

No. W11.23.00220/IV

's-Gravenhage, 14 september 2023

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2023, no.2023001763, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 in verband met de implementatie van verordening 2023/PM inzake de etikettering van biologisch voer voor gezelschapsdieren en enkele andere wijzigingen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007, onder andere ter uitvoering van de verordening betreffende de etikettering van biologisch voeder voor gezelschapsdieren (hierna ook: de verordening bio-voer gezelschapsdieren).¹ Deze verordening maakt het mogelijk om voer voor gezelschapsdieren als biologisch te etiketteren, mits voldaan is aan in de verordening gestelde voorwaarden. De wetgevingsprocedure voor het aannemen van deze verordening is nog niet afgerond.²

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de keuze om in het ontwerpbesluit niet naar de verordening zelf, maar naar de Verdragsrechtelijke grondslag voor de verordening te verwijzen. In verband daarmee is aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk.

Verwijzen naar de Verdragsrechtelijke grondslag voor EU-wetgeving

Het ontwerpbesluit beoogt te regelen dat voor de etikettering van bio-voer voor gezelschapsdieren moet worden voldaan aan de voorschriften van de verordening bio-voer gezelschapsdieren. Daartoe wijzigt het ontwerpbesluit artikel 2 van het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007.³ Deze bepaling regelt de voorwaarden waaronder bij het in de handel brengen of etiketteren van of reclame maken voor producten mag worden verwezen naar de biologische productiemethode en het Europese biologische logo, in de zin van de bio-verordening.⁴ Overtreding van artikel 2 van het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 is strafbaar ingevolge de Wet op de economische delicten.⁵

¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de etikettering van biologisch voeder voor gezelschapsdieren, COM(2022) 659 final.

² Wel is op 6 juni 2023 een informeel akkoord bereikt tussen de Raad en het Europees Parlement. Formele goedkeuring volgt naar verwachting in oktober 2023. Zie Current legislative proposals - state of play a) Regulation on geographical indications b) Conversion of the Farm Accountancy Data Network (FADN) to a Farm Sustainability Data Network (FSDN) c) Regulation on the labelling of organic pet food - Information from the Presidency, ST 10784/23 INIT.

³ Ter uitvoering van de verordening bio-voer gezelschapsdieren wordt tevens voorgesteld om artikel 10, eerste lid, van het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 te wijzigen. Deze wijziging maakt het mogelijk om de Landbouwkwaliteitsregeling aan de verordening bio-voer gezelschapsdieren aan te passen.

⁴ Als bedoeld in artikel 33 van Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, PbEU 2018, L 150.

⁵ Artikel 1, vierde lid, van de Wet op de economische delicten.

Met de voorgestelde wijziging wordt in artikel 2 echter niet specifiek verwezen naar de verordening bio-voer gezelschapsdieren. In plaats daarvan wordt voorgesteld om aan artikel 2 toe te voegen: '(...) andere krachtens artikel 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vastgestelde bindende voorschriften voor het in de handel brengen, etiketteren van, of reclame maken voor biologische producten'. Artikel 43 VWEU is de rechtsgrondslag voor de verordening.⁶ Aan de keuze voor de verwijzing naar artikel 43 VWEU ligt ten grondslag dat verordeningen veelal een korte inwerkingtredingstermijn bevatten.⁷ Door in artikel 2 te verwijzen naar de grondslag van artikel 43 VWEU is direct na de inwerkingtreding van de verordening voorzien in strafbaarstelling (op basis van het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 in combinatie met de Wet op de economische delicten).

De Afdeling onderkent het belang van tijdige uitvoering van EU-wetgeving. Naast tijdigheid is echter ook de inzichtelijkheid van regelgeving van belang.⁸ Dit is des te meer van belang omdat overtreding van artikel 2 van het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 strafbaar is gesteld. Als gevolg van het ontbreken van een specifieke verwijzing naar de verordening, en gelet op de brede reikwijdte van de rechtsgrondslag van artikel 43 VWEU (EU-wetgeving inzake landbouw en visserij), kan het voor producenten van bio-voer onvoldoende duidelijk zijn aan welke voorschriften zij zich dienen te houden en wanneer zij een strafbaar feit begaan.

De Afdeling adviseert de verwijzing naar artikel 43 VWEU te schrappen en te vervangen door een verwijzing naar de verordening bio-voer gezelschapsdieren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

⁶ Het Commissievoorstel preciseert dat de rechtsgrondslag is gelegen in het tweede lid van artikel 43 VWEU.

⁷ Nota van toelichting, artikelsgewijs deel, artikel I, onderdeel A.

⁸ Zie ook aantekening 2.1.2.a (beginsel van primaat van de wetgever) van de Handleiding Wetgeving en Europa.