

Kenmerk	W11.04.0207/V
Datum advies	2 juli 2004
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 14 september 2004, nr 176

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels inzake diervoeders (Besluit diervoeders), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 28 mei 2004, no.04.002103, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels inzake diervoeders (Besluit diervoeders), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit is gebaseerd op de Kaderwet diervoeders en strekt ter implementatie van enkele Europese richtlijnen. Daaraan werd in het verleden uitvoering gegeven in verordeningen van het Productschap Diervoeder en in ministeriële regelingen op grond van de Landbouwwet. De regels in het ontwerpbesluit zijn materieel dezelfde als de regels die tot nu toe waren neergelegd in die verordeningen en regelingen.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit opmerkingen met betrekking tot enkele delegatiebepalingen en de implementatie. Hij is van oordeel dat het ontwerpbesluit in verband daarmee deels nader dient te worden overwogen.

1. Delegatiebepalingen

a. In het ontwerpbesluit is een drietal ruime delegatiebepalingen opgenomen. Het betreft ten eerste artikel 24, op grond waarvan ter uitvoering van communautaire maatregelen terzake van toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels of diervoeders bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot een aantal in dat artikel genoemde onderwerpen. Deze onderwerpen zijn dezelfde als genoemd in artikel 4 en artikel 8 van de Kaderwet diervoeders, op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot die onderwerpen. Volgens de toelichting zal het voorgestelde artikel 24 gebruikt worden om uitvoering te geven aan een aantal verordeningen, waarbij het enkel zal gaan om het stellen van uitvoeringsregels, zoals de strafbaarstelling van overtreding van voorschriften uit de verordeningen en het aanwijzen van autoriteiten die bevoegd zijn om bepaalde taken uit te voeren die in een verordening kunnen worden genoemd. *(zie noot 1)*

De tweede ruime delegatiebepaling is vervat in artikel 27, op grond waarvan op ministerieel niveau eisen als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet diervoeders worden gesteld ter uitvoering van communautaire maatregelen. Deze bevoegdheid zal worden gebruikt om de minimumeisen voor het bereiden, be- of verwerken, opslaan, verpakken en afleveren van diverse aangewezen toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, en

van voormengsels en mengvoeders waarin die toevoegingsmiddelen aanwezig zijn, uit richtlijn nr. 95/69/EG (*zie noot 2*) te implementeren. (*zie noot 3*)

Ten slotte regelt artikel 28 dat er ministeriële regels kunnen worden gesteld voor bepaalde voedingsmiddelen, waarvoor geen vergunning is verleend en die zich in een proefstadium bevinden of die voor onderzoeksdoeleinden worden gebruikt. De grondslag hiervoor is artikel 36 van de Kaderwet diervoeders.

De Raad merkt op dat bij de implementatie van Europese richtlijnen in beginsel moet worden vastgehouden aan de normale regels die gelden voor het antwoord op de vraag of regeling bij wet, bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling dient te geschieden.

De Raad is van oordeel dat de voorgestelde artikelen 24, 27 en 28 van het ontwerpbesluit niet aan vorengenoemde voorwaarden voldoen, omdat de artikelen geen nadere uitwerking van de bepalingen uit de Kaderwet diervoeders geven, maar de onderwerpen slechts delegeren naar ministeriële regeling. Hierdoor zijn deze artikelen lege bepalingen.

Daarnaast wordt opgemerkt dat het niet is uitgesloten dat bij implementatie van toekomstige regelgeving de bepalingen niet louter technisch en specifiek zijn en ruimte laten voor keuzen van beleidsinhoudelijke aard.

Naar het oordeel van de Raad dienen de hoofdregels ter uitwerking van de artikelen 4, 8, 11 en 36 van de Kaderwet diervoeders in het ontwerpbesluit te worden opgenomen.

b. De toelichting bij artikel 28 van het ontwerpbesluit sluit niet aan bij de tekst van dat artikel. Volgens de toelichting wordt als eis gesteld aan het gebruik van bepaalde voedingsmiddelen, waarvoor geen vergunning is verleend en die zich in een proefstadium bevinden of die voor onderzoeksdoeleinden worden gebruikt, dat een vergunning door de minister is verleend. (*zie noot 4*) Op grond van artikel 28 worden nadere regels gesteld aan dat gebruik.

Indien een vergunningstelsel is beoogd, dienen, mede gelet op het gestelde onder a, de nader te omschrijven gedragingen waarvoor een vergunningplicht wordt ingesteld, in een algemene maatregel van bestuur te worden opgenomen.

De Raad adviseert, met inachtneming van het gestelde onder a, artikel 28 van het ontwerpbesluit aan te passen en de toelichting op dat artikel daarmee in overeenstemming te brengen.

2. Definitie

In artikel 15 wordt het begrip “volledig diervoeder” gebruikt. Dit begrip is niet in de Kaderwet diervoeders noch in het ontwerpbesluit gedefinieerd. Het begrip is wel omschreven in een aantal richtlijnen. (*zie noot 5*) De Raad adviseert in het ontwerpbesluit een definitie van “volledig diervoeder” overeenkomstig de tekst van de richtlijnen op te nemen.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. De opmerkingen van de Raad worden hierna besproken.

1a. De artikelen 24 en 27 geven wel degelijk een nadere uitwerking aan de artikelen 4 en 8, onderscheidenlijk 11 van de Kaderwet diervoeders (hierna: wet). De wet geeft ten algemene de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over diervoeders, toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen of voormengsels, onderscheidenlijk eisen aan erkenning of registratie van een bedrijf of een tussenpersoon. Daarbij kan het gaan om regels ter uitvoering van Europese regelgeving, maar ook aanvullende nationale voorschriften zouden kunnen worden gebaseerd op die wetsartikelen. Bij dat laatste staat buiten twijfel dat dergelijke voorschriften bij algemene maatregel van bestuur dienen te worden vastgesteld. Wanneer het evenwel gaat om het verwerken van Europese regelgeving in de Nederlandse wetgeving, waarbij er geen ruimte is gelaten voor keuzes van beleidsinhoudelijke aard, ligt delegatie naar ministeriële regeling voor de hand (cf. aanwijzing 26, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Binnen de diervoederregelgeving is dit het geval. De Europese richtlijnen en beschikkingen zijn gedetailleerd en laten geen beleidsinhoudelijke keuzes over aan lidstaten. In artikel 5, vierde lid, van richtlijn nr. 79/373/EEG (*zie noot 6*) is een zeldzaam voorbeeld waarin dat wél het geval is: lidstaten wordt de keuze gelaten toe te staan dat bepaalde gegevens niet op het etiket van een mengvoeder, maar op een geleidedocument worden geplaatst. Dat onderdeel wordt overigens niet via artikel 24 geïmplementeerd. Ruimte voor aanvullende nationale regelgeving bestaat bovendien niet omdat het lidstaten op grond van de huidige richtlijnen niet is toegestaan aanvullende nationale normen vast te stellen. (*zie noot 7*) Los daarvan moet worden geconstateerd dat steeds meer diervoederregelgeving in verordeningen worden neergelegd. De Algemene verordening inzake levensmiddelen en diervoeders, de verordening inzake toevoegingsmiddelen en de verordening inzake controle van levensmiddelen en diervoeders zijn al in werking getreden, en worden voorzover van belang van toepassing op respectievelijk 1 januari 2005, 18 oktober 2004 en 1 januari 2006. (*zie noot 8*) Een vierde verordening tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne bevindt zich in de laatste fase van totstandkoming. (*zie noot 9*) Dit komt neer op het strafbaarstellen van rechtstreekswerkende verplichtingen uit de verordeningen. Daarbij vinden per definitie geen beleidsinhoudelijke keuzes plaats, aangezien de norm al vastligt in de verordening en rechtstreeks, zonder implementatie door een lidstaat, van toepassing is op de betrokken producenten, handelaars of gebruikers van diervoeders.

Omdat het gaat om implementatie en uitvoering van gedetailleerde Europese regelgeving zonder beleidsvrijheid voor lidstaten is in de artikelen 24 en 27 als nadere uitwerking van de artikelen 4, 8 onderscheidenlijk 11 de beperking opgenomen dat bij ministeriële regeling louter ter uitvoering van communautaire maatregelen – verordeningen, richtlijnen en beschikkingen ter zake van diervoeders – regels worden gesteld. Benadrukt zij dat, mocht er in de toekomst toch nog een Europese richtlijn of beschikking worden vastgesteld die de ruimte laat voor beleidsinhoudelijke keuzes, de desbetreffende regels uiteraard niet op basis van de artikelen 24 dan wel 27 worden vastgesteld. Ter voorkoming van misverstanden hieromtrent is in de artikelen 24 en 27 als nadere beperking opgenomen dat er alleen regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van bindende communautaire maatregelen, dat wil zeggen richtlijnen, beschikkingen en in voorkomend geval verordeningen die de lidstaat geen ruimte voor een eigen invulling openlaten.

Ten aanzien van artikel 28 merkt de Raad terecht op dat hier sprake is van een lege bepaling. Anders dan in de artikelen 24 en 27 was dit artikel niet voorzien van een nadere beperking van bevoegdheden. Het artikel is opnieuw geformuleerd, waarbij de belangrijkste voorschriften in het besluit zelf zijn opgenomen, en de regels over de aanvraag van een vergunning zijn gedelegeerd naar ministeriële regeling.

1b. De opmerkingen van de Raad zijn verwerkt in het besluit en de nota van toelichting.

2. Overeenkomstig de opmerkingen van de Raad is in artikel 1 een begripsomschrijving van “volledig diervoeder” opgenomen.

3. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt.

Ik moge U hierbij, in overeenstemming met mijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(1) Nota van toelichting, par. 2.5.

(2) Richtlijn 95/69/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 december 1995 houdende vaststelling van de voorwaarden en bepalingen voor de erkenning en de registratie van bedrijven en tussenpersonen in de sector diervoeding en tot wijziging van de Richtlijnen 70/524/EEG, 74/63/EEG, 79/373/EEG en 82/471/EEG (PbEG L 332).

(3) Nota van toelichting, par. 4, artikelsgewijze toelichting bij artikel 27.

(4) Nota van toelichting, par. 4, artikelsgewijze toelichting bij artikel 28.

(5) Artikel 2, onder d, van richtlijn nr. 79/373/EEG en artikel 2, onder d, van richtlijn nr. 70/524/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding (Pb EG L 270).

(6) Richtlijn nr. 79/373/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 betreffende het verkeer van mengvoeders (PbEG L 86).

(7) Zie artikel 9 van richtlijn nr. 79/373/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 betreffende het verkeer van mengvoeders (PbEG L 86), artikel 11 van richtlijn nr. 82/471/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 30 juni 1982 betreffende bepaalde in diervoeding gebruikte producten (PbEG L 213), artikel 7 van richtlijn nr. 93/74/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 13 september 1993 betreffende diervoeders met een bijzonder voedingsdoel (PbEG L 237), artikel 10 van richtlijn nr. 96/25/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 1996 betreffende het verkeer en het gebruik van voedermiddelen, tot wijziging van de Richtlijnen 70/524/EEG, 74/63/EEG, 82/471/EEG en 93/74/EEG, en tot intrekking van Richtlijn 77/101/EEG (PbEG L 125) en artikel 9 van richtlijn nr. 2002/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 mei 2002 inzake ongewenste stoffen in diervoeding (PbEG L 140).

(8) Respectievelijk verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PbEG L 31), verordening (EG) nr. 1831/2003 van het

Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 betreffende toevoegingsmiddelen voor diervoeding (PbEU L 268) en verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PbEU L 165).
(9) Voorstel nr. 2003/0071 (COD).