



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.810/1/V
van 16 september 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot vaststelling van de
procedure en de voorwaarden
voor het toelaten, opschorten
of intrekken van een invoer-,
uitvoer- of doorvoervergunning
betreffende voor de Europese
Unie zorgwekkende invasieve
uithemse soorten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.810/1/V
du 16 septembre 2016

sur

un projet d’arrêté royal ‘fixant
la procédure et les conditions
pour autoriser, suspendre ou
retirer un permis d’importation,
d’exportation ou de transit
d’espèces exotiques
envahissantes préoccupantes
pour l’Union européenne’

Op 14 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 29 augustus 2016,^(*) en nogmaals verlengd tot 16 september 2016, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de procedure en de voorwaarden voor het toelaten, opschorten of intrekken van een invoer-, uitvoer- of doorvoervergunning betreffende voor de Europese Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 september 2016. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 september 2016.

*

Le 14 juillet 2016, 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 de plein droit jusqu'au 29 août 2016,^(**) et encore prorogé jusqu'au 16 septembre 2016, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant la procédure et les conditions pour autoriser, suspendre ou retirer un permis d'importation, d'exportation ou de transit d'espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union européenne’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 8 septembre 2016. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 septembre 2016.

*

^(*) 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 beperkt tot 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de procedure en de voorwaarden te bepalen voor het verlenen, opschorten en intrekken van een invoer-, uitvoer- of doorvoervergunning van voor de Europese Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten. Het ontwerpbesluit beoogt hiermee, voor de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, uitvoering te geven aan de artikelen 8 en 9 van verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 ‘betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’ (hierna: IUS-Verordening).¹

Het ontwerpbesluit is onderverdeeld in zes hoofdstukken, betreffende de definities (hoofdstuk 1), het indienen van de aanvraag van vergunning betreffende de invoer, de uitvoer of de doorvoer van een voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soort gedaan in toepassing van artikel 8 of artikel 9 van de IUS-Verordening (hoofdstuk 2), de behandeling van de aanvraag (hoofdstuk 3), het bezorgen van de toelatingsaanvraag in toepassing van artikel 9 van de IUS-Verordening aan de Europese Commissie (hoofdstuk 4), de maatregelen bij controle (hoofdstuk 5), en de sancties (hoofdstuk 6). Het enige artikel van hoofdstuk 6, artikel 9 van het ontwerp, dat stelt dat inbreuken op de bepalingen van dit besluit worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig hoofdstuk VII van de wet van 12 juli 1973 ‘op het natuurbehoud’, is een verduidelijkende bepaling, die slechts een declaratoir karakter heeft. Bij het besluit zijn tot slot twee bijlagen gevoegd (bijlage 1 betreft het aanvraagformulier en bijlage 2 betreft het document dat als bewijs dient voor een vergunning).

3. De artikelen 1 tot 8 van het ontwerp van koninklijk besluit vinden rechtsgrond in artikel 5, § 1, 1°, en § 2, van de wet van 12 juli 1973.

OVEREENSTEMMING MET HET EU-RECHT

4. Er dient aan te worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een verordening verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens wanneer bij een verordening bepaalde uitvoeringsmaatregelen aan de lidstaten worden opgedragen of de betrokken verordening enige ruimte laat voor het nemen van zulke uitvoeringsmaatregelen, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de

¹ Zie voor de (gedeeltelijke) uitvoering van de IUS-Verordening wat de aangelegenheden betreft die tot de bevoegdheid van het Vlaams Gewest behoren, het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 2016 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het Soortenbesluit van 15 mei 2009’ (BS 23 augustus 2016).

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 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. Ook kan deze werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van de betrokken normen.²⁻³

5. Wanneer een lidstaat, voor de uitvoering van een verordening, de noodzakelijke administratieve en procedureregels moet vaststellen om de nakoming van de bepalingen van de verordening af te dwingen en om sanctie op de niet-naleving ervan te stellen, vergt een EU-verordening wel een nationale aanvulling, zoals hier het geval is.

5.1. Artikel 8, lid 1, van de IUS-Verordening bepaalt uitdrukkelijk dat de lidstaten een vergunningssysteem vaststellen op basis waarvan bepaalde instellingen voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten mogen onderzoeken of *ex situ* bewaren. Artikel 8, lid 2, van de IUS-Verordening bepaalt dat de lidstaten hun bevoegde autoriteiten de bevoegdheid verlenen om de in lid 1 vermelde vergunningen te verlenen voor activiteiten met soorten die in gesloten omgeving gehouden worden en die aan alle in lid 2 opgesomde voorwaarden voldoen.

5.1.1. Blijkens de aan het dossier toegevoegde concordantietabel vindt de uitvoering van de relevante voorwaarden van artikel 8, lid 2, van de IUS-Verordening plaats door middel van de artikelen 2, § 3, en 3 van het ontwerp en de betrokken vakken in het aanvraagformulier in bijlage 1.

Met deze werkwijze kan niet worden ingestemd. Een aanvraagformulier heeft weliswaar tot doel om de juiste informatie aan te reiken aan de vergunningsverlenende overheid, maar de criteria op basis waarvan de vergunningsverlenende overheid tot haar beslissing dient te komen, moeten uitdrukkelijk en op duidelijke wijze in het ontwerp zelf worden bepaald.

Weliswaar worden in de artikelen 2, § 3, en 3 van het ontwerp de voorwaarden impliciet bepaald door middel van een loutere algemene verwijzing naar “alle door de IUS-Verordening, de wet en diens uitvoeringsbesluiten vereiste voorwaarden”. Een dergelijke uitvoering van verordeningsbepalingen door verwijzing ernaar wordt echter in beginsel door de Raad van State afgeraden, omdat ze geen effectieve uitvoering van die bepalingen in het interne recht waarborgt. Deze techniek is in dit geval des te meer af te raden omdat de verordeningsbepalingen waarnaar wordt verwezen, blijkens artikel 23 van de IUS-Verordening nog een beoordelingsruimte laten aan de lidstaten.

5.1.2. Voorts worden, blijkens de aan het dossier toegevoegde concordantietabel, de punten a), b) en f) van artikel 8, lid 2, niet overgenomen omdat deze voorwaarden geen verband

² HvJ 2 februari 1973, *Commissie v. Italië*, punt 17, *Jur.* 1973, 101.

³ Zo het omwille van de leesbaarheid of een goed begrip van de betrokken regeling toch noodzakelijk zou zijn een bepaling uit een EU-verordening over te nemen, dient te worden verwezen naar die bepaling (“overeenkomstig”) teneinde de juridische aard ervan herkenbaar te houden.

houden met de federale bevoegdheid inzake “in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen”.

Een dergelijke opsplitsing tussen federale en gewestbevoegdheden staat evenwel op gespannen voet met artikel 8, lid 2, van de IUS-Verordening dat bepaalt dat de bevoegde autoriteiten slechts een vergunning verlenen voor activiteiten “die aan alle onderstaande voorwaarden voldoen”. Bijgevolg zal de bevoegde autoriteit bepaald in artikel 2, § 1, van het ontwerp overeenkomstig artikel 8, lid 2, van de IUS-Verordening slechts een vergunning voor de “in-, uit- of doorvoer” kunnen verlenen nadat is komen vast te staan dat eveneens aan de voorwaarden van artikel 8, lid 2, a), b), en f), van de IUS-Verordening is voldaan, wat uitdrukkelijk in het ontwerp moet worden bepaald.⁴

Bovendien houdt de voorwaarde onder punt f) van artikel 8, lid 2, van de IUS-Verordening, dat vereist dat de verzoeker zowel een continu surveillancesysteem opstelt als een noodplan voor het geval dat exemplaren ontsnappen of zich verspreiden, met inbegrip van een uitroeiplan, ook verband met de federale bevoegdheid inzake in-, uit-, of doorvoer. Punt f) vereist immers dat het surveillancesysteem “continu” moet zijn, aangezien elk vervoer bovendien een verhoogd risico op ontsnapping of verspreiding inhoudt.

5.1.3. De tweede alinea van artikel 8, lid 2, van de IUS-Verordening wordt, volgens de concordantietabel, uitgevoerd door artikel 4 van het ontwerp. Artikel 4 bevat evenwel enkel een omzetting van de derde zin van de tweede alinea.

De voorwaarden vervat in artikel 8, lid 2, tweede alinea, eerste en tweede zin, van de IUS-Verordening, te weten dat de in lid 1 bedoelde vergunning is beperkt tot een aantal soorten en exemplaren dat kan en mag worden opgevangen in de gesloten omgeving van de finale bestemming, en dat de vergunning de nodige restricties bevat om het risico op ontsnapping of verspreiding van de betreffende soort te beperken, werkt noodzakelijkerwijze ook door naar de vergunning voor in-, uit- of doorvoer, zodat ook deze voorwaarde uitdrukkelijk moet worden voorzien in het ontwerp.

5.2. Overeenkomstig artikel 8, lid 5, van de IUS-Verordening machtigen de lidstaten hun bevoegde autoriteiten om de vergunning op elk moment voorlopig of definitief in te trekken “indien zich onvoorziene gebeurtenissen voordoen waarvan de gevolgen voor de biodiversiteit of aanverwante ecosysteemdiensten nadelig zijn.” Deze mogelijkheid tot opschorting of intrekking van de vergunning is ruimer dan de bevoegdheid tot opschorting of opzegging die thans door artikel 5, eerste lid, van het ontwerp aan de bevoegde autoriteit wordt verleend, zodat het aanbeveling verdient deze bevoegdheid uit te breiden tot de in de verordening vermelde hypothese.

6. Overeenkomstig artikel 8, lid 6, van de IUS-Verordening stelt de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen het sjabloon vast van het document dat als bewijs dient voor de door de bevoegde autoriteit van een lidstaat verleende vergunning. De Commissie heeft dit sjabloon vastgesteld middels uitvoeringsverordening (EU) 2016/145 van de Commissie van

⁴ Dit zou bijvoorbeeld kunnen blijken uit het gegeven dat er al een vergunning is verleend door een andere bevoegde overheid voor het houden en behandelen van de betrokken soorten in de plaats van finale bestemming van de soorten en exemplaren die het voorwerp uitmaken van de “in-, uit- of doorvoer”.

4 februari 2016 ‘tot vaststelling van het sjabloon van het document dat als bewijs dient voor de door de bevoegde autoriteit van een lidstaat verleende vergunning op basis waarvan bepaalde instellingen bepaalde activiteiten betreffende voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten kunnen verrichten krachtens Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad’ (*Pb. L.* 5 februari 2016, afl. 30, 1).

Deze uitvoeringsverordening is blijkens artikel 2 ervan rechtstreeks toepasselijk, zodat bijlage 2 moet worden weggelaten en in artikel 4 van het ontwerp kan worden volstaan met een verwijzing naar “het ingevulde sjabloon bedoeld in artikel 8, lid 6, van de IUS-Verordening”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Gelet op wat hiervoor werd opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond (opmerking 3), moet het tweede lid van de aanhef worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 5, § 1, 1°, van de wet van 12 juli 1973 ‘op het natuurbehoud’.

Artikelen 3 en 7

8. In de artikelen 3 en 7 van het ontwerp worden termijnen bepaald waarbinnen de bevoegde overheid de vergunningsaanvraag dient te behandelen. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkt de gemachtigde dat het om termijnen van orde gaat.

9. Artikel 7, § 2, van het ontwerp bepaalt dat wanneer de Europese Commissie een positieve beslissing (lees: “toelating”) ter kennis brengt van de bevoegde autoriteit, deze laatste de inhoud van de aanvraag behandelt overeenkomstig de artikelen 3 en 4.

Gelet op deze terugverwijzing in artikel 7, § 2, moeten de woorden “of de ontvangst van de kennisgeving van de door de Europese Commissie verleende toelating conform artikel 9.5 van de IUS-Verordening” in artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp worden geschrapt en moet de regeling worden ingelast in een tweede zin van artikel 7, § 2, eerste lid, die als volgt kan luiden: “De beslissingstermijn van dertig dagen vermeld in artikel 3, § 1, neemt een aanvang op het ogenblik van ontvangst van de toelating voorzien in artikel 9, lid 5, van de IUS-Verordening.”

Bovendien verdient het aanbeveling in de tekst van het ontwerp te verduidelijken hoe de regeling vervat in artikel 3, §§ 2 en 3, inwerkt op deze hypothese van een vergunningsaanvraag overeenkomstig artikel 9 van de IUS-Verordening.

10. Luidens artikel 3, § 1, tweede lid, van het ontwerp moet de beslissing over de aanvraag, “behoudens een eventuele delegatie”, genomen worden door een lid van het leidinggevend personeel van de bevoegde autoriteit.

Het verdient aanbeveling te verduidelijken, bijvoorbeeld door het invoegen van een definitie in artikel 1 van het ontwerp, wie wordt bedoeld met “het leidinggevend personeel van de

bevoegde autoriteit”, alsook in artikel 3, § 1, tweede lid, uitdrukkelijk te bepalen aan wie deze personen hun bevoegdheid om te beslissen kunnen delegeren.

11. In artikel 3, § 2, tweede zin, van het ontwerp moet worden verduidelijkt dat, in afwijking van paragraaf 1, eerste lid, de daarin bedoelde termijn van dertig kalenderdagen pas begint te lopen eens het dossier volledig is.

Artikel 4

12. In artikel 4 wordt verwezen “naar het door de bevoegde autoriteit ingevulde, geïllustreerde en gedateerde document uit bijlage 1”. De vraag rijst of niet eerder wordt bedoeld dat het document moet worden “ondertekend, afgestempeld en gedateerd” door de bevoegde autoriteit (zie het eerste lid van de instructies voor het invullen van het document in bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) 2016/145).

SLOTBEMERKING

13. Naast de opmerkingen die werden gemaakt bij het onderzoek van de tekst, bevat het ontwerp nog een aantal gebreken op wetgevingstechnisch en taalkundig gebied. Het ontwerp verdient op dit vlak nog een grondig nazicht.⁵

*

⁵ Bij wijze van voorbeeld wijst de Raad van State op het volgende:

- in het opschrift dient “toelaten” te worden vervangen door “verlenen”;
- in de Nederlandstalige tekst van het opschrift dient “betreffende” te worden vervangen door “van”;
- aangezien een EU-Verordening geen rechtsgrond kan bieden voor een koninklijk besluit, dient het eerste lid van de aanhef te worden geschrapt.
- in artikel 1, 1°, van het ontwerp dienen de woorden “Europees Parlement” te worden vervangen door “Europees Parlement en de Raad”;
- in artikel 1, 2°, van het ontwerp dient “artikel 4.1” te worden vervangen door “artikel 4, lid 1”;
- het woord “dagen” in artikelen 3, § 2, tweede lid, 6 en 7, § 2, tweede lid, wordt het best vervangen door “kalenderdagen”;
- in artikel 4 van het ontwerp dienen de woorden “alsook met het” te worden vervangen door “alsook van het”;
- in de Nederlandstalige tekst van artikel 6 van het ontwerp dienen tussen de woorden “zoals” en “geboortes” de woorden “in geval van” te worden ingelast;
- de terminologie in het ontwerp sluit best zo nauw mogelijk aan bij deze gehanteerd in de IUS-Verordening. Zo worden in artikel 7, § 2, de woorden “haar positieve beslissing” best vervangen door “een toelating”;
- de draagwijdte van hoofdstuk 4 is veel ruimer dan zijn opschrift doet uitschijnen. Het opschrift moet worden aangepast zodat deze de draagwijdte van het hoofdstuk correct weergeeft.

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 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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la procédure et les conditions permettant de délivrer, de suspendre ou de retirer un permis d'importation, d'exportation ou de transit d'espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union européenne. Ce faisant, le projet d'arrêté vise, en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale, à exécuter les articles 8 et 9 du règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes' (ci-après : le règlement EEE) ¹.

Le projet d'arrêté est divisé en six chapitres concernant les définitions (chapitre 1^{er}), l'introduction de la demande de permis d'importation, d'exportation ou de transit d'une espèce exotique envahissante préoccupante pour l'Union faite en application de l'article 8 ou de l'article 9 du règlement EEE (chapitre 2), le traitement de la demande (chapitre 3), la transmission de la demande d'autorisation en application de l'article 9 du règlement EEE à la Commission européenne (chapitre 4), les mesures au moment du contrôle (chapitre 5) et les sanctions (chapitre 6). L'unique article du chapitre 6, l'article 9 du projet, qui énonce que les infractions aux dispositions de cet arrêté sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au chapitre VII de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature', est une disposition explicative qui ne revêt qu'un caractère déclaratoire. Enfin, deux annexes sont jointes à l'arrêté (l'annexe 1 concerne le formulaire de demande et l'annexe 2 concerne le document type servant de justificatif pour un permis).

3. Les articles 1^{er} à 8 du projet d'arrêté royal trouvent leur fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, 1^o, et § 2, de la loi du 12 juillet 1973.

CONFORMITÉ AVEC LE DROIT DE L'UE

4. Il y a lieu de rappeler que conformément à l'article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Sauf lorsqu'un règlement confie certaines mesures d'exécution aux États membres ou que le règlement concerné laisse une certaine marge pour prendre pareilles mesures, une telle applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent en vue d'intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre

¹ Voir, pour la mise en œuvre (partielle) du règlement EEE en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de la Région flamande, l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 juin 2016 'modifiant diverses dispositions de l'arrêté sur les espèces du 15 mai 2009' (*M.B.* 23 août 2016).

juridique interne. Les dispositions d'un règlement ne doivent notamment pas être transposées dans le droit interne des États membres. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature juridique de la prescription intégrée dans les règles de droit interne et notamment en ce qui concerne la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne à connaître de tout litige relatif aux règles définies par le règlement. Ce procédé risque aussi de créer une équivoque en ce qui concerne le moment de l'entrée en vigueur des normes concernées ²⁻³.

5. Si un État membre, pour mettre en œuvre un règlement UE, doit fixer les règles administratives et les règles de procédure nécessaires pour faire respecter les dispositions réglementaires et sanctionner leur non-respect, le règlement en question nécessite effectivement un complément national, comme c'est le cas en l'espèce.

5.1. L'article 8, paragraphe 1, du règlement EEE dispose expressément que les États membres établissent un système de permis autorisant les établissements à mener des travaux de recherche sur les espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union ou à procéder à leur conservation *ex situ*. L'article 8, paragraphe 2, du règlement EEE énonce que les États membres confèrent à leurs autorités compétentes le pouvoir de délivrer les permis visés au paragraphe 1 pour les activités exercées avec des espèces en détention confinée qui remplissent l'ensemble des conditions énumérées au paragraphe 2.

5.1.1. Comme en témoigne le tableau de concordance joint au dossier, les conditions pertinentes énoncées à l'article 8, paragraphe 2, du règlement EEE sont mises en œuvre par les articles 2, § 3, et 3 du projet et par les rubriques concernées du formulaire de demande figurant dans l'annexe 1.

Ce procédé ne peut être admis. Si un formulaire de demande a pour but de fournir des informations exactes à l'autorité qui délivre les permis, il n'en demeure pas moins que les critères sur la base desquels cette autorité doit prendre sa décision doivent être fixés expressément et de manière précise dans le projet proprement dit.

Certes, les articles 2, § 3, et 3 du projet fixent implicitement les conditions en faisant simplement référence d'une manière générale aux « (...) conditions exigées par le règlement EEE, la loi et ses arrêtés d'exécutions (lire : exécution) ». En principe, le Conseil d'État déconseille toutefois de procéder à une telle mise en œuvre par référence de dispositions réglementaires, dès lors qu'elle ne garantit pas l'exécution effective de ces dispositions en droit interne. En l'occurrence, cette technique est d'autant plus à déconseiller que, selon l'article 23 du règlement EEE, les dispositions réglementaires auxquelles il est fait référence laissent encore une marge d'appréciation aux États membres.

² C.J.U.E., 2 février 1973, *Commission c. Italie*, point 17, *Jur.* 1973, 101.

³ Si, dans l'intérêt de la lisibilité ou d'une bonne compréhension de la réglementation concernée, il s'avérait malgré tout nécessaire de reproduire une disposition d'un règlement de l'UE, il faut se référer à cette disposition (« conformément ») afin que sa nature juridique demeure identifiable.

5.1.2. Par ailleurs, il ressort du tableau de concordance joint au dossier que les points a), b) et f) de l'article 8, paragraphe 2, n'ont pas été reproduits parce que ces conditions ne relèvent pas de la compétence fédérale en matière « d'importation, d'exportation et de transit d'espèces végétales non indigènes ainsi que d'espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles ».

Toutefois, pareille distinction entre les compétences fédérales et les compétences régionales se heurte à l'article 8, paragraphe 2, du règlement EEE qui énonce que les autorités compétentes ne délivrent un permis que pour les activités « qui remplissent l'ensemble des conditions suivantes ». Par conséquent, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement EEE, l'autorité compétente visée à l'article 2, § 1^{er}, du projet, ne pourra délivrer un permis « d'importation, d'exportation ou de transit » qu'après qu'il a été établi que les conditions de l'article 8, paragraphe 2, a), b) et f), du règlement EEE sont également remplies, ce qui doit expressément être énoncé dans le projet ⁴.

En outre, la condition figurant au point f) de l'article 8, paragraphe 2, du règlement EEE, qui exige que le demandeur élabore tant un système de surveillance permanente qu'un plan d'intervention d'urgence, comprenant un plan d'éradication, pour faire face à toute fuite ou propagation de spécimens, est également liée à la compétence fédérale en matière d'importation, d'exportation ou de transit. En effet, le point f) exige que le système de surveillance soit « permanent », étant donné que tout transport comporte en outre un risque élevé de fuite ou de propagation.

5.1.3. Selon le tableau de concordance, le deuxième alinéa de l'article 8, paragraphe 2, du règlement EEE est mis en œuvre par l'article 4 du projet. Or, l'article 4 ne transpose que la troisième phrase du deuxième alinéa.

Les conditions énoncées à l'article 8, paragraphe 2, deuxième alinéa, première et deuxième phrases, du règlement EEE, à savoir que le permis visé au paragraphe 1 est limité à un nombre d'espèces et de spécimens pouvant être accueillis en détention confinée dans le lieu de destination finale et que le permis prévoit les restrictions nécessaires pour atténuer le risque de fuite ou de propagation de l'espèce concernée, ont nécessairement aussi une incidence sur le permis d'importation, d'exportation ou de transit, de sorte que ces conditions doivent également être énoncées expressément dans le projet.

5.2. Conformément à l'article 8, paragraphe 5, du règlement EEE, les États membres confèrent à leurs autorités compétentes le pouvoir de retirer le permis à tout moment, à titre temporaire ou définitif, « en cas d'événements imprévus ayant des effets néfastes sur la biodiversité ou sur les services écosystémiques associés ». Cette possibilité de suspension ou de retrait du permis est plus étendue que le pouvoir de suspension ou de retrait que l'article 5, alinéa 1^{er}, du projet confère actuellement à l'autorité compétente, de sorte qu'il est recommandé d'élargir cette compétence à l'hypothèse mentionnée dans le règlement.

6. Conformément à l'article 8, paragraphe 6, du règlement EEE, la Commission adopte, par voie d'actes d'exécution, le document type servant de justificatif pour le permis

⁴ Cela pourrait par exemple résulter du fait qu'un permis a déjà été délivré par une autre autorité compétente pour la conservation et la manipulation des espèces concernées dans le lieu de destination finale des espèces et des spécimens qui font l'objet « [de l'] importation, [de l'] exportation ou [du] transit ».

délivré par les autorités compétentes d'un État membre. La Commission a adopté ce document type dans le règlement d'exécution (UE) 2016/145 de la Commission du 4 février 2016 'portant adoption du document type servant de justificatif pour le permis délivré par les autorités compétentes des États membres autorisant des établissements à mener certaines activités sur des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union conformément au règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil' (JO L. 5 février 2016, liv. 30, 1).

Selon son article 2, ce règlement d'exécution est directement applicable, de sorte que l'annexe 2 doit être omise et qu'à l'article 4 du projet, il peut suffire de faire référence au « document type complété, visé à l'article 8, paragraphe 6, du règlement EEE ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement juridique (observation 3), on complètera le deuxième alinéa du préambule par une référence à l'article 5, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature'.

Articles 3 et 7

8. Les articles 3 et 7 du projet fixent les délais dans lesquels l'autorité compétente doit traiter la demande de permis. Invité à apporter des éclaircissements à ce sujet, le délégué a précisé qu'il s'agit de délais d'ordre.

9. L'article 7, § 2, du projet dispose que lorsque la Commission européenne notifie une décision positive (lire : « autorisation ») à l'autorité compétente, celle-ci traite du fond de la demande conformément aux articles 3 et 4.

Compte tenu de ce renvoi à l'article 7, § 2, les mots « ou la réception de la notification de l'autorisation accordée par la Commission européenne conformément à l'article 9.5 (lire : article 9, paragraphe 5,) du règlement EEE » figurant à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet doivent être supprimés et la disposition doit être insérée dans une deuxième phrase de l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, qui peut s'énoncer comme suit : « Le délai de décision de trente jours mentionné à l'article 3, § 1^{er}, prend cours au moment de la réception de l'autorisation visée à l'article 9, paragraphe 5, du règlement EEE ».

En outre, il est recommandé de préciser dans le texte du projet de quelle manière les règles inscrites à l'article 3, §§ 2 et 3, affectent cette hypothèse d'une demande de permis conformément à l'article 9 du règlement EEE.

10. Selon l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, la décision sur la demande, « sans préjudice d'une éventuelle délégation », doit être prise par un membre du personnel dirigeant de l'autorité compétente.

Il est recommandé de préciser, par exemple en insérant une définition à l'article 1^{er} du projet, ce qu'il y a lieu d'entendre par « personnel dirigeant de l'autorité compétente », ainsi que de prévoir expressément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, à qui ces personnes peuvent déléguer leur pouvoir de décision.

11. À l'article 3, § 2, deuxième phrase, du projet, il convient de préciser que, par dérogation au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le délai de trente jours calendrier qui y est visé ne commence à courir que lorsque le dossier est complet.

Article 4

12. L'article 4 vise le « document repris à l'annexe 1, rempli, visé et daté par l'autorité compétente ». La question se pose de savoir s'il ne faut pas plutôt comprendre que le document doit être « signé, cacheté et daté » par l'autorité compétente (voir le premier alinéa des instructions données pour compléter le document annexé au règlement d'exécution (UE) 2016/145).

OBSERVATION FINALE

13. Outre les observations qui ont été formulées lors de l'examen du texte, le projet contient encore un certain nombre de lacunes sur le plan de la légistique et de la correction de la langue. Le projet devra encore faire l'objet d'un examen approfondi à cet égard ⁵.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁵ À titre d'exemple, le Conseil d'État relève ce qui suit :

- dans l'intitulé, il convient de remplacer le mot « autoriser » par le mot « délivrer » ;
- dans le texte néerlandais de l'intitulé, on remplacera le mot « betreffende » par le mot « van » ;
- un règlement UE ne pouvant procurer de fondement juridique à un arrêté royal, on supprimera le premier alinéa du préambule ;
- dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, 1^o, du projet, on remplacera les mots « Europees Parlement » par les mots « Europees Parlement en de Raad » ;
- à l'article 1^{er}, 2^o, du projet, on remplacera les mots « article 4.1 » par les mots « article 4, paragraphe 1 » ;
- aux articles 3, § 2, alinéa 2, 6 et 7, § 2, alinéa 2, mieux vaudrait remplacer le mot « jours » par les mots « jours calendrier » ;
- à l'article 4 du projet, on remplacera les mots « ainsi que le » par les mots « ainsi que du » ;
- dans le texte néerlandais de l'article 6 du projet, on insérera les mots « in geval van » entre les mots « zoals » et « geboortes » ;
- il est préférable que la terminologie utilisée dans le projet se rapproche le plus possible de celle utilisée dans le règlement EEE. Ainsi, mieux vaudrait remplacer à l'article 7, § 2, les mots « sa décision positive » par les mots « une autorisation » ;
- la portée du chapitre 4 est beaucoup plus large que ne le laisse entendre son intitulé. L'intitulé doit être adapté afin de refléter correctement la portée du chapitre.