



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.369/3
van 4 december 2012

avis 52.369/3
du 4 décembre 2012

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
21 december 2001 betreffende
de soortenbescherming in de
zeegebieden onder de
rechtsbevoegdheid van België'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
21 décembre 2001 visant la
protection des espèces dans les
espaces marins sous juridiction
de la Belgique'

Op 13 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 2001 betreffende de soortenbescherming in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 december 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anja SOMERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 december 2012.

*

Le 13 novembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 2001 visant la protection des espèces dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 4 décembre 2012. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anja SOMERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 décembre 2012.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

RECHTSGROND

2. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 11, § 1, en 30, § 2, van de wet van 20 januari 1999 ‘ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

3. Bij de adviesaanvraag is enkel het advies van de inspecteur van Financiën van 14 februari 2011 gevoegd, doch niet het akkoord van de minister die bevoegd is voor de Begroting.

Aangezien door de uit te vaardigen regeling de inkomsten rechtstreeks worden beïnvloed,¹ zal deze alsnog conform artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’, aan de voorafgaande akkoordbevinding van de minister die bevoegd is voor de Begroting dienen te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp strekt tot uitvoering van verordening (EG) nr. 708/2007 van de Raad van 11 juni 2007 ‘inzake het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur’.

Overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ is een verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens in gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt ze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling

¹ Voor de aanvraag van een vergunning voor de introductie van uitheemse organismen of de translocatie van plaatselijke niet-voorkomende soorten in zeegebieden is overeenkomstig het ontworpen artikel 15, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 december 2001 ‘betreffende de soortenbescherming in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ een retributie verschuldigd.

opgenomen voorschrift en onder meer over de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om kennis te nemen van alle betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening. Deze werkwijze doet bovendien verwarring ontstaan over de datum van inwerkingtreding van de toepasselijke voorschriften.²

Het overnemen van bepalingen van een EU-verordening in een internrechtelijke regeling kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van eventuele internrechtelijke uitvoeringsmaatregelen, in welk geval een verwijzing naar de betrokken bepaling van de verordening (“overeenkomstig [of: onverminderd] artikel ... van verordening ...”) het geëigende middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden.

Hierna wordt gewezen op een aantal gevolgen die, met betrekking tot het voorliggende ontwerp, voortvloeien uit de rechtstreekse toepasselijkheid van EU-verordeningen.

Sommige bepalingen lijken een regel vast te stellen die reeds voortvloeit uit de verordening. In dat geval dient, om te vermijden dat de indruk ontstaat dat de verplichting autonoom door de Koning wordt ingesteld, en later ook door hem zou kunnen worden gewijzigd, een verwijzing naar de betrokken verordeningsbepaling te worden ingevoegd. Dat geldt voor de volgende bepalingen:

- ontworpen artikel 15, §1, derde lid: de beoordeling of de voorgenomen actie of activiteit een routinematige of niet-routinematige verplaatsing is en of de uitzetting moet worden voorafgegaan door een quarantaine of proefuitzetting vloeit reeds voort uit artikel 7 van verordening (EG) nr. 708/2007;
- ontworpen artikel 15, § 2: deze bepaling is opgenomen in artikel 8 van verordening (EG) nr. 708/2007;
- ontworpen artikel 15, § 3: de verplichting om een milieurisicobeoordeling te verrichten wordt opgelegd bij artikel 9, lid 1, van verordening (EG) nr. 708/2007;
- ontworpen artikel 15, §§ 4 tot 6: de erin vervatte verplichtingen vloeien voort uit artikel 9, leden 2 tot 4, van verordening (EG) nr. 708/2007.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

5. Het huidige eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid moet worden (opmerking 7), dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 2).

² HvJ 7 februari 1973, 39/72, *Commissie v. Italië*.

6. Aangezien met het voorliggende ontwerpbesluit niet de implementatie wordt beoogd van de in het huidige tweede lid van de aanhef vermelde richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’, kan de verwijzing ernaar worden weggelaten.

7. In het huidige derde lid van de aanhef wordt verwezen naar verordening (EG) nr. 708/2007. Wanneer een Europese verordening in het interne recht moet worden uitgevoerd, dient ze te worden vermeld in de aanhef van het besluit voorafgaand aan de vermelding van de rechtsgrond.³ Het huidige derde lid dient dan ook het eerste lid van de aanhef te worden.

8. Aangezien de gewijzigde tekst in de aanhef dient te worden vermeld⁴, dient in de aanhef een nieuw derde lid te worden toegevoegd waarin verwezen wordt naar het koninklijk besluit van 21 december 2001 ‘betreffende de soortenbescherming in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’.

DISPOSITIEF

Artikel 1

9. In het huidige artikel 1, 4), van het voornoemde koninklijk besluit van 21 december 2001 wordt het begrip “niet inheemse soort” gedefinieerd. Bij artikel 1, 1°, van het te nemen besluit wordt artikel 1, 4), vervangen en wordt een definitie gegeven van het begrip “uitheemse soort” overeenkomstig hetgeen in verordening (EG) nr. 708/2007 is bepaald.

Nu in de voornoemde wet van 20 januari 1999 enkel gewag wordt gemaakt van het begrip “niet inheemse soort”, verdient het aanbeveling via een wetgevend initiatief in deze wet dat laatste begrip “niet inheemse soort” te vervangen door het begrip “uitheemse soort”.

*

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁴ *Ibidem*, nr. 29.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le fondement juridique de l'arrêté en projet se trouve aux articles 11, § 1^{er}, et 30, § 2, de la loi du 20 janvier 1999 'visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique'.

FORMALITÉS PRÉALABLES

3. Seul l'avis de l'Inspecteur des Finances du 14 février 2011 est joint à la demande d'avis, mais pas l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions.

Dès lors que les dispositions envisagées ont un effet direct sur les recettes ¹, le projet devra encore, conformément à l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', être soumis à l'accord préalable du ministre qui a le Budget dans ses attributions.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le projet vise à donner exécution au règlement (CE) n° 708/2007 du Conseil du 11 juin 2007 'relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces localement absentes'.

Conformément à l'article 288, deuxième alinéa, du traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne', un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. Excepté dans les cas où le règlement laisse une certaine latitude en vue d'une exécution ultérieure, cette applicabilité directe signifie qu'une intervention des États membres n'est pas nécessaire pour intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne. Il ne faut notamment pas transposer les dispositions d'un règlement dans le droit interne des États membres. Non seulement un tel procédé est superfluetatatoire sur le plan normatif puisqu'il ne crée pas une nouvelle norme, mais il présente en outre le danger de donner lieu à des confusions quant au caractère juridique de la disposition intégrée dans le droit interne et, notamment, quant à la compétence de la Cour de Justice de l'Union européenne à connaître

¹ Conformément à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 2001 'visant la protection des espèces dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique', la demande d'autorisation pour l'introduction d'espèces exotiques ou le transfert d'espèces localement absentes dans les espaces marins donne lieu au paiement d'une rétribution.

des litiges concernant les dispositions du règlement. Ce procédé peut également induire en erreur sur le moment de l'entrée en vigueur des normes visées².

L'intégration de dispositions d'un règlement de l'UE dans une disposition de droit interne ne peut dès lors être tolérée que dans la mesure où elle est nécessaire à la lisibilité d'éventuelles mesures d'exécution de droit interne, auquel cas un renvoi à la disposition concernée du règlement (« conformément à [ou : sans préjudice de] l'article ... du règlement ... ») constitue un moyen approprié pour identifier la nature de cette disposition.

Un certain nombre de conséquences de l'applicabilité directe des règlements européens sur le projet à l'examen sont indiquées ci-après.

Certaines dispositions du projet semblent fixer une règle qui découle déjà du règlement. Dans ce cas, pour éviter de donner l'impression que le Roi instaure l'obligation d'une manière autonome et qu'il pourrait également la modifier par la suite, on insérera une référence à la disposition concernée du règlement. Cela s'applique aux dispositions suivantes :

- à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, en projet : l'évaluation visant à déterminer si l'action ou l'activité projetée est un mouvement ordinaire ou exceptionnel et si la dissémination doit être précédée d'une période de quarantaine ou d'une dissémination pilote découle déjà de l'article 7 du règlement (CE) n° 708/2007;
- à l'article 15, § 2, en projet : cette disposition se trouve à l'article 8 du règlement (CE) n° 708/2007;
- à l'article 15, § 3, en projet : l'obligation d'évaluer les risques environnementaux est imposée par l'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 708/2007;
- à l'article 15, §§ 4 à 6, en projet : les obligations qui y sont prévues découlent de l'article 9, paragraphes 2 à 4, du règlement (CE) n° 708/2007.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

5. Le premier alinéa actuel du préambule, qui doit devenir le deuxième alinéa (observation 7), sera adapté pour tenir compte de l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 2).

6. Dès lors que le projet d'arrêté soumis pour avis ne vise pas la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 'concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages', la référence qui y est faite dans le deuxième alinéa du préambule peut être omise.

² C.J., 7 février 1973, 39/72, *Commission/Italie*.

7. Le troisième alinéa actuel du préambule fait référence au règlement (CE) n° 708/2007. Lorsqu'il y a lieu de donner exécution à un règlement européen dans l'ordre juridique interne, le préambule de l'arrêté doit le mentionner avant le fondement juridique³. Le troisième alinéa actuel du préambule doit dès lors en devenir le premier alinéa.

8. Dès lors que le préambule doit faire mention du texte modifié⁴, il y a lieu d'insérer un troisième alinéa nouveau faisant référence à l'arrêté royal du 21 décembre 2001 'visant la protection des espèces dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique'.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

9. L'article 1^{er}, 4), actuel, de l'arrêté royal du 21 décembre 2001, précité, définit la notion d'« espèce non indigène ». L'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté envisagé remplace l'article 1^{er}, 4), et donne une définition de la notion d'« espèce exotique » qui correspond à celle du règlement (CE) n° 708/2007.

Dès lors que la loi précitée du 20 janvier 1999 se borne à faire état de la notion d'« espèce non indigène », il est recommandé de prendre une initiative législative pour que cette dernière notion d'« espèce non indigène » soit remplacée par celle d'« espèce exotique » dans cette loi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40.

⁴ *Ibid*, n° 29.