



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.402/1
van 3 december 2025

avis 78.402/1
du 3 décembre 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
19 maart 2004 betreffende
bepaalde voor menselijke
voeding bestemde, geheel of
gedeeltelijk gedehydrateerde
verduurzaamde melk'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
19 mars 2004 relatif à certains
laits de conserve partiellement
ou totalement déshydratés
destinés à l'alimentation
humaine'

Op 3 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en 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 19 maart 2004 betreffende bepaalde voor menselijke voeding bestemde, geheel of gedeeltelijk gedehydrateerde verduurzaamde melk’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 november 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 december 2025.

*

Le 3 novembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Economie et de l'Agriculture à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif à certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés destinés à l'alimentation humaine’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 novembre 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 décembre 2025.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 ‘betreffende bepaalde voor menselijke voeding bestemde, geheel of gedeeltelijk gedehydrateerde verduurzaamde melk’.

Dit koninklijk besluit vormt de omzetting van richtlijn 2001/114/EG van de Raad van 20 december 2001 ‘inzake bepaalde voor menselijke voeding bestemde, geheel of gedeeltelijk gedehydrateerde verduurzaamde melk’.

Deze richtlijn werd gewijzigd door richtlijn (EU) 2024/1438 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ‘tot wijziging van Richtlijn 2001/110/EG van de Raad inzake honing, Richtlijn 2001/112/EG van de Raad inzake voor menselijke voeding bestemde vruchtensappen en bepaalde soortgelijke producten, Richtlijn 2001/113/EG van de Raad inzake voor menselijke voeding bestemde vruchtenjam of -confituur, -gelei en -marmelade, alsmede kastanjepasta en Richtlijn 2001/114/EG van de Raad inzake bepaalde voor menselijke voeding bestemde, geheel of gedeeltelijk gedehydrateerde verduurzaamde melk’.

De ontworpen wijzigingen aan het koninklijk besluit van 19 maart 2004 beogen de omzetting van artikel 4 van richtlijn (EU) 2024/1438, dat richtlijn 2001/114/EG wijzigt, en de omzetting van de artikelen 5 en 6 van de eerstgenoemde richtlijn inzake de temporele toepassing van deze richtlijn en de overgangsmaatregelen.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt zoals in de aanhef van het ontwerp is bepaald rechtsgrond in de artikelen 2, eerste lid, en 4, § 1, 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’ en in artikel VI.9, § 1, 1^o tot 4^o, van het Wetboek van economisch recht.

VOORAFGAANDE OPMERKING

4. De adviesaanvragers worden er attent op gemaakt dat aan de afdeling Wetgeving naast de brief met de adviesaanvraag en de tekst van het ontwerp dat om advies wordt voorgelegd, ook de voorbereidende documenten moeten worden bezorgd die zijn opgesteld tijdens de redactie

van de tekst en die het onderzoek ervan kunnen vergemakkelijken.¹ Dit geldt in het bijzonder voor geconsolideerde tekstversies van om te zetten richtlijnen waarvoor, zoals in het voorliggende geval, geen geconsolideerde versie publiek beschikbaar is.

Uitdrukkelijk gevraagd² naar een geconsolideerde versie van richtlijn 2001/113/EG, zoals gewijzigd door richtlijn (EU) 2024/1438 bleek dat de adviesaanvragers evenmin over een geconsolideerde versie beschikken en dat zij, zo bevestigde de gemachtigde, bij het opstellen ervan niet van een geconsolideerde versie van voormelde richtlijn vertrokken zijn. Het komt de Raad van State voor dat een door de stellers van het ontwerp opgestelde geconsolideerde versie niet alleen het onderzoek van de Raad van State zou hebben vergemakkelijkt, maar ook de zorgvuldige voorbereiding van de om advies voorgelegde ontwerp tekst ten goede zou zijn gekomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De vermelding in de eerste drie leden van de aanhef van de verordeningen 1332/2008³, 1333/2008⁴ en 1169/2011⁵ wekt de indruk dat het ontwerp uitvoering geeft aan bepalingen van deze verordeningen die een uitvoering op nationaal niveau zouden vereisen. Dit is niet het geval. Het ontwerp zet louter richtlijn (EU) 2024/1438 om in nationaal recht.

De eerste drie leden van de aanhef dienen te worden weggelaten. Zo men ze toch in de aanhef wil behouden voor een goed begrip van de ontworpen regeling, dienen ze omgevormd te worden tot een overweging die aanvangt met “Overwegende” in plaats van “Gelet op”⁶ en dienen ze na de negende lid van de aanhef, dat het zesde lid wordt, te worden geplaatst.

¹ Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving, 2024, 18-19, nr. 51 (raadpleegbaar op www.raadvst-consetat.be > Procedure > Wetgeving).

² Zie adv.RvS 78.399/1 van 3 december 2025 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de bereiding en het op de markt brengen van voor menselijke voeding bestemde vruchtenjam of -confituur, vruchtengelei, citrusmarmelade, kastanjepasta en smeerbare vruchtenstroop’.

³ Verordening (EG) nr. 1332/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 ‘inzake voedingsenzymen en tot wijziging van Richtlijn 83/417/EEG van de Raad, Verordening (EG) nr. 1493/1999 van de Raad, Richtlijn 2000/13/EG, Richtlijn 2001/112/EG van de Raad en Verordening (EG) nr. 258/97’.

⁴ Verordening (EG) nr. 1333/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 ‘inzake levensmiddelenadditieven’.

⁵ 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’.

⁶ Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008, nr. 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

6. In het vijfde lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient de vermelding van de rechtsgrond gepreciseerd te worden overeenkomstig opmerking 3.

Artikel 4

7.1. Het ontwerp bevat geen bepaling inzake de inwerkingtreding ervan, zodat het ontworpen besluit in werking treedt tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.⁷

Dit heeft tot gevolg, althans voor zover het te nemen besluit wordt bekend gemaakt vóór 4 juni 2026, dat de huidige versie van het koninklijk besluit van 19 maart 2004, reeds vóór 14 juni 2026 zal zijn gewijzigd en dat de ontworpen regeling bijgevolg reeds vóór 14 juni 2026 in werking zal zijn getreden en van toepassing zal zijn op de in het ontwerp geregelde producten. Luidens artikel 5, lid 1, tweede alinea, van richtlijn (EU) 2024/1438 passen de lidstaten de omzettingbepalingen pas “toe met ingang van 14 juni 2026”. Tot 13 juni 2026 is richtlijn 2001/114/EG van toepassing zoals hij luidde vóór de wijziging bij richtlijn (EU) 2024/1438. Een en ander zal tot gevolg hebben dat de bepalingen van de ontworpen regeling reeds zouden moeten worden nageleefd vóór 14 juni 2026, in strijd met de op dat ogenblik toepasselijke tekst van richtlijn 2001/114/EG.

Om in overeenstemming te zijn met artikel 5, lid 1, tweede alinea, van richtlijn (EU) 2024/1438 is de meest voor de hand liggende oplossing om tussen artikel 3 en 4 van het ontwerp een nieuw artikel in te voegen dat uitdrukkelijk bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 14 juni 2026. Dat impliceert immers automatisch dat het te nemen besluit op dat ogenblik van toepassing zal zijn op de erin geregelde producten.

Artikel 4, eerste lid, regelt in wezen de toepassing in de tijd van de ontworpen regeling. Een dergelijke bepaling is overbodig, althans indien een inwerkingtredingsbepaling wordt ingevoegd zoals hiervoor wordt voorgesteld. In dat geval zal de toepassing in de tijd van de ontworpen regeling immers rechtstreeks voortvloeien uit de voorgestelde inwerkingtredingsbepaling.

7.2. De overgangsbepaling in het tweede lid van artikel 4, dat moet worden hernummerd, is de omzetting in intern recht van artikel 6 van richtlijn 2024/1438 en dient als volgt te worden geschreven:

“Producten die voor 14 juni 2026 in de handel zijn gebracht of geëtiketteerd overeenkomstig het koninklijk besluit van 19 maart 2004 betreffende bepaalde voor menselijke voeding bestemde, geheel of gedeeltelijk gedehydrateerde verduurzaamde melk, zoals van kracht voor de wijziging door dit besluit, mogen verder in de handel worden gebracht totdat de voorraden zijn uitgeput.”

⁷ Artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

Indien men deze overgangsbepaling niet als autonome bepaling van het ontwerp redigeert maar wenst op te nemen in het koninklijk besluit van 19 maart 2004, dan dient zij als volgt te worden geformuleerd:

“Aan artikel 4 van hetzelfde besluit wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

‘Producten die voor 14 juni 2026 in de handel zijn gebracht of geëtiketteerd overeenkomstig dit besluit, zoals van kracht voor de wijziging door het koninklijk besluit van ... (datum van het ontworpen besluit) tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 betreffende bepaalde voor menselijke voeding bestemde, geheel of gedeeltelijk gedehydrateerde verduurzaamde melk, mogen verder in de handel worden gebracht totdat de voorraden zijn uitgeput.’”

SLOTOPMERKING

8. Artikel 5, lid 2, van richtlijn (EU) 2024/1438 bepaalt dat de lidstaten de Commissie de tekst meedelen van de belangrijkste bepalingen van intern recht die zij op het onder de richtlijn vallende gebied vaststellen.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 19 mars 2004 'relatif à certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés destinés à l'alimentation humaine'.

Cet arrêté royal transpose la directive 2001/114/CE du Conseil du 20 décembre 2001 'relative à certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés destinés à l'alimentation humaine'.

Cette directive a été modifiée par la directive (UE) 2024/1438 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 'modifiant les directives du Conseil 2001/110/CE relative au miel, 2001/112/CE relative aux jus de fruits et à certains produits similaires destinés à l'alimentation humaine, 2001/113/CE relative aux confitures, gelées et marmelades de fruits, ainsi qu'à la crème de marrons, destinées à l'alimentation humaine, et 2001/114/CE relative à certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés destinés à l'alimentation humaine'.

Les modifications en projet apportées à l'arrêté royal du 19 novembre 2004 visent à transposer l'article 4 de la directive (UE) 2024/1438, qui modifie la directive 2001/114/CE, et à transposer les articles 5 et 6 de la directive citée en premier en ce qui concerne le champ d'application temporel de cette directive et les mesures transitoires.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Ainsi que le mentionne son préambule, le projet trouve son fondement juridique dans les articles 2, alinéa 1^{er}, et 4, § 1^{er}, 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' ainsi que dans l'article VI.9, § 1^{er}, 1^o à 4^o, du Code de droit économique.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

4. L'attention des demandeurs d'avis est attirée sur le fait qu'outre la lettre contenant la demande d'avis et le texte du projet soumis pour avis, les documents préparatoires qui ont été établis lors de la rédaction du texte et qui peuvent en faciliter l'examen doivent également être transmis à la section de législation ¹. Ceci vaut en particulier pour les versions de texte consolidées

¹ Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation, 2024, pp. 18-19, n° 51 (à consulter sur www.raadvst-consetat.be > Procédure > Section de législation).

des directives à transposer pour lesquelles, comme c'est le cas en l'occurrence, aucune version consolidée n'est disponible pour le public.

Il s'est avéré que les demandeurs d'avis, invités expressément ² à fournir une version consolidée de la directive 2001/113/CE, telle qu'elle a été modifiée par la directive (UE) 2024/1438, ne disposent pas non plus d'une version consolidée et que, comme l'a confirmé le délégué, ils ne se sont pas basés sur une version consolidée de la directive précitée pour rédiger le projet d'arrêté royal. Il apparaît au Conseil d'État qu'une version consolidée rédigée par les auteurs du projet aurait non seulement facilité l'examen auquel a procédé le Conseil d'État, mais aurait également contribué à la préparation minutieuse du projet de texte soumis pour avis.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Dans les trois premiers alinéas du préambule, la mention des règlements 1332/2008 ³, 1333/2008 ⁴ et 1169/2011 ⁵ donne à penser que le projet pourvoit à l'exécution de dispositions de ces règlements qui exigeraient une mise en œuvre au niveau national. Tel n'est pas le cas. Le projet se limite à transposer la directive (UE) 2024/1438 en droit national.

On omettra les trois premiers alinéas du préambule. Si l'on souhaite néanmoins les conserver dans le préambule pour une bonne compréhension du dispositif en projet, il s'impose de les transformer en un considérant commençant par le mot « Considérant », au lieu du mot « Vu »⁶, et de les insérer après le neuvième alinéa du préambule, qui devient le sixième alinéa.

6. Au cinquième alinéa du préambule, qui devient le deuxième alinéa, la mention du fondement juridique doit être précisée conformément à l'observation 3.

² Voir l'avis C.E. 78/399/1 du 3 décembre 2025 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la fabrication et à la commercialisation de confitures, gelées et marmelade d'agrumes, crème de marrons et sirops de fruits à tartiner destinés à l'alimentation humaine'.

³ Règlement (CE) n° 1332/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 'concernant les enzymes alimentaires et modifiant la directive 83/417/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil, la directive 2000/13/CE, la directive 2001/112/CE du Conseil et le règlement (CE) n° 258/97'.

⁴ Règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 'sur les additifs alimentaires'.

⁵ 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'.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 40, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 4

7.1. Le projet ne comportant aucune disposition d'entrée en vigueur, l'arrêté en projet entrera en vigueur dix jours après sa publication au Moniteur belge ⁷.

Il en résulte, du moins pour autant que l'arrêté envisagé soit publié avant le 4 juin 2026, que la version actuelle de l'arrêté royal du 19 mars 2004 aura déjà été modifiée avant le 14 juin 2026 et que, partant, le dispositif en projet sera déjà entré en vigueur avant le 14 juin 2026 et s'appliquera aux produits réglés dans le projet. Selon l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive (UE) 2024/1438, les États membres n'appliquent les dispositions de transposition qu'« à partir du 14 juin 2026 ». La directive 2001/114/CE, telle qu'elle s'énonçait avant sa modification par la directive (UE) 2024/1438, s'applique jusqu'au 13 juin 2026. Il résultera de ce qui précède que les dispositions du dispositif en projet devraient déjà être respectées avant le 14 juin 2026, en contradiction avec le texte de la directive 2001/114/CE applicable à ce moment-là.

Afin d'être en conformité avec l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive (UE) 2024/1438, la solution la plus évidente consiste à insérer entre les articles 3 et 4 du projet un nouvel article disposant expressément que l'arrêté envisagé entre en vigueur le 14 juin 2026. En effet, cela implique automatiquement que l'arrêté envisagé s'appliquera à cette date aux produits qu'il règle.

L'article 4, alinéa 1^{er}, règle essentiellement l'application dans le temps du dispositif en projet. Une telle disposition est superflue, du moins si une disposition d'entrée en vigueur est insérée, ainsi qu'il a été proposé ci-dessus. En effet, dans ce cas, l'application dans le temps du dispositif en projet découlera directement de la disposition d'entrée en vigueur proposée.

7.2. La disposition transitoire figurant à l'alinéa 2 de l'article 4, qui doit être renuméroté, transpose l'article 6 de la directive 2024/1438 en droit interne et doit être rédigée comme suit :

« Les produits qui sont mis sur le marché ou étiquetés avant le 14 juin 2026, conformément à l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif à certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés destinés à l'alimentation humaine, tel qu'il était en vigueur avant sa modification par le présent arrêté, peuvent continuer à être commercialisés jusqu'à épuisement des stocks ».

Si on ne rédige pas cette disposition transitoire comme une disposition autonome du projet, mais qu'on souhaite l'intégrer dans l'arrêté royal du 19 mars 2004, il convient alors de la formuler comme suit :

« À l'article 4 du même arrêté, il est ajouté un alinéa 3, rédigé comme suit :

‘Les produits qui sont mis sur le marché ou étiquetés avant le 14 juin 2026 conformément au présent arrêté, tel qu'il était en vigueur avant sa modification par l'arrêté royal du ... (date de l'arrêté en projet) modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif à certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés

⁷ Article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 ‘relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires’.

destinés à l'alimentation humaine, peuvent continuer à être commercialisés jusqu'à épuisement des stocks' ».

OBSERVATION FINALE

8. L'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2024/1438 dispose que les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la directive.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC