



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 60.940/3  
van 7 maart 2017

avis 60.940/3  
du 7 mars 2017

over

sur

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'

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'

Op 3 februari 2017 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 3 maart 1992 betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, 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 7 maart 2017.

\*

Le 3 février 2017, 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 3 mars 1992 concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 28 février 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

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 7 mars 2017.

\*

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 tot de wijziging van het koninklijk besluit van 3 maart 1992 ‘betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd’.

Deze wijzigingen hebben in de eerste plaats betrekking op de maximale gehalten van vitaminen, mineralen en oligo-elementen, die op basis van recente wetenschappelijke informatie<sup>1</sup> worden aangepast en op een meer toegankelijke wijze worden voorgesteld. Voor verscheidene nutriënten wordt het maximale gehalte verhoogd of geschrapt. Voor drie nutriënten wordt een verplichte waarschuwing ingevoerd die op het etiket van het product moet worden vermeld van zodra een bepaald gehalte van de nutriënt aanwezig is.

In de tweede plaats wordt voorzien in een vereenvoudiging voor de bestaande notificatieplicht voor verrijkte voeding. De notificatieprocedure vereist niet langer een volledige ingrediëntenlijst van het verrijkte voedingsmiddel, maar informatie omtrent de toegevoegde nutriënten (welke en hoeveel), per dagelijks te gebruiken portie of per hoeveelheid van het voedingsmiddel gelijk aan het gemiddeld dagelijkse verbruik, volstaat.

In de derde plaats wordt de terminologie van het koninklijk besluit van 3 maart 1992 afgestemd op die van verordening (EU) nr. 1169/2011.<sup>2</sup>

3. Het ontworpen koninklijk besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 2 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’. Op grond van die bepaling kan de Koning onder meer, op voorstel of na advies van de Hoge Gezondheidsraad, regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven op het in de handel brengen van dieetvoedingsmiddelen, vitamines en voedingsmiddelen waaraan vitamines, oligo-elementen of andere nutriënten werden toegevoegd. Zie evenwel opmerking 6 bij artikel 5 van het ontworpen besluit.

Voor artikel 2 van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond specifiek geboden door artikel 7, § 1, van de wet van 24 januari 1977. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd

---

<sup>1</sup> Zie advies nr. [9285](#) van de Hoge Gezondheidsraad van 7 september 2016 inzake de voedingsaanbevelingen voor België.

<sup>2</sup> 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’.

om in het belang van de volksgezondheid regels te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven op de reclame betreffende (onder meer) de voedingsmiddelen in verband met hun samenstelling of met diëtetische eigenschappen of met hun uitwerking op de gezondheid.

### VORMVEREISTEN

4. Uit de stukken in het dossier blijkt dat de ontworpen regeling werd aangemeld bij de Europese Commissie. Omdat de termijn binnen dewelke de Commissie een standpunt kan innemen over de ontworpen regeling, nog niet was verstreken op het tijdstip van de adviesaanvraag, is het niet duidelijk of de ontworpen regeling nog aanpassingen behoeft.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge daarvan nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

5. In de aanhef wordt verwezen naar richtlijn 2002/46/EG,<sup>3</sup> verordening (EU) (lees: EG) nr. 1925/2006 en verordening (EU) nr. 1169/2011. Over die vermeldingen verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het koninklijk besluit van 3 maart 1992 betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd, met inbegrip van de wijzigingen voorgesteld door het ontwerpbesluit dat aan de Raad van State voor advies werd voorgelegd bij brief van 1 februari 2017, zet richtlijn 2002/46/EG om. In bijlage kan u de concordantietabel vinden met enkele aanvullingen in de laatste kolom.

Verordening 1925/2006 regelt onder andere de toevoeging van vitaminen en mineralen aan levensmiddelen, net als het KB van 3 maart betreffende nutriënten. Indien een lidstaat nieuwe wetgeving vast stelt dient een kennisgevingsprocedure te gebeuren zoals beschreven wordt in artikel 12 van verordening 1925/2006. Dit is de reden waarom naar deze verordening verwezen wordt.

Verordening 1169/2011 wordt vermeld omdat deze verordening voorziet in de etiketteringsvoorschriften voor een veilig gebruik van levensmiddelen, meer bepaald in artikel 4. Artikel 39 bepaalt tevens dat de lidstaten, overeenkomstig de in artikel 45 vastgestelde procedure, maatregelen kunnen vaststellen waarbij bijkomende verplichte vermeldingen worden opgelegd voor specifieke typen of categorieën levensmiddelen, indien deze om ten minste een van de volgende redenen gerechtvaardigd zijn: a) de bescherming van de volksgezondheid, b) de bescherming van de consument,... Het ontwerpbesluit legt een dergelijke verplichte vermelding op voor bepaalde producten met als doel om de volksgezondheid en de consument te beschermen (gebaseerd op wetenschappelijk advies van de Hoge Gezondheidsraad). Artikel 45 voorziet eveneens een

<sup>3</sup> Richtlijn 2002/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 ‘betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen’.

kennisgevingsprocedure. Tevens wordt verordening 1169/2011 vermeld omdat deze verordening onder andere waarden van de referentie-inname en de significante hoeveelheid van nutriënten vastlegt waarnaar verwezen wordt in het ontwerpbesluit.”

In zoverre wijzigingen worden aangebracht in de bestaande omzettingsbepalingen van richtlijn 2002/46/EG,<sup>4</sup> moet daarvan geen melding worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp. Het is daarentegen wel raadzaam om de gelegenheid te baat te nemen om in het koninklijk besluit van 3 maart 1992 een artikel 1/1 in te voegen waarin de omzetting van die richtlijn wordt vermeld.<sup>5</sup>

In zoverre het ontwerp bepalingen bevat die beschouwd kunnen worden als de uitvoering van verordening (EG) nr. 1925/2006 en van verordening (EU) nr. 1169/2011, moet naar die verordeningen worden verwezen in een nieuw eerste en tweede lid van de aanhef, telkens voorafgegaan door de woorden “Gelet op” (niet: “Overwegende”).<sup>6</sup>

### Artikel 5

6. In het ontworpen artikel 5, derde lid, (artikel 5, 3°, van het ontwerp) wordt bepaald dat de vergoeding (bedoeld wordt de retributie vermeld in artikel 10 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 ‘tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’) “niet terugvorderbaar” is.

De in de aanhef vermelde rechtsgrondbepalingen laten niet toe om het al dan niet terugvorderbaar karakter van die retributie te regelen. De ontworpen bepaling kan wellicht rechtsgrond vinden in artikel 10, vierde lid, van de wet van 24 januari 1977, waarbij de Koning wordt gemachtigd om de bepalingen van het (bekrachtigde) koninklijk besluit van 13 november 2011 te wijzigen, te vervangen of op te heffen. Dat moet dan gebeuren door een wijzigingsbepaling in die zin op te stellen. De tweede zin van het ontworpen artikel 5, derde lid, moet alvast worden weggelaten uit het ontwerp.

\*

---

<sup>4</sup> Die omzettingsbepalingen zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 3 maart 1992, in hoofdzaak bij het koninklijk besluit van 15 mei 2003 ‘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’.

<sup>5</sup> Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 94, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>6</sup> *Ibid.*, aanbeveling 40.

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier 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'.

Ces modifications portent tout d'abord sur les teneurs maximales en vitamines, minéraux et oligo-éléments qui, sur la base d'informations scientifiques récentes<sup>1</sup>, sont adaptées et présentées d'une manière plus accessible. La teneur maximale est augmentée ou supprimée pour différents nutriments. Il est instauré pour trois nutriments un avertissement obligatoire qui doit être mentionné sur l'étiquette du produit dès que le nutriment présente une certaine teneur.

Ensuite, il est prévu une simplification de l'obligation de notification existante pour les aliments enrichis. La procédure de notification n'exige plus une liste complète des ingrédients de la denrée alimentaire enrichie, mais des informations relatives aux nutriments ajoutés (lesquels et en quelles quantités), par portion à consommer chaque jour ou par quantité de la denrée alimentaire égale à la consommation journalière moyenne, suffisent.

Enfin, la terminologie de l'arrêté royal du 3 mars 1992 est alignée sur celle du règlement (UE) n° 1169/2011<sup>2</sup>.

3. L'arrêté royal en projet trouve en principe 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'. En vertu de cette disposition, le Roi peut notamment, sur proposition ou après avis du Conseil supérieur d'Hygiène, réglementer et interdire la mise dans le commerce d'aliments diététiques, de vitamines et de denrées alimentaires auxquelles ont été ajoutés des vitamines, des oligo-éléments ou d'autres nutriments. Voir toutefois l'observation 6 concernant l'article 5 de l'arrêté en projet.

---

<sup>1</sup> Voir l'avis n° 9285 [http://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth\\_theme\\_file/9285\\_avis\\_rec\\_nutr\\_corr\\_170105\\_0.pdf](http://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/9285_avis_rec_nutr_corr_170105_0.pdf) du Conseil supérieur de la Santé du 7 septembre 2016 en matière de recommandations nutritionnelles pour la Belgique.

<sup>2</sup> 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'.

L'article 2 de l'arrêté en projet trouve plus spécifiquement son fondement juridique dans l'article 7, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 janvier 1977. Cette disposition habilite le Roi, dans l'intérêt de la santé publique, à réglementer et interdire la publicité concernant (notamment) les denrées alimentaires et relative à leur composition, à des propriétés diététiques ou à leur effet sur la santé.

### FORMALITÉS

4. Il ressort des pièces du dossier que le régime en projet a été communiqué à la Commission européenne. Dès lors que le délai dans lequel la Commission peut prendre position sur le régime en projet n'était pas encore expiré au moment de la demande d'avis, il n'apparaît pas clairement si le régime en projet doit encore être adapté.

S'il devait en résulter que le texte soumis au Conseil d'État doit encore être modifié, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la règle prévue par l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État.

### EXAMEN DU TEXTE

#### PRÉAMBULE

5. Le préambule vise la directive 2002/46/CE<sup>3</sup>, le règlement (UE) (lire : CE) n° 1925/2006 et le règlement (UE) n° 1169/2011. Concernant ces références, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het koninklijk besluit van 3 maart 1992 betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd, met inbegrip van de wijzigingen voorgesteld door het ontwerpbesluit dat aan de Raad van State voor advies werd voorgelegd bij brief van 1 februari 2017, zet richtlijn 2002/46/EG om. In bijlage kan u de concordantietabel vinden met enkele aanvullingen in de laatste kolom.

Verordening 1925/2006 regelt onder andere de toevoeging van vitamines en mineralen aan levensmiddelen, net als het KB van 3 maart betreffende nutriënten. Indien een lidstaat nieuwe wetgeving vast stelt dient een kennisgevingsprocedure te gebeuren zoals beschreven wordt in artikel 12 van verordening 1925/2006. Dit is de reden waarom naar deze verordening verwezen wordt.

Verordening 1169/2011 wordt vermeld omdat deze verordening voorziet in de etiketteringsvoorschriften voor een veilig gebruik van levensmiddelen, meer bepaald in artikel 4. Artikel 39 bepaalt tevens dat de lidstaten, overeenkomstig de in artikel 45 vastgestelde procedure, maatregelen kunnen vaststellen waarbij bijkomende verplichte vermeldingen worden opgelegd voor specifieke typen of categorieën levensmiddelen, indien deze om ten minste een van de volgende redenen gerechtvaardigd zijn: a) de bescherming van de volksgezondheid, b) de bescherming van de consument,... Het ontwerpbesluit legt een dergelijke verplichte vermelding op voor bepaalde producten met als doel om de volksgezondheid en de consument te beschermen (gebaseerd op

<sup>3</sup> 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'.

wetenschappelijk advies van de Hoge Gezondheidsraad). Artikel 45 voorziet eveneens een kennisgevingsprocedure. Tevens wordt verordening 1169/2011 vermeld omdat deze verordening onder andere waarden van de referentie-inname en de significante hoeveelheid van nutriënten vastlegt waarnaar verwezen wordt in het ontwerpbesluit ».

Dans la mesure où des modifications sont apportées dans les dispositions de transposition existantes de la directive 2002/46/CE <sup>4</sup>, il ne faut pas les mentionner dans le préambule du projet. Il est en revanche conseillé de mettre l'occasion à profit pour insérer dans l'arrêté royal du 3 mars 1992 un article 1<sup>er</sup>/1 mentionnant la transposition de cette directive <sup>5</sup>.

Dans la mesure où le projet contient des dispositions qui peuvent être considérées comme exécutant les règlement (CE) n° 1925/2006 et règlement (UE) n° 1169/2011, il convient de les viser dans un premier et un deuxième alinéas, nouveaux, du préambule, chaque fois précédés du mot « Vu » (et non : « Considérant ») <sup>6</sup>.

### Article 5

6. L'article 5, alinéa 3, en projet (article 5, 3°, du projet), prévoit que la redevance (à savoir la redevance visée à l'article 10 de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits') « est irrécouvrable ».

Les dispositions procurant le fondement juridique mentionnées dans le préambule ne permettent pas de régler le caractère recouvrable ou non de cette redevance. La disposition en projet peut sans doute trouver un fondement juridique dans l'article 10, alinéa 4, de la loi du 24 janvier 1977, qui habilite le Roi à modifier, remplacer ou abroger les dispositions de l'arrêté royal (confirmé) du 13 novembre 2011. Il y a alors lieu de le faire en rédigeant une disposition modificative en ce sens. On omettra en tout cas la deuxième phrase de l'article 5, alinéa 3, en projet, du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

<sup>4</sup> Ces dispositions de transposition ont été intégrées dans l'arrêté royal du 3 mars 1992, principalement par l'arrêté royal du 15 mai 2003 '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'.

<sup>5</sup> Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 94, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>6</sup> *Ibid.*, recommandation n° 40.