



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.672/3
van 10 juli 2015

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
17 april 1980 betreffende de
reclame voor
voedingsmiddelen'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.672/3
du 10 juillet 2015

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
17 avril 1980 concernant la
publicité pour les denrées
alimentaires'

Op 11 juni 2015 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 wijziging van het koninklijk besluit van 17 april 1980 betreffende de reclame voor voedingsmiddelen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2015.

*

Le 11 juin 2015, 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 'modifiant l'arrêté royal du 17 avril 1980 concernant la publicité pour les denrées alimentaires'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 30 juin 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2015.

*

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 beperkt tot 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.

Dat onderzoek leidt tot het maken van de volgende opmerking.

*

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de opheffing van een aantal verbodsbepalingen inzake reclame voor voedingsmiddelen in het koninklijk besluit van 17 april 1980 'betreffende de reclame voor voedingsmiddelen.' Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier blijkt dat de opheffing is ingegeven door het gegeven dat de aangelegenheid reeds is geregeld bij verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 'inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen' en bij 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'.

Gevraagd waarom artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 17 april 1980 niet wordt opgeheven, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

"Cette disposition ne va pas plus loin que la réglementation européenne. L'application de la réglementation européenne existante conduit à la même interdiction (règlement 1924/2006 'allégations', règlement 1169/2011 'étiquetage' et directive 2001/83 'médicament'.

Cette disposition est essentielle parce qu'elle donne une base légale claire dans le Food pour distinguer les aliments des médicaments et éviter de devoir se baser sur l'interprétation, au cas par cas, des dispositions des réglementations européennes précitées, ce qui crée une incertitude juridique pour les opérateurs et les contrôles."

Overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is een verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens wanneer bij een verordening bepaalde uitvoeringsmaatregelen aan de lidstaten worden opgedragen of de betrokken verordening enige ruimte laat voor het nemen van zulke uitvoeringsmaatregelen, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt ze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling opgenomen voorschrift. Het gevaar op verwarring wordt overigens nog versterkt wanneer, zoals in dit geval, een bepaald voorschrift dat zijn oorsprong vindt in een Europese verordening wel in de interne regelgeving wordt overgenomen, en andere gelijkaardige

voorschriften dan weer niet. Bovendien staat het niet aan de lidstaten om een bindende interpretatie van verordeningsbepalingen te verschaffen, wat evenwel het gevolg is van een anders in de interne regelgeving geformuleerde norm dan in de betrokken verordening of verordeningen.

De conclusie is dan ook dat het gehele artikel 2 van het koninklijk besluit van 17 april 1980 dient te worden opgeheven.

*

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

Cet examen donne lieu à l'observation suivante.

*

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'abroger un certain nombre d'interdictions en matière de publicité pour des denrées alimentaires figurant dans l'arrêté royal du 17 avril 1980 'concernant la publicité pour les denrées alimentaires'. Il ressort du dossier communiqué au Conseil d'État, section de législation, que l'abrogation a été dictée par le fait que la matière a déjà été réglée par le règlement (UE) 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 par le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 20 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'.

À la question de savoir pourquoi l'article 2, 1°, de l'arrêté royal du 17 avril 1980 n'est pas abrogé, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Cette disposition ne va pas plus loin que la réglementation européenne. L'application de la réglementation européenne existante conduit à la même interdiction (règlement 1924/2006 'allégations', règlement 1169/2011 'étiquetage' et directive 2001/83 'médicament'.

Cette disposition est essentielle parce qu'elle donne une base légale claire dans le Food pour distinguer les aliments des médicaments et éviter de devoir se baser sur l'interprétation, au cas par cas, des dispositions des réglementations européennes précitées, ce qui crée une incertitude juridique pour les opérateurs et les contrôles ».

Conformément à l'article 288, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans chaque État membre. Sauf lorsqu'un règlement confie certaines mesures d'exécution aux États membres ou que le règlement concerné laisse une certaine marge pour prendre pareilles mesures, une telle applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent en vue d'intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne. Les dispositions d'un règlement ne doivent notamment pas être transposées dans le droit interne des États membres. Non seulement un tel procédé est superflu sur le plan normatif puisqu'il ne crée pas de nouvelle norme, mais il risque en outre de semer la confusion quant au caractère juridique de la disposition intégrée dans le droit interne. Le risque de confusion se trouve par ailleurs encore renforcé lorsque, comme en l'espèce, une prescription donnée, qui trouve son origine dans un règlement européen, est effectivement reproduite dans la législation interne, tandis que d'autres prescriptions analogues ne le sont pas. En outre, il

n'appartient pas aux États membres de donner une interprétation contraignante de dispositions d'un règlement, ce qui est cependant le cas lorsqu'une norme est autrement formulée dans le droit interne que dans le ou les règlement(s) concerné(s).

En conclusion, il faut abroger l'ensemble de l'article 2 de l'arrêté royal du 17 avril 1980.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT