RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.116/1
van 26 april 2013

over

een voorontwerp van wet ‘betreffende de handel in zeehondenproducten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 53.116/1
du 26 avril 2013

sur

un avant-projet de loi ‘sur le commerce des produits dérivés du phoque’

Op 27 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de handel in zeehondenproducten'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 april 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 april 2013.

*

Le 27 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre d'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'sur le commerce des produits dérivés du phoque'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 18 avril 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 avril 2013.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Aan het om advies voorgelegde voorontwerp van wet ligt een drieledig oogmerk ten grondslag.

In de eerste plaats strekt het ontwerp ertoe de sanctionering te regelen in geval van inbreuk op verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 'betreffende de handel in zeehondenproducten' (artikelen 3 tot 5 van het ontwerp).

Daarnaast wordt in het ontwerp de bevoegde autoriteit aangewezen voor het controleren en bewaren van de verklaringen voor ingevoerde zeehondenproducten, zoals voorgeschreven bij artikel 9 van verordening (EU) nr. 737/2010 van de Commissie van 10 augustus 2010 'houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handel in zeehondenproducten' (artikel 6).

Tot slot strekt het ontwerp tot opheffing van de wet van 16 maart 2007 'betreffende het verbod op de fabricage en de commercialisering van producten die afgeleid zijn van zeehonden' (artikel 7). Die opheffing gebeurt omdat verordening (EG) nr. 1007/2009 niet toelaat dat nationale afwijkende beperkingen blijven bestaan.

VORMVEREISTEN

2. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling' vloeit voort dat elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, tenzij het voorontwerp, het ontwerp of het voorstel hiervan is vrijgesteld. Die vrijstellingen zijn bepaald bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 'houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid, van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling'.

De bij de adviesaanvraag gevoegde documenten doen ervan blijken dat is beslist dat het ontwerp van wet kan worden geacht van het voorafgaand onderzoek inzake duurzame ontwikkeling te zijn vrijgesteld omdat het "op voorhand en met zekerheid [vaststaat] dat de impact van de maatregel op sociaal, economisch en/of leefmilieuvlak te verwaarlozen is [daar] de maatregel (...) een louter formeel karakter [heeft]".

Het is zo dat in artikel 2, 4°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 wordt bepaald dat vrijgesteld is van een voorafgaand onderzoek inzake duurzame ontwikkeling "voorgenomen regelgeving met een louter formeel karakter". Er kan worden aangenomen dat de opheffing van de wet van 16 maart 2007 als "louter formeel" kan worden beschouwd, aangezien ermee enkel het in overeenstemming brengen van de interne regelgeving met Verordening (EG) nr. 1007/2009 wordt beoogd. Eenzelfde conclusie is evenwel minder evident voor de in het ontwerp vervatte sanctieregeling en de aanwijzing van de bevoegde autoriteit. Deze laatste

onderdelen van de ontworpen regeling lijken niet als zijnde "louter formeel" te kunnen worden beschouwd en in de vrijstellingscategorie, bedoeld in artikel 2, 4°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012, te kunnen worden ingepast. Er lijkt zich integendeel, wat de voornoemde onderdelen van het ontwerp betreft, een voorafgaand onderzoek, bedoeld in artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997 op te dringen. Indien uit dit voorafgaand onderzoek dan zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van de voornoemde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zoals die thans om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. De tekst van de ontworpen wet dient te worden vergezeld van een memorie van toelichting. Deze laatste ontbrak in het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 2, 2°, van het ontwerp, schrappe men de woorden "van 16 september 2009".

5. Gelet op de opheffingsbepaling van artikel 7 van het ontwerp dient artikel 2, 3°, als zijnde overbodig te worden geschrapt.

Artikel 5

6. In artikel 5 van het ontwerp wordt aan de betrokken ambtenaren een algemene opsporings- en vaststellingsbevoegdheid toegekend. Vraag is of, gelet op de draagwijdte van de in verordening (EG) nr. 1007/2009 beoogde maatregelen, niet in een meer gespecifieerde machtigingsbepaling moet worden voorzien, die het de ambtenaren zou mogelijk maken bepaalde bijzondere bevoegdheden uit te oefenen met het oog op het uitvoeren van de in de verordening geregelde taken.

Artikel 6

7. Het is overbodig en misleidend om in artikel 6 van het ontwerp het bepaalde in artikel 9, lid 1, van verordening (EU) nr. 737/2010 over te nemen. De verordening is immers rechtstreeks toepasselijk in de interne rechtsorde en het overnemen ervan in een internrechtelijke norm zou de verkeerde indruk kunnen wekken dat de overgenomen bepalingen nieuw zijn en

voor het eerst van toepassing worden gemaakt in de interne rechtsorde. Hiermee rekening houdend, passe men de redactie van artikel 6 van het ontwerp aan als volgt:

"De Dienst Vergunningen van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie wordt aangewezen als bevoegde autoriteit voor het uitvoeren van de taken die worden opgesomd in artikel 9 van de voornoemde Verordening (EU) nr. 737/2010."

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis poursuit un triple objectif.

Le projet vise d'abord à régler les sanctions applicables en cas d'infraction au règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 'sur le commerce des produits dérivés du phoque' (articles 3 à 5 du projet).

Le projet désigne ensuite l'autorité compétente pour le contrôle et la conservation des attestations accompagnant les produits dérivés du phoque importés, prescrite par l'article 9 du règlement (UE) n° 737/2010 de la Commission du 10 août 2010 'portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil sur le commerce des produits dérivés du phoque' (article 6).

Enfin, le projet vise à abroger la loi du 16 mars 2007 'relative à l'interdiction de fabriquer et de commercialiser des produits dérivés de phoques' (article 7). Cette abrogation a lieu parce que le règlement (CE) n° 1007/2009 ne permet pas que des restrictions dérogatoires nationales subsistent.

FORMALITÉS

2. Il découle de l'article 19/1, § 1er, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, sauf si l'avant-projet, le projet ou la proposition en est dispensé. Ces dispenses sont prévues par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1er, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

Il ressort des documents joints à la demande d'avis qu'il a été décidé que l'on peut considérer que le projet de loi est dispensé de l'examen préalable en matière de développement durable au motif qu'« il est établi d'avance avec certitude que l'impact de la mesure au plan social, économique et/ou environnemental est négligeable, la mesure [étant] de nature purement formelle ».

Il est vrai que l'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 dispose que « la réglementation envisagée de caractère purement formel » est dispensée d'un examen préalable en matière de développement durable. On peut admettre que l'abrogation de la loi du 16 mars 2007 puisse être considérée comme « purement formelle », dès lors qu'elle ne vise qu'à mettre les règles internes en conformité avec le règlement (CE) n° 1007/2009. Une même conclusion est toutefois moins évidente en ce qui concerne le régime de sanctions et la désignation de l'autorité compétente que prévoit le projet. Ces derniers éléments du dispositif en projet ne semblent pas pouvoir être considérés comme « purement formels » et pouvoir s'inscrire dans la catégorie d'exemption visée à l'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012. Il semble au contraire qu'en ce qui concerne ces éléments du projet, un examen préalable, visé à l'article 19/1, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 5 mai 1997 s'impose. Si cet examen préalable devait en outre révéler qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de cette même loi est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications devaient être apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis de la section de législation.

OBSERVATION PRÉALABLE

3. Le texte de la loi en projet doit être accompagné d'un exposé des motifs. Le dossier soumis au Conseil d'État, section de législation, n'en comportait pas.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. À la fin du texte néerlandais de l'article 2, 2°, du projet, on supprimera les mots « van 16 september 2009 ».

5. Vu la disposition abrogatoire de l'article 7 du projet, l'article 2, 3°, est superflu et doit être supprimé.

Article 5

6. L'article 5 du projet accorde un pouvoir général de recherche et de constatation aux agents concernés. Reste à savoir si la portée des mesures visées par le règlement (CE) n° 1007/2009 n'impose pas de prévoir une disposition d'habilitation plus spécifique, qui permettrait aux agents d'exercer certaines compétences particulières en vue de l'exécution des tâches réglées dans le règlement.

Article 6

7. Il est superflu et ambigu de reproduire l'article 9, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 737/2010 à l'article 6 du projet. Le règlement est en effet directement applicable dans l'ordre juridique interne et le répéter dans une norme de droit interne pourrait donner à penser, à tort, que les dispositions reproduites sont nouvelles et applicables pour la première fois dans l'ordre juridique interne. Par conséquent, on adaptera la rédaction de l'article 6 du projet de la manière suivante :

« Le service Licences du SPF Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie est désigné en tant qu'autorité compétente pour exécuter les tâches qui sont énumérées à l'article 9 du règlement (UE) n° 737/2010, précité ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME