

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.327/3
VAN 22 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 28 februari 2011 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders”, heeft het volgende advies gegeven:

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.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot implementatie van verscheidene Europese verordeningen en richtlijnen inzake diervoeding, naar aanleiding van de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 767/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders, tot wijziging van vordering (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 79/373/EEG van de Raad, richtlijn 80/511/EEG van de Commissie, richtlijnen 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG en 96/25/EG van de Raad en beschikking 2004/217/EG van de Commissie. Deze verordening is in de plaats gekomen van een aantal richtlijnen inzake diervoeding.

Een aantal algemene beginselen van richtlijn 2002/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 mei 2002 inzake ongewenste stoffen in diervoeding worden omgezet. De minister, bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen (hierna: de minister), wordt gemachtigd om de overige aspecten van de richtlijn om te zetten (artikel 3).

De minister wordt ook gemachtigd om, ter uitvoering van artikel 10, lid 1, van verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003

betreffende toevoegingsmiddelen voor diervoeding, te bepalen welke toevoegingsmiddelen in de handel mogen worden gebracht, verwerkt of gebruikt, alsook de voorwaarden voor het gebruik ervan (artikel 4, § 1). Ter uitvoering van artikel 3, lid 2, van dezelfde verordening kan het gebruik van niet-toegelaten toevoegingsmiddelen voor wetenschappelijke doeleinden worden toegestaan onder de voorwaarden die door de minister worden vastgesteld (artikel 4, § 2).

Het ontwerp bepaalt de lijst van categorieën van voedermiddelen die mogen worden vermeld op het etiket van mengvoeders voor niet-voedselproducerende dieren, met uitzondering van pelsdieren, ter vervanging van de opsomming van de specifieke voedermiddelen, ter uitvoering van artikel 17, lid 4, van verordening (EG) nr. 767/2009 (artikel 5, alsook de bijlage bij het ontworpen besluit).

Het te nemen besluit komt in de plaats van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 betreffende de handel en het gebruik van producten die bestemd zijn voor het voederen van dieren (artikel 7).

Gelet op de opheffing van het laatstgenoemde besluit, alsook van richtlijn 82/471/EEG van de Raad van 30 juni 1982 betreffende bepaalde in diervoeding gebruikte producten, wordt een definitie aangepast in het koninklijk besluit van 21 februari 2006 tot vaststelling van de voorwaarden inzake erkenning en toelating van inrichtingen in de diervoedersector (artikel 6).

4. Het ontworpen besluit vindt in hoofdzaak rechtsgrond in artikel 2, § 1, 1° tot 3°, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt. Bij deze bepalingen wordt de Koning gemachtigd om te bepalen aan welke voorwaarden inzake productie, vervaardiging, verwerking, bereiding, samenstelling, bewaring, vervoer, kwaliteit, doeltreffendheid, hoeveelheid, oorsprong, herkomst, triëring, verpakking, presentatie, conditionering en publiciteit de grondstoffen moeten voldoen en welke hoedanigheden zij moeten bezitten om te worden in de handel gebracht, verworven, ten toon of te koop gesteld, in bezit gehouden, bereid, vervoerd, verkocht, onder kosteloze of bezwarende titel geleverd, ingevoerd, uitgevoerd of doorgevoerd te worden. Tevens wordt hij gemachtigd om onder meer de etiketten te bepalen waaruit het bestaan van de voormelde voorwaarden bewezen of te kennen gegeven wordt en om de voorwaarden te bepalen waaronder bepaalde grondstoffen mogen worden gebruikt.

Artikel 6 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 3bis, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging

van diverse wettelijke bepalingen¹. Bij deze bepaling wordt de Koning gemachtigd om de uitoefening van elke activiteit die valt onder de controlebevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen aan een voorafgaande toelating, erkenning, registratie, kennisgeving of verklaring te onderwerpen, afhankelijk van de voorwaarden en nadere regelen die hij bepaalt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste en het tweede lid van de aanhef dient de rechtsgrond voor het ontworpen besluit te worden gespecificeerd (zie opmerking 4).

6. Het zevende en achtste lid van de aanhef dienen te worden weggelaten, aangezien de verwijzingen naar de richtlijnen 82/475/EEG en 2002/32/EG, die door de ontworpen regeling worden omgezet, moeten voorkomen in een inleidend artikel van het dispositief².

7. De verwijzingen in het negende en in het tiende lid van de aanhef naar verordeningen (EG) nr. 1831/2003 en (EG) nr. 767/2009, die door de ontworpen regeling worden uitgevoerd, moeten voorkomen in het begin van de aanhef, vóór het huidige eerste lid, telkens voorafgegaan door de woorden “Gelet op” in plaats van het woord “Overwegende”³.

¹ Bekrachtigd bij de wet van 19 juli 2001 tot bekrachtiging en wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

² Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 94 en formules F 4-1-2-1 tot F 4-1-2-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ *Ibid.*, aanbeveling nr. 40, a).

Artikel 4

8. Artikel 3, lid 2, van verordening (EG) nr. 1831/2003 bepaalt de voorwaarden voor het gebruik van niet-toegelaten toevoegingsmiddelen voor wetenschappelijke doeleinden. Aangezien deze voorwaarden duidelijk en op uitputtende wijze in de verordening zijn geregeld, komt het niet toe aan de Koning, en evenmin aan de minister, om ze te parafraseren, laat staan om ervan af te wijken.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.327/3
DU 22 MARS 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 28 février 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des aliments pour animaux », a donné l'avis suivant:

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.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de mettre en œuvre différents règlements et directives européens concernant l'alimentation des animaux, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 767/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des aliments pour animaux, modifiant le règlement (CE) n° 1831/2003 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 79/373/CEE du Conseil, la directive 80/511/CEE de la Commission, les directives 82/471/CEE, 83/228/CEE, 93/74/CEE, 93/113/CE et 96/25/CE du Conseil, ainsi que la décision 2004/217/CE de la Commission. Ce règlement s'est substitué à plusieurs directives concernant l'alimentation des animaux.

Un certain nombre de principes généraux de la directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mai 2002 sur les substances indésirables dans les aliments pour animaux sont transposés. Le ministre, qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions (ci-après : le ministre), est habilité à transposer les autres aspects de la directive (article 3).

Par ailleurs, le ministre est autorisé, en exécution de l'article 10, paragraphe 1, 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, à déterminer quels additifs peuvent être mis sur le marché, transformés ou utilisés, ainsi que leurs conditions d'utilisation (article 4, § 1^{er}). En exécution de l'article 3, paragraphe 2, du même règlement, l'utilisation à des fins de recherche scientifique d'additifs non autorisés peut être permise selon les conditions fixées par le ministre (article 4, § 2).

En exécution de l'article 17, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 767/2009, le projet détermine la liste des catégories de matières premières pour aliments des animaux pouvant figurer sur l'étiquette d'aliments composés destinés à des animaux non producteurs de denrées alimentaires, à l'exception des animaux à fourrure, en remplacement de l'indication des matières premières spécifiques pour aliments des animaux (article 5, ainsi que l'annexe de l'arrêté en projet).

L'arrêté envisagé remplace l'arrêté royal du 8 février 1999 relatif au commerce et à l'utilisation des produits destinés à l'alimentation des animaux.

Compte tenu de l'abrogation de l'arrêté précité, ainsi que de la directive 82/471/CEE du Conseil du 30 juin 1982 concernant certains produits utilisés dans l'alimentation des animaux, une définition est adaptée dans l'arrêté royal du 21 février 2006 fixant les conditions d'agrément et d'autorisation des établissements du secteur de l'alimentation des animaux (article 6).

4. L'arrêté en projet trouve essentiellement son fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, 1° à 3°, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage. Ces dispositions habilitent le Roi à déterminer les conditions de production, de fabrication, de transformation, de préparation, de composition, de conservation, de transport, de qualité, d'efficacité, de quantité, d'origine, de provenance, de triage, d'emballage, de présentation, de conditionnement et de publicité auxquelles les matières premières doivent satisfaire ainsi qu'à fixer les qualités qu'elles doivent présenter pour être mises dans le commerce, acquises, offertes, exposées ou mises en vente, détenues, préparées, transportées, vendues, remises à titre gratuit ou onéreux, importées, exportées ou être admises en transit. Par ailleurs, il est habilité à déterminer notamment les étiquettes établissant ou attestant que les conditions précitées sont réunies et à déterminer les conditions d'emploi de certaines matières premières.

L'article 6 de l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 3bis, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales⁴. Cette disposition habilite le Roi à subordonner l'exercice de toute activité qui relève de la compétence de contrôle de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire à une autorisation, un agrément, un enregistrement, une notification ou une déclaration préalables suivant les conditions et modalités qu'il détermine.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Les premier et deuxième alinéas du préambule devront préciser le fondement juridique de l'arrêté en projet (voir l'observation 4).

6. Les septième et huitième alinéas du préambule devront être omis, dès lors que les références aux directives 82/475/CEE et 2002/32/CE, que transposent les dispositions en projet, doivent figurer dans un article introductif du dispositif⁵.

⁴ Confirmé par la loi du 19 juillet 2001 portant confirmation et modification de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

⁵ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 94 et formules F 4-1-2-1 à F 4-1-2-3, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

7. Les références dans les neuvième et dixième alinéas du préambule aux règlements (CE) n° 1831/2003 et (CE) n° 767/2009, qu'exécutent les dispositions en projet, doivent figurer au début du préambule, avant le premier alinéa actuel, en les faisant chaque fois précéder du mot « Vu » au lieu de « Considérant »⁶.

Article 4

8. L'article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1831/2003 fixe les conditions d'utilisation à des fins de recherche scientifique d'additifs non autorisés. Dès lors que ces conditions sont réglées de manière précise et limitative dans le règlement, il ne revient pas au Roi et moins encore au ministre de les paraphraser et à plus forte raison d'y déroger.

⁶ *Ibid.*, recommandation n° 40, a).

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme G. SCHEPPERS, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS