



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.216/1
van 10 november 2023

avis 74.216/1
du 10 novembre 2023

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 28 juli 1981 houdende de goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en van de bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979'

un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 28 juillet 1981 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des annexes faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que de l'Amendement à la Convention adopté à Bonn le 22 juin 1979'

Op 20 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 6 september 2023,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 28 juli 1981 houdende de goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en van de bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 november 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 november 2023.

*

Le 20 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 6 septembre 2023 **, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 28 juillet 1981 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des annexes faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que de l'Amendement à la Convention adopté à Bonn le 22 juin 1979’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 9 novembre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 novembre 2023.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorontwerp strekt ertoe om artikel 4 van de wet van 28 juli 1981 ‘houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde en in het wild levende dier- en plantensoorten en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979’ aan te vullen. Hiermee wordt een invoerverbod ingesteld voor jachttrofeeën afkomstig van:

1. specimens van de soorten of populaties die zijn opgenomen in bijlage A van de verordening (EG) nr. 338/97²; en
2. specimens van de soorten of populaties die zijn opgenomen in bijlage B van de verordening (EG) nr. 338/97, die tevens zijn opgenomen in bijlage XIII van de verordening (EG) nr. 865/2006³ (artikel 2 - ontworpen artikel 4, § 2, eerste lid).

De Dienst CITES moet de aanvragen voor invoervergunningen voor jachttrofeeën die na de inwerkingtreding van huidige besluit (lees: deze bepaling) worden ingediend, afwijzen (artikel 2 - ontworpen artikel 4, § 2, tweede lid).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. In opmerkingen 4.2 en 4.3 van advies 69.659/1,⁴ heeft de Raad van State twijfels geuit of het Koninkrijk België wel bevoegd was om vergelijkbare maatregelen aan te nemen als deze die thans voorliggen. Enerzijds wees de Raad erop dat betrokken maatregelen in de eerste plaats de invoer uit derde staten betrof, terwijl overeenkomstig artikel 3, lid 1, e), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) de gemeenschappelijke handelspolitiek tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie behoort. Anderzijds, wees de Raad erop dat verordening (EG) nr. 338/97 wel een discretionaire marge verleent aan lidstaten om de invoer, uitvoer en doorvoer van jachttrofeeën uit derde landen te regelen, maar dat dit dan wel dient te

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 ‘inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer’.

³ Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 4 mei 2006 ‘houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer’.

⁴ Adv.RvS 69.659/1 van 22 september 2022 over een wetsvoorstel ‘tot een verbod op de import van jachttrofeeën van bepaalde bedreigde diersoorten’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1608/003).

gebeuren volgens de voorwaarden, de procedure en de instanties waarin de artikelen 4 en 5 van verordening (EG) nr. 338/97 voorzien.

3.2. Hierop gewezen, reageerde de gemachtigde dat de Belgische Staat wel bevoegd zou zijn om de thans voorliggende maatregelen aan te nemen omdat de lidstaten bevoegd zijn om verdergaande maatregelen aan te nemen betreffende het houden van specimen voorzien in verordening (EG) nr. 338/97. Ter ondersteuning hiervan verwees de gemachtigde onder meer naar:

- 1) paragraaf 3 van de preambule van verordening (EG) nr. 338/97 waarin wordt bepaald dat: *“(3) Overwegende dat de bepalingen van deze verordening geen afbreuk doen aan de strengere maatregelen die de Lid-Staten met inachtneming van het Verdrag kunnen nemen of handhaven, met name wat betreft het houden van specimens van soorten die onder deze verordening vallen”*;
- 2) de vaststelling dat zowel verordening (EG) nr. 338/97 als het besluit (EU) 2015/451 van de Raad van 6 maart 2015 ‘betreffende de toetreding van de Europese Unie tot de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites)’ aangenomen zijn op de Europese milieu-rechtsgrondslag, en dat de lidstaten bijgevolg overeenkomstig artikel 193 VWEU de lidstaten verdergaande maatregelen kunnen treffen;⁵ en
- 3) het feit dat de maatregelen overeenkomstig artikel 193 VWEU en artikel 20 van verordening (EG) nr. 338/97 zijn aangemeld bij de Europese Commissie en het secretariaat van het CITES-verdrag.⁶

3.3.1. Wat de bezwaren met betrekking tot het effect op de exclusieve bevoegdheden van de Unie betreft kan worden aangenomen dat de aangehaalde overweging uit de aanhef van verordening (EG) nr. 338/97 in combinatie met artikel 24, lid 2, eerste alinea, a), van verordening (EU) 2015/478 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 ‘betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer’ voldoende ruimte laat voor een verbod op jachttrofeeën zoals dat wordt ingevoerd door het voorontwerp. Op basis van die laatste bepaling mogen lidstaten immers verboden, kwantitatieve beperkingen of toezichtmaatregelen die zijn ingesteld uit hoofde van de bescherming van de openbare zeden, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid of het leven van mensen, dieren of planten, het nationale artistieke, historische of archeologische erfgoed of de industriële of commerciële eigendom vaststellen of

⁵ HvJ 19 juni 2008, zaak C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW, Andibel VZW/ Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2008:353.

⁶ De gemachtigde stuurde kopies door van e-mails aan o.m. de Commissie-diensten en het secretariaat van het Cites-verdrag gedateerd op 18 juli 2023 met als opschrift “Political decision to ban import of hunting trophies in Belgium - change in legislation underway”. Hierop zouden geen reacties zijn ontvangen. De gemachtigde voegde hier verder aan toe: “België is overigens niet de enige Lidstaat die overweegt om een verbod op invoer van jachttrofeeën in te stellen. Bij een recente bevraging (juli 2023) van de Europese Commissie blijkt dat 4 Lidstaten reeds maatregelen hebben aangenomen: 2 lidstaten een gelijkaardige invoerban (Finland: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20230009> en Nederland: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037910/2016-05-05>), de andere een veel beperktere invoerban voor 1 of enkele soorten : Slovaakse: <https://www.minzp.sk/files/vestniky/vestnik-2019-4.pdf> en Frankrijk. En 4 Lidstaten overwegen om bijkomende maatregelen te nemen, nl. Oostenrijk, Italië, Slovaakse en Polen.”

behouden in weerwil van het algemene invoerbeleid. Een verbod op jachttrofeeën kan worden beschouwd als een kwantitatieve beperking ter bescherming van het leven van dieren.

Uit de antwoorden van de gemachtigde is gebleken dat de Europese Commissie van het voornemen om die maatregel te nemen in kennis werd gesteld overeenkomstig artikel 20 van verordening (EG) nr. 338/97. Op die manier zou meteen ook moeten zijn voldaan aan de parallelle mededelingsplicht uit hoofde van artikel 24, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) 2015/478.

3.3.2. Wat de (indirecte) beperking van het vrij verkeer tussen de lidstaten betreft, dient de steller van de adviesaanvraag er in elk geval op toe te zien dat er voor de thans voorliggende maatregelen een afdoende verantwoording is in het licht van artikel 36 VWEU, met name dat de maatregelen een legitieme doelstelling beschermen, dat deze maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk om deze doelstelling te bereiken en dat deze geen middel vormen tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten.

Aangezien, overeenkomstig wat is uiteengezet *sub* 3.3.1, gebruik wordt gemaakt van een vrijwaringclausule in een bindende handeling van de Unie, hoeft het voorontwerp niet afzonderlijk te worden aangemeld onder de richtlijn technische voorschriften.⁷

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In de Nederlandse tekst moeten de woorden “na de inwerkingtreding van huidig besluit” worden vervangen door de woorden “na de inwerkingtreding van deze paragraaf”.

*

⁷ Zie artikel 7, lid 1, c), van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet vise à compléter l'article 4 de la loi du 28 juillet 1981 'portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que de l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979'. Il est ainsi instauré une interdiction d'importation des trophées de chasse provenant :

1. de spécimens des espèces ou populations inscrites à l'annexe A du règlement (CE) n° 338/97 ² ; et
2. de spécimens des espèces ou populations inscrites à l'annexe B du règlement (CE) n° 338/97, qui sont également inscrites à l'annexe XIII du règlement (CE) n° 865/2006 ³ (article 2 - article 4, § 2, alinéa 1^{er}, en projet).

Le Service CITES doit rejeter les demandes de permis d'importation de trophées de chasse qui sont introduites après l'entrée en vigueur du « présent paragraphe » (article 2 - article 4, § 2, alinéa 2, en projet).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3.1. Dans les observations 4.2 et 4.3 de l'avis 69.659/1 ⁴, le Conseil d'État a exprimé des doutes sur le fait que le Royaume de Belgique soit bien compétent pour adopter des mesures comparables à celles actuellement à l'examen. D'une part, le Conseil a relevé que les mesures concernées visaient en premier lieu l'importation en provenance d'États tiers, tandis que conformément à l'article 3, paragraphe 1, e), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. D'autre part, le Conseil a observé que si le règlement (CE) n° 338/97 accorde aux États membres une marge discrétionnaire pour régler l'importation, l'exportation et le transit des trophées de chasse en provenance de pays tiers, ces opérations doivent toutefois se dérouler

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 'relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce'.

³ Règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 'portant modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce'.

⁴ Avis C.E. 69.659/1 du 22 septembre 2022 sur une proposition de loi 'interdisant l'importation de trophées de chasse de certaines espèces animales menacées' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1608/003).

selon les conditions, la procédure et les autorités prévues aux articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 338/97.

3.2. Interpellé sur ce point, le délégué a déclaré que l'État belge serait bien compétent pour adopter les mesures actuellement à l'examen parce que les États membres sont compétents pour prendre des mesures plus strictes en ce qui concerne la détention de spécimens que celles prévues dans le règlement (CE) n° 338/97. Pour étayer sa déclaration, le délégué a renvoyé notamment :

- 1) au paragraphe 3 du préambule du règlement (CE) n° 338/97, qui mentionne ce qui suit : « (3) *considérant que les dispositions du présent règlement ne préjugent pas des mesures plus strictes pouvant être prises ou maintenues par les États membres, dans le respect du traité, notamment en ce qui concerne la détention de spécimens d'espèces relevant du présent règlement* » ;
- 2) à la constatation selon laquelle tant le règlement (CE) n° 338/97 que la décision (UE) 2015/451 du Conseil du 6 mars 2015 'relative à l'adhésion de l'Union européenne à la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)' ont été adoptés sur le fondement de la législation européenne en matière d'environnement et que les États membres peuvent dès lors adopter des mesures renforcées conformément à l'article 193 du TFUE ⁵ ; et
- 3) au fait que les mesures ont été notifiées à la Commission européenne et au secrétariat de la convention CITES conformément à l'article 193 TFUE et à l'article 20 du règlement (CE) n° 338/97 ⁶.

3.3.1. Concernant les objections relatives à l'incidence sur les compétences exclusives de l'Union, on peut admettre que le considérant précité du préambule du règlement (CE) n° 338/97, combiné avec l'article 24, paragraphe 2, premier alinéa, a), du règlement (UE) 2015/478 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 'relatif au régime commun applicable aux importations', laisse suffisamment de latitude pour une interdiction des trophées de chasse comme celle instaurée par l'avant-projet. Sur la base de cette dernière disposition, les États membres peuvent en effet adopter ou appliquer des interdictions, des restrictions quantitatives ou des mesures de surveillance justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou

⁵ C.J.U.E., 19 juin 2008, affaire C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW, Andibel VZW/ Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2008:353.

⁶ Le délégué a envoyé des copies des courriels adressés aux services de la Commission et au secrétariat de la convention CITES, entre autres, en date du 18 juillet 2023, intitulés « Political decision to ban import of hunting trophies in Belgium - change in legislation underway ». Il n'y aurait pas eu de réaction à ces courriels. Le délégué a encore ajouté ceci : « België is overigens niet de enige Lidstaat die overweegt om een verbod op invoer van jachttrofeeën in te stellen. Bij een recente bevraging (juli 2023) van de Europese Commissie blijkt dat 4 Lidstaten reeds maatregelen hebben aangenomen: 2 lidstaten een gelijkaardige invoerban (Finland: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20230009> en Nederland: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037910/2016-05-05>), de andere een veel beperktere invoerban voor 1 of enkele soorten : Slovaakse: <https://www.minzp.sk/files/vestniky/vestnik-2019-4.pdf> en Frankrijk. En 4 Lidstaten overwegen om bijkomende maatregelen te nemen, nl. Oostenrijk, Italië, Slovaakse en Polen ».

archéologique, ou de protection de la propriété industrielle et commerciale, nonobstant la politique d'importation générale. Une interdiction des trophées de chasse peut être considérée comme une restriction quantitative en vue de protéger la vie des animaux.

Il est ressorti des réponses du délégué que la Commission européenne a été informée, conformément à l'article 20 du règlement (CE) n° 338/97, de l'intention de prendre cette mesure. De cette manière, il devrait d'emblée être satisfait à l'obligation de notification parallèle découlant de l'article 24, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (UE) 2015/478.

3.3.2. En ce qui concerne la restriction (indirecte) de la libre circulation entre les États membres, l'auteur de la demande d'avis doit en tout état de cause veiller à ce que les mesures actuellement à l'examen soient justifiées adéquatement au regard de l'article 36 TFUE, à savoir que les mesures poursuivent un objectif légitime, qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et qu'elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

Dès lors que, conformément à l'observation formulée au point 3.3.1, il est fait usage d'une clause de sauvegarde dans un acte contraignant de l'Union, l'avant-projet ne doit pas faire l'objet d'une notification distincte en vertu de la directive sur les réglementations techniques ⁷.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. Dans le texte néerlandais, on remplacera les mots « na de inwerkingtreding van huidig besluit » par les mots « na de inwerkingtreding van deze paragraaf ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁷ Voir l'article 7, paragraphe 1, c), de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.