RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.141/3
van 12 maart 2015

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 57.141/3
du 12 mars 2015

sur

un projet d’arrêté ministériel ‘modifiant l’arrêté royal du 18 juin 2014 portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire’

Op 16 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 maart 2015.

*

Le 16 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté royal du 18 juin 2014 portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 3 mars 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 mars 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 18 juni 2014 'houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten' te vervangen. Dat koninklijk besluit bevat verscheidene veiligheidsmaatregelen die door varkenshouders en vervoerders van landbouwhuisdieren moeten worden toegepast om de insleep in varkensbedrijven van aangifteplichtige varkensziekten vanuit andere bedrijven of vanuit derde landen of risicogebieden en vanuit wilde varkens te vermijden. Die risicogebieden zijn, overeenkomstig artikel 2, tweede lid, 1°, van dat besluit "gebied[en] waarbinnen als gevolg van de vaststelling van een uitbraak van een epidemische varkensziekte bestrijdingsmaatregelen van toepassing zijn en [die] door de nationale overheid van het betreffende land of door de Europese Commissie als dusdanig werd[en] afgebakend of benoemd". De lijst van deze risicogebieden in bijlage 1 bij dat besluit wordt bij het ontworpen ministerieel besluit vervangen door een nieuwe lijst, die erop neerkomt dat voor Letland, Litouwen en Polen het volledige grondgebied wordt aangewezen (in plaats van delen ervan) en dat het volledige grondgebied van Estland wordt toegevoegd.

2.1. Het ontworpen ministerieel besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 2, tweede lid, 1°, tweede lid, tweede zin, van het koninklijk besluit van 18 juni 2014. De vraag rijst evenwel of de ontworpen wijzigingen wel kunnen worden ingepast in het vereiste dat de betrokken risicogebieden "door de nationale overheid van het betreffende land of door de Europese Commissie als dusdanig werd[en] afgebakend of benoemd". De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> "La situation épidémiologique de la peste porcine africaine est en constante évolution dans les régions concernées depuis l'été 2013. Dès les premières confirmations de la présence du virus dans des Etats membres, la Commission européenne a fixé des zones règlementées dans lesquelles sont établies des mesures de contrôle et de prévention pour cette maladie, par des Décisions d'Exécution de la Commission concernant les Etats membres touchés. Etant donné que la situation a évolué, ces Décisions ont été régulièrement adaptées, notamment pour redéfinir les zones règlementées. Ces zones sont devenues au fur et à mesure plus grandes pour les trois premiers pays concernés initialement (Lettonie, Lituanie, Pologne), et un autre pays a été inclus (l'Estonie). La dernière Décision est la Décision d'exécution de la Commission 2014/709/UE du 9 octobre 2014 concernant des mesures zoosanitaires de lutte contre la peste porcine africaine dans certains États membres et abrogeant la décision d'exécution 2014/178/UE. Etant donné l'évolution constante de la peste porcine africaine dans les Etats membres concernés, sur base de notre analyse de risque, nous avons considéré qu'il était approprié que le Ministre définisse l'entièreté de ces pays concernés comme zone à risque, tant que ces pays n'étaient pas indemnes de la maladie. Cela afin d'atteindre l'objectif recherché par l'arrêté royal du 18 juin 2014 portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire (…).
>
> Les zones définies pour la Bulgarie, Roumanie et Italie n'ont pas été modifiées, car elle sont basées sur des règlementations européennes qui n'ont pas évolué (Décision 2008/855, Décision 2005/779 et Décision 2005/369), en raison de l'absence de changements épidémiologiques majeurs pour les maladies concernées."

De gemachtigde bezorgde eveneens een overzicht van de Europese regelgeving waarbij dergelijke gebieden worden afgebakend. Uit een onderzoek van deze regelgeving blijkt echter dat de afbakening van de risicogebieden in de ontworpen bijlage er niet mee strookt.

In beschikking 2005/779/EG van de Commissie van 8 november 2005 'tot vaststelling van maatregelen ter bescherming van de diergezondheid tegen vesiculaire varkensziekte in Italië' worden Campanië en Calabrië vermeld als regio's die niet als van vesiculaire varkensziekte vrij erkend zijn en waarvoor beperkingen gelden voor het vervoer van levende varkens.[1]

In beschikking 2008/855/EG van de Commissie van 3 november 2008 'betreffende maatregelen op het gebied van de diergezondheid in verband met klassieke varkenspest in sommige lidstaten' wordt gewag gemaakt, wat betreft klassieke varkenspest, van bepaalde gebieden in Kroatië, het hele grondgebied van Bulgarije, bepaalde gebieden in Letland en het hele grondgebied van Roemenië, waarvoor beperkingen gelden voor het vervoer van levende varkens.[2]

In uitvoeringsbesluit 2014/709/EU van de Commissie van 9 oktober 2014 'betreffende maatregelen op het gebied van de diergezondheid in verband met Afrikaanse varkenspest in sommige lidstaten en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit 2014/178/EU' worden, wat betreft Afrikaanse varkenspest, bepaalde gebieden van Estland, Letland, Litouwen en Polen, alsook "alle gebieden van Sardinië" in Italië aangewezen als gebieden van waaruit de verzending van levende varkens verboden is.[3]

Opdat het ontworpen besluit effectief rechtsgrond kan vinden in artikel 2, tweede lid, 1°, tweede lid, tweede zin, van het koninklijk besluit van 18 juni 2014, moet de ontworpen bijlage worden aangepast zodat ze effectief de gebieden bevat die worden opgesomd in de voormelde regelgeving. Voorts staat het aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of andere lidstaten zelf risicogebieden hebben afgebakend die dan, om de zo-even vermelde reden, eveneens in de ontworpen bijlage moeten worden vermeld.

2.2. Artikel 2, tweede lid, 1°, tweede lid, tweede zin, van het koninklijk besluit van 18 juni 2014, alsook de bepalingen die ermee samenhangen doordat erin wordt gerefereerd aan de voormelde risicogebieden, vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 8, eerste lid, 1°, 9, 3°, 15, 2°, 18 en 18*bis* van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

[1] Zie artikel 9 van, alsook bijlage II bij beschikking 2005/779/EG.

[2] Zie artikel 2 van, alsook de bijlage bij beschikking 2008/855/EG.

[3] Zie artikel 2, a), van, alsook de delen II, III en IV van de bijlage bij uitvoeringsbesluit 2014/709/EU.

ALGEMENE OPMERKING

3. In samenhang met hetgeen in opmerking 2.1 is uiteengezet, suggereerde de gemachtigde het volgende:

> "Pour une question de simplification administrative, n'est-il pas possible, à l'avenir dans cette annexe de l'arrêté royal du 18 juin 2014 portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire, de référer aux Décisions européennes qui établissent ces zones, au lieu de devoir retranscrire exactement ces zones?"

De betrokken beschikkingen en het betrokken uitvoeringsbesluit vinden hun rechtsgrond in richtlijnbepalingen en zijn blijkens hun bewoordingen gericht tot de lidstaten, hetgeen betekent dat die teksten geen rechtstreekse uitwerking hebben en moeten worden omgezet in het interne recht. Zo wordt in artikel 19 van uitvoeringsbesluit 2014/709/EU het volgende bepaald: "De lidstaten brengen de maatregelen die zij ten aanzien van het handelsverkeer toepassen in overeenstemming met dit besluit en zij maken de getroffen maatregelen onmiddellijk bekend." Indien er evenwel andere interne rechtsregels ter omzetting van de voormelde teksten zijn uitgevaardigd, kan naar die rechtsregels worden verwezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het vierde lid van de aanhef moet niet worden verwezen naar de datum van de vergadering van de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid (18 december 2014), maar wel naar de datum van de goedkeuring ervan door de Interministeriële Conferentie zelf, namelijk 20 januari 2015.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis vise à remplacer l'annexe 1 de l'arrêté royal du 18 juin 2014 'portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire'. Cet arrêté royal comporte différentes mesures de protection que doivent appliquer les éleveurs de porcs et les transporteurs d'animaux agricoles afin d'éviter l'introduction de maladies du porc à déclaration obligatoire dans les exploitations porcines, à partir d'autres exploitations ou à partir de pays tiers ou de zones à risque, ainsi qu'à partir de porcs sauvages. Conformément à l'article 2, alinéa 2, 1°, de cet arrêté, ces zones à risque sont des « zone[s] dans [lesquelles] des mesures de lutte ou de prévention sont d'application suite à la détection d'un foyer de maladie épidémique du porc et délimitée[s] ou dénommée[s] telle[s] par les autorités nationales du pays concerné ou par la Commission européenne ». L'arrêté ministériel en projet remplace la liste de ces zones à risque décrites dans l'annexe 1 de cet arrêté par une nouvelle liste qui désigne la totalité du territoire (au lieu de certaines de ses parties) de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne, et ajouté la totalité du territoire de l'Estonie.

2.1. L'arrêté ministériel en projet tire en principe son fondement juridique de l'article 2, alinéa 2, 1°, alinéa 2, deuxième phrase, de l'arrêté royal du 18 juin 2014. La question se pose toutefois de savoir si les modifications en projet peuvent bel et bien s'inscrire dans le cadre de la condition prévoyant que les zones à risque visées ont été délimitées ou dénommées comme telles « par les autorités nationales du pays concerné ou par la Commission européenne ». À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « La situation épidémiologique de la peste porcine africaine est en constante évolution dans les régions concernées depuis l'été 2013. Dès les premières confirmations de la présence du virus dans des Etats membres, la Commission européenne a fixé des zones règlementées dans lesquelles sont établies des mesures de contrôle et de prévention pour cette maladie, par des Décisions d'Exécution de la Commission concernant les Etats membres touchés. Etant donné que la situation a évolué, ces Décisions ont été régulièrement adaptées, notamment pour redéfinir les zones règlementées. Ces zones sont devenues au fur et à mesure plus grandes pour les trois premiers pays concernés initialement (Lettonie, Lituanie, Pologne), et un autre pays a été inclus (l'Estonie). La dernière Décision est la Décision d'exécution de la Commission 2014/709/UE du 9 octobre 2014 concernant des mesures zoosanitaires de lutte contre la peste porcine africaine dans certains États membres et abrogeant la décision d'exécution 2014/178/UE. Etant donné l'évolution constante de la peste porcine africaine dans les Etats membres concernés, sur base de notre analyse de risque, nous avons considéré qu'il était approprié que le Ministre définisse l'entièreté de ces pays concernés comme zone à risque, tant que ces pays n'étaient pas indemnes de la maladie. Cela afin d'atteindre l'objectif recherché par l'arrêté royal du 18 juin 2014 portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire (…).
>
> Les zones définies pour la Bulgarie, Roumanie et Italie n'ont pas été modifiées, car elle sont basées sur des règlementations européennes qui n'ont pas évolué (Décision 2008/855, Décision 2005/779 et Décision 2005/369), en raison de l'absence de changements épidémiologiques majeurs pour les maladies concernées ».

Le délégué a également transmis un relevé de la réglementation européenne délimitant de telles zones. Il ressort toutefois de l'analyse de cette réglementation que la délimitation des zones à risque figurant dans l'annexe en projet n'y est pas conforme.

La décision 2005/779/CE de la Commission du 8 novembre 2005 'relative à certaines mesures de police sanitaire de protection contre la maladie vésiculeuse du porc en Italie', désigne la Campanie et la Calabre comme des régions qui ne sont pas reconnues indemnes de la maladie vésiculeuse du porc et auxquelles s'appliquent des restrictions au transport de porcs vivants [1].

La décision 2008/855/CE de la Commission du 3 novembre 2008 'concernant des mesures zoosanitaires de lutte contre la peste porcine classique dans certains États membres' vise, en ce qui concerne la peste porcine classique, certaines régions de la Croatie, l'ensemble du territoire de la Bulgarie, certaines régions de la Lettonie ainsi que l'ensemble du territoire de la Roumanie, pour lesquels s'appliquent des restrictions au transport de porcs vivants [2].

La décision d'exécution 2014/709/UE de la Commission du 9 octobre 2014 'concernant des mesures zoosanitaires de lutte contre la peste porcine africaine dans certains États membres et abrogeant la décision d'exécution 2014/178/UE', désigne, en ce qui concerne la peste porcine africaine, certaines régions d'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne, de même que « toutes les zones de Sardaigne » en Italie comme étant des zones à partir desquelles l'expédition de porcs vivants est interdite [3].

Pour que l'arrêté en projet puisse trouver effectivement un fondement juridique dans l'article 2, alinéa 2, 1°, alinéa 2, deuxième phrase, de l'arrêté royal du 18 juin 2014, l'annexe en projet doit être adaptée et comporter effectivement les régions énumérées dans la réglementation précitée. En outre, il appartient aux auteurs du projet de vérifier si d'autres États membres ont eux-mêmes délimité des zones à risque qui devront alors à leur tour, pour le motif énoncé ci-dessus, figurer dans l'annexe en projet.

2.2. L'article 2, alinéa 2, 1°, alinéa 2, deuxième phrase, de l'arrêté royal du 18 juin 2014, de même que les dispositions qui y sont liées du fait qu'il y est fait référence aux zones à risque précitées, puisent, à leur tour, un fondement juridique dans les articles 8, alinéa 1er, 1°, 9, 3°, 15, 2°, 18 et 18*bis* de la loi relative à la santé des animaux du 24 mars 1987.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Corrélativement aux observations formulées au point 2.1, le délégué a suggéré ce qui suit :

> « Pour une question de simplification administrative, n'est-il pas possible, à l'avenir dans cette annexe de l'arrêté royal du 18 juin 2014 portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire, de référer aux Décisions européennes qui établissent ces zones, au lieu de devoir retranscrire exactement ces zones? »

[1] Voir l'article 9 de la décision 2005/779/CE ainsi que son annexe II.

[2] Voir l'article 2 de la décision 2008/855/CE ainsi que son annexe.

[3] Voir l'article 2, a), de la décision d'exécution 2014/709/UE ainsi que les parties II, III et IV de son annexe.

Les décisions et la décision d'exécution concernées trouvent leur fondement juridique dans des dispositions issues de directives et s'adressent, selon leurs termes, aux États membres, ce qui signifie que ces textes n'ont pas d'effet direct et qu'ils doivent être transposés en droit interne. Ainsi, l'article 19 de la décision d'exécution 2014/709/UE dispose ce qui suit : « Les États membres modifient les mesures qu'ils appliquent aux échanges pour les mettre en conformité avec la présente décision et rendent publiques, d'une manière appropriée et sans délai, les mesures adoptées ». Si, toutefois, d'autres normes internes ont été édictées en vue de la transposition des textes précités, on pourra y renvoyer.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le quatrième alinéa du préambule ne doit pas faire référence à la date de la réunion du Groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole (18 décembre 2014) mais bien à la date de son approbation par la Conférence interministérielle elle-même, à savoir le 20 janvier 2015.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT