

Juridische analyse van de bevoegdheidsverdeling inzake voedselomgevingsbeleid in België

Door Karel Reybrouck (UCLouvain & KU Leuven)

Algemene analyse toegepast op gezonde voeding op school als voorbeeld

Zowel de federale overheid als de deelgebieden beschikken over relevante bevoegdheden om acties uit te voeren die gezonde, milieuverantwoorde voedingsconsumptie promoten. In wat volgt worden de verschillende relevante bevoegdheden beknopt toegelicht. Uit dat overzicht blijkt dat de vraag welke overheid bevoegd is doorgaans zal worden bepaald door de manier waarop een bepaalde maatregel wordt gekaderd.

1. Gemeenschapsbevoegdheden 'Preventieve gezondheidszorg en gezondheidsopvoeding' tegenover de federale bevoegdheid voor de reglementering inzake "levensmiddelen en aanverwante activiteiten (informatie, preventie, repressie)"

Binnen het gezondheidsbeleid zijn de gemeenschappen bevoegd "voor de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale profylaxe".

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet blijkt dat de bevoegdheid van de gemeenschappen op het vlak van preventieve gezondheidszorg o.m. betrekking heeft op "de bescherming van de gezondheid van de bevolking", o.m. door "de verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking, hetzij in het kader van de gezondheidsopvoeding ..., hetzij door andere passende middelen" (Parl. St. Senaat, 1979-80, nr. 434/2).

De gemeenschappen mogen in de uitoefening van die bevoegdheid niet treden op de domeinen waarvoor de federale overheid bevoegd is. In dit verband dient in het bijzonder vermeld te worden dat, nog steeds volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet, de gemeenschappen niet bevoegd zijn voor een reglementering inzake "levensmiddelen en aanverwante activiteiten (informatie, preventie, repressie)" (Parl. Hand. Senaat, 20 juli 1980, blz. 2319; Adv.RvS nr. 18.589/8). Dit blijft dus een federale bevoegdheid. Met de term "levensmiddelen" wordt hierbij verwezen naar de aangelegenheid die het voorwerp uitmaakt van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten (Arbitragehof, 4 maart 1993, nr. 17/93, overw. 2.B.1.). De bevoegdheid van uitvoering van de voedingsmiddelenwet van 24 januari 1977 is onverkort gebleven bij de federale overheid (Adv.RvS nr. 15.767/8).

Dit betekent niet dat de gemeenschappen op grond van hun bevoegdheid voor gezondheidsopvoeding en preventieve gezondheidszorg geen normen kunnen uitvaardigen omtrent de promotie van gezonde voeding. Daarbij is het wel van belang dat de gemeenschappen niet optreden op een domein waarvoor de federale overheid bevoegd is, zoals het reglementeren van de kwaliteit van de levensmiddelen (productnormen), of de veiligheid van de voedselketen. Zo stelde de Raad van State dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om

- een verbod op de verkoop van schadelijk snoepgoed en suikerhoudende frisdranken in bepaalde onderwijsinstellingen in te voeren (Adv.RvS nr. 15.941/8).
- gezonde eetgewoonten bij kinderen te bevorderen, onder meer door de consumptie van groenten, fruit, melk en zuivelproducten in onderwijsinstellingen aan te moedigen (Adv.RvS nr. 61.754/1/V)
- professionele aanbieders van maaltijden te verplichten, of minstens ertoe aan te zetten, om ook in een vegetarisch aanbod te voorzien (Adv.RvS nr. 31.605/3).

In het kader van dat laatste advies stelde de Raad van State het volgende:

‘Of het stimuleren van een vegetarisch maaltijdaanbod effectief tot een verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking zal leiden, doet vanuit het oogpunt van de bevoegdheidsregeling weinig terzake. Als een voorgestelde regeling van die aard is dat aangenomen kan worden dat ze gericht is op de bevordering van de gezondheid, valt het binnen de beoordelingsruimte van de bevoegde overheid (i.c. de gemeenschap) om te oordelen of het belang van die regeling voor de volksgezondheid het aannemen ervan beantwoordt.’ (Adv.RvS nr. 31.605/3).

Volgens dit advies beschikken de gemeenschappen over een zeer brede beleidsruimte om maatregelen te treffen ter bevordering van gezonde voeding. Deze ruime interpretatie van de bevoegdheid voor gezondheidsopvoeding en preventieve gezondheidszorg werd later terug ingeperkt door de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Zo stelde de Raad van State over een initiatief van de Vlaamse Gemeenschap om te ondersteunen, het volgende:

“de band tussen de ontworpen regeling en het gezondheidsbeleid te onrechtstreeks is opdat moet worden onderzocht of het ontwerp ingepast kan worden in de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake het gezondheidsbeleid.” (...) Het loutere gegeven dat het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 kan leiden tot meer gezonde voedingsgewoonten en daardoor een gunstig effect kan hebben voor de gezondheid van de betrokken leerlingen, volstaat niet om deze regeling te kwalificeren als een regeling die het gezondheidsbeleid betreft. (Adv.RvS nr. 49.334/3)

Van Nieuwenhove concludeert dan ook dat het verband tussen de maatregel ter bevordering van gezonde voeding en de ermee nagestreefde preventieve gezondheidszorgdoelstelling voldoende rechtstreeks moet zijn om te kunnen besluiten dat de maatregel binnen de gemeenschapsbevoegdheid valt, maar dat die beoordeling nogal kan afhangen van de concrete omstandigheden (J. VAN NIEUWENHOVE, ‘Het gezondheidsbeleid’ in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, De bevoegdheden van de gemeenschappen, 257).

Bij de zesde staatshervorming werd een nieuw element toegevoegd aan de gemeenschapsbevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg. De gemeenschappen werden nu ook bevoegd voor “alle initiatieven inzake de preventieve gezondheidszorg” (art. 5, § 1, 1, eerste lid, 8°, BWHI). In de rechtsleer wordt gesteld dat tot deze initiatieven, die worden overgedragen naar de gemeenschappen, ook het nationaal voedings- en gezondheidsplan (NVGP) behoort (zie J. VAN NIEUWENHOVE, ‘Het gezondheidsbeleid’ in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, De bevoegdheden van de gemeenschappen, 257). Nochtans blijft de federale overheid ook na de zesde staatshervorming het NVGP verder uitrollen.

2. Overige deelstatelijke bevoegdheden: het gewestelijk landbouwbeleid en bijstand aan personen door de gemeenschappen

Hoewel uit het voorgaande volgt dat het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 (over de ondersteuning van de verstrekking van groenten en fruit aan leerlingen) niet kon worden aangekomen op grond van de bevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg en gezondheidsopvoeding, oordeelde de Raad van State dat de Vlaamse overheid deze regeling kon aannemen op grond van haar bevoegdheid inzake het landbouwbeleid (Adv.RvS nr. 49.334/3; Adv.RvS nr. 51.827).

Die overweging werd later herhaald in een advies over een regeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die beoogde om de consumptie van groenten, fruit, melk en zuivelproducten bij leerlingen aan te moedigen. Die regeling heeft immers in essentie tot doel het aandeel van deze producten in het dieet van kinderen blijvend te vergroten in het stadium waarin hun eetgewoonten worden gevormd. Het gewest werd bevoegd geacht aangezien deze regeling bijdraagt tot de verwezenlijking van de

doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, in het bijzonder het stabiliseren van de markten, het veiligstellen van zowel de huidige als de toekomstige voorziening, de ondersteuning van plaatselijke voedselketens en de strijd tegen voedselverspilling. Het gewest dient er volgens de Raad van State wel over te waken dat deze maatregelen verband houden met het landbouwbeleid, wat niet het geval lijkt voor de bepaling waarbij “gezonde eetgewoonten” worden gestimuleerd door educatieve instrumenten of informatieverstrekking. Dit behoort eerder tot de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake het gezondheidsbeleid (Adv.RvS nr. 61.754/1/V).

In 2023 kwam de Franse Gemeenschap met een voorontwerp van decreet ‘relatif au financement de repas complets, gratuits, sains et durables au sein des établissements scolaires d’enseignement fondamental ordinaire ou spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française’. De bedoeling van de indieners van het decreet is om de toegang tot voedsel voor kinderen onder de 12 jaar te financieren door hen volledige, gratis, gezonde en duurzame maaltijden aan te bieden op scholen tijdens de middagpauze. Ook dit decreet valt volgens de Raad van State niet onder de gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg en gezondheidsopvoeding. Aangezien dit decreet in de eerste plaats is gericht op de bestrijding van armoede, oordeelt de Raad van State dat een dergelijke maatregel behoort tot de gemeenschapsbevoegdheid inzake bijstand aan personen, in het bijzonder het gezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen. (Adv.RvS nr. 74.005/2/V).

3. Overige federale bevoegdheden: de veiligheid van de voedselketen en de consumentenbescherming

De federale overheid is bevoegd voor de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige en dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen (artikel 6, § 1, V, lid 2, 1° en 2° BWHI). Binnen hun bevoegdheid voor het landbouwbeleid beschikken de gewesten over de bevoegdheid inzake normering en de daarop toepasselijke controle die tot doel heeft de kwaliteit van grondstoffen, dieren, planten, dierlijke en plantaardige producten en de plantaardige sector te verbeteren zonder sanitaire doeleinden na te streven (Parl.St. Senaat 2000-01, nr. 2-709/1, 15). De federale overheid blijft bevoegd voor de kwaliteit van grondstoffen en plantaardige producten en voor diergezondheid en de kwaliteit van dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de voedselveiligheid. Deze federale bevoegdheid omvat de normering, de op deze normen toepasbare controle en het opleggen van sanitaire, fytosanitaire, veterinaire of kwalitatieve criteria voor grondstoffen, dieren, planten en dierlijke en plantaardige producten (Parl.St. Senaat 2000-01, nr. 2-709/1, 14). Kortom, de gewesten zijn bevoegd voor het beleid inzake de kwaliteit, terwijl de federale overheid vanuit het oogpunt van de volksgezondheid bevoegd blijft voor het sanitair beleid.

Daarnaast is de federale overheid bevoegd om de algemene regels vast te stellen inzake de bescherming van de verbruiker (artikel 6, § 1, VI, vierde lid, BWHI). De gewesten kunnen dit regelgevend kader wel aanvullen. Voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, zijn de gewesten bevoegd om extra kwalitatieve voorwaarden inzake consumentenbescherming op te leggen. De gewesten zijn bevoegd om het algemene normatieve kader inzake consumentenbescherming te vervolledigen teneinde een beleid te voeren aangepast aan hun behoefte en voor zover die regels niet strijdig zijn met dat algemene normatieve kader.

Op grond van artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet van 24 januari 1977 kan de federale uitvoerende macht, 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. Deze bevoegdheid omvat onder andere de mogelijkheid om op voorstel van de minister 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.

Analyse inzake handelspubliciteit en reclame van voeding

De regeling over de handelspubliciteit of de reclame valt in beginsel binnen de federale bevoegdheid voor het handelspraktijkenrecht.

De federale overheid is bevoegd voor “de voorlichting welke erop gericht is de verkoop van een product of dienst bij het publiek te bevorderen, (...) ongeacht het product of de dienst waarop zij betrekking heeft ” (Adv.RvS nr. 20.365/1).

De gemeenschappen zijn weliswaar bevoegd voor het regelen van de handelsreclame op radio en televisie (artikel 4, 6 BWHI). Deze bevoegdheid staat hun echter niet toe wetgevende initiatieven te nemen omtrent reclameboodschappen over producten of diensten die behoren tot een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is. De aard van het medium dat de reclameboodschap brengt, doet aan die bevoegdheid niets af (GwH nr. 109/2000 van 31 oktober 2000). Hoewel de gemeenschappen de bevoegdheid inzake reclame op radio en televisie uitoefenen, moeten zij dus daarbij de specifieke bevoegdheden die ter zake aan de federale overheid toekomen, ongemoeid laten (Adv.RvS nr. 20.083/8). Enkele voorbeelden:

- Zo was een decretaal verbod op reclameboodschappen van uitsluitend commerciële aard, volgens de Raad van State niet in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels, aangezien dit behoort tot de federale bevoegdheid voor het recht inzake handelspraktijken (artikel 6, 1, VI, vijfde lid, 4, BWHI) (Adv.RvS nr. 45.609/AV)
- Een verbod op commerciële communicatie die de consument misleidt omtrent een aantal eigenschappen, valt volgens de Raad van State onder de federale bevoegdheid om algemene regels vast te stellen inzake de consumentenbescherming (Adv.RvS nr. 44.986/1/V).
- Ook een verbod op commerciële reclame voor kansspelen is een federale bevoegdheid omdat de bevoegdheid voor kansspelen federaal is gebleven (Adv.RvS nr. 64.964/3).
- Verder oordeelde de Raad van State dat ook de reclame voor tabaksproducten enkel kan worden geregeld door de federale overheid gelet op de federale bevoegdheid voor de reglementering van de levensmiddelen. De gemeenschappen zijn niet bevoegd zijn voor de regeling inzake [...] levensmiddelen en aanverwante activiteiten (informatie, preventie en repressie) (Adv.RvS nr. 15.767/8; GwH nr. 6/92 van 5 februari 1992).

Het staat dus vast dat bepalingen die de reclame of sponsoring regelen van schadelijke producten met het doel de volksgezondheid te beschermen ressorteren onder de exclusieve federale bevoegdheid inzake de regelgeving van de voedingswaren, zelfs voor reclameboodschappen op radio en televisie. Daarom vernietigde het Grondwettelijk Hof ook een reeks artikelen van het decreet van de Franse Gemeenschap van 4 januari 1999 ‘modifiant le décret du 17 juillet 1987 sur l’audiovisuel et assurant la transposition de la Directive 97/36/CE du 30 juin 1997 et de la Directive 95/47/CE du 24 octobre 1995’ in zoverre zij bepalingen bevatten die betrekking hebben op de reclame voor tabak, alcohol, geneesmiddelen en medische behandelingen (GwH nr. 109/2000 van 31 oktober 2000). De federale bevoegdheid inzake reclame voor dit soort producten geldt onverkort indien het verbod evenementen treft die behoren tot de bevoegdheid van de deelgebieden, zoals auto- en motorsportevenementen en culturele evenementen (Adv.RvS nr. 26.213/8, zoals bevestigd in GwH nr. 102/99 van 30 september 1999) of evenementen die plaatsvinden in aan een gewest toebehorende infrastructuur of die al dan niet rechtstreeks door dat gewest worden gesubsidieerd (GwH nr. 36/2001 van 13 maart 2001). Het Hof staat in zijn rechtspraak daarbij ook steeds strikt afwijzend tegenover de mogelijkheid voor de decreetgever om niettemin regelgevend op te treden op grond van de leer van de impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI) (Adv.RvS nr. 44.986/1/V).

De vraag rijst in hoeverre deze uiteenzetting omtrent de bevoegdheidsverdeling inzake tabaksreclame mutatis mutandis kan worden toegepast op de reclame voor (ongezonde) voedingsmiddelen.

Eenzijds omvat het toepassingsgebied van de voedingsmiddelenwet van 24 januari 1977 wel degelijk alle voedingsmiddelen, namelijk 'ieder produkt of zelfstandigheid bestemd voor de menselijke voeding, daarin begrepen genotmiddelen, zout, toekruiden.' (art. 1 Wet 24 januari 1977). Bovendien bepaalt artikel 7, § 1, van de wet van 24 januari 1977 dat de Koning in het belang van de volksgezondheid regels kan stellen en verbodsmaatregelen kan uitvaardigen voor de reclame betreffende onder meer de voedingsmiddelen (in het bijzonder in verband met hun samenstelling of met diëtetische eigenschappen of met hun uitwerking op de gezondheid). De Raad van State heeft daarnaast reeds bevestigd dat de federale bevoegdheid inzake reclame voor levensmiddelen en aanverwante activiteiten (informatie, preventie en repressie) niet beperkt blijft tot die middelen die reeds vermeld waren in de originele wet van 24 januari 1977. Zo kon de federale overheid het verbod op tabaksreclame ook uitbreiden tot elektronische sigaretten die gebruik maakt van nicotine en/of enige andere tabaksproducten, aangezien het toepassingsgebied van de wet van 24 januari 1977 reeds van in het begin naast tabaksproducten en producten op basis van tabak ook soortgelijke producten omvatte, waaronder de huidige elektronische sigaretten kunnen worden begrepen (Adv.RvS nr. 65.670/3). Dit toont aan dat ook met betrekking tot voedingsmiddelen een teleologische interpretatie mogelijk is, en de federale overheid de reclame op dit soort producten kan regelen, zelfs indien dit nog niet geregeld was in het originele opzet van de wet van 24 januari 1977.

Anderzijds hebben de Raad van State en het Grondwettelijk Hof de onbevoegdheid van de gemeenschappen omtrent reclame voor voedingsmiddelen niet met zoveel woorden bevestigd. Er bestaat zelfs recente adviespraktijk die suggereert dat er een kentering is gekomen in de visie van het Grondwettelijk Hof omtrent de principiële onbevoegdheid van de gemeenschappen (Adv.RvS nr. 68.221/3). In een arrest omtrent het verbod voor reclame op medische behandelingen lijkt het Grondwettelijk Hof de redenering om te draaien. In plaats van te stellen dat de federale overheid principieel bevoegd is voor reclame voor geneesmiddelen en medische behandelingen, aangezien deze aangelegenheid nauw verband houdt met de federale bevoegdheid voor de uitoefening van de geneeskunde (zoals het Hof reeds eerder bevestigde in arrest nr. 109/2000), lijkt het Hof te suggereren dat de gemeenschappen hier principieel bevoegd zijn:

"Weliswaar behoort de reclame, als onderdeel van de aangelegenheid radio-omroep en televisie (artikel 4, 6° BWHI), principieel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, maar de federale wetgever vermocht redelijkerwijze te oordelen dat de uitbreiding van het toepassingsgebied van het reclameverbod te dezen noodzakelijk was om de doelstelling van de bestreden wet te bereiken. Gelet op de wervende kracht van de realitytv-uitzendingen, is het verbod op reclame in dergelijke uitzendingen over ingrepen van medische esthetiek onlosmakelijk verbonden met het verbod op reclame voor dergelijke ingrepen. Rekening houdend met de zeer beperkte draagwijdte van het verbod, doet de maatregel niet op onevenredige wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de gemeenschappen om de radio-omroep en televisie te regelen." (GwH nr. 70/2013 van 22 mei 2013)

Aangezien dit momenteel nog om een minderheidsopvatting lijkt te gaan, moeten we er nog steeds van uitgaan dat de federale overheid exclusief bevoegd is voor de reclame met betrekking tot levensmiddelen en aanverwante activiteiten (informatie, preventie en repressie), zelfs op radio en televisie.

Terwijl de gemeenschappen bevoegd zijn voor radio-omroep en televisie, blijft de federale wetgever op grond van zijn residuaire bevoegdheid bevoegd voor de andere vormen van telecommunicatie (denk bijvoorbeeld aan sociale media).

Wie is bevoegd voor reclame voor ongezonde voeding op sociale media? De regeling over de handelspubliciteit of de reclame valt in beginsel binnen de federale bevoegdheid voor het handelspraktijkenrecht.

De federale overheid is bevoegd voor "de voorlichting welke erop gericht is de verkoop van een product of dienst bij het publiek te bevorderen, (...) ongeacht het product of de dienst waarop zij betrekking

heeft ” (Adv.RvS nr. 20.365/1). De gemeenschappen zijn weliswaar bevoegd voor het regelen van de handelsreclame op 'audiovisuele en de auditieve mediadiensten' (hiermee werd origineel bedoeld: radio en televisie). De federale overheid is daarentegen residuair bevoegd voor de handelsreclame via 'andere vormen van telecommunicatie'. De essentiële kenmerken ter aflijning van mediadiensten (=gemeenschappen) ten opzichte van telecommunicatie (=federaal) zijn volgens het Grondwettelijk Hof het criterium van de bestemming (voor het publiek in het algemeen? Ja, dan media / nee, dan telecommunicatie) en het karakter van de informatie (openbare informatie? Ja, dan media / nee, dan telecom). Als een digitale dienst een 'omroepfunctie' heeft (dat is: openbare informatie verspreiden aan het publiek in het algemeen) dan valt het onder gemeenschapsbevoegdheid.

Instagram, Tiktok, Youtube en andere sociale media vallen dus voor bepaalde onderdelen onder de federale bevoegdheid voor telecommunicatie en voor andere elementen onder de gemeenschapsbevoegdheid media, waardoor het moeilijk is om een sluitend antwoord op wie in principe bevoegd is voor de regulering van reclame op sociale media.

De gemeenschappen zijn weliswaar bevoegd voor het regelen van de handelsreclame op radio en televisie, maar deze bevoegdheid staat hen niet toe wetgevende initiatieven te nemen omtrent reclameboodschappen over producten of diensten die behoren tot een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is (bv. tabaksreclame, reclame voor alcohol). De aard van het medium dat de reclameboodschap brengt, doet aan die bevoegdheid niets af (GwH nr. 109/2000 van 31 oktober 2000). Hoewel de gemeenschappen de bevoegdheid inzake reclame op radio en televisie uitoefenen, moeten zij dus daarbij de specifieke bevoegdheden die ter zake aan de federale overheid toekomen, ongemoeid laten (Adv.RvS nr. 20.083/8). Zo heeft de afdeling Wetgeving, in verband met de reclame voor bepaalde producten, in advies 67.724/2/V6 opgemerkt dat de gemeenschappen ondanks hun bevoegdheden inzake audiovisuele en de auditieve mediadiensten niet bevoegd zijn tot het regelen van de uitzending, door uitgevers van audiovisuele mediadiensten en aanbieders van videoplatformdiensten, van reclameboodschappen met betrekking tot onder andere alcoholische dranken, wapens, sigaretten en andere tabaksproducten, met inbegrip van elektronische sigaretten en de vullingen ervan, en producten die glyfosaat bevatten, aangezien de bevoegdheid inzake die aangelegenheden tot de federale Staat behoort. Hieruit lijken we te kunnen afleiden dat bepalingen die de reclame of sponsoring regelen van schadelijke producten (en ook ongezonde voedingsmiddelen) met het doel de volksgezondheid te beschermen ressorteren onder de exclusieve federale bevoegdheid inzake de regelgeving van de voedingswaren, zelfs voor reclameboodschappen op radio, televisie, en sociale media.

Analyse beleid omtrent prijzen voeding

De **federale overheid is in beginsel bevoegd voor het prijs- en inkomensbeleid**, met uitzondering van de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen behoren (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3° BWHI). De bepalingen van het algemeen prijsbeleid van de federale overheid volgen uit Boek V 'De mededinging en de prijsevoluties' van het WER. Door te bepalen dat de prijzen van goederen en diensten worden bepaald door de vrije mededinging (art. V.2. WER), en de vrije prijsvorming dus de regel is, speelt de prijzenreglementering nog slechts een residuaire rol in het economische beleid. Toch blijft naast dit algemene concurrentieprincipe, een prijzencontrole bestaan met als wettelijke basis Boek V, Titel 2 WER.

Niet enkel de gemeenschappen en de gewesten, maar ook de federale overheid is, met het oog op het voeren van een doelmatig beleid, bevoegd om de prijzen te regelen in de aangelegenheden die tot haar materiële bevoegdheden behoren. De federale overheid is in deze aangelegenheden *mutatis mutandis* bevoegd om gebruik te maken van instrumenten van bijzonder prijsbeleid zoals het vaststellen van sectoriele of individuele maximumprijzen, aanvragen tot verhoging van prijzen of marge en de kennisgevingen van prijzen. Zo bepaalt de federale overheid bijvoorbeeld de prijzen van geneesmiddelen en de olieprijs (Boek V, Titel 2 WER.), en kan ook worden aangenomen dat **de federale overheid bevoegd is om de prijzen van voedingsmiddelen te regelen** (mits inachtnaam van hogere normen van Europees recht).

Binnen hun bevoegdheid voor het bijzonder prijsbeleid rond materies die onder hun bevoegdheid vallen (bv. landbouwbeleid) kunnen ook de deelgebieden maatregelen treffen met een impact op de prijs van gezonde voeding.

De **federale wetgever beschikt over een algemene belastingsbevoegdheid** (art. 170, § 1 Gw.). De fiscale bevoegdheidsverdeling volgt een eigen bevoegdheidsrechtelijke logica die losstaat van de materiële bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. De uitoefening van een fiscale bevoegdheid is in beginsel niet verbonden met de materiële bevoegdheid van de belastende overheid, vermits het gaat om een autonome bevoegdheid die primair gericht is op het verwerven van financiële middelen om beleid te voeren. De opsplitsing van de fiscale bevoegdheidsverdeling en de materiële bevoegdheidsverdeling heeft tot gevolg dat de overheid die een bepaalde materie belast niet noodzakelijk overeenstemt met de overheid die bevoegd is om de materie inhoudelijk te regelen. Als basis van de federale bevoegdheidsuitoefening in fiscale zaken, vormt artikel 170, § 1 Gw. de rechtsgrond voor een brede verzameling van federale belastingen. Het gaat zowel om algemene belastingen zoals de personenbelasting en de belasting op de toegevoegde waarde. De federale overheid heft ook accijnzen en import- en exporttaksen.

Op grond van haar fiscale bevoegdheden kan de federale overheid verschillende beleidsdoelstellingen nastreven, zoals de promotie van gezonde voeding of voedselverspilling tegengaan. De federale overheid is bijvoorbeeld bevoegd voor het bevorderen van voedselgiften door middel van een belastingvoordeel, het bevorderen van giften die geen voedingsproducten zijn, en het afschaffen van btw-verminderingen voor ondernemingen die voedingsproducten of goederen die geen voedingsproducten zijn vernietigen, of via een fiscale maatregel, de toepassing van biodegradatie te bevorderen (Adv.RvS nr. 70.916/3). De federale overheid kan dus een fiscaal gunstregime invoeren voor voedselschenken en schenken van levensnoodzakelijke niet-voedingsmiddelen.

Toepassing op ontwikkeling van gezondheidsindex

De federale overheid beschikt over de algemene bevoegdheid om het prijs- en inkomensbeleid op een algemene en uniforme wijze te regelen (artikel 6, §1, VI, vijfde lid, 3° BWHI). Tegenover dit algemeen prijsbeleid staat het bijzonder prijsbeleid, waarbij op een specifieke wijze de prijzen en inkomens in bepaalde domeinen worden geregeld. Bijzonder prijsbeleid binnen federale bevoegdheden is federale

bevoegdheid (bv. wapenbeleid), terwijl bijzonder prijsbeleid binnen deelstatelijke bevoegdheden tot de bevoegdheid van de gemeenschappen (bv. cultuur) of de gewesten (bv. landbouwproducten) behoort. De federale overheid heeft in het verleden bij het uitoefenen van haar algemene bevoegdheid inzake het prijs en inkomensbeleid op algemene wijze bepaald dat de **afgevlakte gezondheidsindex** in aanmerking moet worden genomen voor de lonen, de wedden, de sociale uitkeringen, de toelagen, de premies en de vergoedingen in alle wettelijke en reglementaire bepalingen, in alle bepalingen van individuele en collectieve arbeidsovereenkomsten, in alle andere akkoorden tussen werkgever en werknemer en in alle eenzijdige beslissingen van de werkgever die voorzien in een koppeling aan een prijsindex. Dit past volgens de Raad van State binnen de bevoegdheid van de federale overheid.¹ Ook de deelgebieden kunnen op grond van hun bijzonder prijsbeleid een indexmechanisme hanteren in hun beleid. De federale overheid kan dus niet op een specifieke wijze de prijzen en inkomens regelen in de domeinen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren.²

Voedselsamenstelling

De federale overheid is exclusief bevoegd voor het **vaststellen van de productnormen** (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° BWHI) al dienen de gewestregeringen betrokken te worden bij het opstellen van die normen (artikel 6, § 4, 1° BWHI).

Productnormen wordend door het Grondwettelijk Hof gedefinieerd als “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.” (bv. GwH nr. 149/2010, overw. B.4.1.)

Normen omtrent de samenstelling van voedingsproducten behoren bijgevolg tot de federale bevoegdheid voor de productnormering, aangezien ze verplichtingen inhouden waaraan de voedingsproducten moeten voldoen bij het op de markt brengen. Tegelijkertijd is het merendeel van wetgeving rond voedings(samenstelling) EU bevoegdheid.

Publieke aanbestedingen

Hierboven werden de bevoegdheden van de deelgebieden (landbouwbeleid, preventieve gezondheidszorg, bijstand aan personen) met betrekking tot het voedselaanbod reeds geschetst. De wetgeving en reglementering betreffende voedingswaren en andere producten, zoals de handel in dieren, diervoeding, schadelijke producten, zeep en cosmetica en elektrische toestellen, behoort verder tot de reglementering inzake de handelspraktijken (Parl.St. Kamer 1988-89, nr. 516/6, 134).

Ruimtelijke ordening

De gewesten staan op grond van hun bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw in voor het afleveren van vergunningen omtrent het uitbaten van horeca en detailhandel. De gewesten staan ook in voor de regeling van bestemmingsplannen en exploitatievergunningen. In dit kader moet ook gewezen worden op ruime bevoegdheden van de lokale overheden.

¹ Adv.RvS nr. 57.195/1, 44; Adv.RvS nr. 57.332/1/VR, 6.

² Adv.RvS nr. 57.195/1, 43; Adv.RvS nr. 57.332/1/VR, 6.

Analyse etikettering van levensmiddelen

De federale bevoegdheid voor productnormen omvat het aannemen van voorschriften waaraan voedingsmiddelen bij het op de markt brengen moeten voldoen inzake samenstelling en etikettering. Het toekennen van ecolabels valt onder de federale bevoegdheid inzake productnormen. Een ecolabel is een merkteken dat op een product mag worden aangebracht indien het voldoet aan bepaalde Europese milieu-, gezondheids- en veiligheidscriteria (Parl.St. Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 37). De voornaamste bevoegdheden met betrekking tot het beleidsdomein van voedsletikettering behoren dus toe aan de federale overheid, al wordt dit beleidsdomein opnieuw grotendeels ingevuld door Europees recht.

De federale overheid nam bijgevolg stappen om Europese verordeningen hieromtrent om te zetten in intern recht. (bv. 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). Zie onder meer:

- 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
- 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
- Koninklijk besluit van 1 maart 2019 betreffende het gebruik van het logo "Nutri-Score"
- Koninklijk besluit van 17 juli 2014 tot vaststelling van de bepalingen inzake de mededeling van bepaalde stoffen en producten die allergieën of intoleranties veroorzaken voor niet-voorverpakte levensmiddelen

Dit betekent niet dat de gemeenschappen en de gewesten op grond van hun eigen materiële bevoegdheden niet ook normen kunnen aannemen omtrent de etikettering van voedingsmiddelen. Zo kon de Vlaamse Gemeenschap op grond van haar bevoegdheid inzake landbouw normen aannemen omtrent de etikettering van biologische producten (Adv.RvS nr. 48.657/3).

Hieraan moet nog worden toegevoegd dat de bevoegdheidsverdelende regels uitdrukkelijk ingaan op de bijzondere situatie van kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen. Het systeem van beschermde oorsprongsbenamingen wordt op Europees niveau geregeld (Verordening nr. 1151/2012). De federale overheid is bevoegd voor de toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van nationale aard, terwijl de gewesten instaan voor kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale of lokale aard (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4° BWHI).

De bevoegdheid van de gewesten inzake het toekennen van kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale of lokale aard, houdt uiteraard in dat de gewesten de toekenningsvoorwaarden en de toekenningsprocedure voor dit soort labels en benamingen kunnen bepalen, en dat zij de benamingen kunnen vaststellen en de labels kunnen toekennen. De overheid die bevoegd is om labels of benamingen toe te kennen, moet ook bevoegd geacht worden om erop toe te zien dat die labels of benamingen gebruikt worden overeenkomstig de door de betrokken overheid vastgestelde gebruiksvoorwaarden. De bevoegdheid van de gewesten om bijzondere regels vast te stellen in verband met kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale of lokale aard mag dus geen afbreuk doen aan de federale bevoegdheid om algemene regels vast te stellen, die ook van toepassing kunnen zijn op die gewestelijke labels en benamingen. In de uitoefening van hun bevoegdheid zullen de gewesten dan ook de federale regels, zoals die zijn vastgesteld in de wetgeving op het mededingingsrecht, op de handelspraktijken en op de bescherming van de consument, moeten eerbiedigen. (Adv.RvS nr. 38.166/3/VR).

Analyse juridique de la répartition des compétences dans le domaine de la politique de l'environnement alimentaire en Belgique

Par Karel Reybrouck (UCLouvain & KU Leuven)

L'analyse générale appliquée à l'alimentation saine à l'école à titre d'exemple

Tant le gouvernement fédéral que les entités fédérées ont des pouvoirs pertinents pour mener des actions qui favorisent une consommation alimentaire saine et respectueuse de l'environnement. Les différents pouvoirs pertinents sont brièvement expliqués ci-dessous. Cette vue d'ensemble montre que la question de savoir quelle autorité est compétente est généralement déterminée par la manière dont une certaine mesure est formulée.

1. Compétences communautaires « Soins de santé préventifs et éducation à la santé » versus compétence fédérale pour la réglementation de « l'alimentation et des activités connexes (information, prévention, répression) »

Dans le cadre de la politique de santé, les communautés sont responsables « de l'éducation à la santé ainsi que des activités et des services dans le domaine des soins de santé préventifs, à l'exception de la prophylaxie nationale ».

Il ressort clairement de la préparation parlementaire de la loi spéciale que la compétence des communautés dans le domaine des soins de santé préventifs se rapporte, entre autres, à « la protection de la santé de la population », entre autres par « l'amélioration de l'état de santé de la population, soit dans le cadre de l'éducation à la santé..., soit par d'autres moyens appropriés » (Parl. St. Sénat, 1979-80, n° 434/2).

Dans l'exercice de cette compétence, les communautés ne peuvent intervenir dans les domaines qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Dans ce contexte, il convient de mentionner en particulier que, toujours selon la préparation parlementaire de la loi spéciale, les Communautés ne sont pas compétentes pour réglementer « les denrées alimentaires et les activités connexes (information, prévention, répression) » (Parl. Main. Sénat, 20 juillet 1980, p. 1. 2319; Adv.RvS n° 18.589/8). Cela reste donc une compétence fédérale. L'expression « denrées alimentaires » se réfère à la matière qui fait l'objet de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs dans le domaine des denrées alimentaires et autres produits (Cour d'arbitrage, 4 mars 1993, n° 17/93, modification). 2.B.1.). La compétence d'exécution de la loi sur l'alimentation du 24 janvier 1977 est restée entièrement dévolue au gouvernement fédéral (Adv.RvS n° 15.767/8).

Cela ne signifie pas que les communautés ne peuvent pas édicter des normes pour la promotion d'une alimentation saine sur la base de leurs compétences en matière d'éducation à la santé et de soins de santé préventifs. Il est important que les communautés n'agissent pas dans un domaine qui relève de la compétence du gouvernement fédéral, comme la réglementation de la qualité des aliments (normes de produits) ou la salubrité de la chaîne alimentaire. Par exemple, le Conseil d'État a déclaré que la Communauté flamande est compétente pour

- d'introduire une interdiction de la vente de sucreries et de boissons gazeuses nocives dans certains établissements d'enseignement (Adv.RvS n° 15.941/8).
- promouvoir des habitudes alimentaires saines chez les enfants, notamment en encourageant la consommation de légumes, de fruits, de lait et de produits laitiers dans les établissements d'enseignement (Adv.RvS no. 61.754/1/V)

- obliger, ou du moins encourager, les prestataires de repas professionnels à proposer également une offre végétarienne (Adv.RvS n° 31.605/3).

Dans le cadre de ce dernier avis, le Conseil d'État a déclaré ce qui suit :

« Que la stimulation d'une offre de repas végétariens conduise effectivement à une amélioration de l'état de santé de la population n'a guère d'importance du point de vue du règlement de compétence. Si une proposition de règlement est d'une nature telle qu'il peut être présumé qu'elle vise à promouvoir la santé, il relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente (c'est-à-dire de la communauté) de juger si l'importance de ce règlement pour la santé publique justifie son adoption. (Adv.RvS n° 31.605/3).

Selon cet avis, les communautés disposent d'une très large marge de manœuvre politique pour prendre des mesures visant à promouvoir une alimentation saine. Cette interprétation large de la compétence en matière d'éducation à la santé et de soins de santé préventifs a ensuite été restreinte par le Département de la législation du Conseil d'État. Par exemple, le Conseil d'État a déclaré ce qui suit à propos d'une initiative de la Communauté flamande visant à soutenir :

« le lien entre le règlement proposé et la politique de santé est trop indirect pour qu'il soit possible d'examiner si le projet peut s'intégrer dans les compétences de la Communauté flamande dans le domaine de la politique de santé. » (...) Le seul fait que la décision du gouvernement flamand du 29 mai 2009 puisse conduire à des habitudes alimentaires plus saines et avoir ainsi un effet bénéfique sur la santé des élèves concernés ne suffit pas pour qualifier ce règlement de règlement relatif à la politique de santé. (Adv.RvS n° 49.334/3)

Van Nieuwenhove conclut donc que le lien entre la mesure de promotion d'une alimentation saine et l'objectif de soins de santé préventifs qu'elle poursuit doit être suffisamment direct pour permettre de conclure que la mesure relève de la compétence communautaire, mais que cette appréciation peut plutôt dépendre des circonstances spécifiques (J. VAN NIEUWENHOVE, « Het gezondheidsbeleid » dans B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN, Les pouvoirs des communautés, 257).

La sixième réforme de l'État a ajouté un nouvel élément aux compétences communautaires dans le domaine des soins de santé préventifs. Les communautés sont désormais également compétentes pour « toutes les initiatives relatives aux soins de santé préventifs » (art. 5, § 1, I, premier alinéa, 8° BWHI). Dans la doctrine juridique, il est précisé que ces initiatives, qui sont transférées aux communautés, comprennent également le plan national de nutrition et de santé (NVGP) (voir J. VAN NIEUWENHOVE, « La politique de santé » dans B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN, Les compétences des communautés, 257). Néanmoins, le gouvernement fédéral continue de déployer le NVGP même après la sixième réforme de l'État.

2. Autres compétences de l'État : politique agricole régionale et aide aux particuliers par les communautés

Bien qu'il résulte de ce qui précède que la décision du gouvernement flamand du 29 mai 2009 (relative au soutien de la fourniture de fruits et légumes aux élèves) n'a pas pu être adoptée sur la base de la compétence en matière de soins de santé préventifs et d'éducation à la santé, le Conseil d'État a jugé que le gouvernement flamand pouvait adopter ce règlement sur la base de sa compétence dans le domaine de la politique agricole (Adv.RvS n° 49.334/3 ; Adv.RvS n° 51.827).

Cette considération a ensuite été réitérée dans un avis sur un règlement de la Région de Bruxelles-Capitale visant à encourager la consommation de fruits, de légumes, de lait et de produits laitiers chez les élèves. L'objectif essentiel de cette réglementation est d'augmenter de manière permanente la proportion de ces produits dans l'alimentation des enfants au stade de la formation de leurs habitudes

alimentaires. La Région a été jugée compétente car ce dispositif contribue à l'atteinte des objectifs de la Politique Agricole Commune, notamment la stabilisation des marchés, la sécurité des approvisionnements actuels et futurs, le soutien des filières alimentaires locales et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Selon le Conseil d'État, la région doit veiller à ce que ces mesures soient liées à la politique agricole, ce qui ne semble pas être le cas de la disposition selon laquelle les « habitudes alimentaires saines » sont stimulées par des outils éducatifs ou la fourniture d'informations. Cela fait plutôt partie de la compétence des communautés dans le domaine de la politique de santé (Adv.RvS n° 61.754/1/V).

En 2023, la Communauté française a élaboré un avant-projet de décret « relatif au financement de repas complets, gratuits, sains et durables au sein des établissements scolaires d'enseignement fondamental ordinaire ou spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française ». L'intention des pétitionnaires du décret est de financer l'accès à la nourriture des enfants de moins de 12 ans en leur offrant des repas complets, gratuits, sains et durables dans les écoles pendant la pause déjeuner. Selon le Conseil d'État, ce décret ne relève pas non plus de la compétence communautaire dans le domaine des soins de santé préventifs et de l'éducation à la santé. Ce décret visant principalement à lutter contre la pauvreté, le Conseil d'État considère qu'une telle mesure relève de la compétence de la Communauté dans le domaine de l'aide aux particuliers, en particulier de la politique familiale, y compris toutes les formes d'assistance et d'aide aux familles et aux enfants. (Adv.RvS n° 74.005/2/V).

3. Autres compétences fédérales : sécurité de la chaîne alimentaire et protection des consommateurs

La Confédération est chargée de normaliser et de contrôler la qualité des matières premières et des produits végétaux et animaux en vue de garantir la sécurité de la chaîne alimentaire (article 6, § 1er, V, alinéa 2, 1° et 2° de la loi sur la santé des aliments et des animaux). Dans le cadre de leur compétence en matière de politique agricole, les régions disposent d'une compétence dans le domaine de la normalisation et du contrôle qui lui est applicable, qui vise à améliorer la qualité des matières premières, des animaux, des végétaux, des animaux et des produits végétaux et du secteur végétal sans poursuivre de poursuites sanitaires (Parl.St. Sénat 2000-01, n° 2-709/1, 15). Le gouvernement fédéral reste compétent pour la qualité des matières premières et des produits végétaux ainsi que pour la santé animale et la qualité des produits animaux en vue d'assurer la salubrité des aliments. Cette compétence fédérale comprend la normalisation, le contrôle applicable à ces normes et l'imposition de critères sanitaires, phytosanitaires, vétérinaires ou qualitatifs pour les matières premières, les animaux, les végétaux et les produits d'origine animale et végétale (Parl.St. Sénat 2000-01, n° 2-709/1, 14). En somme, les régions sont responsables de la politique de qualité, tandis que le gouvernement fédéral demeure responsable de la politique de santé du point de vue de la santé publique.

En outre, le gouvernement fédéral est compétent pour établir les règles générales en matière de protection des consommateurs (article 6, § 1er, VI, quatrième alinéa, BWHI). Les régions peuvent toutefois compléter ce cadre réglementaire. Pour les matières qui relèvent de leur compétence, les régions sont compétentes pour imposer des conditions qualitatives supplémentaires à la protection des consommateurs. Les régions sont compétentes pour compléter le cadre normatif général en matière de protection des consommateurs afin de mettre en œuvre une politique adaptée à leurs besoins et dans la mesure où ces règles ne sont pas contraires à ce cadre normatif général.

En vertu de l'article 2, premier et deuxième alinéas, de la loi du 24 janvier 1977, le pouvoir exécutif fédéral peut réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires dans l'intérêt de la santé publique ou dans le but de prévenir la fraude ou la falsification dans ce domaine. Ce pouvoir comprend notamment la possibilité de déterminer, sur proposition du ministre, la composition des denrées alimentaires, les dénominations correspondantes et les indications utiles à des fins d'information.

Analyse de la publicité commerciale et alimentaire

En principe, la réglementation de la publicité commerciale ou de la publicité relève de la compétence fédérale en matière de droit de la pratique commerciale.

Le gouvernement fédéral est responsable de « l'information visant à promouvoir la vente d'un produit ou d'un service au public, (...) quel que soit le produit ou le service auquel il se rapporte » (Adv.RvS n° 20.365/1).

Il est vrai que les Communautés sont compétentes pour réglementer la publicité commerciale à la radio et à la télévision (articles 4 et 6 du BWHI). Toutefois, ce pouvoir ne leur permet pas de prendre des initiatives législatives concernant la publicité de produits ou de services qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. La nature du support qui diffuse la publicité n'enlève rien à ce pouvoir (GwH n° 109/2000, du 31 octobre 2000). Bien que les Communautés exercent la compétence dans le domaine de la publicité à la radio et à la télévision, elles doivent donc laisser intactes les compétences spécifiques dévolues au gouvernement fédéral à cet égard (Adv.RvS n° 20.083/8). Quelques exemples :

- Par exemple, selon le Conseil d'État, un décret interdisant les messages publicitaires de nature exclusivement commerciale n'était pas conforme aux règles de répartition des compétences, car cela relève de la compétence fédérale pour le droit des pratiques commerciales (article 6, 1, VI, cinquième alinéa, 4, BWHI) (Adv.RvS n° 45.609/AV)
- Selon le Conseil d'État, l'interdiction de communication commerciale qui induit le consommateur en erreur sur un certain nombre de biens relève de la compétence fédérale pour établir des règles générales en matière de protection des consommateurs (Adv.RvS n° 44.986/1/V).
- L'interdiction de la publicité commerciale pour les jeux de hasard relève également de la compétence fédérale, car la compétence pour les jeux de hasard est restée fédérale (Adv.RvS n° 64.964/3).
- En outre, le Conseil d'État a statué que la publicité pour les produits du tabac ne peut être réglementée que par le gouvernement fédéral, compte tenu de la compétence fédérale pour réglementer les denrées alimentaires. Les Communautés ne sont pas compétentes pour la réglementation des denrées alimentaires et des activités connexes (information, prévention et répression) (Adv.RvS n° 15.767/8 ; n° 6/92 du 5 février 1992).

Il est donc constant que les dispositions régissant la publicité ou le parrainage de produits nocifs à des fins de protection de la santé publique relèvent de la compétence exclusive du gouvernement fédéral pour réglementer les denrées alimentaires, même dans le cas de la publicité à la radio et à la télévision. Pour cette raison, la Cour constitutionnelle a également annulé une série d'articles de l'arrêté de la Communauté française du 4 janvier 1999 « modifiant le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel et assurant la transposition de la Directive 97/36/CE du 30 juin 1997 et de la Directive 95/47/CE du 24 octobre 1995 » dans la mesure où ils contiennent des dispositions relatives à la publicité en faveur du tabac, médicaments et traitements médicaux (GwH n° 109/2000 du 31 octobre 2000). La compétence fédérale en matière de publicité pour ce type de produit s'applique pleinement si l'interdiction concerne des événements qui relèvent de la compétence des entités fédérées, tels que des manifestations automobiles et de sport automobile et des manifestations culturelles (Adv.RvS n° 26.213/8, tel que confirmé dans GwH n° 102/99 du 30 septembre 1999) ou des événements qui se déroulent dans des infrastructures appartenant à une région ou qui sont subventionnés directement ou indirectement par cette région (GwH n° 36/2001 du 13 mars 2001). Dans sa jurisprudence, la Cour d'appel s'est toujours montrée strictement opposée à la possibilité pour le législateur d'agir néanmoins en tant que législateur sur le fondement de la doctrine des pouvoirs implicites (article 10 du Code civil) (Adv.RvS n° 44.986/1/V).

La question se pose de savoir dans quelle mesure cette explication de la répartition des compétences en matière de publicité en faveur du tabac peut s'appliquer mutatis mutandis à la publicité pour des aliments (malsains).

D'une part, le champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires du 24 janvier 1977 comprend bien toutes les denrées alimentaires, à savoir « tout produit ou substance destiné à l'alimentation humaine, y compris les stimulants, le sel et les épices ». (art. 1er de la loi du 24 janvier 1977). En outre, l'article 7, paragraphe 1, de la loi du 24 janvier 1977 prévoit que le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique, édicter des règles et interdire la publicité concernant, notamment, les denrées alimentaires (notamment en ce qui concerne leur composition, leurs propriétés diététiques ou leurs effets sur la santé). Le Conseil d'État a d'ailleurs déjà confirmé que la compétence fédérale en matière de publicité pour les denrées alimentaires et les activités connexes (information, prévention et répression) n'est pas limitée aux moyens déjà mentionnés dans la loi initiale du 24 janvier 1977. Ainsi, le gouvernement fédéral pourrait également étendre l'interdiction de la publicité pour le tabac aux cigarettes électroniques utilisant de la nicotine et/ou tout autre produit du tabac, puisque le champ d'application de la loi du 24 janvier 1977 incluait déjà des produits similaires en plus des produits du tabac et des produits à base de tabac, ce qui peut inclure les cigarettes électroniques actuelles (Adv. RvS n° 65.670/3). Cela montre qu'une interprétation téléologique est également possible en ce qui concerne les denrées alimentaires et que le gouvernement fédéral peut réglementer la publicité pour ce type de produits, même si celle-ci n'était pas déjà réglementée dans le régime initial de la loi du 24 janvier 1977. D'autre part, le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle n'ont pas explicitement confirmé l'incompétence des communautés en matière de publicité alimentaire. Il existe même une pratique consultative récente qui suggère qu'il y a eu un changement dans l'opinion de la Cour constitutionnelle concernant l'incompétence fondamentale des communautés (Adv. RvS n° 68.221/3). Dans un arrêt sur l'interdiction de la publicité pour les traitements médicaux, la Cour constitutionnelle semble avoir inversé le raisonnement. Au lieu d'affirmer que le gouvernement fédéral a le pouvoir de faire de la publicité pour les médicaments et les traitements médicaux en principe, puisque cette matière est étroitement liée à la compétence fédérale pour l'exercice de la médecine (comme la Cour l'a déjà confirmé dans l'arrêt n° 109/2000), la Cour semble suggérer que les communautés ont compétence en principe :

« Bien que la publicité, en tant qu'elle relève de la matière de la radiodiffusion et de la télévision (article 4, 6° du BWHI), relève en principe de la compétence des communautés, le législateur fédéral pouvait raisonnablement considérer que l'extension du champ d'application de l'interdiction de publicité dans ce cas était nécessaire pour atteindre l'objectif de la loi attaquée. Compte tenu du pouvoir promotionnel des émissions de télé-réalité, l'interdiction de faire de la publicité dans de tels programmes pour des interventions de médecine esthétique est indissociable de l'interdiction de la publicité pour de telles interventions. Compte tenu de la portée très limitée de l'interdiction, la mesure n'affecte pas de manière disproportionnée la compétence des Communautés pour réglementer la radiodiffusion et la télévision. » (GwH n° 70/2013 du 22 mai 2013)

Comme il semble encore s'agir d'une opinion minoritaire à l'heure actuelle, nous devons toujours supposer que le gouvernement fédéral est exclusivement responsable de la publicité relative à l'alimentation et aux activités connexes (information, prévention et répression), même à la radio et à la télévision.

Alors que les communautés sont compétentes pour la radiodiffusion et la télévision, le législateur fédéral reste compétent pour d'autres formes de télécommunications (par exemple les médias sociaux) sur la base de sa compétence résiduelle.

Qui est autorisé à faire de la publicité pour des aliments malsains sur les médias sociaux ? En principe, la réglementation de la publicité commerciale ou de la publicité relève de la compétence fédérale en matière de droit de la pratique commerciale.

Le gouvernement fédéral est responsable de « l'information visant à promouvoir la vente d'un produit ou d'un service au public, (...) quel que soit le produit ou le service auquel il se rapporte » (Adv.RvS n° 20.365/1). Il est vrai que les Communautés sont compétentes pour réglementer la publicité commerciale sur les « services de médias audiovisuels et auditifs » (il s'agissait à l'origine de la radio et de la télévision). Le gouvernement fédéral, en revanche, dispose d'une compétence résiduelle en matière de publicité commerciale par le biais d'« autres formes de télécommunications ». Selon la Cour constitutionnelle, les caractéristiques essentielles pour délimiter les services de médias (= communautés) des télécommunications (= fédérales) sont le critère de destination (pour le public en général ? Oui, alors les médias / non, puis les télécommunications) et la nature de l'information (information du public ? Oui, alors médias / non, puis télécoms). Si un service numérique a une « fonction de diffusion » (c'est-à-dire la diffusion d'informations publiques au public en général), il relève de la compétence communautaire.

Instagram, Tiktok, Youtube et d'autres médias sociaux relèvent donc de la compétence fédérale en matière de télécommunications pour certaines parties et de la compétence communautaire des médias pour d'autres éléments, de sorte qu'il est difficile de donner une réponse définitive à la question de savoir qui est en principe compétent pour réglementer la publicité sur les médias sociaux.

Bien que les Communautés aient le pouvoir de réglementer la publicité commerciale à la radio et à la télévision, ce pouvoir ne leur permet pas de prendre des initiatives législatives concernant la publicité pour des produits ou des services qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral (par exemple, la publicité pour le tabac, la publicité pour l'alcool). La nature du support qui diffuse la publicité n'enlève rien à ce pouvoir (GwH n° 109/2000, du 31 octobre 2000). Bien que les Communautés exercent la compétence dans le domaine de la publicité à la radio et à la télévision, elles doivent donc laisser intactes les compétences spécifiques dévolues au gouvernement fédéral à cet égard (Adv.RvS n° 20.083/8). Ainsi, s'agissant de la publicité pour certains produits, la section Législation a relevé dans l'avis 67.724/2/V6 que, malgré leurs compétences en matière d'audiovisuel et de services de médias audiovisuels, les Communautés n'ont pas le pouvoir de réglementer la diffusion, par les éditeurs de services de médias audiovisuels et les fournisseurs de services de plateformes de partage de vidéos, de publicités relatives, entre autres, aux boissons alcoolisées, armes, cigarettes et autres produits du tabac, y compris les cigarettes électroniques et leurs recharges, ainsi que les produits contenant du glyphosate, relèvent de la compétence de l'État fédéral en la matière. Il semble donc possible d'en déduire que les dispositions réglementant la publicité ou le parrainage de produits nocifs (y compris les aliments malsains) dans le but de protéger la santé publique relèvent de la compétence fédérale exclusive de réglementer les aliments, même pour les publicités à la radio, à la télévision et dans les médias sociaux.

Analyse de la politique de prix des aliments

En **principe, le gouvernement fédéral est responsable de la politique des prix et des revenus**, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières relevant de la compétence des régions et des communautés (article 6, § 1er, VI, cinquième alinéa, 3° de la BWHI). Les dispositions de la politique générale des prix de l'État fédéral découlent du livre V « Concurrence et évolution des prix » du CDE. En stipulant que les prix des biens et des services sont déterminés par la libre concurrence (art. V.2. CEL), et la libre formation des prix est donc la règle, la régulation des prix ne joue plus qu'un rôle résiduel dans la politique économique. Toutefois, en plus de ce principe général de concurrence, un contrôle des prix continue d'exister avec le livre V, titre 2 du code économique comme base juridique.

Non seulement les communautés et les régions, mais aussi le gouvernement fédéral est habilité, en vue de mener une politique efficace, à réglementer les prix dans les matières qui relèvent de ses compétences matérielles. Dans ces domaines, le gouvernement fédéral est habilité, *mutatis mutandis*, à recourir à des instruments de politique spéciale des prix, tels que la fixation de prix maximaux sectoriels ou individuels, les demandes d'augmentation des prix ou des marges et la notification des prix. Par exemple, le gouvernement fédéral détermine les prix des médicaments et du pétrole (livre V, titre 2 de la LCE), et on peut également supposer que **le gouvernement fédéral est compétent pour réglementer les prix des produits alimentaires** (sous réserve des normes plus élevées du droit européen).

Dans le cadre de leur compétence pour la politique spéciale des prix dans les domaines qui relèvent de leur compétence (par exemple la politique agricole), les sous-domaines peuvent également prendre des mesures ayant un impact sur le prix des aliments sains.

Le pouvoir législatif fédéral dispose d'un pouvoir général en matière fiscale (article 170, § 1er du Code civil néerlandais). Le partage des compétences en matière fiscale suit une logique de droit de compétence distincte du partage substantiel des compétences entre le gouvernement fédéral, les communautés et les régions. En principe, l'exercice d'un pouvoir fiscal n'est pas lié au pouvoir matériel de l'autorité fiscale, puisqu'il s'agit d'un pouvoir autonome qui vise principalement à acquérir des ressources financières pour mener des politiques. La division de la division des compétences fiscales et la division matérielle des compétences signifie que l'autorité qui impose une certaine matière ne correspond pas nécessairement à l'autorité qui est compétente pour réglementer le fond de la matière. En tant que base de l'exercice de la compétence fédérale en matière fiscale, l'article 170, § 1er, du Code civil néerlandais constitue la base juridique d'une large perception des impôts fédéraux. Il s'agit à la fois des impôts généraux tels que l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe sur la valeur ajoutée. Le gouvernement fédéral perçoit également des droits d'accise et des taxes à l'importation et à l'exportation.

Sur la base de ses pouvoirs financiers, le gouvernement fédéral peut poursuivre divers objectifs stratégiques, tels que la promotion d'une alimentation saine ou la prévention du gaspillage alimentaire. Par exemple, le gouvernement fédéral a le pouvoir de promouvoir les dons alimentaires au moyen d'un avantage fiscal, de promouvoir les cadeaux non alimentaires et de supprimer les crédits de TVA pour les entreprises qui détruisent des produits alimentaires ou des biens qui n'en sont pas, ou de promouvoir l'application de la biodégradation par le biais d'une mesure fiscale (Conseil consultatif n° 70.916/3). Le gouvernement fédéral peut donc introduire un régime fiscal favorable pour les dons alimentaires et les dons de produits non alimentaires essentiels.

Application à l'élaboration de l'indice santé

Le gouvernement fédéral a le pouvoir général de réglementer la politique des prix et des revenus d'une manière générale et uniforme (article 6, § 1er, VI, cinquième alinéa, 3° BWHI). Cette politique générale des prix s'oppose à la politique spéciale des prix, dans laquelle les prix et les revenus dans certaines

zones sont réglementés d'une manière spécifique. La politique spéciale des prix relevant des compétences fédérales relève de la compétence fédérale (par exemple, la politique des armements), tandis que la politique spéciale des prix relevant des compétences de l'État relève de la compétence des communautés (par exemple, la culture) ou des régions (par exemple, les produits agricoles).

Par le passé, la Confédération, dans l'exercice de sa compétence générale en matière de politique des prix et des revenus, a généralement prévu que l' **indice santé lissé** doit être pris en compte pour les salaires, traitements, prestations sociales, indemnités, primes et indemnités dans toutes les dispositions légales et réglementaires, dans toutes les dispositions des conventions individuelles et collectives. dans tous les autres accords entre l'employeur et l'employé et dans toutes les décisions unilatérales de l'employeur qui prévoient un lien avec un indice des prix. Selon le Conseil d'État, cela relève de la compétence du gouvernement fédéral.³

Les entités fédérées peuvent également utiliser un mécanisme d'indice dans leur politique sur la base de leur politique de prix spéciaux. Le gouvernement fédéral ne peut donc pas réglementer les prix et les revenus de manière spécifique dans les domaines qui relèvent de la compétence des communautés ou des régions.⁴

Composition des aliments

La Confédération est seule responsable de **l'établissement des normes de produits** (article 6, § 1er, II, deuxième alinéa, 1° BWHI), bien que les gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration de ces normes (article 6, § 4, 1° BWHI).

Les normes de produits sont définies par la Cour constitutionnelle comme « des règles qui déterminent de manière obligatoire les exigences auxquelles un produit doit répondre lors de sa mise sur le marché, y compris pour la protection de l'environnement. Ils déterminent, en particulier, le niveau de contamination ou de nuisance qui ne doit pas être dépassé dans la composition ou les émissions d'un produit et peuvent inclure des spécifications relatives aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits. (p. ex. GwH n° 149/2010, surw. B.4.1.)

Les normes relatives à la composition des produits alimentaires relèvent donc de la compétence fédérale en matière de normalisation des produits, car elles contiennent des obligations que les produits alimentaires doivent respecter lors de leur mise sur le marché. Dans le même temps, la plupart de la législation sur les denrées alimentaires (composition) relève de la compétence de l'UE.

Marchés publics

Les compétences des entités fédérées (politique agricole, soins de santé préventifs, assistance aux personnes) en matière d'approvisionnement alimentaire ont déjà été soulignées ci-dessus. La législation et la réglementation relatives aux denrées alimentaires et à d'autres produits, tels que le commerce d'animaux, d'aliments pour animaux, de produits nocifs, de savon et de cosmétiques et d'appareils électriques, font également partie du règlement sur les pratiques commerciales (Parl.St. Chambre 1988-89, n° 516/6, 134).

Aménagement

Sur la base de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les régions sont compétentes pour la délivrance des autorisations d'exploitation de la restauration et du commerce de détail. Les régions sont également responsables de la réglementation des plans de zonage et des

³ Adv.RvS n° 57.195/1, 44; Adv.RvS n° 57.332/1/VR, 6.

⁴ Adv.RvS n° 57.195/1, 43; Adv.RvS n° 57.332/1/VR, 6.

permis d'exploitation. Dans ce contexte, il est également important de souligner que les autorités locales disposent de pouvoirs étendus.

Analyse de l'étiquetage des aliments

L'autorité fédérale pour les normes de produits comprend l'adoption de réglementations que les aliments doivent respecter lors de leur mise sur le marché en termes de composition et d'étiquetage. L'attribution d'écolabels relève de la compétence fédérale en matière de normes de produits. Un écolabel est une marque qui peut être apposée sur un produit s'il répond à certains critères européens en matière d'environnement, de santé et de sécurité (Parl.St). Chambre 1992-93, n° 1063/7, 37). Les principales compétences en ce qui concerne le domaine politique de l'étiquetage des denrées alimentaires appartiennent donc au gouvernement fédéral, bien que ce domaine politique soit à nouveau largement complété par le droit européen.

Le gouvernement fédéral a donc pris des mesures pour transposer la réglementation européenne en la matière dans le droit national. [par exemple, le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relatif à 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 et la directive 90/496/CEE du Conseil, Directive 1999/10/CE de la Commission, Directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, Directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et Règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission. Voir par exemple :

- Arrêté royal du 31 août 2021 relatif à la fabrication et au commerce de denrées alimentaires composées de plantes ou de préparations végétales ou contenant des plantes
- Arrêté royal du 29 août 2021 relatif à la fabrication et au commerce de compléments alimentaires contenant des substances autres que des nutriments et des plantes ou préparations à base de plantes
- Arrêté royal du 1er mars 2019 relatif à l'utilisation du logo « Nutri-Score »
- Arrêté royal du 17 juillet 2014 fixant les dispositions relatives à la notification de certaines substances et produits provoquant des allergies ou des intolérances aux denrées alimentaires non préemballées

Cela ne signifie pas que les Communautés et les Régions ne peuvent pas également adopter des normes en matière d'étiquetage des denrées alimentaires sur la base de leurs propres compétences matérielles. Par exemple, la Communauté flamande a pu adopter des normes sur l'étiquetage des produits biologiques sur la base de sa compétence dans le domaine de l'agriculture (Adv.RvS n° 48.657/3).

Il convient également d'ajouter que les règles de répartition des compétences répondent expressément à la situation particulière des labels de qualité et des appellations d'origine. Le système des appellations d'origine protégées est réglementé au niveau européen (règlement n° 1151/2012). Le gouvernement fédéral est compétent pour l'attribution des labels de qualité et des appellations d'origine à caractère national, tandis que les régions sont compétentes pour les labels de qualité et les appellations d'origine à caractère régional ou local (article 6, § 1er, VI, cinquième alinéa, 4° du Code civil belge).

La compétence des Régions pour l'attribution de labels de qualité et d'appellations d'origine à caractère régional ou local implique évidemment que les Régions puissent déterminer les conditions d'octroi et la procédure d'attribution de ce type de labels et d'appellations, qu'elles puissent définir les appellations et attribuer les labels. L'autorité compétente pour attribuer des labels ou des désignations doit également être considérée comme compétente pour veiller à ce que ces labels ou désignations soient utilisés conformément aux conditions d'utilisation établies par l'autorité concernée. Le pouvoir des régions d'adopter des règles spéciales relatives aux labels de qualité et aux appellations d'origine à caractère régional ou local doit donc être sans préjudice de la compétence fédérale pour établir des règles générales, qui peuvent également s'appliquer à ces labels et appellations régionaux. Dans

l'exercice de leurs compétences, les régions devront donc respecter les règles fédérales prévues par la législation sur le droit de la concurrence, sur les pratiques commerciales et sur la protection des consommateurs. (Adv.RvS n° 38.166/3/VR).