluit van 12 februari 2009 wordt opgeheven, aangezien ook die bepaling ten dele betrekking heeft op de reclame voor voedingsmiddelen.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Wat betreft de artikelen 2, 3 en 6 van het ontwerp, die voorzien in de opheffing van een aantal bepalingen omdat ermee vergelijkbare bepalingen thans zijn opgenomen in verordening (EG) nr. 1924/2006 en in de voormelde leidraad van december 2012, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“1/ L'article 7, § 1, de l'arrêté royal du 3 mars 1992 concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés, est abrogé par le présent projet, car les allégations nutritionnelles sont à présent prévues par le règlement 1924/2006 (voir notamment article 3 du règlement).

2/ L'article 8, § 1, point 1, de l'arrêté royal du 3 mars 1992 précité et l'article 7, § 1, point 1, de l'arrêté royal du 12 février 2009 relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant d'autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes, sont abrogés car ils déterminaient les tolérances relatives à l'étiquetage des teneurs en nutriments et autres substances.

Ces tolérances font à présent l'objet du guide de la Commission européenne mentionné au deuxième considérant du présent projet. Ce guide de la Commission européenne fixe de nouvelles limites de tolérances pour les valeurs nutritionnelles déclarées sur les étiquettes des compléments alimentaires et porte sur la mise en œuvre de l'article 3 du règlement 1924/2006.”

4.2. In zoverre in verordening (EG) nr. 1924/2006 thans bepalingen voorkomen die betrekking hebben op dezelfde aangelegenheid als sommige bepalingen in het koninklijk besluit van 3 maart 1992, moeten die laatste bepalingen effectief worden opgeheven, gelet op de voorrang van de verordeningsbepalingen, die een voor alle lidstaten geharmoniseerde regeling inhouden. Bepalingen van een hogere regeling mogen immers in beginsel niet worden overgenomen in een lagere regeling.<sup>2</sup>

4.3. De leidraad van december 2012 is geen formele rechtsregel en bevat enkel niet-bindende richtsnoeren met betrekking tot de interpretatie van de in het opschrift ervan

---

<sup>2</sup> Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 80, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

vermelde rechtsregels.<sup>3</sup> Het is effectief wenselijk om de bepalingen van intern recht op te heffen die strijdig geacht worden met deze richtsnoeren, op voorwaarde dat er door deze opheffing geen rechtsonzekerheid ontstaat, of, erger nog, een van de richtlijnbeoordelingen waarop de leidraad betrekking heeft, niet langer zou zijn omgezet in het interne recht. In die gevallen zouden de betrokken bepalingen immers moeten worden gewijzigd zodat ze overeenstemmen met de interpretatie die in de leidraad wordt gehuldigd, veeleer dan ze op te heffen.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Il n’y a pas de transposition particulière à faire dans ce domaine, ni d’insécurité juridique créée par la suppression de la disposition en question. Cette disposition ne couvrirait par ailleurs que les nutriments essentiels, alors que les lignes directrices en question s’appliquent pour tous les nutriments.”

In die omstandigheden kan worden ingestemd met de opheffing van de betrokken bepalingen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. Gelet op hetgeen *sub* 3 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet in het tweede lid van de aanhef ook worden verwezen naar artikel 7, § 1, van de wet van 24 januari 1977.

6. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, dient in het achtste lid van de aanhef te worden verwezen naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.

\*

---

<sup>3</sup> Overigens wordt in het begin van die leidraad het volgende vermeld: “Dit document heeft geen formele rechtskracht en bij geschillen ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de rechtsinterpretatie bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.”

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.

\*

### PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter différentes modifications à l'arrêté royal du 3 mars 1992 'concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés', à l'arrêté royal du 29 août 1997 'relatif à la fabrication et au commerce de denrées alimentaires composées ou contenant des plantes ou préparations de plantes' et à l'arrêté royal du 12 février 2009 'relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant d'autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes'. Certaines de ces modifications concernent la manière dont doit être introduit un dossier de notification (articles 1<sup>er</sup>, 4 et 5 du projet). Pour le surplus, certaines dispositions sont abrogées parce que des dispositions similaires figurent actuellement dans le règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 'concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires' et dans un guide <sup>1</sup> de la Commission européenne de décembre 2012 ayant trait aux tolérances pour les valeurs nutritionnelles déclarées sur les étiquettes (articles 2, 3 et 6 du projet).

3.1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 2 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 légale prescrit que, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine, le Roi peut réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires.

Il peut effectivement être admis que le texte en projet est édicté dans l'intérêt de la santé publique et qu'il vise à empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine.

3.2. Dans la mesure où l'article 7, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 3 mars 1992 concerne la publicité pour des denrées alimentaires, il faut rechercher un fondement juridique dans l'article 7, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 janvier 1977 pour sa suppression prévue dans l'article 2 de l'arrêté en projet. Cette disposition légale habilite le Roi à réglementer et interdire, entre autres, la publicité

---

<sup>1</sup> Guide de la Commission européenne de décembre 2012 'à l'intention des autorités compétentes pour le contrôle de la conformité avec les actes législatifs de l'UE suivants : règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission, directive 90/496/CEE du Conseil du 24 septembre 1990 relative à l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires directive 2002/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les compléments alimentaires ayant trait à la fixation de tolérances pour les valeurs nutritionnelles déclarées sur les étiquettes.

Voir [http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/nutritionlabel/guidance\\_tolerances\\_december\\_2012\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/nutritionlabel/guidance_tolerances_december_2012_fr.pdf).

concernant les denrées alimentaires et relative à leur composition ou à des propriétés diététiques ou à leur effet sur la santé.

Cette même conclusion s'applique à l'article 6 de l'arrêté en projet, abrogeant l'article 7, § 1<sup>er</sup>, point 1 (lire : 1°), de l'arrêté royal du 12 février 2009, dès lors que cette disposition aussi concerne en partie la publicité pour des denrées alimentaires.

### OBSERVATIONS GENERALES

4.1. En ce qui concerne les articles 2, 3 et 6 du projet, qui prévoient la suppression de certaines dispositions parce que des dispositions similaires figurent actuellement dans le règlement (CE) n° 1924/2006 et dans le guide de décembre 2012 précité, le délégué a déclaré ce qui suit :

« 1/ L'article 7, § 1, de l'arrêté royal du 3 mars 1992 concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés, est abrogé par le présent projet, car les allégations nutritionnelles sont à présent prévues par le règlement 1924/2006 (voir notamment article 3 du règlement).

2/ L'article 8, § 1, point 1, de l'arrêté royal du 3 mars 1992 précité et l'article 7, § 1, point 1, de l'arrêté royal du 12 février 2009 relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant d'autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes, sont abrogés car ils déterminaient les tolérances relatives à l'étiquetage des teneurs en nutriments et autres substances.

Ces tolérances font à présent l'objet du guide de la Commission européenne mentionné au deuxième considérant du présent projet. Ce guide de la Commission européenne fixe de nouvelles limites de tolérances pour les valeurs nutritionnelles déclarées sur les étiquettes des compléments alimentaires et porte sur la mise en œuvre de l'article 3 du règlement 1924/2006 ».

4.2. Dans la mesure où le règlement (EG) n° 1924/2006 comporte actuellement des dispositions qui concernent la même matière que certaines prescriptions de l'arrêté royal du 3 mars 1992, ces dernières doivent effectivement être abrogées, étant donné la primauté des dispositions réglementaires, qui constituent un texte harmonisé pour tous les États membres. En effet, des dispositions d'une norme supérieure ne peuvent en principe pas être reproduites dans une norme inférieure.<sup>2</sup>

4.3. Le guide de décembre 2012 n'est pas une norme formelle et contient seulement des orientations non contraignantes relatives à l'interprétation des normes législatives mentionnées dans son intitulé.<sup>3</sup> Il est effectivement souhaitable d'abroger les dispositions de droit interne qui seraient contraires à ces orientations, à condition que cette abrogation ne fasse naître aucune insécurité juridique ou, pire encore, qu'elle ne fasse pas obstacle à la transposition en droit interne d'une des normes législatives évoquées dans le guide. Dans ces cas, les dispositions

---

<sup>2</sup> Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 80, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>3</sup> Il est d'ailleurs mentionné au début de ce guide que : « Le présent document n'a aucune valeur juridique. En cas de litige, l'interprétation de la loi incombe, en dernier ressort, à la Cour de justice de l'Union européenne ».

visées devraient en effet être modifiées pour être conformes à l'interprétation retenue dans ce guide, au lieu d'être abrogées.

Le délégué a déclaré à cet égard ce qui suit :

« Il n'y a pas de transposition particulière à faire dans ce domaine, ni d'insécurité juridique créée par la suppression de la disposition en question. Cette disposition ne couvrait par ailleurs que les nutriments essentiels, alors que les lignes directrices en question s'appliquent pour tous les nutriments ».

Dans ces circonstances, l'abrogation des dispositions visées peut être admise.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée au point 3 à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, le deuxième alinéa du préambule doit également faire référence à l'article 7 § 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 janvier 1977.

6. Compte tenu de la modification de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', le huitième alinéa actuel du préambule doit viser le 2<sup>o</sup> et non le 1<sup>o</sup> de cette disposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT