



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.102/3
van 19 mei 2014

avis 56.102/3
du 19 mai 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
bepalingen inzake de
mededeling van bepaalde
stoffen en producten die
allergieën of intoleranties
veroorzaken voor
niet-voorverpakte
levensmiddelen'

un projet d'arrêté royal 'fixant
les dispositions en matière de
déclaration de certaines
substances ou certains produits
provoquant des allergies ou
intolérances pour les denrées
alimentaires non préemballées'

Op 18 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de bepalingen inzake de mededeling van bepaalde stoffen en producten die allergieën of intoleranties veroorzaken voor niet-voorverpakte levensmiddelen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 19 mei 2014.

*

Le 18 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les dispositions en matière de déclaration de certaines substances ou certains produits provoquant des allergies ou intolérances pour les denrées alimentaires non préemballées'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 13 mai 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Lieven DENYS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mai 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 ertoe een regeling vast te stellen inzake de vermelding, op niet-voorverpakte levensmiddelen, van stoffen of technische hulpstoffen die allergieën of intoleranties veroorzaken, en die bij de vervaardiging of de bereiding van een levensmiddel worden gebruikt en nog in het eindproduct aanwezig zijn, zelfs in een veranderde vorm. Die regeling vormt de uitvoering van artikel 44 van verordening (EU) nr. 1169/2011¹, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 1, c), ervan.

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 2, eerste en tweede lid, 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'. Gezien de aandoeningen die met de ontworpen regeling beoogd worden te voorkomen, kan effectief worden aangenomen dat ze is ingegeven door redenen van volksgezondheid, zoals bij de rechtsgrondbepalingen wordt vereist.

VORMVEREISTEN

5. De ontworpen regeling, waarbij bepaalde vermeldingen op levensmiddelen worden voorgeschreven, moet worden beschouwd als een "technische specificatie" in de zin van artikel 1, eerste alinea, 3, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998

¹ 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'.

‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’, zodat de meldingsverplichting bedoeld in artikel 8, lid 1, van deze richtlijn van toepassing is.²

In de adviesaanvraag wordt dienaangaande het volgende vermeld:

“Ce projet d’arrêté fait actuellement l’objet d’une notification (référence 2014/0154/B) auprès des services de la Commission européenne en vertu de la Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d’information dans le domaine des normes et des réglementations techniques. Il est néanmoins très peu probable que la Commission européenne ou les Etats membres aient des remarques à formuler sur ce projet étant donné qu’il s’agit de mesures pour des denrées alimentaires non-préemballées pour lesquelles la question de la libre circulation est peu d’application. Par ailleurs, étant donné l’entrée en application du règlement (UE) N° 1169/2011 le 13 décembre prochain, nous souhaiterions pouvoir finaliser au plus vite l’adoption de ces mesures afin de donner suffisamment de temps aux opérateurs pour s’y préparer. Pour ces raisons, nous sollicitons l’avis du Conseil d’État avant la fin de la procédure de notification au niveau européen.”

De gemachtigde voegde hieraan nog het volgende toe:

“La procédure de notification ne sera finalisée que le 28 juin. Etant donné qu’il s’agit de mesures pour des aliments non-préemballés, la question de la libre circulation est peu d’application et il est donc très peu probable que la Commission européenne ou les Etats membres aient des remarques à formuler.”

Deze uitleg neemt niet weg dat in elk geval moet worden gewacht tot de termijn van drie maanden, bedoeld in artikel 9, lid 3, van richtlijn 98/34/EG, is verstreken vooraleer het ontworpen besluit kan worden uitgevaardigd. Bovendien moet het ontwerp, indien het antwoord van de Europese Commissie aanleiding geeft tot wijzigingen, opnieuw aan de Raad van State om advies worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

6. In artikel 6, § 1, van het ontwerp, wordt bepaald dat overtredingen van de bepalingen van het ontworpen besluit worden opgespoord en vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van het bekrachtigde³ koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie

² De specifieke kennisgevingsprocedure bedoeld in artikel 45 van verordening (EU) nr. 1169/2011 lijkt in dit geval niet van toepassing te zijn, aangezien in de artikelen 9, lid 1, c), en 44 van deze verordening, waarvan de ontworpen regeling de uitvoering vormt, niet naar de eerstgenoemde verordeningsbepaling wordt verwezen (vgl. met artikel 39 van de verordening). In artikel 44, lid 3, van de verordening wordt weliswaar bepaald dat de lidstaten de maatregelen die zij ter uitvoering van artikel 44, lid 1, b, en lid 2, van die verordening aannemen, onverwijld aan de Commissie moeten meedelen, waaruit men zou kunnen opmaken dat ook hier een specifieke aanmeldingsverplichting geldt. Uit artikel 45, lid 5, van de verordening kan evenwel *a contrario* worden opgemaakt dat die aanmelding wel degelijk moet gebeuren overeenkomstig de relevante bepalingen van richtlijn 98/34/EG.

³ Bij de wet van 19 juli 2001 ‘tot bekrachtiging en wijziging 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 wettelijke bepalingen en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen'. Dit vloeit evenwel reeds voort uit artikel 3, § 1, eerste lid, van dat besluit, waarin onder meer wordt verwezen naar de uitvoeringsbesluiten van de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen', waarvan de wet van 24 januari 1977 er één is.

Artikel 6, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de overtredingen van de bepalingen van het ontworpen besluit worden gestraft overeenkomstig de wet van 24 januari 1977. Dit vloeit reeds voort uit artikel 14 van die wet, waarin wordt verwezen naar de uitvoeringsbesluiten van onder meer artikel 2, eerste en tweede lid, ervan.

Nog afgezien van het gegeven dat het niet aan de Koning staat om de wijze van opsporing en vaststelling van strafrechtelijk beteugelde overtredingen te regelen, evenmin als de strafbaarstelling ervan, gaat het om louter declaratieve bepalingen die dan ook moeten worden weggelaten uit het ontwerp.

*

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 du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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 régler la mention, sur des denrées alimentaires non préemballées, d'ingrédients ou d'auxiliaires technologiques provoquant des allergies ou des intolérances, et qui sont utilisés dans la fabrication ou la préparation d'une denrée alimentaire et encore présents dans le produit fini, même sous une forme modifiée. Ce dispositif constitue l'exécution de l'article 44 du règlement (UE) n° 1169/2011¹, en combinaison avec son article 9, paragraphe 1, c).

4. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 2, alinéas 1^{er} et 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'. Compte tenu des affections que la réglementation en projet entend prévenir, on peut effectivement admettre qu'elle est dictée par des motifs de santé publique, comme l'exigent les dispositions procurant le fondement juridique.

FORMALITÉS

5. La réglementation en projet, qui prescrit certaines mentions sur les denrées alimentaires, doit être considérée comme une « spécification technique » au sens de l'article 1^{er}, premier alinéa, 3, de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998

¹ 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'.

‘prévoyant une procédure d’information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l’information’, de sorte que l’obligation de notification visée à l’article 8, paragraphe 1, de cette directive est applicable².

La demande d’avis mentionne à cet égard ce qui suit :

« Ce projet d’arrêté fait actuellement l’objet d’une notification (référence 2014/0154/B) auprès des services de la Commission européenne en vertu de la Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d’information dans le domaine des normes et des réglementations techniques. Il est néanmoins très peu probable que la Commission européenne ou les États membres aient des remarques à formuler sur ce projet étant donné qu’il s’agit de mesures pour des denrées alimentaires non-préemballées pour lesquelles la question de la libre circulation est peu d’application. Par ailleurs, étant donné l’entrée en application du règlement (UE) N° 1169/2011 le 13 décembre prochain, nous souhaiterions pouvoir finaliser au plus vite l’adoption de ces mesures afin de donner suffisamment de temps aux opérateurs pour s’y préparer. Pour ces raisons, nous sollicitons l’avis du Conseil d’État avant la fin de la procédure de notification au niveau européen ».

Le délégué a encore ajouté ce qui suit :

« La procédure de notification ne sera finalisée que le 28 juin. Étant donné qu’il s’agit de mesures pour des aliments non-préemballés, la question de la libre circulation est peu d’application et il est donc très peu probable que la Commission européenne ou les États membres aient des remarques à formuler ».

Ces éclaircissements n’enlèvent rien au fait qu’il faut de toute façon attendre l’expiration du délai de trois mois, visé à l’article 9, paragraphe 3, de la directive 98/34/CE, avant que l’arrêté en projet puisse être pris. En outre, si la réponse de la Commission européenne donne lieu à des modifications, le projet devra de nouveau être soumis pour avis au Conseil d’État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

6. L’article 6, § 1^{er}, du projet dispose que les infractions aux dispositions de l’arrêté en projet sont recherchées et poursuivies conformément aux dispositions de l’arrêté royal confirmé³ du 22 février 2001 ‘organisant les contrôles effectués par l’Agence fédérale pour la

² La procédure de notification spécifique visée à l’article 45 du règlement (UE) n° 1169/2011 ne paraît pas s’appliquer en l’espèce, dès lors que les articles 9, paragraphe 1, c), et 44, de ce règlement, dont la réglementation en projet constitue l’exécution, ne visent pas la première disposition réglementaire (comparer avec l’article 39 du règlement). Certes, l’article 44, paragraphe 3, du règlement dispose que les États membres communiquent immédiatement à la Commission le contenu des mesures qu’elles adoptent en exécution de l’article 44, paragraphe 1, b, et paragraphe 2, de ce règlement, dont on pourrait inférer qu’une obligation de notification spécifique s’applique également en l’espèce. Toutefois, il peut être déduit *a contrario* de l’article 45, paragraphe 5, du règlement, que cette notification doit bel et bien être effectuée conformément aux dispositions pertinentes de la directive 98/34/CE.

³ Par la loi du 19 juillet 2001 ‘portant confirmation et modification 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 portant confirmation de l’arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l’Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire’.

Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales'. Toutefois, cette règle découle déjà de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cet arrêté, qui fait notamment référence aux arrêtés d'exécution des lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire', comme la loi du 24 janvier 1977.

L'article 6, § 2, du projet énonce que les infractions aux dispositions de l'arrêté en projet sont punies conformément à la loi du 24 janvier 1977. Cette disposition résulte déjà de l'article 14 de cette loi, qui vise les arrêtés d'exécution de, notamment, l'article 2, alinéas 1^{er} et 2, de celle-ci.

Indépendamment du fait qu'il n'appartient pas au Roi de régler les modalités de recherche et de poursuite d'infractions pénalement sanctionnées, pas plus que leur incrimination, il s'agit de dispositions purement déclaratives qui doivent dès lors être omises du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT