



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.047/3
van 20 februari 2015

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
11 mei 1992 betreffende
materialen en voorwerpen
bestemd om met
voedingsmiddelen in aanraking
te komen'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.047/3
du 20 février 2015

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
11 mai 1992 relatif aux
matériaux et aux objets
destinés à entrer en contact
avec les denrées alimentaires'

Op 30 januari 2015 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 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 1992 betreffende materialen en voorwerpen bestemd om met voedingsmiddelen in aanraking te komen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste 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 20 februari 2015.

*

Le 30 janvier 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 11 mai 1992 relatif aux matériaux et aux objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 février 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier 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 20 février 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 1992 ‘betreffende materialen en voorwerpen bestemd om met voedingsmiddelen in aanraking te komen’. De wijzigingen zijn ingegeven door de regeling in verordening (EG) nr. 1935/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 ‘inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen en houdende intrekking van de Richtlijnen 80/590/EEG en 89/109/EEG’. Die regeling is in de plaats gekomen van een aantal richtlijnen die waren omgezet bij het koninklijk besluit van 11 mei 1992, maar waarvan de omzetting sinds de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 1935/2004 is achterhaald.

De ontworpen regeling komt erop neer dat de meeste bepalingen van het koninklijk besluit van 11 mei 1992 worden opgeheven of worden vervangen door bepalingen die verwijzen naar de regeling in verordening (EG) nr. 1935/2004 (artikelen 1 tot 7 van het ontwerp). Voorts wordt voorzien in een regeling met betrekking tot de verklaring van overeenstemming¹ waaruit de conformiteit van de betrokken materialen en voorwerpen met de relevante verordeningsbepalingen moet blijken (artikel 8 van het ontwerp, alsook de bijlage bij het ontworpen besluit).

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 3, 2°, a), en 5°, van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produ[c]ten’, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste en tweede lid, van dezelfde wet. Bij artikel 2, eerste en tweede lid, wordt de Koning gemachtigd om, onder meer in het belang van de volksgezondheid,² regels te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen, waaronder de mogelijkheid om de samenstelling van de voedingsmiddelen te bepalen en om de aanwijzingen te reglementeren die nuttig zijn voor de informatie. Luidens artikel 3, 2°, a), kan de Koning de in artikel 2, eerste en tweede lid, bedoelde maatregelen van toepassing maken op de voorwerpen en de stoffen bestemd om in aanraking te komen met voedingsmiddelen en kan hij het gebruik van deze voorwerpen en stoffen regelen en verbieden. Bij artikel 3, 5°, wordt de Koning onder meer gemachtigd om de zelfstandigheden te bepalen die de voorwerpen en de stoffen bedoeld in 2°, niet of slechts in beperkte mate mogen bevatten, alsmede de grenzen en voorwaarden waaraan de aanwezigheid van deze zelfstandigheden in deze voorwerpen en stoffen gebonden is.

¹ Zie daarover artikel 16 van verordening (EG) nr. 1935/2004.

² Uit de aanhef en het dispositief van verordening (EG) nr. 1935/2004 kan worden opgemaakt dat de bescherming van de gezondheid effectief een van de hoofddoelstellingen van deze regeling vormt.

Voor artikel 5 van het ontwerp wordt de rechtsgrond specifiek geboden door artikel 18, § 1, van de wet van 24 januari 1977, gelezen in samenhang met artikel 20, § 2, van die wet. Aan de eerstgenoemde bepaling ontleent de Koning de bevoegdheid om bij een “verordening van het algemeen (...) bestuur”, zoals het ontworpen besluit er een is, voedingsmiddelen of andere producten zoals bedoeld in die wet schadelijk te verklaren, ook al is die bepaling ongelukkig geformuleerd. Overeenkomstig artikel 20, § 2, is de eerstgenoemde wetsbepaling ook van toepassing voor overtredingen “van verordeningen van de Europese Unie die van kracht zijn in het Rijk en materies betreffen welke op grond van deze wet tot de verordeningsbevoegdheid van de Koning behoren”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. De verwijzing naar verordening (EG) nr. 1935/2004, die thans voorkomt in het vierde lid van de aanhef, moet worden opgenomen voor het huidige eerste lid en moet worden voorafgegaan door de woorden “Gelet op” (niet: “Overwegende”).³

4. Gelet op hetgeen in opmerking 2 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het te nemen besluit, moet in het huidige eerste lid van de aanhef ook verwezen worden naar de artikelen 2, eerste en tweede lid, 18, § 1, en 20, § 2, van de wet van 24 januari 1977.

5. In het huidige vijfde lid van de aanhef schrijve men “98/34/EG” en niet “98/34/EEC”.

Artikel 8

6. In het ontworpen artikel 9, § 2, tweede zin, wordt bepaald: “Natuurlijk kan de verantwoordelijke voor het product steeds beslissen (...)”. Een dergelijke affirmatieve formulering is ongebruikelijk voor rechtsregels; er kan dan ook beter kortweg worden geschreven: “De verantwoordelijke voor het product kan steeds beslissen (...)”.

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 40, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 10

7. Overeenkomstig artikel 10 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking “twintig dagen op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad” (lees: “de twintigste dag volgend op (...”). De gemachtigde verklaarde dat het gaat om een vergissing en dat de gemeenrechtelijke wijze van inwerkingtreding kan worden gevolgd. In dat geval kan artikel 10 uit het ontwerp worden weggelaten.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 11 mai 1992 'concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires'. Les modifications sont dictées par les dispositions du règlement (CE) n° 1935/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 'concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et abrogeant les directives 80/590/CEE et 89/109/CEE'. Ces dispositions se sont substituées à une série de directives qui avaient été transposées par l'arrêté royal du 11 mai 1992, mais dont la transposition est devenue obsolète depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1935/2004.

L'arrêté en projet revient à abroger la plupart des dispositions de l'arrêté royal du 11 mai 1992 ou à les remplacer par des dispositions qui renvoient aux règles fixées dans le règlement (CE) n° 1935/2004 (articles 1^{er} à 7 du projet). Ensuite, il prévoit un régime relatif à la déclaration de conformité¹ devant attester de la conformité des matériaux et objets concernés avec les dispositions pertinentes du règlement (article 8 du projet, ainsi que l'annexe de l'arrêté en projet).

2. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 3, 2°, a), et 5°, 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', combiné avec l'article 2, alinéas 1^{er} et 2, de la même loi. L'article 2, alinéas 1^{er} et 2, habilite le Roi, entre autres dans l'intérêt de la santé publique², à réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires, ce qui comprend la possibilité de déterminer la composition des denrées alimentaires et de réglementer les indications utiles à l'information. Selon l'article 3, 2°, a), le Roi peut appliquer les mesures visées à l'article 2, alinéas 1^{er} et 2, aux objets et matières destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires ainsi que réglementer et interdire l'emploi de ces objets et matières. Selon l'article 3, 5°, le Roi est notamment habilité à déterminer les substances que les objets ou matières visés au 2° ne peuvent pas contenir ou ne peuvent contenir que dans une certaine mesure ainsi que les limites et conditions auxquelles est soumise la présence de ces substances dans ces objets et matières.

L'article 18, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977, combiné avec l'article 20, § 2, de cette loi, procure spécifiquement le fondement juridique à l'article 5 du projet. Bien que sa formulation ne soit pas heureuse, la disposition citée en premier confère au Roi le pouvoir de déclarer nuisibles des denrées alimentaires ou d'autres produits visés par cette loi par un « règlement de l'administration générale », comme c'est le cas de l'arrêté en projet. Conformément à l'article 20, § 2, la disposition légale citée en premier est également applicable aux infractions « aux règlements de l'Union européenne qui sont en vigueur dans le Royaume et qui ont trait à des matières entrant, en vertu de [cette] loi, dans le pouvoir réglementaire du Roi ».

¹ Voir à cet égard l'article 16 du règlement (CE) n° 1935/2004.

² Il peut se déduire du préambule et du dispositif du règlement (CE) n° 1935/2004 que la protection de la santé constitue effectivement un des objectifs principaux de cette réglementation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. La référence au règlement (CE) n° 1935/2004, qui figure actuellement au quatrième alinéa du préambule, doit être insérée avant le premier alinéa actuel et être précédée du mot « Vu » (et non : « Considérant »)³.

4. Compte tenu de l'observation formulée au point 2 à propos du fondement juridique de l'arrêté envisagé, le premier alinéa actuel du préambule doit également viser les articles 2, alinéas 1^{er} et 2, 18, § 1^{er}, et 20, § 2, de la loi du 24 janvier 1977.

5. Au cinquième alinéa actuel du préambule, on écrira « 98/34/CE » au lieu de « 98/34/CEE ».

Article 8

6. L'article 9, § 2, deuxième phrase, en projet dispose : « Le responsable du produit peut bien entendu toujours décider (...) ». Pareille formulation affirmative est inhabituelle pour des normes; mieux vaudrait dès lors écrire tout simplement : « Le responsable du produit peut toujours décider (...) ».

Article 10

7. Conformément à l'article 10 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur « vingt jours après sa publication au [M]oniteur belge » (lire : « le vingtième jour suivant (...) »). Le délégué a déclaré qu'il s'agit d'une erreur et que l'on peut suivre le mode d'entrée en vigueur du droit commun. Dans ce cas, l'article 10 peut être distrait du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT

³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 40, a), à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).