



**RAAD VAN  
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 6 oktober 2009 (19.10)  
(OR. en)**

**14179/09**

**Interinstitutioneel dossier:  
2008/0028 (COD)**

**LIMITE**

**JUR 390  
DENLEG 91  
CODEC 1168**

**ADVIES VAN DE JURIDISCHE DIENST\***

|          |                                                                                                                            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| aan:     | de Groep levensmiddelen                                                                                                    |
| Betreft: | Voedselinformatie voor de consument - delegatie van uitvoeringsbevoegdheden - essentiële punten die moeten worden geregeld |

**INLEIDING**

1. In het kader van het verordeningsvoorstel over voedselinformatie voor de consument heeft de Groep levensmiddelen zich gebogen over de volgens het voorstel verplichte informatieverstrekking. De vertegenwoordiger van de Juridische dienst heeft geantwoord op de vraag van enkele delegaties, wat de juridische implicaties zouden zijn als met name de regeling van de voornaamste onderdelen van de materie werd gedelegeerd. De Juridische dienst is verzocht dit antwoord schriftelijk te bevestigen, hetgeen bij dezen geschiedt.

\* Het in dit document vervatte juridisch advies is beschermd krachtens artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Raad behoudt zich voor al zijn rechten te doen gelden in geval van openbaarmaking waarvoor geen toestemming is verleend.

2. De verwijzingen naar het voorstel gelden hier als verwijzingen naar de meest recente<sup>1</sup>, door de groep behandelde versie. Omdat die versie in de groep nog wordt besproken, is het mogelijk dat dit advies in het licht van wezenlijke wijzigingen in het voorstel zal moeten worden herzien of aangevuld.

## **HET VERORDENINGSVOORSTEL**

3. Het voorstel berust op artikel 95 VEG en strekt tot vervanging van de bestaande communautaire wetgeving, met name Richtlijn 2000/13 van het Europees Parlement en de Raad. Blijkens artikel 3 van het voorstel, "Algemene doelstellingen", maakt het verstrekken van voedselinformatie het onderwerp zelf van het voorstel uit. In de onderhavige context moet voorts worden opgemerkt dat artikel 3 van Richtlijn 2000/13 een algemene lijst van informatieverplichtingen bevat. Artikel 4 van de richtlijn bepaalt dat, volgens een comitologieprocedure, hiervan bij uitzondering kan worden afgeweken en nog andere vermeldingen verplicht kunnen worden gesteld<sup>2</sup>. Momenteel heeft deze bevoegdheid alleen betrekking op "*bepaalde levensmiddelen en niet op levensmiddelen in het algemeen*"<sup>3</sup>.
4. Het voorstel daarentegen voorziet in een algemene delegatie van de bevoegdheid om de lijst met verplichte vermeldingen te wijzigen<sup>4</sup>, dus niet slechts een delegatie met betrekking tot bepaalde levensmiddelen. De lijst van vermeldingen in artikel 9, lid 1, stemt grosso modo overeen met die in artikel 3 van Richtlijn 2000/13, maar de in artikel 9, lid 3, vastgelegde wijzigingsbevoegdheid wordt helemaal niet expliciet beperkt. De Juridische dienst merkt echter op dat in artikel 4 van het voorstel enkele grote, in algemene en open bewoordingen geformuleerde beginselen inzake verplichte voedselinformatieverstrekking zijn neergelegd. Hoewel beide artikelen niet uitdrukkelijk aan elkaar zijn gekoppeld, zou het Hof van Justitie, in voorkomend geval, de in artikel 9 bepaalde bevoegdheid uitleggen in het licht van artikel 4<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Zie doc. 13245/09.

<sup>2</sup> Conform het amendement van het Parlement en Raadsverordening 596/2009 is nu de in artikel 5 bis van Besluit 1999/468/EG vastgestelde regelgevingsprocedure met toetsing van toepassing.

<sup>3</sup> Artikel 4, leden 1 en 2.

<sup>4</sup> Volgens de regelgevingsprocedure met toetsing.

<sup>5</sup> Zie, naar analogie, zaak C-16/04, *Parlement tegen Commissie*, Jurispr. 2008, blz. I-1649, punt 52.

5. Naast de in artikel 9, lid 3, van het voorstel bedoelde wijzigingen, voorziet artikel 10 in bijkomende verplichte vermeldingen voor bepaalde soorten en categorieën levensmiddelen; het verwijst hiervoor naar bijlage III, die door de Commissie kan worden gewijzigd. Ook hier is de regelgevingsprocedure met toetsing van toepassing. Artikel 11 bevat een soortgelijke bepaling inzake afwijking van de voorschriften inzake verplichte vermelding, met betrekking tot bepaalde soorten en categorieën. De artikelen 10 en 11 liggen dus in de lijn van de thans in artikel 4, leden 1 en 2, van Richtlijn 2000/13 neergelegde bevoegdheid, terwijl artikel 9, lid 3, een nieuwe bevoegdheid in het leven roept.

## **JURIDISCHE ANALYSE**

### *Het begrip uitvoering*

6. Artikel 202 van het EG-Verdrag stelt in feite het vermoeden in dat uitvoeringsbevoegdheden bij voorkeur aan de Commissie worden gedelegeerd. Het uitvoeringsbegrip is in het Verdrag niet omschreven, maar de jurisprudentie van het Hof kan ons in deze zaak op weg helpen. Het Hof heeft namelijk verklaard dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen "... *voorschriften die van wezenlijk belang zijn voor de te regelen materie en daarom aan de bevoegdheid van de Raad voorbehouden moeten blijven, en voorschriften waarvan de vaststelling, daar zij slechts uitvoerend van aard zijn, aan de Commissie kan worden overgedragen.*" <sup>6</sup> (door ons onderstreept). Voorts zegt het Hof in het arrest-Vreugdenhil<sup>7</sup> weliswaar "... *dat het begrip uitvoering ruim moet worden uitgelegd* ", maar ook: "*Daarbij moet er echter op worden gewezen, dat zulk een ruime opvatting van de bevoegdheden der Commissie alleen geldt binnen het kader van de regelingen der landbouwmarkten.*"
7. Aangezien het onderhavige voorstel in de sfeer van de interne markt ligt en op artikel 95 VEG is gebaseerd, is hier bepaaldelijk het arrest van het Hof in de zaak *Alliance for Natural Health*<sup>8</sup> van toepassing: "*Ten slotte zij beklemtoond dat de gemeenschapswetgever, wanneer hij zijn bevoegdheid tot herziening van onderdelen van de betrokken wetgevende handeling wil delegeren, moet waarborgen dat deze bevoegdheid nauwkeurig is omschreven en dat de uitoefening ervan strikt kan worden getoetst aan objectieve, door hem vastgestelde criteria*"

---

<sup>6</sup> Zaak C-240/90, *Commissie tegen Raad*, Jurispr. 1992, blz. I-5383.

<sup>7</sup> Zaak 22/88, Jurispr. 1989, blz. I-2049, punt 17.

<sup>8</sup> Gevoegde zaken C-154/04 en C-155/04, *Alliance for Natural Health en anderen*, Jurispr.

(zie in deze zin arrest van 13 juni 1958, Meroni/Hoge Autoriteit, 9/56, Jurispr. blz. 9, 44 en 45), zoniet komt aan de instanties waaraan de bevoegdheid is gedelegeerd een discretionaire bevoegdheid toe die, ingeval het wetgeving inzake de werking van de nationale goederenmarkt betreft, het vrije verkeer van de betrokken goederen buitensporig zou belemmeren en ondoorzichtig zou maken." (Door ons onderstreept)<sup>9</sup>.

Tegen deze juridische achtergrond moet de in artikel 9, lid 3, voorgestelde comitologie-bevoegdheid worden bekeken.

8. De Juridische dienst is van oordeel dat deze algemene wijzigingsbevoegdheid verder reikt dan de bestaande, beperkte bevoegdheid ter zake van de bepaalde levensmiddelen. Gelet op de doelstellingen van de voorgestelde wetgeving, is de algemeen toepasselijke lijst van verplichte vermeldingen immers in haar geheel "*van wezenlijk belang ... voor de te regelen materie*". De lijst in artikel 9, lid 1, bijvoorbeeld is ter zake zo cruciaal, dat bij gebreke ervan het voorstel compleet zou zijn uitgehold.
9. Bij de bespreking in de groep werd geopperd dat de voorgestelde regelgevingsprocedure met toetsing een ruimere delegatiebevoegdheid rechtvaardigt, aangezien het Parlement en de Raad bij de procedure zouden worden betrokken. Volgens de Juridische dienst echter mag de gekozen comitologieprocedure niet impliceren dat het in artikel 202 VEG vastgelegde begrip uitvoering, zoals door het Hof uitgelegd, wordt opgerekt.
10. Zoals in punt 5 gezegd, is de reeds vrij ruime, in artikel 4 van Richtlijn 2000/13 vervatte uitvoeringsbevoegdheid overgenomen in de artikelen 10 en 11 van het huidige voorstel.

---

2005, blz. I-6451, punt 90.

<sup>9</sup> In dit advies wordt weliswaar uitgegaan van het primaire en secundaire recht in zijn huidige vorm, maar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zou artikel 290, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hier van betekenis kunnen zijn: "*In een wetgevingshandeling kan aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling. In de wetgevingshandelingen worden uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie afgebakend. Essentiële onderdelen van een gebied worden uitsluitend bij een wetgevingshandeling geregeld en kunnen derhalve niet het voorwerp zijn van bevoegdheidsdelegatie.*"

Met name in het licht van het arrest in de zaak *Alliance for Natural Health* en het feit dat het hier een verordeningen- en niet een richtlijnvoorstel betreft, acht de Juridische dienst het wenselijk dat de uitoefening van de bewuste uitvoeringsbevoegdheden uitdrukkelijk wordt gekoppeld aan de inachtneming van een duidelijker geformuleerd artikel 4<sup>10</sup>. De Juridische dienst is bereid de groep te assisteren bij de redactie van een adequate tekst. Artikel 9, lid 3, zou dan worden geschrapt. Terwijl de algemeen toepasselijke lijst van verplichte vermeldingen niet comitologisch gewijzigd zou kunnen worden, zou het wel mogelijk blijven om de lijst door middel van uitvoeringsvoorschriften aan te passen aan de technische vooruitgang; te denken valt hier met name aan de in artikel 9, lid 1, onder c), bedoelde, in bijlage II vervatte lijst van ingrediënten die allergieën veroorzaken. Luidens artikel 22 van het voorstel immers wordt bijlage II "... door de Commissie systematisch geëvalueerd en, zo nodig, bijgewerkt op basis van de meest recente wetenschappelijke en technische kennis." Aanpassing aan de technische vooruitgang kan echter zeker niet betekenen dat de algemene verplichting om allergie-veroorzakende ingrediënten te vermelden zonder meer wegvalt: evenals met betrekking tot de andere in artikel 9, lid 1, opgesomde vermeldingen, geldt het hier een verplichting die tot het terrein van de wetgever behoort.

## **CONCLUSIES**

11. De Juridische dienst van de Raad is van mening dat

- de in artikel 9, lid 3, voorgestelde bevoegdheid te ruim is om op rechtsgeldige wijze aan de Commissie te kunnen worden gedelegeerd, en dus uit het voorstel moet worden gelicht.
- artikel 4 aldus moet worden geformuleerd dat er een uitdrukkelijk verband ontstaat tussen deze bepaling en de andere bepalingen waarbij uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie worden toegekend.

---

<sup>10</sup> Zie punt 92 van het arrest, en de verwijzing naar het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de redactionele kwaliteit, waarvan punt 3 als volgt luidt: "*Bij redactie van besluiten wordt rekening gehouden met de doelgroep, zodat de betrokkenen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen, en met degenen die tot taak hebben aan het besluit uitvoering te geven.*" Hetzelfde geldt voor andere gevallen van open delegatie van uitvoeringsbevoegdheid, zoals artikel 48. Zie het advies van de Juridische dienst van 28 september 2009, doc. 13772/09, punt 10.