



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.111/1
van 10 oktober 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende
vruchtensappen,
vruchtennectars en bepaalde
soortgelijke producten'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.111/1
du 10 octobre 2013

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux jus et nectars de fruits et à
certaines denrées similaires'

Op 10 september 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 vruchtensappen, vruchtennectars en bepaalde soortgelijke producten’.

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

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

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 10 oktober 2013.

*

Le 10 septembre 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 jus et nectars de fruits et à certaines denrées similaires’.

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

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

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 10 octobre 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het omzetten in het interne recht van de bepalingen van richtlijn 2001/112/EG van de Raad van 20 december 2001 ‘inzake voor menselijke voeding bestemde vruchtensappen en bepaalde soortgelijke producten’, zoals die werden gewijzigd of aangevuld bij de richtlijn 2012/12/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 april 2012.¹

Rekening houdend met de aard en de omvang van de ontworpen wijzigingen heeft de steller van het ontwerp ervoor geopteerd om deze niet aan te brengen in het koninklijk besluit van 19 maart 2004 ‘betreffende vruchtensappen, vruchtennectars, groentensappen en bepaalde soortgelijke producten’, maar om dat koninklijk besluit op te heffen en een nieuwe, autonome regeling uit te werken waarin de aan te brengen wijzigingen zijn geïntegreerd.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 2 en 4, § 1, van de wet van 24 januari 1977,² en artikel 11, § 1, van de wet van 6 april 2010,³ waarnaar wordt verwezen in de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 13 september 1999 ‘betreffende de etikettering van voorverpakte voedingsmiddelen’. Dat koninklijk besluit wordt evenwel niet formeel gewijzigd door de ontworpen regeling, noch erdoor opgeheven. De verwijzing ernaar in de aanhef lijkt evenmin nuttig of noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. De betrokken verwijzing wordt derhalve best weggelaten uit de aanhef.

5. Aan het einde van het vierde lid van de aanhef – dat het derde lid moet worden – schrappe men de zinsnede “, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 januari 2011”. Het is

¹ Richtlijn 2012/12/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 april 2012 ‘tot wijziging van Richtlijn 2001/112/EG van de Raad inzake voor menselijke voeding bestemde vruchtensappen en bepaalde soortgelijke producten’.

² Wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’.

³ Wet van 6 april 2010 ‘betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming’.

immers niet zinvol om de wijzigingen te vermelden die in het verleden zijn aangebracht in de op te heffen regeling. Die wijzigingen zijn herkenbaar bij het lezen van de ontworpen opheffingsbepaling (zie artikel 8 van het ontwerp).⁴

6. In het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt verwezen naar de reeds genoemde richtlijn 2012/12/EU. Het verdient aanbeveling om niet in de aanhef, doch wel in het dispositief van de tekst die strekt tot omzetting in het interne recht van de betrokken richtlijn, te verwijzen naar deze laatste.⁵ Daartoe volstaat het om het ontwerp te laten aanvangen met een nieuw artikel 1, luidend:

“Dit besluit voorziet in de omzetting van richtlijn 2012/12/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 april 2012 tot wijziging van Richtlijn 2001/112/EG van de Raad inzake voor menselijke voeding bestemde vruchtensappen en bepaalde soortgelijke producten.”

Het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dient dan te worden geschrapt en de nummering van de artikelen van het ontwerp te worden aangepast.

DISPOSITIEF

Voorafgaande opmerking

7. Zeker in geval van een gedetailleerde, technische richtlijn kan worden gebillijkt dat de tekst van de richtlijn zo letterlijk mogelijk in het interne recht wordt overgenomen.⁶ Dat betekent evenwel niet dat de omzetting op zo een wijze mag gebeuren dat er een discordantie blijft bestaan tussen de Nederlandse en de Franse tekst van de bepalingen die een richtlijn omzetten in de interne rechtsorde. In een aantal van de bepalingen in het om advies voorgelegde ontwerp is dat nochtans het geval.

Zo stemmen in artikel 2, 1°, tweede lid, van het ontwerp, de woorden “behandelingen ... die overeenkomstig het Unierecht zijn uitgevoerd”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “des traitements ... appliqués conformément aux dispositions en vigueur dans l’Union européenne”, in de Franse tekst. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 2, 4°, eerste lid, duiden de woorden “onder meer” op een niet exhaustieve opsomming. In de overeenkomstige Franse tekst worden evenwel de woorden “en particulier” gebruikt, die wel op een exhaustieve opsomming wijzen. In artikel 3, 2, 4°, tweede lid, hebben de woorden “die voor de consument waarschijnlijk dezelfde betekenis zal hebben”, in de Nederlandse tekst, niet dezelfde draagwijdte als de zinsnede “susceptible d’avoir le même sens pour le consommateur”, in de Franse tekst.

⁴ Zie *Beginnelsen 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), hierna *Handleiding wetgevingstechniek* genoemd.

⁵ *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbevelingen nrs. 94, 94.1 en 94.2.

⁶ *Ibid.*, aanbeveling nr. 184.

De voornoemde discordanties dienen te worden weggewerkt door de steller van het ontwerp.

Artikelsgewijze onderzoek

Artikel 3

8. In artikel 3, 2, 5°, van het ontwerp dienen de woorden “eerste streepje,” te worden geschrapt.

Artikel 9

9. Het bepaalde in artikel 9, § 1, overlapt met artikel 10 van het ontwerp. Het volstaat om in artikel 9, § 1, te bepalen dat het besluit in werking treedt op 28 oktober 2013. Artikel 10 kan dan vervallen.

10. In artikel 9, § 2, kan de zinsnede “, gewijzigd bij koninklijk besluit van 25 januari 2011” als zijnde overbodig worden geschrapt.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer en droit interne les dispositions de la directive 2001/112/CE du Conseil du 20 décembre 2001 'relative aux jus de fruits et à certains produits similaires destinés à l'alimentation humaine', telles qu'elles ont été modifiées ou complétées par la directive 2012/12/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2012¹.

Compte tenu de la nature et de l'importance des modifications en projet, l'auteur du projet a choisi de ne pas les apporter dans l'arrêté royal du 19 mars 2004 'relatif aux jus et nectars de fruits, aux jus de légumes et à certaines denrées similaires', mais d'abroger cet arrêté royal et d'élaborer une nouvelle réglementation autonome qui intègre les modifications à apporter.

3. La réglementation en projet peut être réputée trouver un fondement juridique dans les articles 2 et 4, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977², et dans l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 6 avril 2010³, visés dans les deux premiers alinéas du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. Le troisième alinéa du préambule fait référence à l'arrêté royal du 13 septembre 1999 'relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées'. Or, cet arrêté royal n'est ni modifié formellement ni abrogé par la réglementation en projet. La référence qui y est faite dans le préambule ne paraît pas non plus utile ou nécessaire à la bonne compréhension des dispositions en projet. Il serait dès lors préférable de distraire cette référence du préambule.

5. À la fin du quatrième alinéa du préambule, qui doit devenir le troisième alinéa, on supprimera le segment de phrase « , modifié par l'arrêté royal du 25 janvier 2011 ». Il n'est en effet pas judicieux de mentionner les modifications subies antérieurement par les dispositions à

¹ Directive 2012/12/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2012 'modifiant la directive 2001/112/CE du Conseil relative aux jus de fruits et à certains produits similaires destinés à l'alimentation humaine'.

² 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'.

³ Loi du 6 avril 2010 'relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur'.

abroger. L'identification de ces modifications résulte de la simple lecture de la disposition abrogatoire en projet (voir l'article 8 du projet)⁴.

6. Le cinquième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, fait référence à la directive 2012/12/UE précitée. Il est recommandé de faire référence à celle-ci non pas dans le préambule, mais bien dans le dispositif du texte qui tend à la transposer en droit interne⁵. Pour ce faire, il suffit d'introduire le projet par un nouvel article 1^{er} rédigé comme suit :

« Le présent arrêté transpose la directive 2012/12/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2012 modifiant la directive 2001/112/CE du Conseil relative aux jus de fruits et à certains produits similaires destinés à l'alimentation humaine ».

On supprimera alors le cinquième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, et on adaptera la numérotation des articles du projet.

DISPOSITIF

Observation préliminaire

7. Il peut se justifier de reproduire le plus fidèlement possible le texte de la directive dans le droit interne, certainement lorsqu'elle est technique et détaillée⁶. Cela ne signifie toutefois pas que la transposition puisse se faire d'une façon telle qu'une discordance subsiste entre le texte français et le texte néerlandais des dispositions qui transposent une directive dans l'ordre juridique interne, ce qui est pourtant le cas d'un certain nombre de dispositions du projet soumis pour avis.

C'est ainsi qu'à l'article 2, 1^o, alinéa 2, du projet, les mots « des traitements ... appliqués conformément aux dispositions en vigueur dans l'Union européenne », dans le texte français, ne concordent pas avec les mots « behandelingen ... die overeenkomstig het Unierecht zijn uitgevoerd » dans le texte néerlandais. À la fin du texte néerlandais de l'article 2, 4^o, alinéa 1^{er}, les mots « onder meer » indiquent qu'il ne s'agit pas d'une énumération exhaustive. Le texte français correspondant utilise toutefois les termes « en particulier » qui eux indiquent qu'il s'agit d'une énumération exhaustive. À l'article 3, 2, 4^o, alinéa 2, les mots « susceptible d'avoir le même sens pour le consommateur », dans le texte français, n'ont pas la même portée que les mots « die voor de consument waarschijnlijk dezelfde betekenis zal hebben » dans le texte néerlandais.

L'auteur du projet veillera à supprimer les discordances susmentionnées.

⁴ 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), désigné ci-après *Guide de légistique*.

⁵ *Guide de légistique*, recommandations n°s 94, 94.1 et 94.2.

⁶ *Ibid.*, recommandation n° 184.

Examen des articlesArticle 3

8. À l'article 3, 2, 5°, du projet, on supprimera les mots « , premier tiret, ».

Article 9

9. L'article 9, § 1^{er}, fait double emploi avec l'article 10 du projet. Il suffit que l'article 9, § 1^{er}, dispose que l'arrêté entre en vigueur le 28 octobre 2013. Dans ce cas, l'article 10 pourra être omis.

10. À l'article 9, § 2, le segment de phrase « , modifié par l'arrêté royal du 25 janvier 2011 » peut être supprimé dès lors qu'il est superflu.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME