



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.050/1
van 24 mei 2019

avis 66.050/1
du 24 mai 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende room'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la crème'

Op 25 april 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende room’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 mei 2019.

*

Le 25 avril 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la crème’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 mai 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Helena KETS, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mai 2019.

*

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.

*

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de reglementering betreffende de benaming en de samenstelling van room te actualiseren. De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die tot op heden is vervat in het koninklijk besluit van 23 mei 1934 'Reglement op den handel in room', waarvan artikel 5 van het ontwerp de opheffing beoogt.

4. Het ontwerp kan worden geacht rechtsgrond te vinden in, enerzijds, 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 producten' en, anderzijds, artikel VI.9, § 1, van het Wetboek van economisch recht.

VOORAFGAANDE OPMERKING

5. In artikel 1 van het ontwerp wordt het toepassingsgebied van het ontworpen koninklijk besluit op een negatieve wijze omschreven waardoor dit enkel van toepassing zal zijn op producten die wettelijk gefabriceerd en/of in de handel zijn gebracht in België en in derde landen, zijnde andere landen dan de lidstaten van de Europese Unie, Turkije en medeondertekenaars van het akkoord van de Europese Economische Ruimte.

Dergelijke wijze van omschrijving is niet nieuw.¹ Deze vaststelling ten spijt, blijft onduidelijk waarom, naast de andere lidstaten van de Europese Unie en de landen die het akkoord van de Europese Economische Ruimte hebben medeondertekend, ook Turkije van de toepassing van de ontworpen regeling wordt uitgesloten. Er zijn immers ook nog andere landen waarmee de Europese Unie associatie-akkoorden heeft gesloten en die blijkbaar wel onder de toepassing van de ontworpen regeling vallen. Mogelijke bezwaren die in dat verband zouden kunnen rijzen op het vlak van de gelijke behandeling kunnen niet worden weggewerkt door een loutere verwijzing naar artikel 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), aan het einde van artikel 1 van het ontwerp.

Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde mee wat volgt:

“Voor wat de vermelding van Turkije betreft verwijs ik naar de douane – unie die met dit land is gesloten (zie ook het besluit nr. 1/95 van de Associatieraad EG-Turkije van 22 december 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de slotfase van de douane-unie). Teneinde te vermijden dat de invoer van verwerkte landbouwproducten in Turkije ernstige verstoringen veroorzaakt of dreigt te veroorzaken waardoor de doelstellingen van de douane-unie voor verwerkte landbouwprodukten in gevaar kunnen komen, wordt een geijkte formulering in de besluiten m.b.t. dergelijke producten opgenomen.”

Uit deze toelichting blijkt niet waarom Turkije van de toepassing van de ontworpen regeling wordt uitgesloten en andere landen waarmee de Europese Unie associatie-akkoorden heeft gesloten, niet.²

In dat verband dient er bovendien te worden aan herinnerd dat het regelen van de invoer vanuit derde landen behoort tot de gemeenschappelijke handelspolitiek waarvoor de Europese Unie exclusief bevoegd is overeenkomstig de artikelen 3, lid 1, e), en 207 van het VWEU. Daarbij dient er rekening mee te worden gehouden dat de gemeenschappelijke handelspolitiek meer inhoudt dan enkel het vaststellen van gemeenschappelijke douanetarieven en juist wil voorkomen dat de lidstaten ongelijkheden in het handelsverkeer in de interne markt zouden veroorzaken door hun betrekkingen met derde landen. Een handeling betreft het internationale handelsverkeer als ze hoofdzakelijk tot doel heeft de handel te bevorderen, te vergemakkelijken of te regelen en een rechtstreeks en onmiddellijk effect heeft op de handel in de betrokken producten.³

¹ Eenzelfde bepaling komt al in andere normatieve teksten voor, zoals in die van het koninklijk besluit van 11 juni 2004 ‘betreffende consumptie-ijs’, het koninklijk besluit van 8 mei 2014 ‘betreffende kaas’ en het koninklijk besluit van 26 mei 2016 ‘betreffende mayonaise’.

² De gemachtigde verwijst in zijn antwoord tevens naar de ‘Interpretatieve mededeling van de Commissie – Een gemakkelijkere toegang voor goederen tot de markten van andere lidstaten: praktische toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning’ (2003/C 265/02). De betrokken mededeling van de Commissie dateert van 2003 en staat er niet aan in de weg dat sindsdien eventueel andere associatie-overeenkomsten zijn gesloten dan die welke werd gesloten met Turkije en waarin mogelijks gelijkaardige bepalingen inzake markttoegang tot de Europese Unie zijn opgenomen.

³ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 282-283, met verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Luidens artikel 2, lid 1, van het VWEU kan, in de gevallen waarin bij de verdragen op een bepaald gebied een exclusieve bevoegdheid aan de Unie wordt toebedeeld, alleen de Unie wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen, en kunnen de lidstaten zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie.

Het ontworpen koninklijk besluit, en meer in het bijzonder de omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 1 ervan, dient, in het licht van de voornoemde Europeesrechtelijke beginselen, aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

VORMVEREISTEN

6. Luidens artikel 8, derde lid, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ dient het Wetenschappelijk Comité van het federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen “verplicht voor advies te worden geraadpleegd over de wetsontwerpen en de ontwerpen van koninklijke besluiten betreffende de risico-evaluatie en het risicobeheer in de voedselketen, met uitzondering van de omzetting van Europese richtlijnen”.

Artikel 8, derde lid, van de voornoemde wet van 4 februari 2000, werd ingevoegd bij artikel 273 van de wet van 27 december 2006 ‘houdende diverse bepalingen (I)’. Uit de parlementaire voorbereiding van die wetsbepaling blijkt dat teksten van “administratieve, organisatorische of financiële aard” niet vallen onder de adviesverplichting en dat de teksten waarover het Wetenschappelijk Comité advies dient te geven betrekking moeten hebben op de evaluatie en het beheer van risico’s in de voedselketen.⁴ Ermee rekening houdend dat het ontwerp van koninklijk besluit er onder meer toe strekt om de benaming en de samenstelling van het product “room” te regelen en om het toevoegen van antiseptica te verbieden, valt niet uit te sluiten dat de ontworpen regeling veeleer aspecten omvat die refereren aan risico-evaluatie en risicobeheer in de voedselketen dan dat ze aangelegenheden betreft van louter administratieve, organisatorische of financiële aard. In dat geval zou het ontworpen koninklijk besluit nog om advies aan het Wetenschappelijk Comité van het federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

7. Aan het einde van artikel 5 van het ontwerp schrijve men “... op den handel in room -, laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 2 oktober 1980, wordt opgeheven”.

*

⁴ *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2760/001, 156.

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.

*

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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 d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'actualiser la réglementation relative à la dénomination et à la composition de la crème. La réglementation en projet se substitue à celle contenue à ce jour dans l'arrêté royal du 23 mai 1934 'Règlement relatif au commerce de la crème', dont l'article 5 du projet vise l'abrogation.

4. Le projet peut être réputé trouver un fondement juridique, d'une part, 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' et, d'autre part, dans l'article VI.9, § 1^{er}, du Code de droit économique.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

5. L'article 1^{er} du projet définit le champ d'application de l'arrêté royal en projet par la négative, ne le rendant applicable qu'aux produits légalement fabriqués et/ou commercialisés en Belgique et dans des pays tiers, à savoir des pays autres que les pays membres de l'Union européenne, la Turquie et les signataires de l'Accord sur l'Espace économique européen.

Pareil procédé de définition n'est pas neuf¹. En dépit de cette constatation, on n'aperçoit toujours pas pourquoi, outre les autres États membres de l'Union européenne et les États signataires de l'Accord sur l'Espace économique européen, la Turquie est également exclue de l'application de la réglementation en projet. En effet, il existe encore d'autres pays avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords d'association et qui relèvent visiblement de

¹ On trouve déjà une disposition similaire dans d'autres textes normatifs, tels que l'arrêté royal du 11 juin 2004 'relatif aux glaces de consommation', l'arrêté royal du 8 mai 2014 'relatif aux fromages' et l'arrêté royal du 26 mai 2016 'relatif à la mayonnaise'.

l'application de la réglementation en projet. Les éventuelles objections qui pourraient être soulevées à cet égard en matière d'égalité de traitement ne peuvent être écartées par une simple référence à l'article 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) faite à la fin de l'article 1^{er} du projet.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Voor wat de vermelding van Turkije betreft verwijs ik naar de douane – unie die met dit land is gesloten (zie ook het besluit nr. 1/95 van de Associatieraad EG-Turkije van 22 december 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de slotfase van de douane-unie). Teneinde te vermijden dat de invoer van verwerkte landbouwproducten in Turkije ernstige verstoringen veroorzaakt of dreigt te veroorzaken waardoor de doelstellingen van de douane-unie voor verwerkte landbouwprodukten in gevaar kunnen komen, wordt een geijkte formulering in de besluiten m.b.t. dergelijke producten opgenomen ».

Ces explications n'indiquent pas pourquoi la Turquie est exclue de l'application de la réglementation en projet, tandis d'autres pays avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords d'association ne le sont pas².

À cet égard, il y a lieu de rappeler en outre que la réglementation de l'importation à partir de pays tiers relève de la politique commerciale commune pour laquelle l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive conformément aux articles 3, paragraphe 1, e), et 207 du TFUE. Dans ce cadre, il faut tenir compte du fait que la politique commerciale commune ne se limite pas à l'établissement de tarifs douaniers communs et vise précisément à éviter que les États membres créent des inégalités dans les échanges commerciaux sur le marché intérieur en raison de leurs relations avec des pays tiers. Un acte concerne les échanges commerciaux internationaux s'il a principalement pour but de promouvoir, de faciliter ou de régir les échanges commerciaux et a un effet direct et immédiat sur la commercialisation des produits concernés³.

Selon l'article 2, paragraphe 1, du TFUE, lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union.

Au regard des principes de droit européen précités, l'arrêté royal en projet, et plus particulièrement la définition du champ d'application contenue dans son article 1^{er}, doit être soumis à un examen complémentaire.

² Dans sa réponse, le délégué renvoie également à la 'Communication interprétative de la Commission - Faciliter l'accès de produits au marché d'un autre État membre: l'application pratique de la reconnaissance mutuelle' (2003/C 265/02). La communication en question de la Commission date de 2003 et n'empêche pas que d'autres accords d'association que celui conclu avec la Turquie, susceptibles de contenir des dispositions similaires en matière d'accès au marché de l'Union européenne, aient été conclus depuis lors.

³ K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Anvers, Intersentia, 2017, pp. 282-283, faisant référence à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

FORMALITÉS

6. Aux termes de l'article 8, alinéa 3, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire', le Comité scientifique de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire « doit obligatoirement être consulté pour avis sur les projets de loi et les projets d'arrêtés royaux relatifs à l'évaluation et à la gestion des risques dans la chaîne alimentaire, à l'exception des transpositions de directives européennes ».

L'article 8, alinéa 3, de la loi du 4 février 2000 précitée a été inséré par l'article 273 de la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (I)'. Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition légale que des textes « de nature administrative, organisationnelle ou financière » ne relèvent pas de l'obligation de consultation et que les textes sur lesquels le Comité scientifique est tenu de donner un avis doivent porter sur l'évaluation et la gestion des risques dans la chaîne alimentaire⁴. Dès lors que le projet d'arrêté royal vise notamment à régler la dénomination et la composition du produit « crème » et à interdire l'ajout d'antiseptiques, il n'est pas exclu que la réglementation en projet porte plutôt sur des aspects faisant référence à l'évaluation et à la gestion des risques dans la chaîne alimentaire que sur des matières de nature purement administrative, organisationnelle ou financière. Dans ce cas, l'arrêté royal en projet devrait encore être soumis pour avis au Comité scientifique de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

7. À la fin de l'article 5 du projet on écrira « ... relatif au commerce de la crème -, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 2 octobre 1980, est abrogé ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME

⁴ *Doc. Parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2760/001, p. 156.