



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.935/3
van 6 maart 2017

avis 60.935/3
du 6 mars 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van het koninklijk
besluit van 14 januari 2002
betreffende de kwaliteit van voor
menselijke consumptie bestemd
water dat in
voedingsmiddeleninrichtingen
verpakt wordt of dat voor de
fabricage en/of het in de handel
brengen van voedingsmiddelen
wordt gebruikt'

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal du 14 janvier 2002
relatif à la qualité des eaux
destinées à la consommation
humaine qui sont conditionnées ou
qui sont utilisées dans les
établissements alimentaires pour la
fabrication et/ou la mise dans le
commerce de denrées alimentaires'

Op 2 februari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 2002 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water dat in voedingsmiddeleninrichtingen verpakt wordt of dat voor de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen wordt gebruikt'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste 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 6 maart 2017.

*

Le 2 février 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui sont conditionnées ou qui sont utilisées dans les établissements alimentaires pour la fabrication et/ou la mise dans le commerce de denrées alimentaires'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 février 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier 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 6 mars 2017.

*

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 toegespitst op 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 voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe enkele wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 14 januari 2002 ‘betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water dat in voedingsmiddeleninrichtingen verpakt wordt of dat voor de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen wordt gebruikt’. Dat laatste besluit strekte tot de omzetting van richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 ‘betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water’.

Naar aanleiding van de vervanging van de bijlagen II en III van deze richtlijn bij richtlijn (EU) 2015/1787¹ worden de punten IV en V van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 januari 2002 vervangen (artikel 4, 2°, van het ontwerp). Voorts bevat het ontwerp nog een aantal technische aanpassingen en rechtzettingen van materiële vergissingen (artikelen 2, 3, en 4, 1°).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 2 en 5, § 2, van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’. De rechtsgrond wordt mede geboden door artikel 1, eerste lid, 1°, van de wet van 14 augustus 1933 ‘betreffende de bescherming van drinkwaters’. Die laatste wet is immers niet opgeheven bij de wet van 24 januari 1977, integendeel: uit de parlementaire voorbereiding van die laatste wet kan worden opgemaakt dat het de bedoeling was om de wet van 14 augustus 1933 te behouden, behalve wat betreft limonade.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Het is niet nodig om in artikel 1 van het ontwerp te vermelden dat het te nemen besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 98/83/EG. Het zou beter zijn om in het koninklijk besluit van 14 januari 2002 een artikel 1/1 op te nemen dat luidt als artikel 1 van het ontwerp (met weglating van het woord “gedeeltelijke”). Daarbovenop kan in artikel 1 van het ontwerp worden vermeld dat het te nemen besluit voorziet in de omzetting van richtlijn (EU) 2015/1787.

¹ Richtlijn (EU) 2015/1787 van de Commissie van 6 oktober 2015 ‘tot wijziging van de bijlagen II en III bij Richtlijn 98/83/EG van de Raad betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water’.

² Zie daarover uitvoeriger adv.RvS 31.421/3 van 18 oktober 2001 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 14 januari 2002.

Artikel 3

5. Op de vraag waarom het water in flessen of in containers (lees: verpakkingen – zie daarover opmerking 6) overeenkomstig het ontworpen artikel 7, § 2, wordt uitgezonderd van de minimumvereisten voor de erin vermelde controleprogramma's, in het licht van hetgeen bepaald wordt in artikel 7, lid 2, van richtlijn 98/83/EG, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Dans la directive 2015/1787, le tableau de fréquence minimale d'échantillonnage et d'analyse en vue du contrôle de conformité (tableau 1, point 3, partie B, annexe II) ne vise pas les eaux mises en bouteille. Le tableau B2, annexe II de la directive 98/83/CE non modifiée, qui visait les eaux mises en bouteille, n'a pas été repris dans la directive 2015/1787. Tout cela est expliqué au considérant (8) de la directive 2015/1787. Dans l'arrêté royal, il est nécessaire de le préciser explicitement pour la lisibilité du texte, pour l'application correcte par les opérateurs et par le contrôle officiel et pour éviter des mauvaises interprétations.”

Met deze uitleg kan worden ingestemd.

6. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 7, § 2, schrijve men, gelet op de terminologie van de richtlijn, “verpakkingen” in plaats van “containers”. In de Franse tekst schrijve men “conteneurs” in plaats van “containers”.

Bijlage

7. In de ontworpen bijlage, punt IV, deel C, punt 3, wordt verwezen naar “de reglementering die artikel 7, § 1, tweede lid, en artikel 8 van richtlijn 2000/60/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000] tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid” omzet. Op de vraag aan welke omzettingsmaatregelen wordt gerefereerd, antwoordde de gemachtigde:

“Cette disposition est transposée dans des décrets et des arrêtés pris par les 3 autorités régionales compétentes (Région Flamande, Région de Bruxelles Capitale et Région Wallonne). Cette disposition et ces législations sont sujettes à modification régulière. Mentionner les références de ces législations rendrait cet arrêté illisible et obligerait de le modifier à chaque modification des législations régionales.”

Met deze uitleg kan worden ingestemd, maar het is raadzaam om de lezer van het ontworpen besluit toch enigszins op de goede weg te helpen door te schrijven: “de door de gewesten vastgestelde omzettingsbepalingen van (...)”.

*

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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter quelques modifications à l'arrêté royal du 14 janvier 2002 'relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui sont conditionnées ou qui sont utilisées dans les établissements alimentaires pour la fabrication et/ou la mise dans le commerce de denrées alimentaires'. Ce dernier arrêté visait la transposition de la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 'relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine'.

Consécutivement au remplacement des annexes II et III de cette directive par la directive (UE) 2015/1787¹, les points IV et V de l'annexe de l'arrêté royal du 14 janvier 2002 sont remplacés (article 4, 2^o, du projet). En outre, le projet comporte encore un certain nombre d'adaptations techniques et de rectifications d'erreurs matérielles (articles 2, 3, et 4, 1^o).

3. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans les articles 2, et 5, § 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'. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 14 août 1933 'concernant la protection des eaux de boisson' procure, lui aussi, un fondement juridique. En effet, cette dernière loi n'a pas été abrogée par la loi du 24 janvier 1977, bien au contraire : il peut se déduire des travaux préparatoires de cette dernière loi que l'intention était de maintenir la loi du 14 août 1933, sauf en ce qui concerne la limonade².

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4. Il n'est pas nécessaire de mentionner à l'article 1^{er} du projet que l'arrêté envisagé transpose partiellement la directive 98/83/CE. Il serait préférable d'insérer dans l'arrêté royal du 14 janvier 2002 un article 1/1 qui s'énonce comme l'article 1^{er} du projet (en omettant le mot « partiellement »). Par ailleurs, l'article 1^{er} du projet peut mentionner que l'arrêté envisagé transpose la directive (UE) 2015/1787.

¹ Directive (UE) 2015/1787 de la Commission du 6 octobre 2015 'modifiant les annexes II et III de la directive 98/83/CE du Conseil relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine'.

² Voir plus amplement à ce sujet, l'avis C.E. 31.421/18 du 18 octobre 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 janvier 2002.

Article 3

5. À la question de savoir pourquoi conformément à l'article 7, § 2, en projet, l'eau en bouteille ou dans des containers (lire : conteneurs – voir à ce sujet l'observation 6) est exclue des exigences minimales des programmes de contrôle qui y sont mentionnés, au regard de ce que prévoit l'article 7, paragraphe 2, de la directive 98/83/CE, le délégué a répondu ce qui suit :

« Dans la directive 2015/1787, le tableau de fréquence minimale d'échantillonnage et d'analyse en vue du contrôle de conformité (tableau 1, point 3, partie B, annexe II) ne vise pas les eaux mises en bouteille. Le tableau B2, annexe II de la directive 98/83/CE non modifiée, qui visait les eaux mises en bouteille, n'a pas été repris dans la directive 2015/1787. Tout cela est expliqué au considérant (8) de la directive 2015/1787. Dans l'arrêté royal, il est nécessaire de le préciser explicitement pour la lisibilité du texte, pour l'application correcte par les opérateurs et par le contrôle officiel et pour éviter des mauvaises interprétations ».

Cette explication peut être admise.

6. Eu égard à la terminologie de la directive, on écrira dans le texte français de l'article 7, § 2, en projet, « conteneurs » au lieu de « containers ». Dans le texte néerlandais, on écrira « verpakkingen » au lieu de « containers ».

Annexe

7. Le point IV, partie C, point 3, de l'annexe en projet fait mention de « la réglementation qui transpose en droit national le second alinéa de l'article 7, § 1^{er}, et de l'article 8 de la directive 2000/60/CE [du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000] établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ». À la question de savoir quelles sont les mesures de transposition visées, le délégué a répondu ce qui suit :

« Cette disposition est transposée dans des décrets et des arrêtés pris par les 3 autorités régionales compétentes (Région Flamande, Région de Bruxelles Capitale et Région Wallonne). Cette disposition et ces législations sont sujettes à modification régulière. Mentionner les références de ces législations rendrait cet arrêté illisible et obligerait de le modifier à chaque modification des législations régionales ».

Cette explication peut être admise mais il est conseillé néanmoins d'orienter quelque peu le lecteur de l'arrêté en projet en écrivant : « les dispositions de transposition fixées par les régions de [...] ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT