



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.372/3
van 8 december 2022

avis 72.372/3
du 8 décembre 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de uitvoer
van cosmetica en
gebruiksartikelen'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'exportation de produits
cosmétiques et produits
usuels'

Op 18 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 9 december 2022, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de uitvoer van cosmetica en gebruiksartikelen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 november 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, 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, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 december 2022.

*

Le 18 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 9 décembre 2022, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'exportation de produits cosmétiques et produits usuels’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 29 novembre 2022. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, 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, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 décembre 2022.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt de voorwaarden voor de aanvraag en opmaak van exportcertificaten voor cosmetica¹ en gebruiksartikelen². Naar aanleiding van deze regeling wordt het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 6 maart 1980 ‘betreffende de uitvoer van voedingsmiddelen en andere producten’ beperkt tot voedingsmiddelen.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt in hoofdzaak rechtsgrond in de artikelen 2 en 6, § 1, a) en b), 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’. Op grond van artikel 2, eerste lid, van die wet kan de Koning, in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen. Artikel 6, § 1, a) en b), van dezelfde wet machtigt de Koning om deze maatregelen ook toe te passen op cosmetica³ en gebruiksartikelen.

4. In de aanhef van het ontwerp wordt tevens melding gemaakt van artikel 10 van de wet van 24 januari 1977. Het eerste lid van die wetsbepaling machtigt de Koning om een vergoeding op te leggen, waarvan hij het bedrag en de wijze van heffing bepaalt, voor alle aanvragen die met toepassing van deze wet worden ingediend, alsmede voor alle bewijsstukken die met toepassing van deze wet worden afgegeven. Op grond van het vierde lid van die wetsbepaling kan de Koning de bepalingen 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’, wijzigen, vervangen of opheffen.

Artikel 6, § 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat per afgeleverd certificaat een betaling van een retributie is verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de

¹ Cosmetica worden gedefinieerd als “stoffen of mengsels als gedefinieerd in artikel 2, 1., a), van Verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende cosmetische producten” (artikel 1, 1°, van het ontwerp).

² Gebruiksartikelen worden gedefinieerd als “stoffen of mengsels zoals gedefinieerd in artikel 1, 2°, f) van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de [gebruiker] inzake voedingsmiddelen en andere produkten, uitsluitend voor zover ze op de huid aangebracht worden” (artikel 1, 2°, van het ontwerp).

³ De notie “cosmetica” wordt in de wet van 24 januari 1977 niet nader gedefinieerd, maar er kan worden aangenomen dat de in het ontwerp gehanteerde definitie (aangehaald in voetnoot 1) niet ruimer is dan hetgeen de wetgever voor ogen had.

producten, zoals bepaald in artikel 11 van het koninklijk besluit van 13 november 2011. De enige relevante bepaling van dat artikel 11 is paragraaf 3 ervan, dat voorschrijft dat iedere persoon die in het kader van de wet van 24 januari 1977 een certificaat voor andere producten aanvraagt aan de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, per certificaat een retributie van 80 euro verschuldigd is aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten, ongeacht het aantal kopieën van het certificaat.

Aangezien het verschuldigd zijn van de voormelde retributie reeds voortvloeit uit het voormelde artikel 11, § 3, is artikel 6, § 2, eerste lid, van het ontwerp een louter informatieve verwijzingsbepaling waarvoor geen rechtsgrond moet worden gezocht in artikel 10 van de wet van 24 januari 1977.

5. Voor de wijzigingen aan het koninklijk besluit van 6 maart 1980 (bij artikel 7 van het ontwerp) wordt de rechtsgrond geboden door de artikelen 2, eerste lid, 3, 2°, a), en 4°, a), 4, § 4, en 6, § 1, van de wet van 24 januari 1977.⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De verwijzingen in het eerste lid van de aanhef moeten worden aangevuld in het licht van hetgeen is uiteengezet in opmerking 5. In de Nederlandse tekst van het opschrift van de wet van 24 januari 1977 schrijve men bovendien “verbruikers” in plaats van “gebruikers”.

Artikel 1

7. In de Nederlandse tekst van artikel 1, 2° en 8°, van het ontwerp schrijve men “verbruikers” in plaats van “consument”.

Artikel 2

8.1. Artikel 2, § 1, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat cosmetica en gebruiksartikelen slechts mogen worden uitgevoerd “indien zij voldoen aan de voorschriften uit wetten en Europese verordeningen uitgevaardigd ter bescherming van de gezondheid of besluiten genomen ter uitvoering van dezen, behoudens andersluidende bepalingen in het land van bestemming”. Het derde lid voegt hieraan toe dat in het geval van andersluidende bepalingen deze producten slechts mogen worden uitgevoerd in zoverre ze niet bestaan uit stoffen of mengsels die schadelijk zijn de voor gezondheid.

⁴ Zie adv.RvS 13.433/1 van 14 november 1979 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 6 maart 1980 (algemene opmerking). Het inmiddels opgeheven artikel 10, 4°, van de wet van 24 januari 1977, waar eveneens naar werd verwezen, is niet meer relevant als rechtsgrond.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Artikel 2, § 1, tweede lid werd overgenomen uit het oorspronkelijke artikel 1, °1 van het KB van 6 maart 1980 betreffende de uitvoer van voedingsmiddelen en andere producten. Het werd hier enkel iets anders geformuleerd. Producten die worden uitgevoerd naar landen waar gelijkaardige wettelijke vereisten gelden, moeten zonder meer voldoen aan dezelfde strenge eisen als bij ons, meer bepaald aan de bepalingen uit de EU cosmetica verordening 1223/2009.

Met de invoeging van het derde lid willen we voornamelijk verduidelijken dat schadelijke producten niet zomaar naar landen buiten de EU uitgevoerd worden, zelfs al gelden hier andersluidende bepalingen (en minder strenge vereisten) dan de EU wetgeving.

We hebben niet de capaciteit om dit actief te handhaven, maar het werd opgenomen met voormalige controles in het achterhoofd, waar schadelijke producten aangetroffen worden bij Belgische fabrikanten/groothandels. Met de bepaling kunnen we vermijden dat deze producten toch nog naar andere landen worden uitgevoerd en doorverkocht.

We gaan in elk geval nooit een certificaat geven indien het minimum minimorum, namelijk het verbod op aanwezigheid van schadelijke stoffen, niet gerespecteerd is.

Door invoeging van deze bepaling hoeven we ook inbeslaggenomen schadelijke producten niet vrij te geven op aanvraag van handelaars om deze uit te voeren. Een voorbeeld hiervan zijn parfums die de stoffen BMHCA en HICC bevatten. Een controleur had dergelijke dossiers bij een controle in beslag genomen, waarbij de handelaar dan vroeg om ze vrij te geven zodat men deze kon doorverkopen naar Azië.

Met ‘schadelijk’ bedoelen we voornamelijk producten die verboden stoffen of mengsels bevatten, welke een bewezen schadelijk effect hebben voor de gezondheid.”

8.2. Het opleggen van dergelijke uitvoerbeperkingen naar niet-EU-landen behoort tot de gemeenschappelijke handelspolitiek waarvoor de Europese Unie exclusief bevoegd is overeenkomstig de artikelen 3, lid 1, e), en 207, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In dat geval zou ofwel een machtiging moeten worden gevraagd aan de organen van de Europese Unie, ofwel de procedure inzake vrijwaringsmaatregelen bedoeld in verordening (EU) 2015/479⁵ moeten worden doorlopen.

8.3. In ondergeschikte orde moet worden opgemerkt dat de ontworpen regeling erop neerkomt dat wanneer in een dergelijk derde land “andersluidende bepalingen” bestaan (met andere woorden minder strenge vereisten dan de EU-regels), de mogelijkheid van uitvoer naar dat land wordt beoordeeld aan de hand van het criterium dat er geen stoffen of mengsels in de producten aanwezig zijn “die schadelijk zijn voor de gezondheid”. Dit is een zeer algemeen criterium, dat aanleiding kan geven tot betwistingen met aanvragers van een certificaat voor uitvoer naar het betrokken land.

Alleszins zal, wanneer dit criterium wordt toegepast, een aangepaste vermelding noodzakelijk zijn op het certificaat, in afwijking van artikel 4, § 1, 4° en 5°, van het ontwerp en van het formulier dat is opgenomen als bijlage bij het ontwerp.

⁵ Verordening (EU) 2015/479 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 ‘betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer’.

8.4. Ten slotte leidt de combinatie met artikel 2, § 2, van het ontwerp ertoe dat wanneer een dergelijk derde land met minder strenge vereisten dan de EU-regels zelf een certificaat voorschrijft voor de uitvoer naar dat land, een certificaat door België wordt afgeleverd wanneer voldaan is aan de EU-regels, terwijl een meer soepel criterium geldt voor het afleveren van dat certificaat wanneer dat derde land zelf geen certificaat voorschrijft.

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het is een gangbare praktijk dat de autoriteiten van sommige landen een extra waarborg wensen voordat producten bij hen op de markt verschijnen. Met het afleveren van dergelijke officiële exportcertificaten leveren wij die waarborg.”

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom in het ene geval, waarin een derde land een certificaat voorschrijft, een strenge beoordeling volgt (voldaan aan de EU-regels), terwijl in het andere geval, waarin geen certificaat wordt voorgeschreven door dat derde land, een meer soepele beoordeling volgt (schadelijk voor de gezondheid).

Bijlage

9. Op het einde van de bijlage (“Gezien om gevoegd te worden (...)”) moet telkens worden verwezen naar het te nemen besluit met de datum en het volledige opschrift ervan.

*

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 fixe les conditions de demande et d'établissement des certificats d'exportation de produits cosmétiques ¹ et de produits usuels ². Ce dispositif limite le champ d'application de l'arrêté royal du 6 mars 1980 'relatif à l'exportation de denrées alimentaires et d'autres produits' aux denrées alimentaires.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve principalement son fondement juridique dans les articles 2 et 6, § 1^{er}, a) et b), 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, alinéa 1^{er}, de cette loi dispose que, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine, le Roi peut réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires. L'article 6, § 1^{er}, a) et b), de la même loi habilite le Roi à appliquer également ces mesures aux produits cosmétiques ³ et aux produits usuels.

4. Le préambule du projet mentionne également l'article 10 de la loi du 24 janvier 1977. L'alinéa 1^{er} de cette disposition légale habilite le Roi à imposer une redevance, dont il détermine le montant et les modalités de perception, pour toutes les demandes introduites en application de cette loi, ainsi que pour toutes pièces justificatives à délivrer en application de cette loi. L'alinéa 4 de cette disposition légale permet au Roi de modifier, de remplacer ou d'abroger les dispositions de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits'.

L'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, du projet dispose que pour chaque certificat délivré, le paiement d'une rétribution est dû au Fonds budgétaire des matières premières et des produits, tel que prévu par l'article 11 de l'arrêté royal du 13 novembre 2011. La seule disposition pertinente de cet article 11 est son paragraphe 3, qui prescrit que toute personne qui sollicite le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, dans le cadre de la loi

¹ Les produits cosmétiques sont définis comme des « substances ou mélanges, tels que définis à l'article 2, 1., a), du règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 relatif aux produits cosmétiques » (article 1^{er}, 1°, du projet).

² Les produits usuels sont définis comme des « substances ou mélanges tels que définis à l'article 1^{er}, 2°, f), 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, *uniquement dans la mesure où ils sont appliqués sur la peau* » (article 1^{er}, 2°, du projet).

³ La loi du 24 janvier 1977 ne précise pas la notion de « produits cosmétiques », mais on peut admettre que la définition utilisée dans le projet (citée dans la note 1) n'est pas plus large que ce que le législateur avait à l'esprit.

du 24 janvier 1977, pour obtenir un certificat pour d'autres produits est tenue d'acquitter au Fonds budgétaire des matières premières et des produits une rétribution de 80 euros par certificat, quel que soit le nombre de copies du certificat.

La redevance due précitée découlant déjà de l'article 11, § 3, précité, l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, du projet est une disposition de référence purement informative pour laquelle il n'y a pas lieu de rechercher un fondement juridique dans l'article 10 de la loi du 24 janvier 1977.

5. Les articles 2, alinéa 1^{er}, 3, 2°, a), et 4°, a), 4, § 4, et 6, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977⁴ procurent un fondement juridique aux modifications apportées à l'arrêté royal du 6 mars 1980 (par l'article 7 du projet).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Les références au premier alinéa du préambule doivent être complétées à la lumière des observations formulées au point 5. Dans le texte néerlandais de l'intitulé de la loi du 24 janvier 1977, on écrira en outre « verbruikers » au lieu de « gebruikers ».

Article 1^{er}

7. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, 2° et 8°, du projet, on écrira « verbruikers » au lieu de « consument ».

Article 2

8.1. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du projet dispose que les produits cosmétiques et les produits usuels ne peuvent être exportés « que s'ils répondent aux exigences des lois et règlements européens relatifs à la protection de la santé ou des arrêtés pris en application de ceux-ci, sauf si le pays de destination en dispose autrement ». L'alinéa 3 ajoute qu'en cas des dispositions contraires, ces produits ne peuvent être exportés que s'ils ne sont pas constitués de substances ou de mélanges nuisibles à la santé.

À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Artikel 2, § 1, tweede lid werd overgenomen uit het oorspronkelijke artikel 1, °1 van het KB van 6 maart 1980 betreffende de uitvoer van voedingsmiddelen en andere produkten. Het werd hier enkel iets anders geformuleerd. Producten die worden uitgevoerd naar landen waar gelijkaardige wettelijke vereisten gelden, moeten zonder meer voldoen

⁴ Voir l'avis C.E. 13.433/1 du 14 novembre 1979 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 mars 1980 (observation générale). L'article 10, 4°, entre-temps abrogé, de la loi du 24 janvier 1977, auquel il a également été fait référence, n'est plus pertinent en tant que fondement juridique.

aan dezelfde strenge eisen als bij ons, meer bepaald aan de bepalingen uit de EU cosmetica verordening 1223/2009.

Met de invoeging van het derde lid willen we voornamelijk verduidelijken dat schadelijke producten niet zomaar naar landen buiten de EU uitgevoerd worden, zelfs al gelden hier andersluidende bepalingen (en minder strenge vereisten) dan de EU wetgeving.

We hebben niet de capaciteit om dit actief te handhaven, maar het werd opgenomen met voormalige controles in het achterhoofd, waar schadelijke producten aangetroffen worden bij Belgische fabrikanten/groothandels. Met de bepaling kunnen we vermijden dat deze producten toch nog naar andere landen worden uitgevoerd en doorverkocht.

We gaan in elk geval nooit een certificaat geven indien het minimum minimorum, namelijk het verbod op aanwezigheid van schadelijke stoffen, niet gerespecteerd is.

Door invoeging van deze bepaling hoeven we ook inbeslaggenomen schadelijke producten niet vrij te geven op aanvraag van handelaars om deze uit te voeren. Een voorbeeld hiervan zijn parfums die de stoffen BMHCA en HICC bevatten. Een controleur had dergelijke dossiers bij een controle in beslag genomen, waarbij de handelaar dan vroeg om ze vrij te geven zodat men deze kon doorverkopen naar Azië.

Met 'schadelijk' bedoelen we voornamelijk producten die verboden stoffen of mengsels bevatten, welke een bewezen schadelijk effect hebben voor de gezondheid ».

8.2. L'imposition de pareilles restrictions à l'exportation vers des pays non membres de l'UE 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, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dans ce cas, il faudrait soit demander une délégation aux organes de l'Union européenne, soit passer par la procédure relative aux mesures de sauvegarde visée dans le règlement (UE) 2015/479 ⁵.

8.3. Subsidiairement, il faut observer que le régime en projet implique que lorsque des « dispositions contraires » (en d'autres termes des exigences moins strictes que les règles de l'UE) existent dans un tel pays tiers, la possibilité d'exporter vers ce pays est évaluée sur la base du critère selon lequel les produits ne contiennent pas de substances ou de mélanges « nuisibles à la santé ». Il s'agit d'un critère très général, qui peut donner lieu à des contestations avec des demandeurs d'un certificat d'exportation vers le pays concerné.

En tout état de cause, si ce critère est appliqué, il sera nécessaire d'apposer une mention adaptée sur le certificat, par dérogation à l'article 4, § 1^{er}, 4^o et 5^o, du projet et du formulaire annexé au projet.

8.4. Enfin, la combinaison avec l'article 2, § 2, du projet implique que si un tel pays tiers dont les exigences sont moins strictes que les règles de l'UE, prescrit lui-même un certificat d'exportation vers ce pays, un certificat est délivré par la Belgique lorsque les règles de l'UE sont remplies, tandis qu'un critère plus souple s'applique à la délivrance de ce certificat lorsque ce pays tiers ne prescrit pas lui-même de certificat.

⁵ Règlement (UE) 2015/479 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 'relatif au régime commun applicable aux exportations'.

À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het is een gangbare praktijk dat de autoriteiten van sommige landen een extra waarborg wensen voordat producten bij hen op de markt verschijnen. Met het afleveren van dergelijke officiële exportcertificaten leveren wij die waarborg ».

Le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi, dans un cas, lorsqu'un pays tiers prescrit un certificat, une évaluation stricte s'ensuit (respect des règles de l'UE), alors que dans l'autre cas, lorsqu'aucun certificat n'est prescrit par ce pays tiers, une évaluation plus souple s'ensuit (nuisibilité pour la santé).

Annexe

9. À la fin de l'annexe (« Vu pour être annexé à [...] »), on visera chaque fois l'arrêté envisagé avec mention de sa date et de son intitulé complet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE