



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.169/3
van 25 april 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘betreffende vernis en
deklagen die bestemd zijn om
in aanraking te worden
gebracht met
voedingsmiddelen’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.169/3
du 25 avril 2016

sur

un projet d'arrêté royal
‘concernant les vernis et
revêtements destinés à entrer
en contact avec les denrées
alimentaires’

Op 24 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende vernis en deklagen die bestemd zijn om in aanraking te worden gebracht met voedingsmiddelen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 25 april 2016.

*

Le 24 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘concernant les vernis et revêtements destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 19 avril 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 25 avril 2016.

*

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 strekt ertoe een aantal regels vast te stellen met betrekking tot vernis en deklagen die bestemd zijn om in contact te komen met levensmiddelen (hierna: vernissen).

Deze vernissen moeten geproduceerd zijn in overeenstemming met verordening (EG) nr. 1935/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 ‘inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen en houdende intrekking van de Richtlijnen 80/590/EEG en 89/109/EEG’ en verordening (EG) nr. 2023/2006 van de Commissie van 22 december 2006 ‘betreffende goede fabricagemethoden voor materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen’ (artikel 3 van het ontwerp).

Het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot:

- de samenstelling van monomeren (artikel 4);
- de samenstelling van de additieven (artikel 5);
- de globale migratie van bestanddelen van vernissen (artikel 6);
- de specifieke migratie van bestanddelen van vernissen (artikel 7);
- de beoordeling van de overeenstemming met de specifieke migratielimieten (artikel 8 en hoofdstukken 1 en 2 van de bijlage);
- de verklaring van overeenstemming (artikel 9 en hoofdstuk 3 van de bijlage);
- de (niet-)toepasselijkheid van de ontworpen regeling op producten die wettelijk gefabriceerd of in de handel gebracht worden in een aantal andere landen (artikel 10);
- de opsporing en vaststelling van overtredingen van de ontworpen regeling (artikel 11).

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 3, 2°, a), 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’. Overeenkomstig deze bepaling kan de Koning in het belang van de volksgezondheid de in het eerste en het tweede lid van artikel 2 van diezelfde

wet bedoelde maatregelen¹ van toepassing maken op de voorwerpen en stoffen bestemd om in aanraking te komen met voedingsmiddelen en het gebruik van deze voorwerpen en stoffen regelen en verbieden. Er kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling effectief is ingegeven door het belang van de volksgezondheid.

3.2. In het derde lid van de aanhef wordt voorts nog verwezen naar artikel 3, 5°, van de wet van 24 januari 1977. Die bepaling biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit; die verwijzing ernaar moet worden weggelaten.

Dat geldt eveneens voor het bij wet bekrachtigde² koninklijk besluit van 22 februari 2001 'houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen', waarnaar wordt verwezen in het vierde lid van de aanhef.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het komt de Raad van State voor dat verscheidene bepalingen van het ontwerp ten minste gedeeltelijk overlappen met bepalingen van verordening (EU) nr. 10/2011 van de Commissie van 14 januari 2011 'betreffende materialen en voorwerpen van kunststof, bestemd om met levensmiddelen in contact te komen'. Zo lijkt artikel 4, § 1, 1°, van het ontwerp een specifieke toepassing in te houden van artikel 5, lid 1, van de verordening, terwijl artikel 4, § 1, 2°, van het ontwerp dan weer nauw samenhangt met hetgeen wordt bepaald in artikel 6, lid 1, van de verordening. Artikel 9 van het ontwerp lijkt ten dele een herneming van artikel 15 van de verordening.

Er moet aan worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een verordening verbindend is in al haar onderdelen en 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 en onder meer over de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om kennis te nemen van alle

¹ Dat is het stellen van regels en het voorschrijven van verbodsmaatregelen op de fabricage, de uitvoer en de handel, alsook het bepalen van de samenstelling, het vaststellen van de overeenstemmende benamingen ervan en het reglementeren van de aanwijzingen die nuttig zijn voor de informatie.

² Bij artikel 2, eerste lid, 1°, van de wet van 19 juli 2001 'tot bekrachtiging en wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening. Ook kan deze werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van de betrokken normen.³

Zo het omwille van de leesbaarheid of een goed begrip van de betrokken regeling toch noodzakelijk zou zijn een bepaling uit een EU-verordening over te nemen, moet worden verwezen naar die bepaling (“overeenkomstig”) teneinde de juridische aard ervan herkenbaar te houden.

Aangezien de door de gemachtigde uiteindelijk ter beschikking gestelde concordantietabel⁴ onvolledig en weinig precies is, kon de Raad van State niet nagaan of dit ook voor andere bepalingen van het ontwerp het geval is. De stellers van het ontwerp moeten de tekst van het ontwerp aan een nieuw onderzoek onderwerpen in het licht van hetgeen voorafgaat.

5. De artikelen 1 tot 9 van het ontwerp dragen een opschrift, maar de artikelen 10 tot 13 niet. Indien aan artikelen een opschrift wordt gegeven, moet dat voor elk artikel van het ontwerp het geval zijn.⁵ De opschriften moeten bijgevolg worden weggelaten of aan de artikelen 10 tot 13 van het ontwerp moet ook een opschrift worden gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3.2, moet in het derde lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 3, 5°, van de wet van 24 januari 1977 worden weggelaten en moet het vierde lid van de aanhef volledig worden weggelaten.

7. Aangezien het in het huidige vijfde lid van de aanhef vermelde advies van de Adviesraad inzake voedingsbeleid en gebruik van andere consumptieproducten een facultatief vormvereiste is, moet ernaar worden verwezen met “Overwegende” in plaats van met “Gelet op”.⁶

Artikel 6

8. Zoals de gemachtigde zelf heeft aangegeven, lijkt de verwijzing naar het koninklijk besluit van 18 februari 1991 ‘betreffende voedingsmiddelen bestemd voor bijzondere voeding’ in artikel 6 van het ontwerp te moeten worden vervangen door een verwijzing naar de

³ HvJ 2 februari 1973, *Commissie v. Italië*, punt 17, *Jur.* 1973, 101.

⁴ Voor een omschrijving van hetgeen een dergelijke concordantietabel moet inhouden, zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 191, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be). Die aanbeveling heeft weliswaar betrekking op de omzetting van richtlijnen, maar ze kan *mutatis mutandis* worden toegepast bij de uitvoering van verordeningen.

⁵ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling 55.

⁶ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling 35.

relevante bepaling(en) van verordening (EU) nr. 609/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 ‘inzake voor zuigelingen en peuters bedoelde levensmiddelen, voeding voor medisch gebruik en de dagelijkse voeding volledig vervangende producten voor gewichtsbeheersing, en tot intrekking van Richtlijn 92/52/EEG van de Raad, Richtlijnen 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG en 2006/141/EG van de Commissie, Richtlijn 2009/39/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 41/2009 en (EG) nr. 953/2009 van de Commissie’.

Artikel 12

9. De gemachtigde bevestigde dat het niet de bedoeling is om aan het te nemen besluit terugwerkende kracht te verlenen. De (niet ingevulde) datum van inwerkingtreding in artikel 12, eerste lid, van het ontwerp mag effectief, gelet op de aard van de ontworpen regeling, niet voorafgaan aan de bekendmaking ervan. Bovendien moet de datum vermeld in de overgangsbepaling in artikel 12, tweede lid, van het ontwerp, op die eerste datum worden afgestemd.

*

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 soumis pour avis a pour objet de fixer un certain nombre de règles relatives aux vernis et revêtements destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires (ci-après : vernis).

Ces vernis doivent être fabriqués conformément au règlement (CE) n° 1935/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 'concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et abrogeant les directives 80/590/CEE et 89/109/CEE' et au règlement (CE) n° 2023/2006 de la Commission du 22 décembre 2006 'relatif aux bonnes pratiques de fabrication des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires' (article 3 du projet).

Le projet comporte des dispositions relatives à :

- la composition des monomères (article 4) ;
- la composition des additifs (article 5) ;
- la migration globale de constituants de vernis (article 6) ;
- la migration spécifique de constituants de vernis (article 7) ;
- l'appréciation de la conformité avec les limites de migration spécifiques (article 8 et chapitres 1^{er} et 2 de l'annexe) ;
- la déclaration de conformité (article 9 et chapitre 3 de l'annexe) ;
- l'(in)applicabilité du régime en projet aux produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un certain nombre de pays tiers (article 10) ;
- la recherche et la constatation d'infractions au régime en projet (article 11).

3.1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 3, 2°, a), 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'. Conformément à cette disposition, le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique, appliquer les mesures ¹ visées à l'article 2, alinéas 1^{er} et 2, de cette même loi aux objets et matières destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires ainsi

¹ À savoir réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires ainsi qu'en déterminer la composition, en arrêter les dénominations correspondantes et réglementer les indications utiles à l'information.

que réglementer et interdire l'emploi de ces objets et matières. On peut admettre que le régime en projet est effectivement dicté par l'intérêt de la santé publique.

3.2. Par ailleurs, le troisième alinéa du préambule vise encore l'article 3, 5°, de la loi du 24 janvier 1977. Cette disposition ne procurant pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, on omettra d'y faire référence.

Il en va de même de l'arrêté royal du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales', confirmé par une loi², auquel le quatrième alinéa du préambule fait référence.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Il apparaît au Conseil d'État que plusieurs dispositions du projet font double emploi, à tout le moins partiellement, avec des dispositions du règlement (UE) n° 10/2011 de la Commission du 14 janvier 2011 'concernant les matériaux et objets en matière plastique destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires'. Ainsi, l'article 4, § 1^{er}, 1°, du projet semble impliquer une application spécifique de l'article 5, paragraphe 1, du règlement, alors que l'article 4, § 1^{er}, 2°, du projet, quant à lui, est étroitement lié à l'article 6, paragraphe 1, du règlement. L'article 9 du projet paraît reproduire partiellement l'article 15 du règlement.

Il faut rappeler que conformément à l'article 288, deuxième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Sauf lorsqu'un règlement confie certaines mesures d'exécution aux États membres ou si 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. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il risque également de semer la confusion quant à la nature juridique de la règle incorporée dans le régime de droit interne et, notamment, en ce qui concerne la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne à connaître de tout litige relatif aux règles définies par le règlement. Ce procédé risque aussi de créer une équivoque en ce qui concerne le moment de l'entrée en vigueur des normes concernées³.

Si, dans l'intérêt de la lisibilité ou d'une bonne compréhension de la réglementation concernée, il s'avérait malgré tout nécessaire de reproduire une disposition d'un

² Par l'article 2, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 19 juillet 2001 'portant confirmation et modification de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire'.

³ C.J.U.E., 2 février 1973, *Commission c. Italie*, point 17, *Jur.* 1973, 101.

règlement de l'UE, il faudrait se référer à cette disposition (« conformément ») afin que sa nature juridique demeure identifiable.

Le tableau de correspondance⁴ mis finalement à disposition par le délégué étant incomplet et peu précis, le Conseil d'État n'a pas été en mesure de vérifier si tel est également le cas pour d'autres dispositions du projet. Les auteurs du projet doivent soumettre le texte du projet à un nouvel examen au regard des observations formulées ci-dessus.

5. Les articles 1^{er} à 9 du projet sont intitulés, ce qui n'est pas le cas des articles 10 à 13. Si un intitulé est donné aux articles, cela doit être le cas pour chaque article du projet⁵. Par conséquent, les intitulés doivent être omis ou un intitulé doit également être donné aux articles 10 à 13 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu de l'observation formulée au point 3.2, on omettra, au troisième alinéa du préambule, la référence à l'article 3, 5°, de la loi du 24 janvier 1977 ainsi que le quatrième alinéa du préambule dans son ensemble.

7. Dès lors que l'avis du Conseil consultatif en matière de politique alimentaire et d'utilisation d'autres produits de consommation, mentionné au cinquième alinéa actuel du préambule, est une formalité facultative, il convient de le viser par « Considérant » au lieu de « Vu »⁶.

Article 6

8. Comme le délégué l'a lui-même indiqué, la référence à l'arrêté royal du 18 février 1991 'relatif aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière', figurant à l'article 6 du projet, semble devoir être remplacée par une référence à la (aux) disposition(s) pertinente(s) du règlement (UE) n° 609/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 'concernant les denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge, les denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales et les substituts de la ration journalière totale pour contrôle du poids et abrogeant la directive 92/52/CEE du Conseil, les directives 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE et 2006/141/CE de la Commission, la directive

⁴ Pour une définition des éléments que pareil tableau de correspondance doit contenir, voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 191, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be). S'il est vrai que cette recommandation concerne la transposition de directives, il n'en reste pas moins qu'elle peut s'appliquer *mutatis mutandis* à l'exécution de règlements.

⁵ Voir *Principes de technique législative*, recommandation n° 55.

⁶ Voir *Principes de technique législative*, recommandation n° 35.

2009/39/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements (CE) n° 41/2009 et (CE) n° 953/2009 de la Commission’.

Article 12

9. Le délégué a confirmé que l'intention n'est pas de conférer un effet rétroactif à l'arrêté envisagé. À l'article 12, alinéa 1^{er}, du projet, la date (non complétée) d'entrée en vigueur, compte tenu de la nature du régime en projet, ne peut effectivement pas être antérieure à sa publication. En outre, la date mentionnée dans la disposition transitoire figurant à l'article 12, alinéa 2, du projet, doit correspondre à cette première date.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT