

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.816/3
VAN 4 DECEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 november 2007 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 12 februari 1999 betreffende de handel en het gebruik van producten die bestemd zijn voor het voederen van dieren", heeft het volgende advies gegeven:

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het bepalen van de maximumgehalten aan toevoegingsmiddelen die aanvullende diervoeders mogen bevatten en tot het stellen van regels betreffende de gebruiksaanwijzing ervoor.

Het ontwerp vormt aldus een aanvulling op de regels die vervat zijn in verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 betreffende toevoegingsmiddelen voor diervoeding, die in de plaats is gekomen van richtlijn 70/524/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding.

2. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond ervoor gezocht in artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 betreffende de handel en het gebruik van producten die bestemd zijn voor het voederen van dieren. Die bepaling vindt zelf rechtsgrond in artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt.

Artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 luidt:

"§ 1. De Minister bepaalt welke stoffen of preparaten als toevoegingsmiddel in het verkeer mogen worden gebracht en aan diervoeders mogen worden toegevoegd, alsmede hun gebruiksvoorwaarden.

Naast die stoffen en preparaten die zijn toegelaten met toepassing van de verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 betreffende toevoegingsmiddelen voor diervoeding, kunnen enkel die stoffen en preparaten worden toegelaten die dit zijn met toepassing van de Richtlijn nr. 70/524/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de diervoeding. De voorwaarden voor hun gebruik zijn deze die in toepassing van voornoemde Richtlijn of voornoemde verordening werden vastgelegd."

De delegatie die bij deze bepaling aan de minister, bevoegd voor de volksgezondheid, is verleend, werd enkel behouden als rechtsgrond voor de bepalingen die de omzetting zijn van de bij verordening (EG) nr. 1831/2003 ingetrokken richtlijn 70/524/EEG en die moeten blijven bestaan tijdens de overgangperiode voor

.../...

toevoegingsmiddelen die werden toegelaten op grond van de genoemde richtlijn (zie artikel 10 van de verordening (EG) nr. 1831/2003) ¹.

Het ontworpen besluit waarbij de invoering wordt beoogd van nieuwe bepalingen inzake toevoegingsmiddelen voor aanvullende diervoeders, valt derhalve niet in te passen in de ingeroepen rechtsgrond.

Overigens moet er worden op gewezen dat, door het uitvaardigen van verordening (EG) nr. 1831/2003, de materie van de toevoegingsmiddelen voor diervoeding een volledig geharmoniseerde materie is geworden, waaromtrent nationale maatregelen uitgesloten zijn: de voorwaarden waaraan toevoegingsmiddelen moeten voldoen om in de handel te worden gebracht, gebruikt of verwerkt, zijn bepaald in de genoemde verordening en, voor elk toevoegingsmiddel afzonderlijk, in de vergunning die

(1) In het raam van het onderzoek van het ontwerp, ingeschreven onder rolnummer 39.105/3, dat heeft geleid tot de vervanging van artikel 8 van het koninklijk besluit van 8 februari 1999, verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:
"In art. 3 van het ontwerp KB wordt het vroegere art. 8 van het KB van 8/2/99 vervangen.
Dit art. 8 bepaalt in § 1 dat de Minister bepaalt welke toevoegingsmiddelen zijn toegelaten in de diervoeding. Aan deze bepaling wordt uitvoering gegeven via art. 6 § 1 van het MB van 12/2/99 (+ bijlage II bij dit MB bevattende de lijst van toegelaten additieven).
Dit in omzetting van de EG richtlijn nr. 70/524/EEG inzake toevoegingsmiddelen voor diervoeding.
Deze richtlijn werd echter recent vervangen door de verordening 1831/2003. Het is echter belangrijk te noteren dat deze verordening in artikel 10 § 1 bepaalt dat «de toevoegingsmiddelen die krachtens richtlijn 70/524/EEG in de handel is gebracht, verder in de handel mag worden gebracht en gebruikt overeenkomstig de voorwaarden gesteld in richtlijn 70/524/EEG en in de bepalingen ter uitvoering daarvan ...».
Dit houdt dus in dat de toelatingen die overeenkomstig de vroegere richtlijn werden afgeleverd voorlopig nog steeds van toepassing blijven en dat bijgevolg het KB en MB dat deze richtlijn omzette, nog van kracht dient te blijven.
Via een herevaluatieprocedure (zoals omschreven in artikel 10 § 2 van verordening 1831/2003) zullen al deze toevoegingsmiddelen die waren toegelaten overeenkomstig 70/524/EEG de komende jaren (>2010) worden geherevalueerd en zullen deze toelatingen worden vernieuwd overeenkomstig de bepalingen van de nieuwe verordening 1831/2003."

op grond van de verordening door de Europese Commissie wordt verleend ². Een bijkomend optreden van de lidstaten op die vlakken is bijgevolg uitgesloten. Zulks geldt ook voor een nationale regeling die erop gericht is een onvolkomenheid in een verordening op te vangen, zoals te dezen een lacune of althans een onduidelijkheid die is ontstaan door het niet-sluitende karakter van bepaalde definities in de verordeningen (EG) nr. 1831/2003 en (EG) nr. 183/2005 ³. De Europese Commissie beoogt die onvolkomenheid overigens op te vangen door het nemen van een initiatief tot wijziging van verordening (EG) nr. 1831/2003.

3. Het ontworpen besluit ontbeert derhalve rechtsgrond en strijdt bovendien met het Europese Gemeenschapsrecht. Het kan derhalve geen doorgang vinden.

(2) Zie ook de mededeling van de Europese Commissie naar aanleiding van de mededeling van het ontwerp, waarin het volgende wordt opgemerkt:
"Pour les additifs qui n'ont pas été notifiés comme «produits existants», seules les conditions prévues par le règlement (CE) N/ 1831/2003 lui-même ou ses mesures d'application, et en particulier les règlements d'autorisation des additifs, peuvent s'appliquer.
L'utilisation des additifs est donc harmonisée par l'application du règlement (CE) N/ 1831/2003 et les Etats membres ne sont pas autorisés à adopter des règles nationales dans le domaine ou à fixer eux-mêmes des conditions spécifiques d'utilisation de l'additif. Le projet notifié, en prévoyant des règles spécifiques relatives aux teneurs en additifs admissibles dans les aliments complémentaires pour animaux, apparaît dès lors aller au-delà des prescriptions du règlement (CE) N/ 1831/2003, ce qui n'est pas conforme à ce règlement, et serait donc susceptible de conduire à des entraves à la libre circulation des marchandises."

(3) Verordening (EG) nr. 183/2005 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 januari 2005 tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.816/3
DU 4 DÉCEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 14 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 12 février 1999 relatif au commerce et à l'utilisation des produits destinés à l'alimentation des animaux", a donné l'avis suivant:

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend fixer les teneurs maximales en additifs que les aliments complémentaires pour animaux peuvent contenir, ainsi que les règles concernant le mode d'emploi y afférent.

Ainsi, le projet complète les règles prescrites par le règlement (CE) n° 1831/2003 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 22 septembre 2003 relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux, qui s'est substitué à la directive 70/524/CEE du Conseil des Communautés européennes du 23 novembre 1970 concernant les additifs dans l'alimentation des animaux.

2. Le préambule de l'arrêté en projet indique comme fondement juridique l'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 février 1999 relatif au commerce et à l'utilisation des produits destinés à l'alimentation des animaux. Cette disposition trouve à son tour son fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage.

L'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 février 1999 dispose :

"§ 1^{er}. Le Ministre détermine les substances ou les préparations qui peuvent être mises en circulation comme additifs et qui peuvent être additionnées aux aliments des animaux comme additifs, ainsi que leurs conditions d'utilisation.

Outre les substances et préparations autorisées en application du règlement (CE) n° 1831/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux, seules peuvent être admises les substances et préparations autorisées en application de la Directive n° 70/524/CEE du Conseil des Communautés européennes du 23 novembre 1970 concernant les additifs dans l'alimentation des animaux. Les conditions auxquelles leur utilisation est subordonnée sont celle fixées en application de la Directive précitée ou du règlement précité."

La délégation que cette disposition accorde au ministre qui a la santé publique dans ses attributions, a uniquement été maintenue afin de procurer un fondement juridique aux dispositions qui ont transposé la directive 70/524/CEE rapportée par le règlement (CE) n/ 1831/2003 et qui doivent être maintenues pendant la période transitoire pour les additifs autorisés en vertu de la directive précitée (voir l'article 10 du règlement (CE) n/ 1831/2003) ¹.

Dès lors, l'arrêté en projet, qui entend insérer de nouvelles dispositions concernant les additifs destinés aux aliments complémentaires pour animaux, n'est pas couvert par le fondement juridique invoqué.

Il est à noter au demeurant que, consécutivement à l'adoption du règlement (CE) n/ 1831/2003, le domaine des additifs dans l'alimentation des animaux est devenu une matière complètement harmonisée excluant les mesures nationales: les conditions que les additifs doivent remplir pour être mis sur le marché, utilisés ou transformés, sont fixées dans le règlement précité et, pour chaque additif considéré distinctement, dans l'autorisation délivrée par la Commission européenne en vertu du

(1) Dans le cadre de l'examen du projet, inscrit au rôle sous le n/ 39.105/3, qui a conduit au remplacement de l'article 8 de l'arrêté royal du 8 février 1999, le délégué avait précisé ce qui suit:
"In art. 3 van het ontwerp KB wordt het vroegere art. 8 van het KB van 8/2/99 vervangen.
Dit art. 8 bepaalt in § 1 dat de Minister bepaalt welke toevoegingsmiddelen zijn toegelaten in de diervoeding. Aan deze bepaling wordt uitvoering gegeven via art. 6 § 1 van het MB van 12/2/99 (+ bijlage II bij dit MB bevattende de lijst van toegelaten additieven).
Dit in omzetting van de EG richtlijn nr. 70/524/EEG inzake toevoegingsmiddelen voor diervoeding.
Deze richtlijn werd echter recent vervangen door de verordening 1831/2003. Het is echter belangrijk te noteren dat deze verordening in artikel 10 § 1 bepaalt dat «de toevoegingsmiddelen die krachtens richtlijn 70/524/EEG in de handel is gebracht, verder in de handel mag worden gebracht en gebruikt overeenkomstig de voorwaarden gesteld in richtlijn 70/524/EEG en in de bepalingen ter uitvoering daarvan ...».
Dit houdt dus in dat de toelatingen die overeenkomstig de vroegere richtlijn werden afgeleverd voorlopig nog steeds van toepassing blijven en dat bijgevolg het KB en MB dat deze richtlijn omzette, nog van kracht dient te blijven.
Via een herevaluatieprocedure (zoals omschreven in artikel 10 § 2 van verordening 1831/2003) zullen al deze toevoegingsmiddelen die waren toegelaten overeenkomstig 70/524/EEG de komende jaren (>2010) worden geherevalueerd en zullen deze toelatingen worden vernieuwd overeenkomstig de bepalingen van de nieuwe verordening 1831/2003."

règlement ². Dès lors, une intervention complémentaire des États membres dans ces domaines est exclue. Cela vaut aussi pour une règle nationale qui viserait à rectifier une défectuosité dans un règlement, comme en l'espèce une lacune ou, à tout le moins, une imprécision résultant de certaines définitions incomplètes énoncées dans les règlements (CE) n/ 1831/2003 et (CE) n/ 183/2005 ³. La Commission européenne entend du reste y remédier en prenant une initiative pour modifier le règlement (CE) n/ 1831/2003.

3. Dès lors que l'arrêté en projet est dénué de fondement juridique et est en outre contraire à la législation européenne, il ne peut être adopté.

(2) Voir également la communication de la Commission européenne consécutive à la notification du projet, qui observe ce qui suit:
"Pour les additifs qui n'ont pas été notifiés comme «produits existants», seules les conditions prévues par le règlement (CE) N/ 1831/2003 lui-même ou ses mesures d'application, et en particulier les règlements d'autorisation des additifs, peuvent s'appliquer.
L'utilisation des additifs est donc harmonisée par l'application du règlement (CE) N/ 1831/2003 et les États membres ne sont pas autorisés à adopter des règles nationales dans le domaine ou à fixer eux-mêmes des conditions spécifiques d'utilisation de l'additif. Le projet notifié, en prévoyant des règles spécifiques relatives aux teneurs en additifs admissibles dans les aliments complémentaires pour animaux, apparaît dès lors aller au-delà des prescriptions du règlement (CE) N/ 1831/2003, ce qui n'est pas conforme à ce règlement, et serait donc susceptible de conduire à des entraves à la libre circulation des marchandises."

(3) Règlement (CE) n/ 183/2005 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 12 janvier 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS