



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.119/3
van 18 november 2024

avis 77.119/3
du 18 novembre 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de koninklijke besluiten van 30 mei 2021 betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van levensmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd, van 29 augustus 2021 betreffende de vervaardiging van en de handel in voedingssupplementen die andere stoffen dan nutriënten en planten of plantenbereidingen bevatten en van 31 augustus 2021 betreffende de vervaardiging van en de handel in levensmiddelen die uit planten of plantenbereidingen samengesteld zijn of deze bevatten’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant les arrêtés royaux du 30 mai 2021 concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés, du 29 août 2021 relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant d’autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes et du 31 août 2021 relatif à la fabrication et au commerce de denrées alimentaires composées ou contenant des plantes ou préparations de plantes’

Op 16 oktober 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de koninklijke besluiten van 30 mei 2021 betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van levensmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd, van 29 augustus 2021 betreffende de vervaardiging van en de handel in voedingssupplementen die andere stoffen dan nutriënten en planten of plantenbereidingen bevatten en van 31 augustus 2021 betreffende de vervaardiging van en de handel in levensmiddelen die uit planten of plantenbereidingen samengesteld zijn of deze bevatten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 november 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, 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 18 november 2024.

*

Le 16 octobre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Santé publique et le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant les arrêtés royaux du 30 mai 2021 concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés, du 29 août 2021 relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant d'autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes et du 31 août 2021 relatif à la fabrication et au commerce de denrées alimentaires composées ou contenant des plantes ou préparations de plantes’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 12 novembre 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Yves DEPOORTER, 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 18 novembre 2024.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 30 mei 2021 ‘betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd’, van het koninklijk besluit van 29 augustus 2021 ‘betreffende de fabricage van en de handel in voedingssupplementen die andere stoffen bevatten dan nutriënten en planten of plantenbereidingen’ en van het koninklijk besluit van 31 augustus 2021 ‘betreffende de fabricage van en de handel in voedingsmiddelen die uit planten of uit plantenbereidingen samengesteld zijn of deze bevatten’. Die wijzigingen hebben betrekking op het toepassingsgebied van de drie voormelde besluiten (artikelen 1, 5 en 9 van het ontwerp), alsook op de definities van de begrippen “voedingssupplementen” (artikelen 2, 6 en 10) en “levensmiddel” (artikelen 3, 7 en 11) in die besluiten. Tevens wordt de kennisgevingsprocedure geharmoniseerd voor de producten waarop die besluiten betrekking hebben (artikelen 4, 8 en 12).

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van wat volgt, rechtsgrond in artikel 2, eerste tot derde lid, 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 die bepaling 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 en de uitvoer van en de handel in voedingsmiddelen. Deze bevoegdheid omvat onder andere de mogelijkheid de samenstelling van de voedingsmiddelen te bepalen, de overeenstemmende

benamingen ervan vast te stellen alsook de aanwijzingen te reglementeren die nuttig zijn voor de informatie op voorstel van de minister. De Koning kan, meer in het bijzonder, op voorstel of na advies van de Hoge Gezondheidsraad, regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven op het in de handel brengen van onder meer voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd.

5. In zoverre bij de artikelen 4, 8 en 12 van het ontwerp wordt voorzien in de verplichting om een retributie te betalen voor de voorafgaande kennisgeving van een levensmiddel of voedingssupplement, wordt de rechtsgrond daarvoor geboden door artikel 10, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd 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.

6. Het ontwerp strekt ten dele tot een betere afstemming van de voormelde besluiten op verordening (EG) nr. 178/2002¹ en op richtlijn 2002/46/EG². Artikel 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977 machtigt de Koning om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, binnen het toepassingsgebied van deze wet alle vereiste maatregelen te treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten. Zoals de Raad van State al eerder heeft uiteengezet, is een beroep op die wetsbepaling niet vereist wanneer, zoals hier het geval is, een voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in andere bepalingen van de wet van 24 januari 1977 die geen overleg in de Ministerraad voorschrijven.³

Dat lijkt ook het inzicht te zijn van de stellers van het ontwerp, aangezien in de aanhef geen melding wordt gemaakt van artikel 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977. In dat geval moet de vermelding “op advies van de Ministers die in de Raad hebben beraadslaagd” op het einde van de aanhef wel worden weggelaten, aangezien nergens uit blijkt dat het ontwerp aan de Ministerraad werd voorgelegd.

7. De verwijzing naar de artikelen 1 en 6 van de wet van 24 januari 1977 in het eerste lid van de aanhef moet worden weggelaten, aangezien die bepalingen geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp.

¹ Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 ‘tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden’.

² Richtlijn 2002/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 ‘betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen’.

³ Adv.RvS 68.848/3 van 10 maart 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 mei 2021, opmerkingen 4.1 en 4.2.

ALGEMENE OPMERKINGEN

8. In de Nederlandse tekst van het opschrift, van het tweede, derde en vierde lid van de aanhef, van het opschrift van de hoofdstukken 1, 2 en 3, en van de inleidende zin van de artikelen 1, 5 en 9 van het ontwerp, wordt het opschrift van de drie voormelde te wijzigen besluiten niet correct weergegeven. Dit moet worden verholpen.

9. In de artikelen 3, 7 en 11 van het ontwerp wordt een definitie ingevoegd van de term “levensmiddel”, met verwijzing naar artikel 2 van verordening (EG) nr. 178/2002. In het tweede lid van die ontworpen definitie worden een aantal producten uitgesloten van die definitie. Die uitzonderingen komen evenwel al voor in de derde alinea van het voormelde artikel 2 van de verordening en kunnen dus beter worden weggelaten uit de ontworpen bepalingen, omwille van het overschrijfverbod.

10. In de artikelen 4, 8 en 12 van het ontwerp wordt verwezen naar de Gemengde Commissie zoals gedefinieerd in het koninklijk besluit van 28 oktober 2008 ‘tot vaststelling van de samenstelling en de werking van de Gemengde Commissie en tot uitvoering van artikel 1, § 2, van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen’. Dit besluit is echter opgeheven bij artikel 13, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 2024 ‘tot vaststelling van de samenstelling, de opdrachten en de werking van de Commissie voor Borderline producten voor menselijk gebruik en de Commissie voor Borderline producten voor diergeneeskundig gebruik en tot uitvoering van de artikelen 12/1 en 12/2 van de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten’. De gemachtigde bevestigde dat moet worden verwezen naar dat laatste besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. In het eerste lid van de aanhef moet de verwijzing naar de artikelen 1 en 6 van de wet van 24 januari 1977 worden weggelaten en moet meer precies worden verwezen naar de artikelen 2, eerste tot derde lid, en 10, eerste lid, van dezelfde wet. Voor die laatste bepalingen moet bovendien telkens de volledige wetsgeschiedenis worden vermeld, veeleer dan enkel te verwijzen naar de wet van 22 maart 1989, die zelfs niet relevant is voor die rechtsgrondbepalingen.

12. Zoals is uiteengezet in opmerking 6, moet op het einde van de aanhef de vermelding “op advies van de Ministers die in de Raad hebben beraadslaagd” worden weggelaten, nu geen enkele rechtsgrondbepaling het overleg in de Ministerraad voorschrijft en een dergelijk overleg ook niet heeft plaatsgevonden.

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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 DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 30 mai 2021 'concernant la mise dans le commerce de nutriments et de denrées alimentaires auxquelles des nutriments ont été ajoutés', l'arrêté royal du 29 août 2021 'relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant d'autres substances que des nutriments et des plantes ou des préparations de plantes' et l'arrêté royal du 31 août 2021 'relatif à la fabrication et au commerce de denrées alimentaires composées ou contenant des plantes ou préparations de plantes'. Ces modifications concernent le champ d'application des trois arrêtés précités (articles 1^{er}, 5 et 9 du projet), ainsi que les définitions des notions de « compléments alimentaires » (articles 2, 6 et 10) et de « denrée alimentaire » (articles 3, 7 et 11) dans ces arrêtés. En outre, la procédure de notification est harmonisée pour les produits faisant l'objet de ces arrêtés (articles 4, 8 et 12).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Sous réserve des observations formulées ci-après, le projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, alinéas 1^{er} à 3, 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'. Cette disposition prescrit 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. Ce pouvoir implique, entre autres, la possibilité de déterminer la composition des denrées alimentaires, d'en arrêter les dénominations correspondantes ainsi que de réglementer les indications utiles à l'information, sur proposition du ministre. Le Roi peut, en particulier, sur proposition ou après avis du Conseil supérieur d'Hygiène,

réglementer et interdire la mise dans le commerce notamment de denrées alimentaires auxquelles ont été ajoutés des nutriments.

5. Dans la mesure où les articles 4, 8 et 12 du projet prévoient l'obligation de payer une redevance pour la notification préalable d'une denrée alimentaire ou d'un complément alimentaire, le fondement juridique à cet effet est procuré par l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977. Cette disposition 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.

6. Le projet vise en partie à mieux conformer les arrêtés précités au règlement (CE) n° 178/2002 ¹ et à la directive 2002/46/CE ². L'article 20, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977 habilite le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans le cadre du champ d'application de cette loi, toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci. Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà exposé précédemment, il n'est pas requis d'invoquer cette disposition légale lorsque, comme c'est le cas en l'occurrence, un fondement juridique suffisant peut être trouvé dans d'autres dispositions de la loi du 24 janvier 1977 qui ne prescrivent pas de délibération en Conseil des ministres ³.

Tel semble être également le point de vue des auteurs du projet, dès lors que le préambule ne mentionne pas l'article 20, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977. Dans ce cas, la mention « sur avis des Ministres qui en ont délibérés [lire : délibéré] en Conseil » à la fin du préambule doit toutefois être omise, dès lors qu'il n'apparaît nulle part que le projet a été soumis au Conseil des ministres.

7. On supprimera la référence aux articles 1^{er} et 6 de la loi du 24 janvier 1977, au premier alinéa du préambule, ces dispositions ne procurant pas de fondement juridique au projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

8. Dans le texte néerlandais de l'intitulé, des deuxième, troisième et quatrième alinéas du préambule, de l'intitulé des chapitres 1^{er}, 2 et 3, et de la phrase liminaire des articles 1^{er}, 5 et 9 du projet, l'intitulé des trois arrêtés précités à modifier n'est pas reproduit correctement. Il y a lieu d'y remédier.

9. Il est inséré dans les articles 3, 7 et 11 du projet une définition du terme « denrée alimentaire », en se référant à l'article 2 du règlement (CE) n° 178/2002. L'alinéa 2 de cette

¹ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 'établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires'.

² Directive 2002/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 'relative au rapprochement des législations des États membres concernant les compléments alimentaires'.

³ Avis C.E. 68.848/3 du 10 mars 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 mai 2021, observations 4.1 et 4.2.

définition en projet exclut un certain nombre de produits de cette définition. Or, ces exceptions sont déjà inscrites au troisième alinéa de l'article 2 précité du règlement et il serait dès lors préférable de les omettre des dispositions en projet, en raison de l'interdiction de transcription.

10. Les articles 4, 8 et 12 du projet renvoient à la Commission mixte définie dans l'arrêté royal du 28 octobre 2008 'portant fixation de la composition et du fonctionnement de la Commission mixte et portant exécution de l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments'. Or, cet arrêté a été abrogé par l'article 13, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 2024 'fixant la composition, les missions et le fonctionnement de la Commission pour les produits borderline à usage humain et de la Commission pour les produits borderline à usage vétérinaire, et portant exécution des articles 12/1 et 12/2 de la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé'. Le délégué a confirmé qu'il faut renvoyer à ce dernier arrêté.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

11. Au premier alinéa du préambule, il conviendra de supprimer la référence aux articles 1^{er} et 6 de la loi du 24 janvier 1977 et de renvoyer plus précisément aux articles 2, alinéas 1^{er} à 3, et 10, alinéa 1^{er}, de la même loi. Concernant ces dernières dispositions, il faut en outre mentionner chaque fois l'historique complet, plutôt que renvoyer uniquement à la loi du 22 mars 1989, qui n'est même pas pertinente pour ces dispositions procurant le fondement juridique.

12. Ainsi qu'il a été exposé dans l'observation 6, à la fin du préambule, il y a lieu de supprimer la mention « sur avis des Ministres qui en ont délibérés [lire : délibéré] en Conseil », dès lors qu'aucune disposition procurant le fondement juridique ne prescrit la délibération en Conseil des ministres et qu'aucune délibération de l'espèce n'a eu lieu.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE