



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.9.2012
COM(2012) 530 final

2012/0260 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2001/110/CE du Conseil relative au miel

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

La proposition de modification de la directive 2001/110/CE relative au miel¹ a pour objet:

- a) d'aligner les compétences d'exécution de la Commission sur les dispositions établies dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE); et
- b) dans le contexte de l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire C-442/09² et, sans préjudice de l'application du règlement (CE) n° 1829/2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés³ au miel contenant du pollen génétiquement modifié (GM), de clarifier explicitement le statut de pollen en tant que constituant spécifique du miel, plutôt que comme ingrédient du miel.

Motivation et objectifs de la proposition

- (a) La proposition vise à aligner les compétences d'exécution existantes de la Commission dans la directive 2001/110/CE sur la distinction entre les compétences déléguées et les compétences d'exécution de la Commission introduite par les articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et à conférer des compétences déléguées supplémentaires à la Commission.

Le traité établit une distinction entre les compétences déléguées à la Commission lui permettant d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif, comme le prévoit l'article 290, paragraphe 1, du traité (actes délégués), et les compétences conférées à la Commission lui permettant d'adopter des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union, comme le prévoit l'article 291, paragraphe 2, du traité (actes d'exécution). Dans le cas des actes délégués, le législateur délègue à la Commission le pouvoir d'adopter des actes «quasi législatifs». Dans le cas des actes d'exécution, le contexte est très différent. En effet, c'est essentiellement aux États membres qu'il incombe d'exécuter les actes juridiquement contraignants de l'Union européenne. Toutefois, si l'application de l'acte législatif requiert la mise en place de conditions uniformes d'exécution, la Commission est autorisée à adopter les actes correspondants. L'alignement de la directive 2001/110/CE sur les nouvelles règles fixées par le traité tient compte de cette distinction.

¹ JO L 10 du 12.1.2002, p. 47.

² Affaire C-442/09, arrêt de la Cour (grande chambre) du 6 septembre 2011 [demande de décision préjudicielle du Verwaltungsgerichtshof Bayerischer (Allemagne)] — Karl Heinz Bablok et autres contre Freistaat Bayern, JO C 311 du 22.10.2011, p. 7.

³ JO L 268 du 18.10.2003, p. 1.

En outre, toujours dans le cadre de la révision des délégations de pouvoirs conférées à la Commission après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les dispositions de la directive précitée ont également été examinées, afin de recenser les éventuels besoins supplémentaires en termes de compétences à conférer à la Commission dans le cadre de la nouvelle classification du traité.

- (b) À la suite d'une demande de décision préjudicielle de la Bayerischer Verwaltungsgerichtshof en vertu de l'article 234 du traité CE (affaire C-442/09), la Cour de justice a rendu un arrêt, dans lequel elle qualifie le pollen présent dans le miel d'ingrédient au sens de l'article 6, paragraphe 4, point a), 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 égard⁴. Cette conclusion de la Cour reposait sur une évaluation des faits portés devant elle selon laquelle la présence de pollen dans le miel est essentiellement le résultat de l'action de l'apiculteur lui-même par la centrifugation qu'il effectue aux fins de la collecte du miel. Toutefois, le pollen n'entre dans la ruche qu'à la suite de l'activité des abeilles. En fait, le pollen se trouve dans le miel, que l'apiculteur procède ou non à l'extraction du miel par centrifugation. Il apparaît donc nécessaire de clarifier, dans la directive 2001/110/CE, que le pollen est un constituant naturel et non un ingrédient du miel. Cette clarification n'empêche toutefois pas l'applicabilité du règlement (CE) n° 1829/2003 au miel contenant du pollen GM⁵, et en particulier ne remettra pas en question la conclusion de la Cour de justice suivant laquelle le miel contenant du pollen GM ne peut être mis sur le marché que s'il est couvert par une autorisation conformément audit règlement.

À la lumière de ces considérations, un projet de proposition de modification de la directive 2001/110/CE a été élaboré.

Contexte général

Les articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) opèrent une distinction entre deux catégories d'actes de la Commission:

- l'article 290 du TFUE autorise le législateur à «déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif». Les actes juridiques ainsi adoptés par la Commission sont, selon la terminologie retenue par le traité, des «actes délégués» (article 290, paragraphe 3).
- l'article 291 du TFUE autorise les États membres à prendre «toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union». Lorsque des conditions uniformes d'exécution de ces actes sont nécessaires, ceux-ci confèrent des compétences d'exécution à la Commission. Les actes juridiques ainsi adoptés par la Commission sont, selon

⁴ JO L 109 du 6.5.2000, p. 29.

⁵ En effet, après la modification de la directive 2001/110/CE, le miel contenant du pollen GM continuera à relever de l'article 3, paragraphe 1, point c), de ce règlement en tant que «denrée alimentaire produite à partir d'OGM».

la terminologie retenue par le traité, des «actes d'exécution» (article 291, paragraphe 4).

La directive 2001/110/CE du Conseil n'indique pas explicitement si le pollen présent dans le miel est ou n'est pas un ingrédient au sens de l'article 6, paragraphe 4, point a), de la directive 2000/13/CE. En l'absence de cette précision, dans l'affaire C-442-09, la Cour de justice a rendu un arrêt dans lequel elle considère, sur la base de l'évaluation des faits portés devant elle, que le pollen est un «ingrédient» du miel au sens de l'article 6, paragraphe 4, point a), de la directive 2000/13/CE (point 79 de l'arrêt). Les conséquences de cet arrêt sont, entre autres, que les règles en matière d'étiquetage concernant les ingrédients figurant dans la directive 2000/13/CE s'appliquent et, en particulier, l'obligation d'indiquer sur l'étiquette du produit la liste des ingrédients (article 3, paragraphes 1 et 2). Étant donné que le pollen est naturellement présent dans le miel et pénètre dans la ruche en raison de l'activité des abeilles, indépendamment de l'action de l'apiculteur, il est nécessaire de mentionner expressément dans la directive 2001/110/CE que le pollen présent dans le miel n'est pas un ingrédient au sens de l'article 6, paragraphe 4, point a), de la directive 2000/13/CE, mais un constituant. Le fait que le miel soit une substance naturelle produite par les abeilles à laquelle aucun ingrédient alimentaire ne peut être ajouté est inscrit dans la norme du Codex pour le miel⁶.

Cette modification ne changera pas la conclusion de la Cour de justice dans l'affaire C-442/09 selon laquelle le miel contenant du pollen GM relève du champ d'application du règlement (CE) n° 1829/2003. En effet, après la modification de la directive 2001/110/CE, le miel contenant du pollen GM continuera à relever de l'article 3, paragraphe 1, point c), de ce règlement en tant que «denrée alimentaire produite à partir d'OGM».

Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition

Les articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sont applicables pour cette opération d'alignement.

L'article 6, paragraphe 4, point a), de la directive 2000/13/CE définit le terme «ingrédient» comme suit: «toute substance, y compris les additifs et les enzymes, utilisée dans la fabrication ou la préparation d'une denrée alimentaire et encore présente dans le produit fini, éventuellement sous une forme modifiée.»

Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union

Sans objet.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

En ce qui concerne l'alignement des compétences d'exécution de la Commission sur les dispositions du TFUE, il n'a pas été nécessaire de consulter les parties intéressées ni de faire appel une expertise externe ou de recourir à une analyse d'impact étant

⁶ CODEX STAN 12-1981.

donné que la proposition est une matière interinstitutionnelle inhérente à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

En ce qui concerne la nature de pollen présent dans le miel, l'interprétation générale qui prévalait avant le prononcé de l'arrêt était que, pour les raisons indiquées ci-dessus, le pollen est un élément constituant du miel, et non un ingrédient au sens de l'article 6, paragraphe 4, point a), de la directive 2000/13/CE. En conséquence, les règles d'étiquetage applicables aux ingrédients prévues dans la directive 2000/13/CE (notamment la liste des ingrédients) n'étaient pas considérées comme s'appliquant au miel. La proposition de modification de la directive relative au miel vise à préciser que le pollen n'est pas un ingrédient dans le miel et aura donc pour effet, en ce qui concerne l'application des règles d'étiquetage prévues par la directive 2000/13/CE, de revenir à la situation qui prévalait jusqu'à l'arrêt de la Cour, sans préjudice de l'application du règlement (CE) n° 1829/2003 au miel contenant du pollen GM. En conséquence, aucun changement significatif pour les parties intéressées n'est attendu et, pour cette raison, aucune analyse d'impact n'a été réalisée.

La Commission a procédé à une série de consultations avec les États membres, notamment dans le cadre du comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA), avec les parties prenantes (y compris des associations d'apiculteurs ou des ONG), en particulier dans le cadre du groupe consultatif de la chaîne alimentaire, de la santé animale et végétale, du groupe consultatif de l'apiculture, ainsi qu'avec des pays tiers, au cours de réunions spécifiques organisées à cet effet après le prononcé de l'arrêt, et au sein de différentes enceintes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Résumé de l'action proposée

Recenser les compétences déléguées et les compétences d'exécution qui devraient être conférées à la Commission en ce qui concerne la directive 2001/110/CE et établir la procédure correspondante pour l'adoption de cet acte dans le nouveau contexte juridique déterminé par l'entrée en vigueur des articles 290 et 291 du TFUE.

Préciser que le pollen présent dans le miel n'est pas un ingrédient au sens de l'article 6, paragraphe 4, point a), de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil.

Base juridique

Article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Principe de subsidiarité

La proposition relève de la compétence partagée de l'UE et des États membres. Compte tenu de la nature technique de la modification proposée (alignement sur les règles en ce qui concerne les compétences d'exécution de la Commission et clarification du statut du pollen), la proposition ne modifie pas la répartition des

compétences entre l'UE et les États membres, telles que définies par la législation modifiée et est donc conforme au principe de subsidiarité.

Principe de proportionnalité

L'objectif poursuivi par la proposition est de clarifier la législation de l'UE, afin de préciser que le pollen n'est pas un ingrédient dans le miel, mais un constituant du miel, afin de refléter de manière adéquate dans la législation l'origine naturelle de la présence de pollen dans le miel. Dans ce contexte, la proposition introduit dans la directive relative au miel une modification limitée de nature technique, qui n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Aucune solution autre que la modification de la législation de l'UE n'est possible pour atteindre l'objectif susmentionné, compte tenu de l'existence d'un arrêt de la Cour de justice de l'UE qui donne une interprétation de la législation de l'UE existante.

En outre, l'alignement des compétences d'exécution de la Commission dans la directive 2001/110/CE sur les dispositions du TFUE est une conséquence de l'adoption du traité de Lisbonne et est donc conforme au principe de proportionnalité.

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2001/110/CE du Conseil relative au miel

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 43, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁷,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) À la suite de l'arrêt rendu par la Cour de justice le 6 septembre 2011 dans l'affaire C-442/09⁸, le pollen présent dans le miel doit être considéré comme un ingrédient au sens 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 égard⁹. L'arrêt de la Cour était fondé sur une évaluation reposant sur les faits portés devant elle selon laquelle la présence de pollen dans le miel résulte essentiellement de la centrifugation effectuée par l'apiculteur aux fins de la collecte du miel. Toutefois, le pollen n'entre dans la ruche qu'en raison de l'activité des abeilles et il est naturellement présent dans le miel indépendamment de l'extraction ou non par l'apiculteur du miel par centrifugation. Il est donc nécessaire de clarifier, sans préjudice de l'application du règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés¹⁰ au pollen génétiquement modifié présent dans le miel, que le pollen est un constituant du miel, qui est une substance naturelle qui n'a pas d'ingrédients, et non un ingrédient au sens de la directive 2000/13/CE. Par conséquent, il convient que la directive 2001/110/CE du Conseil du 20 décembre 2001 relative au miel¹¹ soit modifiée en conséquence.

⁷ JO C [...] du [...], p. [...].

⁸ JO C 311 du 22.10.2011, p. 7.

⁹ JO L 109 du 6.5.2000, p. 29.

¹⁰ JO L 268 du 18.10.2003, p. 1.

¹¹ JO L 10 du 12.1.2002, p. 47.

- (2) La directive 2001/110/CE confère à la Commission des compétences afin de mettre en œuvre certaines de ses dispositions. À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il est nécessaire d'aligner ces compétences sur l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommé le «traité»). Il importe particulièrement que la Commission mène les consultations appropriées durant ses travaux préparatoires, y compris au niveau des experts. La Commission, lors de la préparation et de l'élaboration d'actes délégués, devrait veiller à communiquer les documents nécessaires au Parlement européen et au Conseil, en temps voulu, de manière simultanée et appropriée.
- (3) Afin d'assurer un respect uniforme des dispositions, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité, afin d'arrêter des méthodes permettant de vérifier la conformité du miel avec les dispositions de la directive 2001/110/CE.
- (4) Les annexes de la directive 2001/110/CE contiennent des éléments techniques qu'il pourrait être nécessaire d'adapter ou d'actualiser afin de tenir compte de l'évolution des normes internationales applicables. Cette directive ne confère pas à la Commission des compétences appropriées pour adapter ou actualiser rapidement ces annexes afin de tenir compte de l'évolution des normes internationales. Par conséquent, pour une mise en œuvre cohérente de la directive 2001/110/CE, le pouvoir d'adapter ou d'actualiser les annexes de ladite directive afin de tenir compte non seulement de l'évolution technique, mais aussi de l'évolution des normes internationales, devrait également être conféré à la Commission.
- (5) À la suite de l'adoption du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires¹², qui s'applique à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et des aliments pour animaux au niveau de l'Union et au niveau national, les dispositions générales de l'Union relatives aux denrées alimentaires s'appliquent directement aux produits couverts par la directive 2001/110/CE. En conséquence, il n'est plus nécessaire que la Commission dispose des compétences pour aligner les dispositions de cette directive concernée sur la législation générale de l'Union relative aux denrées alimentaires. Il y a donc lieu de supprimer les dispositions qui confèrent ces compétences.
- (6) Par conséquent, afin de tenir compte des progrès techniques et, le cas échéant, de l'évolution des normes internationales, le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité devrait être délégué à la Commission pour adapter ou actualiser les caractéristiques techniques liées aux dénominations et définitions des produits dans les annexes de la directive 2001/110/CE.
- (7) Il convient donc de modifier la directive 2001/110/CE en conséquence.
- (8) Étant donné que les modifications liées à l'alignement sur le traité ne concernent que des compétences de la Commission, elles ne nécessitent pas de transposition par les États membres,

¹² JO L 31 du 1.2.2002, p. 1.

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 2001/110/CE est modifiée comme suit:

1) À l'article 2, le point suivant est ajouté:

«5) Le pollen, étant un constituant naturel propre au miel, n'est pas considéré comme un ingrédient, au sens de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2000/13/CE, des produits définis à l'annexe I de la présente directive».

2) L'article 4 est remplacé par le texte suivant:

«Article 4

La Commission se voit conférer le pouvoir d'adopter des actes délégués conformément à l'article 6 *bis*, afin de définir des méthodes permettant de vérifier la conformité du miel aux dispositions de la présente directive. Jusqu'à l'adoption de ces méthodes, les États membres utilisent, chaque fois que cela est possible, des méthodes validées reconnues sur le plan international, telles que celles approuvées par le Codex alimentarius, pour vérifier le respect des dispositions de la présente directive.»

3) L'article 6 est remplacé par le texte suivant:

«Article 6

La Commission se voit conférer le pouvoir d'adopter des actes délégués, conformément à l'article 6 *bis*, afin de modifier les caractéristiques techniques relatives aux dénominations, descriptions et définitions des produits figurant à l'annexe I et les caractéristiques de composition des miels figurant à l'annexe II, en vue de tenir compte des progrès techniques et, le cas échéant, de l'évolution des normes internationales applicables.

Article 6 bis

1. Le pouvoir d'adopter les actes délégués visé à la présente directive est conféré à la Commission sous réserve des conditions fixées au présent article.
2. Le pouvoir d'adopter les actes délégués visé aux articles 4 et 6 est conféré à la Commission pour une durée indéterminée à compter du (...). (*L'Office des publications doit remplir la date d'entrée en vigueur de cet acte modificatif.*)
3. La délégation de pouvoir visée aux articles 4 et 6 peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. La décision de révocation met fin à la délégation de pouvoir qui y est précisée. La révocation prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au *Journal officiel de l'Union européenne* ou à une date ultérieure qui est précisée dans ladite

décision. Elle ne porte pas atteinte à la validité des actes délégués qui sont déjà en vigueur.

4. Dès qu'elle adopte un acte délégué, la Commission le notifie simultanément au Parlement européen et au Conseil.
5. Tout acte délégué adopté conformément aux articles 4 et 6 n'entre en vigueur que si le Parlement européen ou le Conseil n'a pas exprimé d'objections dans un délai de deux mois à compter de la date de notification dudit acte au Parlement européen et au Conseil ou si, avant l'expiration dudit délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission qu'ils ne comptaient pas exprimer d'objection. Ce délai est prolongé de deux mois à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.»

4) L'article 7 est supprimé.

Article 2

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 1^{er}, point 1, au plus tard le [date]. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par l'article 1^{er}, point 1, de la présente directive.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président