



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.622/3
van 4 februari 2021

avis 68.622/3
du 4 février 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
8 februari 1999 betreffende
natuurlijk mineraal water en
bronwater'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
8 février 1999 concernant les
eaux minérales naturelles et les
eaux de source'

Op 5 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 betreffende natuurlijk mineraal water en bronwater'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 februari 2021.

*

Le 5 janvier 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 8 février 1999 concernant les eaux minérales naturelles et les eaux de source'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 26 janvier 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 février 2021.

*

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 ertoe het koninklijk besluit van 8 februari 1999 ‘betreffende natuurlijk mineraal water en bronwater’ te wijzigen, teneinde de gevallen waarin de toelating voor het in de handel brengen van natuurlijk mineraal water kan worden ingetrokken, uit te breiden (artikel 1 van het ontwerp), en een verbod in te voeren om natuurlijk mineraal water in de handel te brengen dat niet voldoet aan de definitie bepaald in artikel 1, 2°, van dat besluit (artikel 2). Tenslotte wordt punt I.2 van de bijlage bij dat besluit vervangen, waarbij voor natuurlijk mineraal water de grenswaarden worden vastgelegd voor bepaalde bestanddelen ervan (artikel 3).

3.1. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt ervoor rechtsgrond gezocht in de artikelen 2 en 18 van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’.

Voor het te wijzigen koninklijk besluit van 8 februari 1999 werd eveneens rechtsgrond gezocht in de wet van 24 januari 1977, doch enkel in artikel 2 ervan. Dat besluit is inhoudelijk geconcipeerd als een uitvoeringsbesluit van die wet. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft zich echter niet kunnen uitspreken over de vraag of artikel 2 van de wet van 24 januari 1977 wel degelijk rechtsgrond bood voor het besluit van 8 februari 1999, aangezien bij het nemen van dat besluit een beroep werd gedaan op de hoogdringendheid om geen advies van de afdeling Wetgeving te vragen.

De afdeling Wetgeving kon zich over deze kwestie wel buigen naar aanleiding van de adviesaanvraag over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 14 januari 2002 ‘betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water dat in voedingsmiddeleninrichtingen verpakt wordt of dat voor de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen wordt gebruikt’, waarin ook een wijziging was opgenomen van het koninklijk besluit van 8 februari 1999. In advies 31.421/3 van 18 oktober 2001 over dat ontwerp kwam de afdeling Wetgeving tot de volgende vaststelling:

“In zoverre het ontwerp bepalingen bevat die gelden voor het drinkwater zelf, met name het water in flessen of recipiënten, bestemd voor verkoop aan de consument, zou het op het eerste gezicht eveneens rechtsgrond kunnen vinden in de genoemde wet van 24 januari 1977. Het begrip ‘voedingsmiddel’, gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, 1°, van die wet als ‘ieder product of zelfstandigheid bestemd voor de menselijk voeding, daarin

begrepen genotmiddelen, zout, toekruiden', moet immers in beginsel ruim geïnterpreteerd worden.¹

De wet van 24 januari 1977 heeft echter de wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwater niet opgeheven, althans niet in zoverre die wet van toepassing is op het eigenlijke drinkwater. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 januari 1977 blijkt bovendien dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling was dat die wet, wat het drinkwater betreft, in de plaats zou komen van de wet van 14 augustus 1933.²

Artikel 1, eerste lid, 1°, van de voornoemde wet van 14 augustus 1933 machtigt de regering (lees: de Koning) om in het belang van de volksgezondheid te regelen: 'het opvangen, behandelen, bereiden en over het algemeen al de verrichtingen die de exploitatie van mineraalwater en drinkwater bedraagt'.

Die wetsbepaling dient dan ook mede als rechtsgrond van het ontworpen besluit te worden beschouwd, in zoverre dit van toepassing is op de verpakking van voor menselijke consumptie bestemd water."

In advies 56.400/3 van 23 juni 2014 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 juli 2014 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 2002 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water dat in voedingsmiddeleninrichtingen verpakt wordt of dat voor de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen wordt gebruikt' kwam de afdeling Wetgeving tot een gelijkaardige vaststelling:

"Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 2, en 5, § 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 produkten'.

Aangezien artikel 2 van het ontworpen besluit ook relevant is voor water bestemd voor menselijke consumptie, wordt de rechtsgrond ervoor mede geboden door artikel 1, eerste lid, 1°, van de wet van 14 augustus 1933 'betreffende de bescherming van drinkwaters'."

3.2. Rekening houdend met de voornoemde adviezen, dient ten aanzien van het thans voorliggende ontwerp te worden geconcludeerd dat het minstens ook rechtsgrond vindt in artikel 1, eerste lid, 1°, van de wet van 14 augustus 1933.

¹ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Het betreft in feite ieder product of stof bestemd voor de menselijke voeding. Hierin zijn uiteraard niet begrepen de levende dieren in de fokkerijen, de slachtdieren en de geslachte dieren, de nog niet geplukte of geoogste gewassen, alsmede de gewassen aangewend voor andere doeleinden dan de menselijke voeding (*Parl. St.*, Kamer, 1974-75, nr. 563-1, p. 3).

² Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Zie ter zake de memorie van toelichting bij het desbetreffende ontwerp :

"In de wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwater, worden alleen deze beschikkingen met betrekking tot limonade opgeheven. De overige beschikkingen van deze wet zijn voldoende algemeen en trouwens onontbeerlijk tot een efficiënte bescherming van waters" (*Parl. St.*, Kamer, 1974-75, nr. 563-1, p. 14).

Zie ook de verklaring van de bevoegde minister in de Kamercommissie : "Niet alle voedingswaren zullen onder de toepassing van de nieuwe wet vallen. De wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwater wordt behouden, behalve voor limonades. Deze wet biedt bijzondere mogelijkheden voor de waterwinning, een specifiek probleem dat niet voor andere eetwaren rijst" (*Parl. St.*, Kamer, 1974-75, nr. 563-5, p. 2).

Tegelijk echter moet worden vastgesteld dat voor het reglementeren van de kwaliteit van en de handel in drinkwater, ander dan datgene waarvoor de gewesten overeenkomstig artikel 6, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' bevoegd zijn, systematisch een beroep wordt gedaan op de wet van 24 januari 1977, en dus niet op de wet van 14 augustus 1933. Zoals hiervoor is gesteld, is ook het te wijzigen koninklijk besluit van 8 februari 1999 geconcipeerd als een uitvoeringsbesluit van de eerstgenoemde wet. Dat besluit, dat de omzetting vormde van Richtlijn 80/777/EEG van de Raad van 15 juli 1980 'betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de exploitatie en het in de handel brengen van natuurlijk mineraal water', zoals gewijzigd bij de richtlijn 96/70/EG van het Europese Parlement en de Raad van 28 oktober 1996, lijkt minder goed inpasbaar in het juridische kader van de wet van 14 augustus 1933. Wat dat laatste betreft, moet worden vastgesteld dat de wet van 24 januari 1977 in elk geval een meer geschikt en actueler wettelijk kader vormt dan de wet van 14 augustus 1933, voor het reglementeren van de kwaliteit van en de handel in drinkwater bij het voornoemde koninklijk besluit.

In dat verband verdient het volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving, aanbeveling dat de wetgever duidelijkheid schept wat betreft de verhouding tussen de twee voornoemde wetten. Indien niet langer wordt vastgehouden aan de bij de totstandkoming van de wet van 24 januari 1977 genomen beleidskeuze, dat die wet, wat het drinkwater betreft, niet in de plaats komt van de wet van 14 augustus 1933, staat het aan de wetgever om die gewijzigde beleidskeuze te expliciteren in de wetgeving, door bijvoorbeeld de wet van 14 augustus 1933 te wijzigen of geheel of gedeeltelijk op te heffen, wat betreft de federale bevoegdheden,³ in de mate dat deze wet overbodig zou zijn geworden of in onbruik zou zijn geraakt in het licht van de toepassing van de wet van 24 januari 1977. Een dergelijke explicitering zou in elk geval de rechtszekerheid en de transparantie van de regelgeving ten goede komen.

3.3. De verwijzing naar artikel 18 van de wet van 24 januari 1977 in de aanhef van het ontwerp is niet relevant voor de ontworpen regeling, die geen betrekking heeft op het buiten gebruik stellen van voedingsmiddelen of andere producten.

VORMVEREISTEN

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De verwijzing in de aanhef naar de rechtsgrond dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor in dat verband is opgemerkt.

³ Voor zover de wet van 14 augustus 1933 een aangelegenheid regelde die bij de wet van 8 augustus 1980 is overgeheveld naar de gewesten, is ze door de drie gewesten reeds eerder opgeheven.

Algemene opmerking

5. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting blijkt dat bijlage I.2. bij het koninklijk besluit van 8 februari 1999, althans wat de erin opgenomen tabel van grenswaarden voor natuurlijk mineraalwater betreft, de omzetting vormt van bijlage I van richtlijn 2003/40/EG van de Commissie van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de lijst, de grenswaarden voor de concentratie en de vermelding op het etiket van bestanddelen van natuurlijk mineraalwater en van de voorwaarden voor het gebruik van met ozon verrijkte lucht bij de behandeling van natuurlijk mineraalwater en bronwater’. Dat geldt eveneens voor de thans in de ontworpen bijlage I.2 bij dat besluit opgenomen tabel van grenswaarden (artikel 3 van het ontwerp). Bijgevolg dient er een artikel te worden toegevoegd aan het ontwerp dat dit tot uiting brengt.

Artikel 1

6. In de Franse tekst van artikel 1, a), 2°, schrijve men “respectés” in plaats van “respectées”.

Artikel 2

7. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, 9°, van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 schrijve men “9° dat niet voldoet aan de definitie van artikel 1, 2°.”.

*

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 8 février 1999 'concernant les eaux minérales naturelles et les eaux de source' en vue d'étendre les cas dans lesquels l'autorisation de mise sur le marché d'eaux minérales naturelles peut être retirée (article 1^{er} du projet) et d'instaurer une interdiction de mise sur le marché des eaux minérales naturelles qui ne répondent pas à la définition visée à l'article 1^{er}, 2^o, de cet arrêté (article 2). Enfin, il remplace le point I.2 de l'annexe de cet arrêté fixant, pour les eaux minérales naturelles, les limites maximales pour certains de ses constituants (article 3).

3.1. Selon le préambule du projet, le fondement juridique de celui-ci est recherché dans les articles 2 et 18 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'.

Concernant l'arrêté royal du 8 février 1999, dont la modification est envisagée, le fondement juridique était également recherché dans la loi du 24 janvier 1977, mais uniquement dans son article 2. Cet arrêté est conçu sur le fond comme un arrêté d'exécution de cette loi. Le Conseil d'État, section de législation, n'a toutefois pas pu se prononcer sur la question de savoir si l'article 2 de la loi du 24 janvier 1977 procurait bel et bien un fondement juridique à l'arrêté du 8 février 1999, dès lors que cet arrêté a été pris en invoquant l'urgence afin de ne pas recueillir l'avis de la section de législation.

La section de législation a cependant pu examiner cette question dans le cadre de la demande d'avis relative au projet devenu l'arrêté royal du 14 janvier 2002 'relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui sont conditionnées ou qui sont utilisées dans les établissements alimentaires pour la fabrication et/ou la mise dans le commerce de denrées alimentaires', qui contenait aussi une modification de l'arrêté royal du 8 février 1999. Dans l'avis 31.421/3 du 18 octobre 2001 donné sur ce projet, la section de législation a formulé la constatation suivante :

« En tant qu'il comporte des dispositions applicables aux eaux de boisson proprement dites, notamment les eaux qui sont mises en bouteille ou dans des conteneurs destinés à la vente au consommateur, le projet pourrait à première vue tenir également son fondement légal de la loi du 24 janvier 1977 précitée. En principe, la notion de 'denrée alimentaire' définie à l'article 1^{er}, 1, de cette loi, comme 'tout produit ou substance destinés à l'alimentation humaine, y compris les produits toniques, le sel, les produits condimentaires' doit en effet s'interpréter de manière extensive ¹.

¹ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Il s'agit en fait de tout produit ou substance destinés à l'alimentation humaine. Ne sont toutefois pas inclus dans cette définition les animaux vivants sur les lieux d'élevage, les animaux d'abattage et les animaux abattus, les végétaux non encore cueillis ou récoltés, ainsi que les végétaux utilisés à d'autres fins que l'alimentation humaine (*Doc. parl.*, Chambre, 1974-75, n° 563-1, p. 3).

Or, la loi du 24 janvier 1977 n'a pas abrogé la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson, du moins pas en tant qu'elle s'applique aux eaux de boisson proprement dites. Les travaux préparatoires de la loi du 24 janvier 1977 indiquent par ailleurs qu'il n'était manifestement pas l'intention de remplacer la loi du 14 août 1933 par la loi précitée en ce qui concerne les eaux de boisson ².

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1, de la loi du 14 août 1933 précitée autorise le gouvernement (lire : le Roi) à réglementer 'le captage, le traitement, la préparation et, en général, toutes les opérations que comporte l'exploitation des eaux minérales et des eaux de boisson'.

Cette disposition législative doit par conséquent être considérée comme participant au fondement légal à l'arrêté en projet en tant qu'il s'applique au conditionnement des eaux destinées à la consommation humaine ».

Dans l'avis 56.400/3 du 23 juin 2014 sur le projet devenu l'arrêté royal du 25 juillet 2014 'modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui sont conditionnées ou qui sont utilisées dans les établissements alimentaires pour la fabrication et/ou la mise dans le commerce de denrées alimentaires', la section de législation a formulé une constatation similaire :

« L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans les articles 2, et 5, § 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'.

L'article 2 de l'arrêté en projet étant également pertinent pour les eaux destinées à la consommation humaine, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 14 août 1933 'concernant la protection des eaux de boisson' lui procure aussi son fondement juridique ».

3.2. Compte tenu des avis précités, il y a lieu de conclure, en ce qui concerne le projet actuellement à l'examen, qu'il trouve, à tout le moins, également son fondement juridique dans l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 14 août 1933.

Toutefois, il faut en même temps constater qu'en ce qui concerne la réglementation de la qualité et du commerce de l'eau potable autre que celle pour laquelle les régions sont compétentes conformément à l'article 6, § 1^{er}, II, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', c'est la loi du 24 janvier 1977 qui est systématiquement invoquée et donc pas la loi du 14 août 1933. Comme il a été indiqué ci-dessus, l'arrêté royal du 8 février 1999, dont la modification est envisagée, a également été conçu comme un arrêté d'exécution de la loi citée en premier. Cet arrêté, qui a transposé la directive 80/777/CEE du Conseil du 15 juillet 1980 'relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales

² Note de bas de page 5 de l'avis cité : Voir, à ce propos, l'exposé des motifs du projet en question :

« Dans la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson, les seules dispositions concernant la limonade sont abrogées. Les autres dispositions de cette loi sont suffisamment générales et d'ailleurs indispensables pour assurer une protection efficace de la potabilité des eaux de boisson » (*Doc. parl.*, Chambre, 1974-75, n° 563-1, p. 14).

Voir également la déclaration du ministre compétent en Commission de la Chambre : « Toutes les denrées alimentaires ne seront pas régies par la nouvelle loi. La loi du 14 août 1933 relative à la protection des eaux de boisson est maintenue, sauf pour les limonades. Cette loi offre des possibilités spéciales en ce qui concerne le captage des eaux, problème spécifique qui ne se pose pas pour les autres denrées consommables » (*Doc. parl.*, Chambre, 1974-75, n° 563-5, p. 2).

naturelles', modifiée par la directive 96/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 octobre 1996, semble moins bien s'inscrire dans le cadre juridique de la loi du 14 août 1933. À ce propos, il y a lieu de constater que la loi du 24 janvier 1977 constitue en tout cas un cadre légal plus adapté et plus actuel que la loi du 14 août 1933 pour réglementer la qualité et le commerce de l'eau potable par l'arrêté royal précité.

À cet égard, il est recommandé, selon le Conseil d'État, section de législation, que le législateur fasse la clarté sur le rapport entre les deux lois précitées. Si l'on abandonne le choix politique exprimé lors de l'adoption de la loi du 24 janvier 1977, selon lequel, en ce qui concerne l'eau potable, cette loi ne se substitue pas à la loi du 14 août 1933, il revient au législateur d'explicitier cette modification du choix politique dans la législation, en modifiant par exemple la loi du 14 août 1933 ou en l'abrogeant en tout ou en partie, en ce qui concerne les compétences fédérales³, dans la mesure où cette loi serait devenue superflue ou serait tombée en désuétude au regard de l'application de la loi du 24 janvier 1977. Une telle précision favoriserait en tout cas la sécurité juridique et la transparence de la législation.

3.3. La référence faite à l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977 dans le préambule du projet n'est pas pertinente pour le dispositif en projet, qui ne porte pas sur la mise hors d'usage de denrées alimentaires ou d'autres produits.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. La référence au fondement juridique faite dans le préambule doit être mise en conformité avec les observations déjà formulées à ce propos.

³ Dans la mesure où la loi du 14 août 1933 a réglé une matière qui a été transférée aux régions par la loi du 8 août 1980, elle a déjà été abrogée auparavant par les trois régions.

Observation générale

5. Il ressort des explications fournies par le délégué que l'annexe I.2. de l'arrêté royal du 8 février 1999, du moins en ce qui concerne le tableau des limites maximales pour l'eau minérale naturelle, qu'il contient, transpose l'annexe I de la directive 2003/40/CE de la Commission du 16 mai 2003 'fixant la liste, les limites de concentration et les mentions d'étiquetage pour les constituants des eaux minérales naturelles, ainsi que les conditions d'utilisation de l'air enrichi en ozone pour le traitement des eaux minérales naturelles et des eaux de source'. Il en va de même pour le tableau des limites maximales figurant actuellement dans l'annexe I.2, en projet, de cet arrêté (article 3 du projet). Il convient dès lors d'ajouter au projet un article qui en fasse état.

Article 1^{er}

6. Dans le texte français de l'article 1^{er}, a), 2°, on écrira « respectés » au lieu de « respectées ».

Article 2

7. Dans le texte néerlandais de l'article 2, 9°, en projet, de l'arrêté royal du 8 février 1999, on écrira « 9° dat niet voldoet aan de definitie van artikel 1, 2° ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH