

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.203/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 31 mei 2007 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 oktober 2001 houdende de maatregelen inzake de invoer, de uitvoer en de doorvoer van bepaalde wilde, niet-inheemse vogelsoorten", heeft op 19 juni 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

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 zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe paragraaf 2 van artikel 3 van het koninklijk besluit van 26 oktober 2001 houdende de maatregelen inzake de invoer, de uitvoer en de doorvoer van bepaalde wilde, niet-inheemse vogelsoorten te vervangen. Die paragraaf 2 bepaalt dat het in artikel 3, § 1, van hetzelfde besluit bedoelde 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, maar voor een in het buitenland gekweekte vogel kan een andere equivalente identificatiemethode door de bevoegde minister of zijn afgevaardigde worden erkend.

.../...

Het ontwerp dient te worden gezien in het licht van het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie van 12 oktober 2006, gericht tot het Koninkrijk België. Volgens dat advies heeft het Koninkrijk België de krachtens artikel 28 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bedoelde op hem rustende verplichtingen niet nagekomen ⁽¹⁾, aangezien:

- "- (...) het de invoer, het houden en de verkoop van in gevangenschap geboren en gekweekte exemplaren van vogels, die legaal op de markt zijn gebracht in andere Lidstaten, aan beperkende voorwaarden onderwerpt die de betrokken marktdeelnemers verplichten de merking van de exemplaren te wijzigen, opdat zij aan de specifieke Belgische voorwaarden zouden beantwoorden, en dat zij noch de merking die aanvaard wordt in andere Lidstaten, noch de certificaten die door de CITES autoriteiten zijn afgeleverd voor deze doeleinden aanvaarden;
- (...) het handelaars de mogelijkheid ontzegt uitzonderingen te verkrijgen op het verbod tot het houden van inheemse Europese vogels, die legaal op de markt zijn gebracht in andere Lidstaten".

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 5, eerste lid, 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 voortvloeiend uit internationale verdragen, de in-, uit- en doorvoer regelen van onder meer de uitheemse diersoorten en hun krengen.

ALGEMENE OPMERKING

5. Artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 26 oktober 2001 verbiedt de invoer, de uitvoer en de doorvoer van specimens van niet-inheemse vogelsoorten, alsmede het bezit, de verkoop, het te koop aanbieden en het transport voor de ver- of de aankoop ervan wanneer dergelijke handelingen specimens betreffen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een invoer, een uitvoer of een doorvoer.

⁽¹⁾ Artikel 28 van Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verbiedt kwantitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten.

Paragraaf 2 van artikel 3 van het koninklijk besluit van 26 oktober 2001 luidt:

"De beschikkingen van § 1 zijn niet van toepassing op specimens die in gevangenschap gekweekt zijn. Niettemin moeten de levende of dode vogels die in gevangenschap zijn geboren en gefokt, geïdentificeerd worden via een individuele ring die uit een cilindrisch gesloten ring bestaat die, nadat deze tijdens de eerste levensdagen van de vogel is geplaatst, niet van de poot van de vogel die volwassen is geworden kan worden gehaald. Wanneer is aangetoond dat deze identificatie methode wegens de lichamelijke of gedragskenmerken van de betrokken soort niet kan worden toegepast of voor vogels die in het buitenland gekweekt werden, kan een andere identificatie methode erkend door de Minister of zijn afgevaardigde, gebruikt worden."

In essentie verschilt de thans voor advies voorgelegde tekst van artikel 3, § 2, met de huidige tekst, doordat nu wordt bepaald dat voor de in het buitenland gekweekte vogels andere equivalente identificatiemethodes dan met een individuele ring, door de bevoegde minister of zijn afgevaardigde zullen worden erkend "op voorwaarde dat deze identificatiemethodes dezelfde bescherming bieden".

De Raad van State dient vast te stellen dat met het voorliggende ontwerp geenszins tegemoet wordt gekomen aan de kritiek van de Europese Commissie ⁽²⁾. Zo blijkt uit het ontworpen artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 26 oktober 2001 bijvoorbeeld dat vogels, die in een andere lidstaat rechtmatig op de markt zijn gebracht en die de merkingsvereisten van die lidstaat vervullen, enkel in het handelsverkeer (in België) worden toegelaten op voorwaarde dat de buitenlandse identificatiemethodes dezelfde bescherming bieden als de Belgische.

De conclusie lijkt dan ook te moeten zijn dat het ontworpen artikel 3, § 2, nog steeds een belemmering kan vormen voor het vrij verkeer van goederen, en daarom moet worden geacht niet verenigbaar te zijn met het voorschrift dat is vervat in artikel 28 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Evenwel is de beoordeling van de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het Europees recht in laatste instantie voorbehouden aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

⁽²⁾ Dat dit ook niet de bedoeling lijkt te zijn, moge onder meer blijken uit het antwoord van de Belgische autoriteiten van 21 december 2006 aan de Europese Commissie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 43.203/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, le 31 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 26 octobre 2001 portant des mesures relatives à l'importation, à l'exportation et au transit de certaines espèces d'oiseaux sauvages non indigènes", a donné le 19 juin 2007 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de 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 soumis pour avis entend remplacer le paragraphe 2 de l'article 3 de l'arrêté royal du 26 octobre 2001 portant des mesures relatives à l'importation, à l'exportation et au transit de certaines espèces d'oiseaux sauvages non indigènes. Ce paragraphe 2 dispose que l'interdiction, visée à l'article 3, § 1^{er}, du même arrêté, d'importation, d'exportation et de transit de spécimens non indigènes ainsi que des opérations qui y sont liées 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 doit porter une bague répondant à certains critères, mais pour un oiseau élevé à l'étranger, une autre méthode d'identification équivalente peut être reconnue par le ministre compétent ou son délégué.

Il y a lieu d'examiner le projet au regard de l'avis motivé de la Commission européenne du 12 octobre 2006, adressé au Royaume de Belgique. Il ressort de cet avis

.../...

que le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 du Traité instituant la Communauté européenne ⁽¹⁾, vu:

- "- [qu'il soumet] l'importation, la détention et la vente d'oiseaux nés et élevés en captivité et légalement mis sur le marché dans d'autres Etats membres à des conditions restrictives obligeant les opérateurs concernés à modifier le marquage des spécimens pour respecter les conditions spécifiques belges et en n'acceptant à ces fins ni le marquage accepté dans les autres Etats membres, ni les certificats émis par les autorités de gestion CITES;
- [qu'il refuse] les commerçants de la possibilité de se voir accorder des exceptions à l'interdiction de détention d'oiseaux indigènes européens nés et élevés en captivité et légalement mis sur le marché dans d'autres Etats membres".

4. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Selon cette disposition, le Roi peut, sans préjudice 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. L'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 26 octobre 2001 interdit l'importation, l'exportation et le transit de spécimens d'espèces non indigènes, ainsi que leur détention, leur vente, leur mise en vente et leur transport pour la vente ou l'achat lorsque de telles opérations concernent des spécimens ayant fait l'objet d'une importation, d'une exportation ou d'un transit.

⁽¹⁾ L'article 28 du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres.

Le paragraphe 2 de l'article 3 de l'arrêté royal du 26 octobre 2001 s'énonce comme suit:

"Les dispositions du § 1^{er} ne sont pas d'application pour les spécimens issus d'un élevage en captivité. Toutefois, les oiseaux vivants ou morts nés et élevés en captivité doivent être identifiés à l'aide d'une bague individuelle formée d'un anneau cylindrique d'une seule pièce et complètement fermé qui après avoir été placée dans les premiers jours de la vie de l'oiseau ne peut être enlevée de la patte de l'oiseau devenu adulte. Lorsque cette méthode d'identification ne peut pas être appliquée en raison des propriétés physiques ou comportementales de l'espèce ou pour des oiseaux élevés à l'étranger, d'autres dispositifs reconnus par le Ministre ou son délégué peuvent être utilisés."

En substance, le texte de l'article 3, § 2, présentement soumis pour avis diffère du texte actuel en ce qu'il précise désormais que pour des oiseaux élevés à l'étranger, le ministre compétent ou son délégué reconnaîtra d'autres méthodes d'identification équivalentes que la bague individuelle "à condition que ces méthodes d'identification offrent la même garantie".

Le Conseil d'État se doit de constater que le projet présentement examiné ne remédie nullement à la critique de la Commission européenne ⁽²⁾. Ainsi, il découle par exemple de l'article 3, § 2, en projet de l'arrêté royal du 26 octobre 2001 que des oiseaux qui ont été légalement commercialisés dans un autre État membre et qui remplissent les conditions de marquage de cet État membre ne sont admis dans les échanges commerciaux (en Belgique) qu'à condition que les méthodes d'identification étrangères offrent la même protection que les belges.

La conclusion paraît dès lors s'imposer que l'article 3, § 2, en projet peut toujours constituer une entrave à la libre circulation des marchandises et doit dès lors être tenu pour incompatible avec la prescription figurant à l'article 28 du Traité instituant la Communauté européenne. Toutefois, c'est à la Cour de Justice des Communautés européennes qu'il appartient, en dernière instance, d'apprécier la compatibilité du régime proposé avec le droit européen.

⁽²⁾ À noter qu'il ressort entre autres de la réponse des autorités belges à la Commission européenne du 21 décembre 2006 que tel ne semble d'ailleurs pas être le but poursuivi.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. E. HAESBROUCK, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS