



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.395/3
van 29 november 2021

over

een ontwerp van ministerieel
besluit ‘tot vaststelling van de
chemische vormen van en de
zuiverheidscriteria voor
nutriënten die voor
voedingssupplementen mogen
gebruikt worden’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.395/3
du 29 novembre 2021

sur

un projet d'arrêté ministériel
‘déterminant les formes
chimiques et les critères de
pureté pour les nutriments qui
peuvent être utilisés pour des
compléments alimentaires’

Op 28 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de chemische vormen van en de zuiverheidscriteria voor nutriënten die voor voedingssupplementen mogen gebruikt worden’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 november 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 Cedric JENART, 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 29 november 2021.

*

Le 28 octobre 2021, 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, sur un projet d'arrêté ministériel ‘déterminant les formes chimiques et les critères de pureté pour les nutriments qui peuvent être utilisés pour des compléments alimentaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 23 novembre 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 Cedric JENART, 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 29 novembre 2021.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot de vaststelling van de chemische vormen van en de zuiverheidscriteria voor nutriënten die bij de fabricage van voedingssupplementen uitsluitend mogen worden gebruikt. Het ontwerp voorziet daarmee in de gedeeltelijke omzetting van 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’.

Naar aanleiding van de vervanging van de rechtsgrond van het huidige ministerieel besluit van 21 mei 2003 ‘tot vaststelling van de chemische vormen van en de zuiverheidscriteria voor nutriënten die voor voedingssupplementen mogen gebruikt worden’ bij het koninklijk besluit van 30 mei 2021 ‘betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd’, wordt het wenselijk geacht om het voormelde ministerieel besluit eveneens te vervangen door de thans ontworpen regeling, met voornamelijk vormelijke aanpassingen.

RECHTSGROND

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 7 van het koninklijk besluit van 30 mei 2021. Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 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’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3. Artikel 3, § 2, van het ontwerp luidt: “De in de bijlage bij dit besluit opgenomen stoffen waarvoor geen zuiverheidscriteria in de voornoemde Verordening (EU) nr. 231/2012 worden vastgesteld, dienen te voldoen aan de door internationale organisaties algemeen aanvaarde zuiverheidscriteria.”. Op de vraag wat precies wordt bedoeld met die zuiverheidscriteria, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Cette disposition est une transposition de la Directive 2002/46 (article 4, point 4):

‘Pour les substances énumérées à l’annexe II pour lesquelles les critères de pureté ne sont pas spécifiés dans la législation communautaire et jusqu’à l’adoption de telles spécifications, des critères de pureté généralement acceptables, recommandés par des organismes internationaux, sont applicables et les règles nationales fixant des critères de pureté plus stricts peuvent être maintenues.’

La Commission du Codex alimentarius est l’organisme international de référence principal pour les denrées alimentaires (...) et produit différentes normes.”

3.1. In zoverre uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid dat met de voormelde zuiverheidscriteria de door de Commissie van de Codex alimentarius aangenomen normen worden bedoeld, moet worden vastgesteld dat die normen niet zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse, Franse en, zo mogelijk, Duitstalige versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse, Franse en, zo mogelijk, Duitse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

De omstandigheid dat de ontworpen bepaling de omzetting betreft van een richtlijnbeepaling, doet geen afbreuk aan die vaststelling. De kenbaarheid van de normen waaraan op dergelijke wijze wordt gerefereerd in een richtlijnbeepaling, moet immers nog steeds worden gewaarborgd overeenkomstig de voormelde grondwetsbeepaling.

3.2. Evenmin is duidelijk welke zuiverheidscriteria van de door de gemachtigde aangehaalde Codex Alimentarius precies worden bedoeld. Ook al kan die onduidelijkheid rechtstreeks worden teruggevoerd op de om te zetten richtlijnbeepaling, neemt dit niet weg dat meer duidelijkheid kan worden geboden omtrent de aard van de criteria die worden bedoeld.

Bijkomend moet overigens worden opgemerkt dat geen melding wordt gemaakt van een bepaalde versie, hetgeen eveneens tot rechtsonzekerheid kan leiden. Indien een dynamische verwijzing wordt beoogd, met andere woorden een verwijzing naar eventuele toekomstige versies, gaat het om een ongeoorloofde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een private normeringsinstantie, aangezien de toekomstige inhoud van die technische normen door die instantie wordt bepaald.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de déterminer les formes chimiques et les critères de pureté pour les nutriments qui peuvent être exclusivement utilisés dans la fabrication de compléments alimentaires. Le projet transpose ainsi partiellement la 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'.

À la suite du remplacement du fondement juridique de l'arrêté ministériel actuel du 21 mai 2003 'déterminant les formes chimiques et les critères de pureté pour les nutriments qui peuvent être utilisés pour des compléments alimentaires' par 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', il est jugé souhaitable de remplacer également l'arrêté ministériel précité par le dispositif actuellement en projet, comportant essentiellement des adaptations formelles.

FONDEMENT JURIDIQUE

2. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 7 de l'arrêté royal du 30 mai 2021. Cette disposition trouve à son tour son fondement juridique dans l'article 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'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

3. L'article 3, § 2, du projet dispose : « Les substances énumérées en annexe du présent arrêté, pour lesquelles des critères de pureté ne sont pas établis par le Règlement (UE) n° 231/2012 précité, doivent être conformes aux critères de pureté généralement acceptés par les organismes internationaux ». À la question de savoir ce qu'il faut précisément entendre par ces critères de pureté, le délégué a répondu ce qui suit :

« Cette disposition est une transposition de la Directive 2002/46 (article 4, point 4) :

'Pour les substances énumérées à l'annexe II pour lesquelles les critères de pureté ne sont pas spécifiés dans la législation communautaire et jusqu'à l'adoption de telles spécifications, des critères de pureté généralement acceptables, recommandés par des organismes internationaux, sont applicables et les règles nationales fixant des critères de pureté plus stricts peuvent être maintenues.'

La Commission du Codex alimentarius est l'organisme international de référence principal pour les denrées alimentaires (...) et produit différentes normes ».

3.1. Dans la mesure où il peut se déduire de la réponse du délégué que par les critères de pureté précités, on entend les normes adoptées par la Commission du Codex Alimentarius, force est de constater que ces normes n'ont pas été publiées au Moniteur belge.

Il y aurait lieu d'examiner et de résoudre d'une manière horizontale la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges et européennes font référence. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient que la loi déroge à la publication usuelle au Moniteur belge, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle. À cet égard, il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française, néerlandaise et, si possible, allemande des normes concernées. En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes.

Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré, le régime en projet fera référence à des normes qui ne sont pas publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et ne sont dès lors pas opposables à tous. Dans ces conditions, il semble incompatible avec l'article 190 de la Constitution que la norme visée ne soit pas mise à la disposition de tous les citoyens dans la langue française, néerlandaise et, si possible, allemande et de manière adéquate, c'est-à-dire par une publication au Moniteur belge.

Le fait que la disposition en projet concerne la transposition d'une disposition de directive ne change rien à cette constatation. L'accessibilité des normes auxquelles il est ainsi fait référence dans une disposition de directive doit en effet toujours être garantie conformément à la disposition constitutionnelle précitée.

3.2. On n'aperçoit pas non plus clairement de quels critères de pureté du Codex Alimentarius cité par le délégué il s'agit précisément. Même si cette imprécision peut être directement attribuée à la disposition de directive à transposer, il n'en demeure pas moins qu'on peut préciser davantage la nature des critères visés.

Subsidiairement, il convient d'observer par ailleurs qu'il n'est pas fait référence à une version déterminée, ce qui peut aussi être source d'insécurité juridique. Si une référence dynamique est visée, en d'autres termes une référence à d'éventuelles versions futures, il s'agit d'une délégation de pouvoir réglementaire illicite à un organisme de normalisation privé, puisque le contenu futur de ces normes techniques est fixé par cet organisme.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH