RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.501/1
van 8 juli 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende kaas’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 53.501/1
du 8 juillet 2013

sur

un projet d’arrêté royal ‘relatif aux fromages’

Op 6 juni 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende kaas'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juli 2013.

*

Le 6 juin 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux fromages'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 3 juillet 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juillet 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de reglementering betreffende kaas te harmoniseren[1] en te actualiseren, rekening houdend met de praktische en regelgevende ontwikkelingen die zich op dat vlak hebben voorgedaan op zowel internrechtelijk als Europeesrechtelijk vlak[2].

Voor de toepassing van het ontworpen koninklijk besluit dient het begrip "kaas" te worden begrepen in de betekenis zoals die in artikel 2 van het ontwerp wordt omschreven. De toepassing van de ontworpen regeling hangt af van een aantal voorwaarden inzake oorsprong (artikel 1) en verpakking (artikel 3) van de kaas. In het ontwerp wordt bepaald welke de toegelaten ingrediënten zijn van de kaas (artikel 4) en wordt de aanduiding van het vetgehalte van de kaas geregeld (artikel 5). De minister bevoegd voor Economie wordt bevoegd gemaakt te bepalen welke stoffen gebruikt kunnen worden voor het bedekken van de korst van de kazen (artikel 7).

Het ontworpen koninklijk besluit zal in werking treden op de dag van de bekendmaking, met dien verstande dat er in een overgangsregeling wordt voorzien met het oog op het in de handel brengen van bepaalde kazen die vóór 31 december 2013 zijn geëtiketteerd (artikel 8).

2. De ontworpen regeling heeft een gedifferentieerde rechtsgrond. Deze wordt immers geboden door de onderscheiden wetsbepalingen waarnaar wordt verwezen in de eerste drie leden van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

3. Men vulle het eerste lid van de aanhef van het ontwerp aan met de woorden ", ingevoegd bij de wet van 29 december 1990".

4. Het is niet zinvol in de aanhef de wijzigingen te vermelden die vroeger zijn aangebracht in de op te heffen koninklijke en ministeriële besluiten. De vermelding van de vroegere wijzigingen ervan zijn immers herkenbaar bij het lezen van de opheffingsbepaling in het ontworpen besluit (zie ook opmerking *sub* 10)[3]. Men schrappe derhalve aan het einde van het

---

[1] De voorheen over diverse besluiten verspreide regelgeving (zie de opheffingsbepaling van artikel 6 van het ontwerp) wordt samengebracht in het ontworpen koninklijk besluit.

[2] Hierom gevraagd, heeft de gemachtigde niet met verwijzing naar specifieke Europeesrechtelijke normen kunnen aangeven waaruit de betrokken ontwikkelingen op Europeesrechtelijk vlak precies bestaan. Het spreekt voor zich dat de ontworpen regeling met die ontwikkelingen verenigbaar zal moeten zijn en dat het advies dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, ter zake uitbrengt met dat voorbehoud moet worden gelezen.

[3] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

vierde, het vijfde en het zevende lid van de aanhef telkens de vermelding van de wijzigende besluiten.

5. In het zesde lid van de aanhef wordt gerefereerd aan het koninklijk besluit van 8 januari 1992 'betreffende de voedingswaarde-etikettering van voedingsmiddelen'. Het betrokken koninklijk besluit strekt de ontworpen regeling uiteraard niet tot rechtsgrond, noch beoogt het ontwerp dat koninklijk besluit te wijzigen of op te heffen. Een verwijzing naar dat koninklijk besluit in de aanhef van het ontwerp lijkt evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het zesde lid kan derhalve uit de aanhef worden weggelaten[4].

DISPOSITIEF

Artikel 1

6. Het is niet duidelijk waarom, naast de andere lidstaten van de Europese Unie en de landen die het akkoord van de Europese Economische Ruimte hebben medeondertekend, ook Turkije van de toepassing van de ontworpen regeling wordt uitgesloten. Er zijn immers ook nog andere landen waarmee de Europese Unie associatie-akkoorden heeft gesloten en die blijkbaar wel onder de toepassing van de ontworpen regeling vallen. Mogelijke bezwaren die in dat verband zouden kunnen rijzen op het vlak van de gelijke behandeling kunnen niet worden weggewerkt door een loutere verwijzing naar artikel 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aan het einde van artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 2

7. De gemachtigde heeft bevestigd dat artikel 2, § 2, van het ontwerp strekt tot bescherming van de benaming "kaas", in die zin dat enkel de etenswaren die de toegestane ingrediënten bevatten onder die benaming mogen worden geproduceerd en op de markt gebracht. Teneinde over die bedoeling geen onduidelijkheid te laten bestaan, verdient het aanbeveling om de redactie van artikel 2, § 2, in die zin aan te passen. Artikel 2, § 2, van het ontwerp zou daartoe bijvoorbeeld kunnen aanvangen met de woorden "De benaming 'kaas' mag enkel gebruikt worden ..." in plaats van "De benaming 'kaas' kan gebruikt worden ...".

8. In artikel 2, § 2, van het ontwerp wordt melding gemaakt van de "ingrediënten" ("ingrédients") die zijn toegelaten in kazen en smeltkazen. In artikel 4 van het ontwerp worden de toegelaten "basisingrediënten" ("ingrédients de base") opgesomd. Vraag is of deze beide begrippen synoniemen zijn. Indien dat zo is, zou dit, gelet op de restrictieve opsomming van "basisingrediënten" in artikel 4, impliceren dat bijvoorbeeld de toevoeging van kruiden in kaas tot gevolg zou kunnen hebben dat het betrokken product niet onder de benaming "kaas" zou mogen worden verkocht. Volgens de gemachtigde is dat evenwel niet de bedoeling. Indien

[4] Indien de steller van het ontwerp de verwijzing naar het koninklijk besluit van 8 januari 1992 toch zou willen handhaven in de aanhef, zou die verwijzing moeten worden voorafgegaan door het woord "Overwegende". Het betrokken lid van de aanhef dient dan onmiddellijk te volgen op het lid waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State.

derhalve beide begrippen inhoudelijk van elkaar verschillen, moet verduidelijkt worden welke betekenis aan welke term toekomt voor de toepassing van het ontwerp.

Artikel 3

9. Gevraagd naar de betekenis van de term "instellingen" (collectivités) in artikel 3 van het ontwerp, verwees de gemachtigde naar de overeenstemmende term in artikel 1, lid 2, 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'. De betrokken richtlijnbepaling luidt:

> "Deze richtlijn is ook van toepassing op levensmiddelen bestemd om aan restaurants, ziekenhuizen, kantines en andere soortgelijke instellingen, hierna 'instellingen' genoemd, te worden geleverd."

Alhoewel richtlijn 2000/13/EG niet van toepassing is op de in het ontwerp geregelde aangelegenheid, verdient het niettemin aanbeveling om, ter wille van de duidelijkheid, de term "instellingen" nader te omschrijven. Indien dat effectief de bedoeling is, kan daarbij artikel 1, lid 2, van de voornoemde richtlijn als inspiratiebron dienen.

Artikel 6

10. In tegenstelling tot wat het geval is voor de aanhefverwijzingen (zie *sub* 4), dienen in artikel 6 van het ontwerp wel de nog van kracht zijnde wijzigende besluiten te worden vermeld van de besluiten die het artikel beoogt op te heffen. De redactie van artikel 6 van het ontwerp moet in die zin worden aangevuld.

Artikel 7

11. Luidens artikel 7 van het ontwerp kan de minister bevoegd voor Economie bepalen welke stoffen gebruikt kunnen worden voor het bedekken van de korst van de kazen. Uit artikel 4, § 1, van de wet van 24 januari 1977 'betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten' volgt evenwel dat het de Koning is die de lijst van de toevoegsels die in voedingsmiddelen mogen worden aangewend, dient op te stellen, dat hij de zuiverheidsnormen ervan moet bepalen, en de voedingsmiddelen dient aan te wijzen waarvoor de toevoegsels toegelaten zijn, en dat hij de maximumhoeveelheid en de wijze van uitdrukken ervan moet vaststellen. De delegatiebepaling van artikel 7 van het ontwerp is hiermee niet in overeenstemming, in die zin dat de stoffen die gebruikt kunnen worden voor het bedekken van de korst van de kazen in het ontwerp zelf dienen te worden bepaald, aangezien dergelijke aangelegenheid niet valt te beschouwen als een detailmaatregel waarvan het vaststellen aan de minister kan worden overgelaten.

Artikel 8

12. Tenzij er een bijzondere reden is waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, zijnde tien dagen na de bekendmaking, dient artikel 8, eerste lid, uit het ontwerp te worden weggelaten.

13. In de overgangsbepaling van artikel 8, tweede lid, van het ontwerp wordt als referentiedatum verwezen naar de datum van etikettering van de kazen. Dergelijke datum valt evenwel niet met een voldoende zekerheid vast te stellen. Vraag is derhalve of niet voor een andere overgangsregeling moet worden geopteerd die duidelijker en meer rechtszeker is. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat kazen die niet beantwoorden aan artikel 4 nog tot een bepaalde, vaste datum in de handel mogen worden gebracht[5].

*

[5] Daarbij kan dan de gelegenheid te baat worden genomen om in de Nederlandse tekst van artikel 8, tweede lid, van het ontwerp het woord "commercialisering" te vervangen door de woorden "in de handel brengen" (zie ook artikel 1 van het ontwerp).

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'harmoniser [1] et d'actualiser la réglementation relative aux fromages, compte tenu des développements pratiques et normatifs survenus en la matière tant en droit interne qu'au niveau du droit européen [2].

Pour l'application de l'arrêté royal en projet, il y a lieu d'attribuer à la notion de « fromage » la signification donnée à l'article 2 du projet. L'application du régime en projet dépend d'un certain nombre de conditions relatives à l'origine (article 1er) et à l'emballage (article 3) du fromage. Le projet précise les ingrédients qui sont autorisés dans la fabrication du fromage (article 4) et règle l'indication de la teneur en matière grasse du fromage (article 5). Le ministre qui a l'Économie dans ses attributions est habilité à déterminer les matières pouvant servir à recouvrir la croûte des fromages (article 7).

L'arrêté royal en projet entrera en vigueur le jour de sa publication, étant entendu qu'une mesure transitoire est prévue en vue de la commercialisation de certains formages étiquetés avant le 31 décembre 2013 (article 8).

2. Le régime en projet repose sur un fondement juridique différencié. Celui-ci lui est en effet procuré par les différentes dispositions légales visées aux trois premiers alinéas du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

3. On complétera le premier alinéa du préambule du projet par les mots « , inséré par la loi du 29 décembre 1990 ».

4. Il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les modifications apportées antérieurement aux arrêtés royaux et ministériels à abroger. Les modifications subies antérieurement sont en effet identifiables à la lecture de la disposition abrogatoire de l'arrêté en projet (voir aussi l'observation formulée au point 10) [3]. À la fin des quatrième, cinquième et septième alinéas du préambule, on supprimera donc chaque fois la mention des arrêtés modificatifs.

---

[1] La réglementation précédemment répartie sur divers arrêtés (voir la disposition abrogatoire de l'article 6 du projet) est regroupée dans l'arrêté royal en projet.

[2] Interrogé à ce sujet, le délégué n'a pu indiquer, en se référant à des normes européennes spécifiques, en quoi consistent précisément ces développements au niveau du droit européen. Il va de soi que le régime en projet devra être conforme à ces développements et que l'avis rendu en la matière par le Conseil d'État, section de législation, doit être lu sous cette réserve.

[3] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 30, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

5. Le sixième alinéa du préambule fait référence à l'arrêté royal du 8 janvier 1992 'concernant l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires'. À l'évidence, l'arrêté royal en question ne procure pas de fondement juridique aux dispositions en projet et le projet ne vise ni à modifier ni à abroger cet arrêté royal. Sa mention dans le préambule ne paraît pas non plus nécessaire à une bonne compréhension des dispositions en projet. On omettra dès lors le sixième alinéa du préambule [4].

DISPOSITIF

Article 1er

6. Il n'apparaît pas clairement pourquoi, outre les autres États membres de l'Union européenne et les États signataires de l'Accord sur l'Espace économique européen, la Turquie est également exclue de l'application du régime en projet. En effet, il existe encore d'autres pays avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords d'association et qui relèvent visiblement de l'application du régime en projet. Les éventuelles objections qui pourraient être soulevées à cet égard en matière d'égalité de traitement ne peuvent être écartées par une simple référence à l'article 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne faite à la fin de l'article 1er du projet.

Article 2

7. Le délégué a confirmé que l'article 2, § 2, du projet a pour objet de protéger l'appellation « fromage », en ce sens que seules les denrées alimentaires contenant les ingrédients autorisés peuvent être produites et commercialisées sous cette dénomination. Afin de lever toute ambiguïté sur cette intention, il est recommandé d'adapter la rédaction de l'article 2, § 2, dans ce sens. À cet effet, l'article 2, § 2, du projet pourrait par exemple commencer par les mots « La dénomination 'fromage' ne peut être utilisée que … » au lieu de « La dénomination 'fromage' peut être utilisée … ».

8. L'article 2, § 2, du projet fait mention des « ingrédients » (« ingredienten ») qui sont autorisés dans les fromages et fromages fondus. L'article 4 du projet énumère les « ingrédients de base » (« basisingredienten ») autorisés. La question se pose de savoir si ces deux notions sont synonymes. Si tel est le cas, cela impliquerait par exemple, compte tenu de l'énumération restrictive des « ingrédients de base » à l'article 4, que l'ajout d'épices dans le fromage aurait pour conséquence que le produit concerné ne puisse plus être vendu sous la dénomination « fromage ». Selon le délégué, telle n'est toutefois pas l'intention. Dès lors, si les deux notions diffèrent l'une de l'autre quant au contenu, il y a lieu de préciser quelle signification il faut attribuer à quel terme pour l'application du projet.

[4] Si l'auteur du projet entend néanmoins maintenir la référence à l'arrêté royal du 8 janvier 1992 dans le préambule, il conviendrait de faire précéder celle-ci du mot « Considérant ». Dans ce cas, l'alinéa concerné du préambule devra suivre immédiatement l'alinéa visant l'avis du Conseil d'État.

Article 3

9. Interrogé sur la signification du terme « collectivités » (« instellingen ») à l'article 3 du projet, le délégué a renvoyé au terme correspondant figurant à l'article 1er, paragraphe 2, 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'. La disposition concernée de la directive s'énonce comme suit :

> « La présente directive s'applique également aux denrées alimentaires destinées à être livrées aux restaurants, hôpitaux, cantines et autres collectivités similaires, ci-après dénommés 'collectivités' ».

Bien que la directive 2000/13/CE ne s'applique pas à la matière réglée dans le projet, il est néanmoins recommandé, dans un souci de clarté, de définir plus précisément le terme « collectivités ». Si telle est effectivement l'intention, l'article 1er, paragraphe 2, de la directive précitée peut servir de source d'inspiration à cet égard.

Article 6

10. Contrairement aux alinéas du préambule (voir observation 4), il convient de mentionner, à l'article 6 du projet, les arrêtés modificatifs encore en vigueur des arrêtés que l'article entend abroger. Il y a donc lieu de compléter la rédaction de l'article 6 du projet dans ce sens.

Article 7

11. Selon l'article 7 du projet, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions peut déterminer les matières pouvant servir à recouvrir la croûte des fromages. Il résulte toutefois de l'article 4, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits' que c'est le Roi qui établit la liste des additifs qui peuvent être utilisés dans les denrées alimentaires, qu'il doit en fixer les critères de pureté, et qu'il doit désigner les denrées alimentaires auxquelles des additifs peuvent être ajoutés et en déterminer la teneur maximale ainsi que le mode d'expression de cette teneur. La délégation inscrite à l'article 7 du projet ne se concilie pas avec cette disposition, en ce sens que les matières pouvant servir à recouvrir la croûte des fromages doivent être déterminées dans le projet même, d'autant que cette question ne peut être considérée comme un point de détail dont la fixation peut être confiée au ministre.

Article 8

12. Sauf si un motif particulier justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, à savoir le dixième jour suivant la publication, on omettra l'article 8, alinéa 1er, du projet.

13. La disposition transitoire de l'article 8, alinéa 2, du projet prend comme date de référence la date de l'étiquetage des fromages. Une telle date ne peut toutefois pas être déterminée avec suffisamment de certitude. La question se pose par conséquent de savoir s'il ne faudrait pas opter pour un autre régime transitoire, qui serait plus clair et qui garantirait davantage de sécurité juridique. Ainsi, l'on pourrait par exemple prévoir que les fromages qui ne répondent pas aux conditions de l'article 4 pourront encore être mis dans le commerce jusqu'à une certaine date fixe [5].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[5] En outre, on mettra cette occasion à profit pour remplacer le mot « commercialisering » par les mots « in de handel brengen » dans le texte néerlandais de l'article 8, alinéa 2, du projet (voir aussi l'article 1er du projet).