RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.160/3
van 25 oktober 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende voor menselijke voeding bestemde caseïne en caseïnaten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.160/3
du 25 octobre 2016

sur

un projet d’arrêté royal ‘relatif aux caséines et caséinates destinés à l’alimentation humaine’

‡LW-GHKQNFIFF-GABGAVT‡

Op 23 september 2016 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 voor menselijke voeding bestemde caseïne en caseïnaten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frederic EGGERMONT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 2016.

*

Le 23 septembre 2016, 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 caséines et caséinates destinés à l'alimentation humaine'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 18 octobre 2016. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frederic EGGERMONT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 octobre 2016.

*

‡LW-CHKQNFIFF-GABGAVT‡

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de omzetting van richtlijn (EU) 2015/2203 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 'inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten met betrekking tot voor menselijke voeding bestemde caseïne en caseïnaten en tot intrekking van Richtlijn 83/417/EEG van de Raad'.

Om in de handel te mogen worden gebracht als melkproducten onder de in artikel 3 van het ontwerp gedefinieerde benamingen, moeten deze melkproducten voldoen aan de voorschriften vervat in het te nemen besluit en in de bijlage ervan (artikel 4, § 1, van het ontwerp). Caseïne en caseïnaten die niet voldoen aan een aantal van de in de bijlage vervatte voorschriften, mogen niet worden gebruikt voor de bereiding van levensmiddelen. Bij het in de handel brengen voor andere doeleinden mag de koper door de omschrijving en de etikettering ervan niet worden misleid over de aard, de kwaliteit of het beoogde gebruik ervan (artikel 4, § 2).

Op de verpakking, recipiënten of etiketten van de in artikel 3 bedoelde melkproducten worden bepaalde vermeldingen aangebracht. In bepaalde gevallen kunnen die vermeldingen in een begeleidend document worden aangebracht. De vermeldingen moeten zijn aangebracht in een taal die gemakkelijk te begrijpen is, tenzij de informatie via andere middelen wordt verschaft. De overschrijding van het minimumgehalte aan melkeiwitten kan op passende wijze worden vermeld (artikel 5).

Het koninklijk besluit van 27 april 1987 'betreffende de fabricage en de handel in voedingscaseïne en caseïnaten', dat de omzetting vormde van de rechtsvoorganger van richtlijn (EU) 2015/2203, wordt opgeheven (artikel 6 van het ontwerp). Het te nemen besluit treedt in werking op 22 december 2016 (artikel 8). Producten die voor die datum in de handel zijn gebracht of geëtiketteerd, mogen verhandeld worden totdat de voorraden zijn uitgeput (artikel 7).

2. De artikelen 4 tot 6 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 2 van de wet van 24 januari 1977 'betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produ[c]ten'. Voor artikel 5 van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond aanvullend geboden door artikel VI.9, § 1, van het Wetboek van economisch recht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3. In de Nederlandse tekst van artikel 3 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van "wrongel", terwijl in de Nederlandse tekst van artikel 2 van richtlijn (EU) 2015/2203 de term "stremsel" wordt gebruikt. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> "Het gaat hier om een foutieve vertaling in het Nederlands van de richtlijn. Het woord 'stremsel' werd in verschillende betekenissen gebruikt, terwijl het enkel diende gebruikt te worden voor het enzym (présure in het FR en rennet in het EN) en niet voor de wrongel (coagulum in het FR en het EN).

‡LW-GHKQNFIFF-GABGAVT‡

Het stremsel bevat enzymen die zorgen voor het samenklonteren (coaguleren) van bepaalde melkeiwitten, waardoor vaste (wrongel) en vloeistoffen (wei) van elkaar gescheiden worden.

Het werd verkeerdelijk gebruikt in artikel 2 a) en b) van de richtlijn (…).

Het werd correct gebruikt in bijlage I, deel II, d) (…)."

Deze uitleg overtuigt, maar de stellers van het ontwerp zouden deze terminologische vergissing in de Nederlandse tekst van de richtlijn het best signaleren aan het bevoegde directoraat-generaal van de Europese Commissie met het oog op een rectificatie, zo dat nog niet is gebeurd.

Artikel 7

4. Artikel 7 van het ontwerp schrijft voor dat producten die voor 22 december 2016 overeenkomstig het koninklijk besluit van 27 april 1987 in de handel zijn gebracht of geëtiketteerd, verhandeld mogen worden totdat de voorraden zijn uitgeput. In richtlijn (EU) 2015/2203 komt evenwel geen overgangsbepaling voor met een dergelijke strekking, anders dan bijvoorbeeld in richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 'betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG'.[1] De vraag rijst dan ook of de ontworpen bepaling, die neerkomt op een zeker uitstel van de gelding van hetgeen in richtlijn (EU) 2015/2203 wordt bepaald, in overeenstemming is met de richtlijn, ook indien kan worden aangenomen dat ermee tegemoet wordt gekomen aan rechtmatige verwachtingen van de producenten. Overigens kwam in het koninklijk besluit van 27 april 1987 geen dergelijke overgangsbepaling voor.

De stellers van het ontwerp zouden dan ook het best contact opnemen met het bevoegde directoraat-generaal van de Europese Commissie om na te gaan of deze overgangsbepaling niet problematisch is in het licht van de richtlijn.

*

[1] Zie artikel 30 van die richtlijn, dat voorschrijft dat "[d]e lidstaten mogen toestaan dat de onderstaande producten die niet aan deze richtlijn voldoen, tot 20 mei 2017 in de handel worden gebracht: a) tabaksproducten die vóór 20 mei 2016 zijn geproduceerd of in het vrije verkeer zijn gebracht en geëtiketteerd overeenkomstig Richtlijn 2001/37/EG; b) elektronische sigaretten of navulverpakkingen die zijn geproduceerd of in het vrije verkeer zijn gebracht vóór 20 november 2016; c) voor roken bestemde kruidenproducten die zijn geproduceerd of in het vrije verkeer zijn gebracht vóór 20 mei 2016".

‡LW-GHKQNFIFF-GABGAVT‡

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis a pour objet de transposer la directive (UE) 2015/2203 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 'relative au rapprochement des législations des États membres concernant les caséines et caséinates destinés à l'alimentation humaine et abrogeant la directive 83/417/CEE du Conseil'.

Pour pouvoir être commercialisés en tant que produits laitiers sous les dénominations définies à l'article 3 du produits, ces produits doivent respecter les prescriptions énoncées dans l'arrêté envisagé et son annexe (article 4, § 1er, du projet). Les caséines et caséinates qui ne satisfont pas à certaines des prescriptions prévues dans l'annexe ne peuvent pas être utilisés dans la préparation de denrées alimentaires. Lors de la mise sur le marché à d'autres fins, leur dénomination et étiquetage ne peuvent pas induire l'acheteur en erreur quant à leur nature, leur qualité ou leur utilisation prévue (article 4, § 2).

Certaines mentions sont apposées sur l'emballage, les récipients ou les étiquettes des produits laitiers visés à l'article 3. Dans certains cas, ces mentions peuvent figurer sur un document d'accompagnement. Elles doivent être apposées dans une langue aisément compréhensible, à moins que l'information soit fournie par d'autres moyens. Le dépassement de la teneur minimale en protéines peut être indiqué de manière adéquate (article 5).

L'arrêté royal du 27 avril 1987 'relatif à la fabrication et au commerce des caséines et caséinates alimentaires', qui transposait l'acte ayant précédé la directive (UE) 2015/2203, est abrogé (article 6 du projet). L'arrêté envisagé entre en vigueur le 22 décembre 2016 (article 8). Les produits mis sur le marché ou étiquetés avant cette date peuvent continuer à être commercialisés jusqu'à épuisement des stocks (article 7).

2. Les articles 4 à 6 de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 2 de la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits'. En ce qui concerne l'article 5 de l'arrêté en projet, l'article VI.9, § 1er, du Code de droit économique procure un fondement juridique complémentaire.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

3. Le texte néerlandais de l'article 3 du projet fait état de « wrongel », alors que le texte néerlandais de l'article 2 de la directive (UE) 2015/2203 utilise le mot « stremsel ». À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Het gaat hier om een foutieve vertaling in het Nederlands van de richtlijn. Het woord 'stremsel' werd in verschillende betekenissen gebruikt, terwijl het enkel diende gebruikt te worden voor het enzym (présure in het FR en rennet in het EN) en niet voor de wrongel (coagulum in het FR en het EN).

‡LW-CHKQNFIFF-GABGAVT‡

Het stremsel bevat enzymen die zorgen voor het samenklonteren (coaguleren) van bepaalde melkeiwitten, waardoor vaste (wrongel) en vloeistoffen (wei) van elkaar gescheiden worden.

Het werd verkeerdelijk gebruikt in artikel 2 a) en b) van de richtlijn (…).

Het werd correct gebruikt in bijlage I, deel II, d) (…) ».

Cette explication convainc, mais il serait préférable que les auteurs du projet signalent cette erreur terminologique dans le texte néerlandais de la directive à la direction générale compétente de la Commission européenne dans le but d'une rectification, si cela n'a pas encore été fait.

Article 7

4. L'article 7 du projet prévoit que les produits mis sur le marché ou étiquetés avant le 22 décembre 2016 conformément à l'arrêté royal du 27 avril 1987 peuvent continuer à être commercialisés jusqu'à épuisement des stocks. Or, la directive (UE) 2015/2203 ne contient pas de disposition transitoire ayant cette portée, à l'inverse par exemple de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 'relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE' [1]. La question se pose dès lors de savoir si la disposition en projet, qui revient à un certain report de la force obligatoire de la disposition de la directive (UE) 2015/2203, est conforme à la directive, même s'il peut être admis qu'elle répond aux attentes légitimes des producteurs. Au demeurant, l'arrêté royal du 27 avril 1987 ne contenait pas pareille disposition transitoire.

Il vaudrait donc mieux que les auteurs du projet prennent contact avec la direction générale compétente de la Commission européenne pour vérifier si cette disposition transitoire ne pose pas problème au regard de la directive.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Jan SMETS

[1] Voir l'article 30 de cette directive, qui dispose que « [l]es États membres peuvent autoriser jusqu'au 20 mai 2017 la mise sur le marché des produits suivants dès lors qu'ils ne sont pas conformes à la présente directive : a) les produits du tabac fabriqués ou mis en libre circulation et étiquetés conformément à la directive 2011/37/CE avant le 20 mai 2016; b) les cigarettes électroniques ou les flacons de recharge fabriqués ou mis en libre circulation avant le 20 novembre 2016; c) les produits à fumer à base de plantes fabriqués ou mis en libre circulation avant le 20 mai 2016 ».

‡LW-GHKQNFIFF-GABGAVT‡