KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.825/3

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.825/3

DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 juni 2001 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de maatregelen inzake de invoer, de uitvoer en de doorvoer van bepaalde wilde, niet-inheemse vogelsoorten", heeft op 18 juni 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 13 juin 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures relatives à l'importation, à l'exportation et au transit de certaines espèces d'oiseaux sauvages non indigènes", a donné le 18 juin 2001 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd :

> "door de vordering ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen betreffende het gebrek aan maatregelen met het oog op de omzetting van de artikelen 5, c) en e), en 6, § 1, van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de invoer, de uitvoer en de doorvoer

van specimens van niet-inheemse vogelsoorten te verbieden, alsmede het bezit, de verkoop, het te koop aanbieden en het transport voor de verkoop of de aankoop ervan wanneer dergelijke handelingen specimens betreffen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een invoer, een uitvoer of een doorvoer (artikel 3).

Van dat verbod kan op grond van een aantal motieven worden afgeweken (artikelen 4, § 1, en 5). De bevoegde minister wordt gemachtigd om de procedure en de voorwaarden voor het verlenen van een afwijking te bepalen (artikel 4, § 2).

2. Het ontwerp wil tegemoetkomen aan een ingebrekestelling van de Europese Commissie van 4 april 2000. Luidens die ingebrekestelling heeft België artikel 5, c) en e), en artikel 6, lid 1, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand niet volledig in de Belgische rechtsorde omgezet.

Meer bepaald wordt de Belgische Staat (federale overheid) gewezen op het ontbreken van maatregelen tot omzetting van de voormelde artikelen "voor wat betreft de invoer, uitvoer en doorvoer - de rechtstreekse invoer uit derde landen, rechtstreekse uitvoer naar derde landen en daarmee samenhangende doorvoer uitgezonderd - van onder Richtlijn 79/409/EEG vallende soorten die in het Belgisch recht als "niet-inheems" worden beschouwd, wanneer bij de aldus omschreven invoer, uitvoer of doorvoer enige bij de genoemde bepalingen van de richtlijn gereguleerde handeling

plaatsvindt, te weten het in bezit hebben van vogels of eieren of de verkoop, het vervoer voor verkoop, het in bezit hebben voor verkoop of het te koop aanbieden van levende of dode vogels of van gemakkelijk herkenbare delen van deze vogels of uit deze vogels verkregen producten" (nr. 33).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 5 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud. Luidens die wetsbepaling kan de Koning, onverminderd de bepalingen van de wetgevingen op de jacht, op de diergeneeskundige politie en op de plantenbescherming en onverminderd de verplichting voortspruitend uit internationale verdragen, de in-, uit- en doorvoer regelen van o.m. de uitheemse diersoorten en hun krengen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef schrappe men de verwijzing naar de artikelen 44 en 45 van de voornoemde wet van 12 juli 1973.

2. Het tweede tot het vijfde lid en het zevende lid van de aanhef kunnen worden weggelaten, omdat de erin vermelde normen geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

3. In het achtste lid van de aanhef schrijve men in de Nederlandse tekst : "Gelet op het verzoek om spoed-behandeling, gemotiveerd door ... (verder zoals in het ontwerp)".

4. In het negende lid van de aanhef dient het nummer (31.825/3) van het voorliggende advies te worden vermeld.

5. Het tiende lid van de aanhef dient te worden weggelaten.

Willen de stellers van het ontwerp een verwijzing naar het arrest van de Raad van State van 2 april 1998, nr. 72.970, behouden, dan dient zulks te gebeuren in de vorm van een considerans waarin de relevantie van dat arrest voor de ontworpen regeling wordt uiteengezet.

Artikel 1

1.1. Om volledig in overeenstemming te zijn met de voornoemde richtlijn 79/409/EEG, schrijve men in fine van de definitie sub 5. : "terwijl de vogelsoort waartoe die ondersoorten behoren, of een andere ondersoort van dezelfde

vogelsoort, in het wild leeft op het Europese grondgebied" (1).

1.2. Het verdient aanbeveling de definitie in artikel 1, 5., van het ontwerp aan te vullen met het volgende lid :

"Voor de toepassing van dit besluit wordt niet als niet-inheemse soort beschouwd, een vogelsoort die, enerzijds, niet voorkomt op het Belgische grondgebied, maar die leeft in een andere lidstaat waar de jacht op die soort zowel volgens richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand als volgens de wetgeving van die andere lidstaat is toegestaan, en anderzijds, geen trekvogel is noch een bedreigde soort, in de zin van die richtlijn" (2).

2. Het verdient aanbeveling de definitie van "Minister" in artikel 1, 6., te redigeren als volgt :

"Minister : de minister tot wiens bevoegdheid de in-, uit- en doorvoer van uitheemse diersoorten behoort".

---

(1) Zie het arrest van het Hof van Justitie van 8 februari 1996, Van der Feesten, C-202/94, Jur., 1996-I, 355, aangehaald in het schrijven van de Europese Commissie van 4 april 2000, nr. 5.

(2) Zie het arrest van het Hof van Justitie van 23 mei 1990, Gourmetterie Van den Burg, C-169/89, Jur., 1990-I, 2143, aangehaald in het voornoemde schrijven van de Europese Commissie, nr. 11.

Artikel 3

1. In de Nederlandse tekst van paragraaf 1 schrijve men "specimens van niet-inheemse soorten" in plaats van "niet-inheemse specimens".

2. Paragraaf 2 bepaalt dat het verbod van invoer, uitvoer en doorvoer van niet-inheemse specimens en van de daarmee verband houdende handelingen niet van toepassing is op specimens die in gevangenschap gekweekt zijn. Als bewijs dat een vogel in gevangenschap geboren en gefokt is, geldt het dragen van een ring die aan bepaalde kenmerken beantwoordt.

De Raad van State vraagt zich af of die bewijsregeling wel zinvol is ten aanzien van de invoer en de doorvoer van vogels die in het buitenland gekweekt zijn. Het valt immers te betwijfelen of het nationale recht van alle andere staten voorziet in eenzelfde identificatieregeling als die welke in het ontwerp is uitgewerkt. Voor vogels die in het buitenland gekweekt werden, dient allicht voorzien te worden in de erkenning van andere vormen van identificatie. Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of artikel 3, § 2, op dit punt niet aangevuld moet worden.

Artikel 4

1. In paragraaf 1 van dit artikel worden een aantal motieven opgesomd op grond waarvan door de bevoegde minister

een afwijking kan worden verleend van de verbodsbepalingen van artikel 3, § 1, van het ontwerp.

Weliswaar bevat de ontworpen bepaling de letterlijke overname van de bepalingen van artikel 9, lid 1, van de voornoemde richtlijn 79/409/EEG. Toch vraagt de Raad van State zich af of al de in deze bepalingen vermelde motieven wel relevant zijn om voor te komen in een bepaling die enkel betrekking heeft op een afwijking van het verbod inzake invoer, uitvoer en doorvoer van vogels (3).

2. In paragraaf 2 wordt aan de bevoegde minister machtiging gegeven om de procedure en de voorwaarden voor het verlenen van een afwijking te bepalen.

Volgens artikel 9, lid 2, eerste, derde en vijfde streepje, van de voornoemde richtlijn 79/409/EEG moet in de afwijkende bepalingen worden vermeld :

---

(3) Zo valt bijvoorbeeld moeilijk in te zien dat een afwijking van het voormelde verbod nodig zou zijn in het belang van de openbare veiligheid, in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer, of ter bescherming van flora en fauna.

"- voor welke soorten mag worden afgeweken,

...

- onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen,

...

- welke controles zullen worden uitgevoerd".

Het is allicht de bedoeling van de stellers van het ontwerp dat die voorwaarden het voorwerp zouden uitmaken van het ministerieel besluit dat ter uitvoering van de ontworpen bepaling zou worden genomen. Er is echter geen enkele reden om de minister op dit punt enige bevoegdheid op te dragen : de beperkende voorwaarden voor het toekennen van een afwijking kunnen integendeel meteen in het ontworpen besluit bepaald worden.

Artikel 5

In fine van dit artikel dient verwezen te worden naar "artikel 4, § 1," in plaats van naar "artikel 4 § 2".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée :

> "door de vordering ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen betreffende het gebrek aan maatregelen met het oog op de omzetting van de artikelen 5, c) en e), en 6, § 1, van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand".

*
* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*
* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'interdire l'importation, l'exportation et le transit de spécimens d'espèces d'oiseaux non indigènes, ainsi que leur détention, leur vente, leur mise en vente, leur offre en vente et leur transport pour la vente ou l'achat lorsque de telles opérations concernent des spécimens faisant ou

ayant fait l'objet d'une importation, d'une exportation ou d'un transit (article 3).

Il est permis de déroger à cette interdiction sur la base d'un certain nombre de motifs (articles 4, § 1er, et 5). Le ministre compétent est autorisé à fixer la procédure et les conditions de délivrance d'une dérogation (article 4, § 2).

2. Le projet entend répondre à une mise en demeure de la Commission européenne du 4 avril 2000. Selon cette mise en demeure, la Belgique n'a pas complètement transposé dans l'ordre juridique belge l'article 5, c) et e), et l'article 6, paragraphe 1, de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Plus précisément, l'attention de l'Etat belge (l'autorité fédérale) a été attirée sur l'absence de mesures de transposition des articles précités "pour ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit - à l'exclusion des importations et exportations directes en provenance ou à destination de pays tiers et le transit s'y rattachant - des espèces, dites "non indigènes" en droit belge, qui relèvent de la directive 79/409/CEE, lorsque l'importation, l'exportation et le transit ainsi définis sont constitutifs de l'une des opérations réglementées par les dispositions de la directive précitées, à savoir la détention des oiseaux et des oeufs et la vente, le transport pour la vente, la détention pour la vente ainsi que la mise en vente des oiseaux vivants et des oiseaux morts ainsi que de toute

partie ou de tout produit obtenu à partir de l'oiseau, facilement identifiables" (n° 33).

3. L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans l'article 5 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Selon cette disposition légale, le Roi peut, sans préjudice des dispositions des législations sur la chasse, sur la police sanitaire des animaux domestiques, et sur la protection des végétaux et sans préjudice des obligations résultant de conventions internationales, réglementer l'importation, l'exportation ainsi que le transit, notamment, des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, il y a lieu de supprimer la référence aux articles 44 et 45 de la loi précitée du 12 juillet 1973.

2. Le deuxième alinéa jusqu'au cinquième alinéa du préambule ainsi que son septième alinéa peuvent être omis dès lors que les normes qu'ils mentionnent ne procurent pas de fondement légal à l'arrêté en projet.

3. Au huitième alinéa du préambule, on écrira, dans le texte néerlandais : "Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door ... (la suite comme dans le projet)".

4. Au neuvième alinéa du préambule, il y a lieu de mentionner le numéro (31.825/3) du présent avis.

5. Il y a lieu d'omettre le dixième alinéa du préambule.

Si les auteurs du projet souhaitent maintenir une référence à l'arrêt du Conseil d'Etat, n° 72.970, du 2 avril 1998, ils doivent le faire sous la forme d'un considérant exposant la pertinence de cet arrêt pour le régime en projet.

Article 1er

1.1. Pour se conformer parfaitement à la directive 79/409/CEE précitée, on écrira à la fin de la définition sous 5 : "dès lors que l'espèce à laquelle elles appartiennent ou d'autres sous-espèces de celle-ci vivent naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen" (4).

---

(4) Voir l'arrêt de la Cour de Justice du 8 février 1996, Van der Feesten, C-202/94, Rec., 1996-I, 355, cité dans la lettre de la Commission européenne du 4 avril 2000, n° 5.

1.2. Il est recommandé de compléter la définition figurant à l'article 1er, 5., du projet par la disposition suivante :

"Pour l'application du présent arrêté, n'est pas considérée comme espèce non indigène, une espèce d'oiseaux qui, d'une part, ne se trouve pas sur le territoire belge, mais vit dans un autre Etat membre dans lequel sa chasse est autorisée tant par les dispositions de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages que par la législation de cet autre Etat membre et qui, d'autre part, n'est ni migratrice ni menacée au sens de cette directive" (5).

2. Il est recommandé de définir la notion de "Ministre" à l'article 1er, 6., comme suit :

"Ministre : le ministre qui a l'importation, l'exportation et le transit des espèces animales non indigènes dans ses attributions".

Article 3

1. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1er, on écrira "specimens van niet-inheemse soorten" au lieu de "niet-inheemse specimens".

---

(5) Voir l'arrêt de la Cour de Justice du 23 mai 1990, Gourmetterie Van den Burg, C-169/89, Rec., 1990-I, 2143, cité dans la lettre susmentionnée de la Commission européenne, n° 11.

2. Le paragraphe 2 dispose que l'interdiction d'importation, d'exportation et de transit de spécimens non indigènes et des opérations afférentes n'est pas d'application pour les spécimens issus d'un élevage en captivité. Pour prouver qu'un oiseau est né et a été élevé en captivité, celui-ci porte une bague répondant à certains critères.

Le Conseil d'Etat se demande si ce système de preuve est bien utile en ce qui concerne l'importation et le transit d'oiseaux élevés à l'étranger. Il est effectivement permis de douter que le droit national de tous les autres Etats prévoit un même système d'identification que celui prévu dans le projet. Pour les oiseaux qui ont été élevés à l'étranger, il faut sans doute prévoir l'agrément d'autres formes d'identification. Il appartient aux auteurs du projet de vérifier s'il n'y a pas lieu de compléter l'article 3, § 2, sur ce point.

Article 4

1. Le paragraphe 1er de cet article énumère un certain nombre de motifs sur la base desquels le ministre compétent peut accorder une dérogation aux interdictions figurant à l'article 3, § 1er, du projet.

Si la disposition en projet reproduit littéralement les dispositions de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 79/409/CEE précitée, le Conseil d'Etat se pose néanmoins la question de savoir si tous les motifs mentionnés dans ces dispositions ont effectivement leur place

dans une disposition qui concerne uniquement une dérogation à l'interdiction en matière d'importation, d'exportation et de transit d'oiseaux (6).

2. Le paragraphe 2 habilite le ministre compétent à fixer la procédure et les conditions d'octroi de la dérogation.

Selon l'article 9, paragraphe 2, premier, troisième et cinquième tiret, de la directive 79/409/CEE précitée, les dérogations doivent mentionner :

"- les espèces qui font l'objet des dérogations,

...

- les conditions de risque et les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ces dérogations peuvent être prises,

...

- les contrôles qui seront opérés".

L'intention des auteurs du projet est sans doute d'inscrire ces conditions dans l'arrêté ministériel qui serait pris en exécution de la disposition en projet. Il n'y a toutefois aucun motif de déléguer au ministre quelque compétence que ce soit sur ce point : au contraire, les

---

(6) Ainsi, par exemple, on aperçoit difficilement l'utilité d'une dérogation à l'interdiction susmentionnée dans l'intérêt de la sécurité publique, de la sécurité aérienne ou pour la protection de la flore et de la faune.

conditions restrictives auxquelles est soumis l'octroi d'une dérogation peuvent directement être fixées dans l'arrêté en projet.

Article 5

A la fin de cet article, on se référera à "l'article 4, § 1er," au lieu de "l'article 4 § 2".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER, eerste voorzitter,
Messieurs premier président,

D. ALBRECHT, staatsraden,
P. LEMMENS, conseillers d'Etat,

Mevrouw F. LIEVENS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. L. VAN CALENBERGH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRESIDENT,

W. DEROOVER