

Proposition de la Commission COM (2000) 716 établissant les principes généraux et les prescriptions générales du droit alimentaire, instituant l'Autorité Alimentaire Européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires

Document d'information

1. Principaux aspects de la proposition de la Commission COM (2000) 716 du point de vue de l'alimentation animale

Le 8 novembre 2001, la Commission UE a transmis au Conseil UE et au Parlement Européen une proposition de Règlement établissant des principes généraux et des prescriptions générales du droit alimentaire européen. Cette proposition vise à harmoniser les approches divergentes adoptées au niveau UE et national et couvre l'ensemble de la filière de l'alimentation animale et humaine (COM (2000) 716). Elle définit en outre la structure, la mission et le règlement intérieur de l'Autorité Alimentaire Européenne. Ce projet de Règlement correspond aux points 1, 2 et 3 de l'Annexe du Livre Blanc de la Commission UE sur la sécurité alimentaire.

1.1 Droit général alimentaire

Voici les principales dispositions du droit général alimentaire:

- Définition du terme « denrée alimentaire » : Par denrée alimentaire on entend toute substance ou produit, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou susceptible d'être ingéré par l'être humain. Ceci signifie entre autres que les produits éventuellement destinés à différentes fins d'utilisation (p. ex. alimentation humaine ou animale) doivent être conformes aux prescriptions alimentaires tant que leur destination finale n'est pas définitivement déterminée.
- Toutes les étapes de la production et de la distribution de la filière de l'alimentation animale sont concernées, y compris les agriculteurs, les entreprises du secteur agro-alimentaire et les fabricants-éleveurs. Une entreprise du secteur de l'alimentation animale est définie comme étant une entreprise publique ou privée assurant, dans un but lucratif ou non, toute opération de production, de fabrication, de transformation, d'entreposage ou de distribution d'aliments pour animaux, incluant tout producteur agricole produisant ou entreposant des aliments destinés à l'alimentation d'animaux producteurs de denrées alimentaires sur sa propre exploitation.
- Elaboration des principes généraux : Le droit alimentaire devra poursuivre l'objectif de la protection de la vie humaine, en tenant compte du principe de précaution, et de la protection des intérêts des consommateurs ainsi que garantir la traçabilité des denrées alimentaires et des aliments des animaux et définir clairement les responsabilités des exploitants des secteurs de l'alimentation animale et humaine et des autorités publiques. A cet effet, la Commission UE propose une définition de la traçabilité qui est la capacité de retracer, à travers toutes les étapes de la production et de la distribution, le cheminement d'une denrée alimentaire, d'un aliment pour animaux, d'un animal producteur de denrées alimentaires ou d'un ingrédient. Dans la pratique, ceci implique la mise en œuvre de procédures permettant d'identifier les entreprises ayant fourni des matières premières et auxquelles des produits finis ont été livrés ainsi que l'introduction de modalités d'étiquetage adéquates en vue de faciliter la traçabilité.

Ces principes directeurs constitueront la base pour toute future révision de propositions existantes et l'élaboration de nouvelles propositions relatives à la législation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

1.2 Autorité Alimentaire Européenne

La seconde partie de la proposition concerne la mise en place d'une Autorité Alimentaire Européenne.

- Sa mission couvrira tous les aspects ayant des retombées sur la sécurité alimentaire, y compris la santé et le bien-être des animaux.
- Sa structure sera basée sur un Conseil d'administration composé de représentants nommés par la Commission UE (4), le Conseil (4), le Parlement Européen (4) et des représentants des consommateurs et de l'industrie (4). Le Conseil d'administration sera assisté d'un forum consultatif composé d'un représentant des organismes compétents des 15 Etats membres.
- Le travail scientifique sera confié à un Comité Scientifique assisté par 8 groupes scientifiques intitulés "Additifs et produits ou substances utilisés en alimentation animale", "Produits phytopharmaceutiques et leurs résidus", "Additifs alimentaires, arômes, auxiliaires technologiques et matériaux en contact avec les aliments", "OGM", "Produits diététiques, nutrition et allergies", "Risques biologiques", "Contaminants de la chaîne alimentaire" et "Santé animale et bien-être des animaux".
- L'Autorité Alimentaire Européenne devra assurer le fonctionnement d'un système d'alerte rapide qui repose sur l'obligation de notifier à l'avenir toute information relative à un risque éventuel à l'AAE qui sera chargée de la transmettre avec éventuellement quelques commentaires supplémentaires.
- L'AAE participera également à l'activité d'une cellule de crises qu'il conviendra de créer et sera impliquée dans la communication des risques. La gestion des risques quant à elle restera de la responsabilité de la Commission UE et des Etats membres.

1.3 Système d'Alerte Rapide

La troisième partie de la proposition concerne la création d'un système d'alerte rapide spécifique pour les denrées alimentaires et les aliments des animaux qui serait mis en œuvre au sein de l'AAE. Les opérateurs seront tenus de notifier aux autorités publiques tout risque éventuel pour la santé humaine et devront coopérer avec les autorités.

1.4 Procédure de prise de décision

Enfin, la Commission UE propose de créer un Comité horizontal pour la sécurité des denrées alimentaires et la santé animale couvrant les activités des Comités Permanents « Denrées alimentaires », « Nutrition Animale », « Phytosanitaire » et du Comité Permanent Vétérinaire.

2. Evaluation de l'approche proposée

2.1 Une approche globale couvrant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux

La filière de l'alimentation animale est un maillon important de la chaîne alimentaire pour deux raisons essentielles:

La sécurité des aliments des animaux a un impact sur les animaux et donc sur la sécurité des denrées alimentaires d'origine animale ; il n'y a pas de doute possible à ce sujet.

La filière de l'alimentation animale est un des principaux clients des entreprises du secteur alimentaire (cf. schéma à [l'Annexe 1](#)). Le cheptel UE consomme environ 390 millions de tonnes d'aliments par an. On distingue quatre catégories principales d'aliments:

- Les céréales produites par les cultivateurs européens : 114 millions de tonnes (52 mio t étant transformées par l'Industrie de l'alimentation animale et 62 mio t étant directement utilisées par les fabricants-éleveurs)
- Les co-produits issus de l'industrie agro-alimentaire : 80 millions de tonnes (55 mio t étant transformées par l'Industrie de l'alimentation animale et 25 mio t étant directement utilisées par les fabricants-éleveurs).
- Les autres aliments pour animaux : 185 millions de tonnes de fourrages grossiers, de manioc, de fourrages séchés (8 mio t étant utilisées par l'Industrie de l'alimentation animale et 177 mio t par les fabricants-éleveurs).
- Les minéraux: 10 millions de tonnes (4 mio t étant utilisées par l'Industrie de l'alimentation animale et 6 mio t par les fabricants-éleveurs).

Ceci signifie que la filière de l'alimentation animale dépend des opérateurs de la filière agro-alimentaire (y compris les producteurs de céréales) pour les 2/3 de son approvisionnement en aliments pour animaux.

Cette approche harmonisée couvrant tant le secteur de l'alimentation animale que celui de l'alimentation humaine doit être accueillie favorablement du fait que les opérateurs spécialisés du secteur de l'alimentation animale seront soumis à des règles comparables à celles appliquées au niveau de la filière de l'alimentation humaine, et que les entreprises du secteur alimentaire seront tenues de mettre en œuvre les précautions nécessaires au respect des prescriptions en matière de sécurité tant pour les denrées alimentaires que pour les aliments des animaux. Il s'agit d'un des principaux acquis de la politique UE en matière de sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

2.2 Une approche cohérente pour les législations de l'alimentation animale et humaine

Du fait que les législations UE de l'alimentation animale et humaine ont été développées de manière indépendante durant des années, des divergences sont apparues au niveau de certains concepts et de certaines approches. Ainsi, l'équivalent du terme "mise sur le marché" utilisé dans le droit alimentaire est "mise en circulation" dans la réglementation relative aux aliments des animaux. L'harmonisation des concepts utilisés dans ces deux domaines constitue une première étape vers une meilleure transparence et une plus grande cohérence. Les procédures d'autorisation constituent un autre exemple étant donné que les procédures habituellement utilisées dans la filière de l'alimentation animale, notamment pour les additifs, sont différentes de celles utilisées dans la filière de l'alimentation humaine.

2.3 Une législation des aliments pour animaux moins prescriptive : vers une plus grande responsabilisation des opérateurs

L'harmonisation des législations relatives aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux selon les termes de la proposition implique le respect de nouveaux principes

dans le cadre de la future législation de l'alimentation animale. Ceci signifie essentiellement qu'elle devrait être moins prescriptive quant aux moyens utilisés pour atteindre l'objectif de la sécurité des aliments des animaux. Les opérateurs seront tenus de mettre en œuvre des systèmes de qualité et deviendront ainsi davantage responsables de la sécurité de leurs produits. A noter que le champ d'application de la proposition couvre tous les opérateurs de la filière de l'alimentation animale, y compris les fournisseurs de matières premières pour aliments des animaux et les fabricants-éleveurs. Il s'agit d'une amélioration significative de la législation UE pour garantir la sécurité des aliments pour animaux.

L'Industrie de l'alimentation animale est prête à relever ce défi et à développer davantage ses lignes directrices pour l'élaboration d'un Code national de Bonnes Pratiques pour la fabrication d'aliments pour animaux sûrs en coopération avec les pouvoirs publics. Ces lignes directrices permettent de répondre aux prescriptions établies dans la proposition COM (2000) 716 concernant la traçabilité (article 9), les responsabilités (article 10 et 15) et la sécurité des aliments pour animaux (article 13). La révision de la Directive 95/69/CE concernant l'agrément de certains établissements du secteur de l'alimentation animale prévue dans le cadre du Livre Blanc UE sur la sécurité alimentaire (point 25 à l'Annexe) constituera un bon point de départ.

D'autres partenaires de la filière de l'alimentation animale, notamment les producteurs primaires, les entreprises du secteur alimentaire, les producteurs de minéraux, les négociants et les fabricants-éleveurs, devraient prendre les mêmes engagements. Pour compléter le cadre, des prescriptions similaires devraient être imposées aux fournisseurs de matières premières pour aliments des animaux des pays tiers. Par conséquent, les Institutions Européennes et l'Industrie de l'alimentation animale devront unir leurs efforts pour venir en aide à tous les partenaires de la filière de l'alimentation animale pour leur permettre d'atteindre le niveau élevé de sécurité établi par l'UE.

2.4 Un premier pas vers une refonte de la législation de l'alimentation animale

Après plus de 25 années d'existence, la législation européenne de l'alimentation animale est devenue trop extensive et complexe au détriment de la cohérence et de la transparence pour toutes les parties concernées, y compris le consommateur final.

A présent que l'harmonisation de la législation UE de l'alimentation animale a atteint son apogée et qu'on s'oriente davantage vers une cohérence entre la législation des aliments des animaux et celle des denrées alimentaires, il est indispensable d'améliorer cette législation en clarifiant les règles et les principes de base et en révisant les dispositions obsolètes. L'objectif de cette nouvelle approche en matière de législation de l'alimentation animale, qui implique sa simplification, consiste à maintenir la confiance du consommateur européen dans les produits animaux. Pour y parvenir, il est prévu d'élaborer un Règlement général sur les aliments des animaux établissant les principes et les objectifs d'une législation harmonisée de l'alimentation animale visant à réglementer la production et l'utilisation des aliments pour animaux. La FEFAC n'a cessé de réclamer depuis 1997 une telle refonte de la législation UE sur l'alimentation animale, une demande qui avait été accueillie favorablement par l'ancien Président de la Commission, Monsieur Jacques Santer. Néanmoins, la simplification de cette législation ne figurait pas jusqu'ici parmi les priorités de la DG SANCO, pour cause de crise ESB. C'est pourquoi la FEFAC s'est félicitée de l'annonce de la Commission UE en faveur de l'élaboration d'une telle législation-cadre comme stipulé dans le Livre Blanc UE sur la sécurité alimentaire (point 5 à l'Annexe). Une proposition devrait être soumise d'ici fin 2001.

Dans ce contexte, il est important de veiller à l'entrée en vigueur effective de la législation des aliments pour animaux et à son contrôle à tous les niveaux de production et

d'utilisation des aliments des animaux, afin de pouvoir fournir aux acheteurs d'aliments pour animaux et aux consommateurs de produits d'origine animale du marché intérieur des garanties maximales en matière de sécurité, de qualité et d'environnement.

La FEAC encourage la Commission UE à continuer dans cette voie et souhaiterait mettre en évidence les principes essentiels de la législation actuelle ainsi que ses lacunes auxquelles il conviendrait de remédier:

- Il est important d'établir une distinction claire entre les aliments des animaux et les produits destinés à d'autres fins d'utilisation. Dans la législation actuelle, il existe de nombreuses dispositions qui concernent tant les aliments des animaux que d'autres produits, notamment la proposition de révision de la Directive sur l'hygiène alimentaire (COM (2000) 438) qui stipule à l'Annexe II, chapitre IX, 7^e paragraphe que : "Les substances dangereuses et/ou impropres à la consommation, y compris les aliments des animaux, doivent être étiquetées de manière adéquate et stockées dans des conteneurs séparés et sûrs". La proposition de Règlement concernant les co-produits animaux impropres à la consommation humaine (COM (2000) 574) constitue un autre exemple en ce sens que les produits destinés au secteur de l'alimentation animale, au secteur industriel ou à la destruction sont traités dans un seul et même texte. Il est impossible de rétablir la confiance des consommateurs dans ces conditions.
- Les mesures légales concernant la production et l'utilisation des aliments des animaux devraient continuer à reposer uniquement sur des critères scientifiques sûrs. En effet, il s'agit des seuls critères fiables pour fournir des informations aux autorités publiques, aux consommateurs et aux producteurs concernant la conception des systèmes de production des aliments des animaux et la détermination des produits pouvant être utilisés dans la production des aliments des animaux. Il n'y a pas d'alternative valable à ce concept.
- Pour pouvoir effectuer des contrôles harmonisés sur le plan européen en matière d'étiquetage, l'élaboration de méthodes d'analyse harmonisées à l'échelle UE s'impose.
- Les contrôles des aliments des animaux devraient être basés sur les principes d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques de contrôle (principes HACCP). Ceci implique également la nécessité de développer davantage les auto-contrôles sur base de Codes de Bonnes Pratiques ou d'autres systèmes permettant de garantir le respect des prescriptions légales de base (normes ISO), sachant que les contrôles officiels concernent uniquement les points critiques de contrôle. Cette approche permettrait de garantir une compatibilité parfaite entre les mesures légales et les codes volontaires de l'industrie dans l'intérêt de toutes les parties concernées.
- Des limites maximales pour les résidus (MRL) devraient être introduites pour les additifs.

2.5 L'Autorité Alimentaire Européenne : une bonne approche, mais un mauvais champ d'action

Par principe, la FEAC a toujours souligné l'importance de la création d'une autorité centralisée indépendante sur le plan européen dans le but de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. L'élaboration d'avis scientifiques indépendants et transparents constitue un des piliers pour rétablir la confiance des consommateurs. Dès lors, la création d'une autorité veillant à la sécurité alimentaire est une démarche allant dans la bonne direction.

Cependant, la FEFAC estime que la mission de l'AAE telle que proposée englobe un trop grand nombre de domaines différents. Si le premier objectif de l'AAE consiste à restaurer la confiance des consommateurs en la sécurité des denrées alimentaires, l'AAE devrait essentiellement se concentrer sur des questions de santé publique et non sur des aspects ayant trait à la protection de l'environnement, au bien-être des animaux ou à la nutrition animale.

Concernant les avis scientifiques, la mission actuelle du SCAN serait à l'avenir partagée entre le panel « Additifs et produits/substances utilisés dans l'alimentation animale », le panel « Contaminants de la chaîne alimentaire » et le Comité Scientifique lui-même. La FEFAC peut soutenir cette orientation qui pourrait faciliter la réalisation d'une évaluation scientifique rapide et cohérente de l'impact des contaminants sur la sécurité alimentaire.

L'excellence des avis scientifiques qui seront émis par l'AAE dépendra de la qualité des experts sélectionnés et des ressources disponibles. Néanmoins, la FEFAC estime que l'accès aux données est la clef du succès de l'AAE et c'est probablement ce domaine qui devra être le plus amélioré. [L'Annexe 2](#) décrit la procédure actuelle de prise de décision en ce qui concerne la fixation de limites maximales pour les contaminants dans la filière de l'alimentation animale. La FEFAC estime que ce processus peut être amélioré de deux façons (voir [Annexe 3](#)) :

- Consultation des parties intéressées : on a de temps en temps eu recours à cette option au niveau des comités scientifiques actuels. Elle s'est avérée efficace et devrait donc être développée davantage pour l'avenir.
- Retour d'information résultant des contrôles : ce retour était assuré jusqu'ici par les autorités nationales. Un tel dispositif n'est pas le meilleur garant de la cohérence et de la régularité dans la communication des données. Le fait d'impliquer, dans ce processus, les opérateurs - qui pourraient directement et de manière confidentielle communiquer à l'AAE les résultats obtenus au moyen de programmes internes de contrôle - aiderait certainement les scientifiques dans l'exercice de leurs tâches.

En ce qui concerne la communication, la FEFAC approuve la publication des avis scientifiques sur internet comme l'a proposé la Commission UE. Ce type de communication unilatérale ne permet cependant pas de répondre aux attentes des parties intéressées qui souhaiteraient avoir la possibilité de dialoguer avec les scientifiques. C'est la raison pour laquelle la FEFAC propose de créer un forum destiné à procéder à des échanges de vues entre les scientifiques et les parties intéressées.

2.6 Le système d'alerte rapide : un instrument clef pour les opérateurs, les consommateurs et les autorités publiques

La FEFAC se félicite de la proposition concernant le développement d'un système d'alerte rapide détaillé englobant toute la filière de l'alimentation animale et humaine. La FEFAC a déjà tenu compte des dispositions proposées (Directive 95/53/EC sur le contrôle des aliments pour animaux) dans ses lignes directrices pour l'élaboration d'un Code national de Bonnes Pratiques, en particulier en ce qui concerne la coopération entre les opérateurs et les pouvoirs publics. Le système pourrait certainement être amélioré si l'on multipliait les moyens d'alerte. Jusqu'ici, la Commission UE fait office de relais pour assurer la transmission des informations aux autorités nationales compétentes qui, à leur tour, informent les contrôleurs et, de temps à autres, les opérateurs. La FEFAC pense que les opérateurs devraient être informés en priorité étant donné qu'ils sont les premiers concernés en cas de contamination. Une telle multiplication des moyens d'alerte

serait rendue possible en instaurant des relais d'information au niveau des associations à tous les stades, c.-à-d. que les associations européennes seraient informées par la Commission UE et les associations nationales par les autorités nationales compétentes.

2.7 Le Comité de la sécurité des denrées alimentaires et de la santé animale doit remplir un rôle de co-ordination

Depuis des années, quatre comités réglementaires, à savoir le comité permanent des denrées alimentaires, le comité permanent de l'alimentation des animaux, le comité vétérinaire permanent et le comité phytosanitaire, se sont partagés les compétences en matière de sécurité alimentaire et de santé animale. La communication entre ces comités n'a pas toujours été facile, ce qui a parfois conduit à l'adoption d'approches différentes pour des problèmes identiques. L'institution d'un comité horizontal couvrant toutes les activités réglementaires chargé d'harmoniser la position est déterminante en vue de garantir la cohérence du processus de prise de décision. Cependant, compte tenu des ordres du jour des différents comités existants, la FEFAC se pose la question de savoir comment ce nouveau Comité de la sécurité des denrées alimentaires et de la santé animale pourra aborder toutes les questions actuellement traitées au niveau de chaque comité individuel. Concrètement, le nouveau Comité devrait remplir essentiellement un rôle de co-ordination de l'activité des quatre comités actuels et non pas les remplacer, à l'image de ce qui a été proposé pour les avis scientifiques, c.-à-d. qu'un comité horizontal serait chargé de coordonner les travaux de panels verticaux.

*** **

Note: Ce document a été élaboré par la Fédération Européenne des Fabricants d'Aliments Composés (FEFAC), représentant 15 Associations membres dans 13 Etats membres de l'UE (à l'exception du Luxembourg et de la Grèce), la Suisse, la Pologne et la République tchèque.

Ce document a été développé en tant que contribution aux discussions menées au niveau du Conseil et du PE concernant la proposition de la Commission mentionnée ci-dessus. Il ne correspond aucunement à une position officielle ou déclaration au nom des Associations membres de la FEFAC ou des entreprises individuelles.