

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.701/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.701/3

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 september 2000 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de vitaminering van smeerbare vetten", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 5 april 2001 en 3 mei 2001, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 19 septembre 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "concernant l'ajout des vitamines aux matières grasses tartina-bles", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 5 avril 2001 et 3 mai 2001, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe te bepalen dat een aantal vetproducten (margarines en melanges) niet gefabriceerd of in de handel gebracht mogen worden, als ze niet een bepaald aantal vitamines bevatten.

Voedingsmiddelen die niet voldoen aan die voorwaarde, worden beschouwd als schadelijke voedingsmiddelen, hetgeen met zich brengt dat ze door de Eetwareninspectie buiten gebruik voor de menselijke voeding gesteld kunnen worden of in beslag genomen kunnen worden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Ter uitvoering van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, is het voorliggende ontwerp aan de Europese Commissie meegedeeld. Na onderzoek van het ontwerp gaf de Commissie een "uitvoerig gemotiveerde mening", waarin zij uiteenzette dat de ontworpen regeling strijdig was met verordening (EG) nr. 2991/94 van de Raad van 5 december 1994 tot vaststelling van normen voor smeerbare vetproducten en met artikel 5 van richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen, alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame.

.../...

2.1. Verordening (EG) nr. 2991/94 stelt normen vast voor een aantal smeerbare vetproducten. Dergelijke producten mogen slechts dan aan de eindverbruiker worden geleverd of afgestaan, indien zij voldoen aan de eisen inzake vetgehalte die in de verordening zijn bepaald. Aan elk van de aldus omschreven producten beantwoordt een verkoopbenaming; producten mogen slechts onder die verkoopbenaming op de markt gebracht worden, indien ze beantwoorden aan de eisen van de verordening.

De verordening bevat aldus o.m. eisen voor "vetten" die, naargelang van het vetgehalte, verkocht mogen worden als "margarine", "3/4 margarine", "halfvolle margarine" of "product met X % vet". Ze bevat eveneens eisen voor "uit plantaardige en/of uit dierlijke producten samengestelde vetten" die, naargelang van het vetgehalte, verkocht mogen worden als "melange", "3/4 melange", "halfvolle melange" of "melangeproduct X %". Blijkens de aanhef van de verordening is het de bedoeling dat de consument kan voortgaan op de verkoopbenaming, om onmiddellijk een inzicht te hebben in het vetgehalte van het product.

Artikel 5 van richtlijn 2000/13/EG bepaalt o.m. dat de verkoopbenaming van een levensmiddel de benaming is, vermeld in de hierop toepasselijke communautaire bepalingen. Voor smeerbare vetproducten die beantwoorden aan de kenmerken van margarines, bedoeld in verordening (EG) nr. 2991/94, gelden dus de verkoopbenamingen bepaald in de verordening.

.../...

2.2. Noch de verordening, noch de richtlijn bevat bepalingen i.v.m. het vitaminegehalte van margarines of melanges.

Volgens de Europese Commissie heeft de ontworpen regeling tot gevolg dat een product, ook al zou het voldoen aan de vereisten die in de verordening gesteld worden opdat het onder de benaming "margarine" of "melange", of onder een van de andere benamingen verkocht zou mogen worden, niettemin niet in België verkocht zou mogen worden, als het niet tevens aan de eisen i.v.m. het vitaminegehalte voldoet. Aldus zou de ontworpen regeling afbreuk doen aan het recht van de producent om, op grond van de verordening, de verkoopbenaming "margarine" of "melange" of een van de andere verkoopbenamingen te gebruiken.

Het komt de Raad van State voor dat het standpunt van de Europese Commissie voor betwisting vatbaar is. De ontworpen regeling heeft immers niet tot gevolg dat producten die voldoen aan de vereisten van de verordening, niet onder de in de verordening bedoelde verkoopbenaming verkocht mogen worden. Wel wordt een bijkomend vereiste gesteld dat voor alle margarines en melanges geldt, ongeacht de verkoopbenaming waaronder ze in de handel gebracht worden. Er zou betoogd kunnen worden dat dit bijkomend vereiste geen invloed heeft op de communautaire regeling, die immers gericht is op de transparantie van de producten, enkel wat het vetgehalte betreft.

Gelet op het contentieus karakter van deze aan-
gelegenheid, ziet de Raad van State er evenwel van af om

.../...

nader in te gaan op de vraag of de ontworpen regeling al dan niet verenigbaar is met de verordening (en met de richtlijn).

3. In de veronderstelling dat de ontworpen regeling niet strijdig zou zijn met de specifieke voorschriften die vervat zijn in verordening (EG) nr. 2991/94 en in richtlijn 2000/13/EG, dient nog nagegaan te worden of die regeling verenigbaar is met de algemene bepalingen i.v.m. het vrije verkeer van goederen.

3.1. Artikel 28 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (artikel 28 EG) bepaalt immers dat kwantitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden zijn. Die bepaling verbiedt in beginsel belemmeringen van het vrije goederenverkeer die voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere lidstaten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen, ook indien die voorschriften zonder onderscheid op nationale en ingevoerde producten van toepassing zijn (1).

Ook al is het verbod bedoeld in artikel 2 van het ontwerp zonder onderscheid op alle producten van toepassing, het kan het intracommunautaire handelsverkeer belemmeren. Het kan de importeur er immers toe dwingen om, specifiek met

(1) Zie, o.m., H.J., 16 november 2000, Commissie/België, C-217/99, overw. 16.

het oog op de invoer van de producten in België, de samenstelling ervan te wijzigen. De ontworpen regeling lijkt aldus onder de toepassing van artikel 28 EG te vallen.

3.2. Een verbodsbepaling die de intracommunautaire handel beperkt, kan verantwoord worden op grond van artikel 30 EG. Naar luid van die bepaling kunnen verbodsbepalingen immers worden gehandhaafd, indien ze gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van o.m. de gezondheid, op voorwaarde dat ze geen middel vormen tot willekeurige discriminatie, noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten.

3.2.1. Wat het doel van de ontworpen regeling betreft, kan uit het advies van de Hoge Gezondheidsraad van 22 mei 1996 worden afgeleid dat het opleggen van een bepaald vitaminegehalte bedoeld is om het risico op een tekort aan vitamines A en D te vermijden, i.h.b. bij de personen die geen boter meer gebruiken.

Het staat niet aan de Raad van State om de pertinentie van die verantwoording te beoordelen. Wel meent hij de aandacht erop te moeten vestigen dat, in geval van betwisting van de wettigheid van het doel van een nationale regeling, de nationale overheid dient aan te tonen dat er wel degelijk een risico voor de gezondheid is, en dat de nationale maatregel ertoe kan bijdragen om dat risico te verminderen.

3.2.2. Het vereiste dat een maatregel, ook al is hij ingegeven door een van de oogmerken vermeld in arti-

.../...

kel 30 EG, geen verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten mag inhouden, verwijst in essentie naar het evenredigheidsbeginsel. Volgens dat beginsel moet de bevoegdheid van de lidstaten om beperkingen op te leggen, beperkt blijven tot datgene wat "noodzakelijk" is ter verwezenlijking van de rechtmatig nagestreefde beschermingsdoelstellingen (2).

Het Hof van Justitie leidt hieruit af dat een nationale regeling niet in aanmerking komt voor de afwijking van artikel 30 EG, wanneer de gezondheid "even doeltreffend (kan) worden beschermd door maatregelen die de intracommunautaire handel minder beperken" (3).

Te dezen rijst dan ook de vraag of het tekort aan vitamines A en D, ten gevolge van het verminderd verbruik van boter, eventueel niet tegengegaan kan worden door andere maatregelen dan die welke het intracommunautaire verkeer van margarines en melanges beperken.

Het staat alweer niet aan de Raad van State, die geen volledig inzicht heeft in de feitelijke en de medisch-wetenschappelijke aspecten van deze zaak, om zich over de

(2) Zie, o.m., H.J., 17 september 1998, Harpegnies, C-400/96, Jur., I-5121, overw. 34; H.J., 14 december 2000, Commissie/Frankrijk, C-55/99, overw. 29.

(3) Zie, o.m., H.J., 11 juli 2000, Toolex, C-473/98, overw. 40; H.J., 16 november 2000, Commissie/België, C-217/99, overw. 28; H.J., 14 december 2000, Commissie/Frankrijk, C-55-99, overw. 42.

beschikbaarheid van alternatieven uit te spreken. De Raad vraagt zich niettemin af of het niet mogelijk zou zijn om het verbruik van bepaalde vitaminerijke producten te stimuleren, en of dergelijke stimulerende maatregelen niet tot hetzelfde resultaat zouden kunnen leiden als de beperkende maatregel bedoeld in het ontwerp.

3.3. Gelet op hetgeen hiervóór is opgemerkt, zowel i.v.m. het doel van de ontworpen regeling (3.2.1) als i.v.m. het evenredigheidsverband tussen dat doel en de in het ontwerp bedoelde maatregel (3.2.2), kan de Raad van State niet anders dan een voorbehoud maken bij de verenigbaarheid van het ontworpen besluit met het beginsel van het vrije verkeer van goederen.

4. Overeenkomstig artikel 9, lid 2, derde alinea, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, dient België bij de Europese Commissie verslag te doen over het gevolg dat het voornemens is te geven aan de uitvoerig gemotiveerde mening van de Commissie. De Commissie dient dan haar commentaar op die reactie te geven.

Gelet op de dialoog die aldus nog zal plaatsvinden tussen de regering en de Commissie, acht de Raad van State

.../...

het voorbarig om nu reeds nader in te gaan op de bepalingen van het ontwerp (4).

(4) Indien de stellers van het ontwerp, na de verdere besprekingen met de Europese Commissie, menen het ontwerp, al dan niet in gewijzigde vorm, te moeten handhaven, zal het opnieuw voor advies aan de Raad van State voorgelegd moeten worden.

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de prévoir que certaines matières grasses (margarines et matières grasses composées) ne peuvent être fabriquées ou commercialisées si elles ne contiennent pas un certain nombre de vitamines.

Les denrées alimentaires qui ne remplissent pas cette condition, sont considérées comme nuisibles, avec comme conséquence qu'elles peuvent être mises hors d'usage pour l'alimentation humaine ou être saisies par l'Inspection des denrées alimentaires.

OBSERVATIONS GENERALES

1. En exécution de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, le projet à l'examen a été communiqué à la Commission européenne. Après avoir examiné le projet, la Commission a donné un "avis circonstancié", dans lequel elle a précisé que la réglementation en projet était contraire au règlement (CE) n° 2991/94 du Conseil du 5 décembre 1994 établissant des normes pour les matières grasses tartinables et à l'article 5 de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard.

.../...

2.1. Le règlement (CE) n° 2991/94 établit des normes pour certaines matières grasses tartinables. Ces produits ne peuvent être livrés ou cédés au consommateur final que s'ils répondent aux exigences de teneur en matière grasse prévues par le règlement. A chacun des produits ainsi définis correspond une dénomination de vente; les produits ne peuvent être commercialisés sous cette dénomination que s'ils répondent aux exigences du règlement.

Le règlement prévoit ainsi notamment des exigences pour les "matières grasses", qui, selon leur teneur en matière grasse, peuvent être vendues comme "margarine", "trois quarts margarine", "demi-margarine" ou "matière grasse à tartiner X %". Il contient également des exigences pour les "matières grasses composées de produits végétaux et/ou animaux" qui, selon leur teneur en matière grasse, peuvent être vendues comme "matière grasse composée", "trois quarts matière grasse composée", "demi-matière grasse composée" ou "mélange de matières grasses à tartiner X %". Selon le préambule du règlement, le but poursuivi est de permettre au consommateur de se fonder sur la dénomination de vente pour se faire immédiatement une idée de la teneur en matière grasse du produit.

L'article 5 de la directive 2000/13/CE dispose notamment que la dénomination de vente d'une denrée alimentaire est la dénomination prévue dans les dispositions communautaires qui lui sont applicables. Les dénominations de vente, établies dans le règlement (CE) n° 2991/94, s'appliquent donc aux matières grasses tartinables qui répondent aux caractéristiques des margarines, visées dans le règlement.

.../...

2.2. Ni le règlement ni la directive ne contient de dispositions relatives à la teneur en vitamines des margarines ou des matières grasses composées.

Selon la Commission européenne, la réglementation en projet a pour conséquence que, même si un produit satisfait aux exigences posées par le règlement pour autoriser sa vente sous la dénomination de "margarine" ou de "matière grasse composée" ou sous l'une des autres dénominations, il ne pourra néanmoins pas être vendu en Belgique s'il ne satisfait pas de surcroît aux exigences en matière de teneur en vitamines. La réglementation en projet porterait ainsi atteinte au droit du producteur d'utiliser, en vertu du règlement, la dénomination de vente "margarine" ou "matière grasse composée" ou l'une des autres dénominations de vente.

Il apparaît au Conseil d'Etat que le point de vue de la Commission européenne est contestable. A vrai dire, la réglementation en projet n'a pas pour effet d'interdire la vente des produits qui satisfont aux conditions du règlement, sous la dénomination de vente prévue par le règlement. Il est cependant posé une exigence supplémentaire valable pour l'ensemble des margarines et matières grasses composées, quelle que soit la dénomination de vente sous laquelle elles sont commercialisées. Il pourrait être soutenu que cette exigence supplémentaire n'affecte pas la réglementation communautaire, qui est en effet axée sur la transparence des produits, uniquement en ce qui concerne la teneur en matière grasse.

.../...

Vu le caractère litigieux de cette matière, le Conseil d'Etat renonce toutefois à approfondir la question de savoir si le texte en projet est ou non compatible avec le règlement (et avec la directive).

3. Dans l'hypothèse où la réglementation en projet ne serait pas contraire aux prescriptions spécifiques contenues dans le règlement (CE) n° 2991/94 et dans la directive 2000/13/CE, il faut encore s'assurer que cette réglementation est compatible avec les dispositions générales en matière de libre circulation des marchandises.

3.1. L'article 28 du Traité instituant la Communauté européenne (article 28 CE) dispose en effet que les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les Etats membres. Cette disposition prohibe en principe les obstacles à la libre circulation des marchandises, résultant de l'application à des marchandises en provenance d'autres Etats membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises, même si ces règles sont indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés (1).

Même si l'interdiction visée à l'article 2 du projet s'applique indistinctement à tous les produits, elle peut entraver les échanges intracommunautaires. En effet, elle peut contraindre l'importateur à modifier la

(1) Voir, entre autres, C.J., 16 novembre 2000, Commission/Belgique, C-217/99, cons. 16.

composition des produits, spécialement en vue de leur importation en Belgique. L'article 28 CE semble donc s'appliquer à la réglementation en projet.

3.2. Une disposition prohibitive restreignant les échanges intracommunautaires peut se justifier au regard de l'article 30 CE. Selon cet article, les dispositions prohibitives peuvent être maintenues si elles sont justifiées par des raisons, notamment, de protection de la santé à condition qu'elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres.

3.2.1. En ce qui concerne l'objectif visé par la réglementation en projet, il peut se déduire de l'avis du Conseil supérieur d'hygiène du 22 mai 1996 que l'imposition d'une teneur donnée en vitamines a pour objet de prévenir le risque de carence en vitamines A et D, en particulier chez les personnes qui ne consomment plus de beurre.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'apprécier la pertinence de cette justification. Cependant, il estime devoir souligner qu'en cas de contestation de la légalité de l'objectif d'une réglementation nationale, l'autorité nationale est tenue de démontrer que le risque pour la santé existe bel et bien et que la mesure nationale peut contribuer à réduire ce risque.

3.2.2. L'exigence selon laquelle une mesure, fût-elle dictée par l'un des motifs mentionnés à l'article 30 CE, ne peut constituer une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres, s'inspire essentiellement du principe de proportionnalité. Selon ce principe, la faculté des Etats

.../...

membres d'imposer des restrictions, doit se limiter à ce qui est "nécessaire" pour atteindre les objectifs de protection légitimement poursuivis (2).

La Cour de Justice en conclut qu'une réglementation nationale ne peut bénéficier de la dérogation de l'article 30 CE lorsque la santé "(peut) être protégée de manière aussi efficace par des mesures moins restrictives des échanges communautaires" (3).

La question qui se pose dès lors en l'espèce est de savoir si la carence en vitamines A et D, résultant d'une consommation moindre de beurre, peut éventuellement être combattue par d'autres mesures que celles qui restreignent les échanges intracommunautaires de margarines et de matières grasses composées.

Encore, il ne revient pas au Conseil d'Etat, qui ne dispose pas d'une vue d'ensemble des aspects concrets et médico-scientifiques de cette matière, de se prononcer sur l'existence éventuelle d'alternatives. Le Conseil se demande néanmoins s'il ne serait pas possible d'encourager la consommation de certains produits riches en vitamines et si de telles mesures d'encouragement ne pourraient pas aboutir au même résultat que la mesure restrictive prévue par le projet.

(2) Voir, notamment, C.J., 17 septembre 1998, Harpegnies, C-400/96, Jur., I-5121, cons. 34; C.J., 14 décembre 2000, Commission/France, C-55/99, cons. 29.

(3) Voir, notamment, C.J., 11 juillet 2000, Toolex, C-473/98, cons. 40; C.J., 16 novembre 2000, Commission/Belgique, C-217/99, cons. 28; C.J., 14 décembre 2000, Commission/France, C-55-59, cons. 42.

3.3. Vu les observations formulées ci-dessus, tant en ce qui concerne l'objectif de la réglementation en projet (3.2.1) qu'en ce qui concerne le rapport de proportionnalité entre cet objectif et la mesure visée dans le projet (3.2.2), le Conseil d'Etat ne peut qu'émettre une réserve quant à la compatibilité de l'arrêté en projet avec le principe de la libre circulation des marchandises.

4. Conformément à l'article 9, paragraphe 2, alinéa 3, de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, la Belgique doit faire rapport à la Commission européenne sur la suite qu'elle a l'intention de donner à l'avis circonstancié de la Commission. Celle-ci doit alors commenter cette réaction.

Vu la discussion qui doit encore avoir lieu entre le gouvernement et la Commission, le Conseil d'Etat juge prématuré d'examiner d'ores et déjà les dispositions du projet d'une manière plus approfondie (4).

(4) Si, au terme des discussions ultérieures avec la Commission européenne, les auteurs du projet estiment devoir maintenir le projet, dans sa forme actuelle ou dans une forme modifiée, celui-ci devra à nouveau être soumis pour avis au Conseil d'Etat.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER