

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.938 van 23 april 2015
in de zaak A. 210.080/VII-38.886.**

In zake : de VZW VOGELBESCHERMING VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt en Karin De Roo
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partij in tussenkomst :
de VZW HUBERTUSVERENIGING VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Stefanie François
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstaat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 augustus 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 28 juni 2013 betreffende de jachtopeningstijden in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 2013 tot en met 30 juni 2018 (B.S. 3 juli 2013).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De verzoekende partij in tussenkomst heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is ten voorlopige titel toegestaan bij beschikking van 22 april 2014.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de verzoekende partij in tussenkomst hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karin De Roo, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Stijn Van Hulle, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Guan Schaiko, die loco advocaten Jan Bouckaert en Stefanie François verschijnt voor de verzoekende partij in tussenkomst, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en juridisch kader

3.1. Artikel 2 van de richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (hierna : vogelrichtlijn) luidt :

"De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen".

Artikel 7 van deze richtlijn bepaalt :

"1. Op de in bijlage II vermelde soorten mag, vanwege hun populatieniveau, hun geografische verspreiding en de omvang van hun voortplanting in de hele Gemeenschap, worden gejaagd volgens de bepalingen van de nationale jachtwetgeving. De lidstaten zien erop toe dat de jacht op deze soorten de pogingen tot instandhouding die in hun verspreidingsgebied worden ondernomen, niet in gevaar brengt.

2. Op de in bijlage II, deel A, genoemde soorten mag worden gejaagd in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is.

3. Op de in bijlage II, deel B, genoemde soorten mag alleen worden gejaagd in de lidstaten waarbij deze soorten zijn vermeld.

4. De lidstaten zien erop toe dat bij de beoefening van de jacht, eventueel met inbegrip van de valkenjacht, zoals deze voortvloeit uit de toepassing van de geldende nationale maatregelen, de principes van een verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering van de betrokken vogelsoorten in acht worden genomen, en dat deze beoefening wat de populatie van deze soorten, in het bijzonder van de trekvogels betreft, verenigbaar is met de uit artikel 2 voortvloeiende bepalingen.

Zij zien er in het bijzonder op toe dat soorten waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet worden bejaagd zolang de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten of gedurende de verschillende fasen van de broedperiode.

Ten aanzien van trekvogels zien zij er met name op toe dat de soorten waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet worden bejaagd tijdens de broedperiode noch tijdens de trek naar hun nestplaatsen.

De lidstaten zenden de Commissie alle nuttige gegevens betreffende de praktische toepassing van hun jachtwetgeving".

Artikel 9 bepaalt :

"1. De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5 tot en met 8:

- a)
 - in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid,
 - in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer,
 - ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren,
 - ter bescherming van flora en fauna;
- b) voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt;
- c) teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

2. In de in lid 1 bedoelde afwijkende bepalingen moet worden vermeld:

- a) voor welke soorten mag worden afgeweken;
- b) welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan;
- c) onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen;
- d) welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen;
- e) welke controles zullen worden uitgevoerd.

3. De lidstaten zenden de Commissie jaarlijks een verslag toe over de toepassing van de leden 1 en 2.

4. In het licht van de inlichtingen waarover zij beschikt en met name van die welke haar krachtens lid 3 worden verstrekt, ziet de Commissie er voortdurend op toe dat de gevolgen van de in lid 1 bedoelde afwijkende maatregelen niet onverenigbaar zijn met deze richtlijn. Zij neemt in dat verband de nodige initiatieven".

3.2. Volgens artikel 2, eerste lid, van het jachtdecreet van 24 juli 1991 (hierna : jachtdecreet), beoogt dit decreet "het verstandig gebruik van wildsoorten en hun leefgebieden".

Artikel 4 van dit decreet luidde ten tijde van het bestreden besluit :

"De Vlaamse regering bepaalt minstens vijfjaarlijks, na advies van de MiNa-Raad, voor het gehele of een gedeelte van het grondgebied van het Vlaamse Gewest, voor elke categorie, soort, type of geslacht van wild en voor elke jachtwijze de data van opening en van de sluiting van de jacht.

De besluiten betreffende de opening en de sluiting van de jacht worden ten minste dertig dagen voor de op grond van het eerste lid bepaalde datum bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

Artikel 21 luidt :

" Onverminderd de bepalingen van artikel 19 kan de Vlaamse regering in het gehele of een gedeelte van het grondgebied van het Vlaamse Gewest een regeling treffen voor het gebruik van projectielen, tuigen, toestellen of procédés ter uitvoering van de jacht".

Artikel 22 van het jachtdecreet heeft betrekking op het verbod om buiten de door de Vlaamse regering toegelaten tijden te jagen, onverminderd het recht om jaagbaar wild dat schade toebrengt aan gewassen, teelten, bossen of eigendommen, terug te drijven. Het artikel bepaalt ook onder welke voorwaarden dit wild kan worden gedood.

Artikel 33 van voornoemd decreet heeft betrekking op de bevoegdheid van de Vlaamse regering om wegens in dat artikel bepaalde redenen en onder bepaalde voorwaarden, af te wijken van de bepalingen van het jachtdecreet.

3.3. Bij besluit van de Vlaamse regering van 30 mei 2008 (hierna : besluit van 30 mei 2008) werden de voorwaarden waaronder de jacht kon worden uitgeoefend, vastgesteld. Dit besluit werd opgeheven bij artikel 69, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 25 april 2014 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend. Tegen laatstgenoemd

besluit werd een beroep tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State, dat nog hangende is.

3.4. In de commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed van het Vlaams Parlement wordt op 18 november 2010 een hoorzitting gehouden over de jacht en de problematiek van schade door vossen, ganzen, duiven en everzwijnen.

3.5. Het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek geeft op 3 februari 2009, 8 februari 2013 en 15 april 2013 adviezen in het kader van de voorbereiding van het ontwerpbesluit van de Vlaamse regering "betreffende de jachtopeningstijden in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 2013 tot en met 30 juni 2018".

De Mina-raad geeft op 16 mei 2013 een advies over het ontwerpbesluit. In dit advies wordt onder meer gesproken over de patrijs, de grauwe gans en de smient.

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij geeft op 24 mei 2013 advies.

De afdeling wetgeving van de Raad van State geeft op 27 juni 2013 advies (nr. 53.527/3) over het ontwerpbesluit. Aangaande de rechtsgrond wordt in het advies opgemerkt dat niet voor alle aspecten van het ontworpen besluit kan worden teruggevallen op een expliciete machtiging in het jachtdecreet. Er wordt aanbevolen om ook een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid vervat in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

3.6. Op 28 juni 2013 neemt de Vlaamse regering het thans bestreden besluit, dat luidt als volgt:

"Artikel 1. Dit besluit bepaalt de data van de opening en de sluiting van de jacht in het Vlaamse Gewest voor de periode vanaf de dag waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt tot en met 30 juni 2018.

De periode omvat vijf jachtseizoenen die telkens aanvangen op 1 juli en eindigen op 30 juni van het volgende kalenderjaar. In 2013 zal het jachtseizoen aanvangen op de dag waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Art. 2. Dit besluit wordt aangehaald als : het Jachtopeningsbesluit 2013-2018.

HOOFDSTUK 2. - Openingstijden voor de gewone jacht

Art. 3. De jacht op grof wild is open in de volgende periodes :

1° voor wild zwijn : van 1 januari tot en met 14 juli en van 1 augustus tot en met 31 december;

2° voor reegeit en reekalf : van 1 januari tot en met 31 maart;

3° voor reebok : van 1 mei tot en met 14 september;

4° voor edelhert, damhert, en moeflon : van 1 oktober tot en met 31 december.

Voor het jaar 2013 beginnen de periodes, vermeld in de punten 1° en 3° van het eerste lid, te lopen vanaf de dag waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Voor het jaar 2018 lopen de periodes, vermeld in de punten 1° en 3° van het eerste lid, tot en met 30 juni.

Art. 4. § 1. De jacht op klein wild is open in de volgende periodes :

1° voor patrijs : van 15 september tot en met 14 november;

2° voor haas : van 15 oktober tot en met 31 december;

3° voor fazanthen : van 15 oktober tot en met 31 december;

4° voor fazanthaan : van 15 oktober tot en met 31 januari.

§ 2. De jacht bedoeld in paragraaf 1, 1°, is van 15 oktober tot en met 14 november alleen geopend voor erkende wildbeheereenheden.

Art. 5. De jacht op waterwild is open in de volgende periodes :

1° voor grauwe gans : van 15 augustus tot en met 30 september;

2° voor Canadese gans : van 15 augustus tot en met 31 maart;

3° voor wilde eend : van 15 augustus tot en met 31 januari.

Art. 6. De jacht op overig wild is open in de volgende periodes :

1° voor konijn : van 15 augustus tot en met 28 of 29 februari;

2° voor houtduif : van 15 september tot en met 28 of 29 februari;

3° voor vos : van 15 oktober tot en met 28 of 29 februari;

4° voor verwilderde kat : van 1 januari tot en met 31 december.

Voor het jaar 2013 begint de periode, vermeld in punt 4° van het eerste lid, te lopen vanaf de dag waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Voor het jaar 2018 loopt de periode, vermeld in punt 4° van het eerste lid, tot en met 30 juni.

HOOFDSTUK 3. - Openingstijden voor de bijzondere bejaging

Art. 7. Op voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat, kan bijzondere jacht worden uitgeoefend om de volgende redenen :

1° ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, weiden of eigendommen.

Ten aanzien van de vogelsoorten die tot het jachtwild behoren, geldt deze reden alleen ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen en weiden;

2° ter bescherming van de wilde fauna of flora, of ter instandhouding van de natuurlijke habitats;

3° in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer.

De bijzondere bejaging kan worden uitgeoefend ten aanzien van de volgende soorten :

1° wild zwijn : van 1 januari tot en met 31 december;

2° edelhert, damhert en moeflon : van 1 januari tot en met 30 september;

3° grauwe gans : van 15 juli tot en met 14 augustus en van 1 oktober tot en met 31 januari;

4° Canadese gans : van 1 april tot en met 14 augustus;

5° wilde eend : van 15 juli tot en met 14 augustus;

6° smient : van 15 oktober tot en met 14 november, voor zover op de bejaagde percelen door de jachtrechthouder schade kan worden aangetoond aan de andere landbouwteelten dan permanent grasland;

7° kievit : van 1 januari tot en met 31 december;

8° konijn : van 1 maart tot en met 14 augustus;

9° vos : van 15 mei tot en met 14 oktober;

10° houtduif : van 1 maart tot en met 14 september.

Voor het jaar 2013 beginnen de periodes, vermeld in de punten 1°, 2°, 4°, 7°, 8°, 9° en 10° van het tweede lid, te lopen vanaf de dag waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Voor het jaar 2018 lopen de periodes, vermeld in de punten 1°, 2°, 4°, 7°, 8°, 9° en 10° van het tweede lid, tot en met 30 juni.

De bijzondere jacht moet worden uitgeoefend volgens de relevante bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend.

HOOFDSTUK 4. - Wijzigingsbepalingen

Art. 8. In het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend, wordt een nieuw artikel 11/1 ingevoegd, dat luidt als volgt :

' Art. 11/1. De jacht op patrijs is alleen toegelaten op bij elkaar aangrenzende jachtterreinen die aan de volgende voorwaarden voldoen :

1° de opeenvolgende wilddrapporten die voor de jachtterreinen bijgehouden moeten worden, wijzen uit dat er binnen de perimeter van deze jachtterreinen gedurende de voorgaande drie jaar voor deze opening een gemiddelde dichtheid waargenomen is van minstens drie broedparen patrijzen per 100 ha open ruimte;

2° alle jachtterreinen maken deel uit van dezelfde erkende wildbeheereenheid, vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 december 1998 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder afzonderlijke jachtterreinen vrijwillig tot grotere beheereenheden kunnen worden samengevoegd en van de criteria waaronder beheereenheden kunnen worden erkend;

3° voor de jachtterreinen wordt een wildbeheerplan ingediend als vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 december 1998 houdende

vaststelling van de voorwaarden waaronder afzonderlijke jachtterreinen vrijwillig tot grotere beheereenheden kunnen worden samengevoegd en van de criteria waaronder beheereenheden kunnen worden erkend, of wordt een dergelijk goedgekeurd plan bijgesteld, zodat de omschrijving van beheerdoelstellingen en beheermaatregelen die erin is opgenomen, expliciet gericht is op de verbetering van de staat van instandhouding van de patrijs. De goedkeuring van dat nieuwe of bijgestelde beheerplan opent met onmiddellijke ingang de jachttijd.

De minister kan de voorwaarden bepalen waaraan de beheerdoelstellingen en de beheermaatregelen moeten voldoen die zijn opgenomen in een wildbeheerplan als vermeld in punt 3° van het vorige lid.'

Art. 9. In artikel 17 van hetzelfde besluit wordt tussen het derde en vierde lid een lid ingevoegd, dat luidt als volgt :

'De gewone jacht op verwilderde katten mag alleen worden beoefend met kastvallen met een maximumvolume van 1.000 dm³, waarin de gevangen dieren zich vrij kunnen bewegen en die, in gesloten toestand, in de zijwand ter hoogte van het maaiveld minstens één vrije opening hebben waarbinnen een cirkel met een diameter van ten minste 6,5 cm kan worden beschreven. De bovenkant van de kastval bestaat uit ondoorzichtig materiaal. Verwilderde katten die worden gevangen in het kader van gewone jacht, mogen alleen worden gedood als ze niet voorzien zijn van een halsband of een ander visueel merkteken. De katten met een halsband of een ander visueel merkteken worden op één van de volgende wijzen behandeld :

1° ze worden onmiddellijk in vrijheid gesteld op de plaats van vangst;

2° ze worden overgebracht naar een dierenarts voor castratie of sterilisatie en vervolgens in vrijheid gesteld op de plaats van vangst;

3° ze worden overgebracht naar een asiel. '.

HOOFDSTUK 5. - Slotbepalingen

Art. 10. Dit besluit treedt in werking op de dag waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt en treedt buiten werking op 30 juni 2018.

Art. 11. De Vlaamse minister, bevoegd voor de landinrichting en het natuurbehoud, is belast met de uitvoering van dit besluit".

IV. Rechtspleging

4. Met een op 13 september 2013 ter post aangetekende brief wordt de VZW Hubertusvereniging Vlaanderen (hierna : de VZW H.V.V.) door de hoofdgriffier aangeschreven om in de zaak tussen te komen. Deze brief wordt op 16 september 2013 voor ontvangst ondertekend door een gemachtigde van de VZW H.V.V.

Deze VZW H.V.V. dient op 4 april 2014 een verzoek tot tussenkomst in. Zij argumenteert in de brief dat zij geen kennisgeving heeft ontvangen van de ingestelde procedure tot nietigverklaring namens de verzoekende partij.

Bij brief van 7 april 2014 verzet de verzoekende partij zich tegen de tussenkomst van de VZW H.V.V.

Bij beschikking van 22 april 2014 wordt de VZW H.V.V. ten voorlopige titel toegelaten in de debatten tussen te komen.

5. Uit de stukken van het dossier blijkt dat een gemachtigde van de VZW H.V.V. op 16 september 2013 de brief van de hoofdgriffier voor ontvangst heeft ondertekend. Het verzoekschrift tot tussenkomst is ingediend buiten de termijn van 30 dagen zoals bepaald in het destijds geldende artikel 21bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Het verzoek is bijgevolg laattijdig.

Noch het feit dat ten voorlopige titel toelating werd verleend om in de debatten tussen te komen, noch de opmerking in de laatste memorie van de verzoekende partij in tussenkomst dat het niet gebruikelijk is "dat verzoekschriften tot nietigverklaring van reglementaire besluiten aan belanghebbenden worden betekend", doen daaraan afbreuk.

De tussenkomst is onontvankelijk.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

6. In een eerste middel, dat betrekking heeft op artikel 7 van het bestreden besluit, voert de verzoekende partij de schending aan van "het jachtdecreet van 24 juli 1991, meer specifiek van artikel 2, eerste lid, artikel 4, artikel 22 en artikel 33, artikelen 7 en 9 van de Europese Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand" (hierna : vogelrichtlijn 1979), de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Zij betoogt dat voormelde bepalingen en beginselen werden geschonden doordat het bestreden besluit bijzondere jacht op diverse wildsoorten toelaat, dit is jacht die buiten de openingstijden van de reguliere jacht wordt georganiseerd met het oog op het voorkomen van schade, terwijl het jachtdecreet geen rechtsgrond bevat voor een bijzondere jacht in geval van dreigende schade, maar enkel voor bestrijding in geval van toegebrachte schade, terwijl voor afwijkingen die onder meer gericht zijn op natuurbeheer en de veiligheid van het vliegverkeer een strenger regime geldt, en terwijl de bijzondere bejaging op vogelsoorten dient te voldoen aan artikel 9 van de vogelrichtlijn 1979, dat zeer strikte voorwaarden oplegt waarvan niet is aangetoond dat hieraan is voldaan. Het getuigt volgens haar niet van een zorgvuldige en rechtszekere regeling om een uitzonderingsregeling te baseren op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De bijzondere jacht in het bestreden besluit is volgens de verzoekende partij duidelijk opgevat als een jacht die afwijkt van artikel 7, lid 4, van de vogelrichtlijn 1979, namelijk het verbod om jacht toe te laten tijdens de broedperiode. Bijgevolg moet zij voldoen aan de strikte voorwaarden van artikel 9

van die richtlijn, zodat moet worden aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat, dat de afwijking noodzakelijk is en dat de andere doelstellingen van de vogelrichtlijn 1979 niet in gevaar worden gebracht. Artikel 7, laatste lid, van het bestreden besluit verwijst weliswaar wel naar het besluit van 30 mei 2008, maar hierin wordt niet voorzien in een voorafgaande, schriftelijke, persoonlijke, met reden omklede vergunning die nauwkeurig de voorwaarden aangeeft binnen dewelke de afwijking kan worden toegestaan. Ook wordt er geen melding gemaakt van een verslag aan de Europese Commissie over de toepassing van de bijzondere jacht in de zin van artikel 9, lid 3, van de vogelrichtlijn 1979.

7. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat het middel alleen is gericht tegen artikel 7 van het bestreden besluit, dat bepalingen bevat inzake de opening van de bijzondere jacht.

Zij wijst er op dat er wel degelijk een voldoende rechtsgrond bestaat voor de bijzondere jacht, wat blijkt uit de verschillende adviezen die de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds heeft gegeven in het verleden. Tevens heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in arrest nr. 104.550 van 11 maart 2002 geoordeeld dat het vastleggen van de jachtopeningstijden voor de bijzondere jacht een uitvoering is van artikel 4 van het jachtdecreet.

Aangezien de vogelrichtlijn 1979 is ingetrokken door richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, kan de eerstgenoemde richtlijn niet geschonden zijn door het bestreden besluit. Zelfs de van kracht zijnde vogelrichtlijn wordt niet geschonden, wat blijkt uit voormeld arrest nr. 104.550. Het besluit van 30 mei 2008, waarnaar wordt verwezen in artikel 7, laatste lid, van het bestreden besluit, voorziet in voorwaarden voor de bijzondere jacht. Aldus kan, evenzeer naar analogie met wat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State reeds heeft geoordeeld inzake de door het bestreden besluit voorziene openingstijden van de bijzondere jacht op bepaalde vogelsoorten, samen gelezen

met de voorwaarden voor de bijzondere jacht zoals tevens opgenomen in het besluit van 30 mei 2008, worden besloten dat de verwerende partij daarmee een daadwerkelijke en objectieve invulling en een afdoende controle van het door artikel 9 van de vogelrichtlijn 2009 ingestelde systeem van de bijzondere jacht heeft toegelaten en daarmee een correcte uitvoering heeft gegeven aan die richtlijn.

Ten slotte wijst de verwerende partij op het feit dat artikel 9, lid 3, van de vogelrichtlijn er enkel in voorziet dat de EU-lidstaten de Europese Commissie jaarlijks een verslag toezenden over de toepassing van leden 1 en 2, en geen verplichting schept die voorafgaandelijk zou moeten worden vervuld opdat in de nationale wetgeving een afwijking zou kunnen worden toegestaan op de artikelen 5 tot en met 8 van die vogelrichtlijn.

8. De verzoekende partij voegt in de memorie van wederantwoord toe dat richtlijn 2009/147 slechts een codificatie is en de inhoud van de bepalingen niet wijzigt, zodat het duidelijk is "naar welk artikel 9 van de vogelrichtlijn wordt gerefereerd", en dat de verwerende partij dit kennelijk goed begrepen heeft. Voorts kan volgens de verzoekende partij de verwijzing naar het besluit van 30 mei 2008 in artikel 7, laatste lid, van het bestreden besluit, niet volstaan als een effectieve garantie op controle. Zij merkt tevens op dat de vroegere regeling waarvan sprake in het arrest van de Raad van State nr. 104.550 van 11 maart 2002, niet analoog is aan de nieuwe regeling, doordat er thans geen tijd meer is voor een effectieve controle op de naleving van de voorwaarden voor de bijzondere jacht. Daarenboven heeft het systeem waarin het bestreden besluit voorziet tot gevolg dat de voorwaarden niet vast zijn verbonden aan de opening van de bijzondere jacht maar integendeel afhankelijk zijn van eventuele wijzigingen van het besluit van 30 mei 2008, hetgeen afbreuk doet aan de rechtszekerheid en niet getuigt van zorgvuldige regelgeving.

9. In de laatste memorie voegt de verzoekende partij toe dat het wel degelijk het bestreden besluit zelf is, en niet het besluit van 30 mei 2008 "dat de jacht opent tijdens het broedseizoen en daardoor principieel in strijd is met artikel 7

Vogelrichtlijn", zodat het bij het nemen van dat besluit is dat de Vlaamse regering moest aantonen "dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor deze jacht op vogels tijdens het broedseizoen, dat de afwijking noodzakelijk is, dat de schade belangrijk is, dat de andere doelstellingen van de Vogelrichtlijn niet in gevaar worden gebracht" en dat voldaan is aan artikel 9, § 2, van de vogelrichtlijn. Volgens de verzoekende partij wordt ten slotte de twijfel over het belangrijk karakter van de schade die door grauwe ganzen en door smienten wordt aangebracht, en daarmee over een toepassingsvoorwaarde van artikel 9, lid 2, a), tweede streepje, niet afdoende weerlegd in de nota van de Vlaamse regering.

Voorts stelt zij het volgende :

"Nieuwe elementen ter ondersteuning van dit middel, die dateren van na de memorie van wederantwoord, zijn :

- het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 31 maart 2014 over het ontwerp van besluit dat tot het Jachtvoorwaardenbesluit van 25 april 2014 geleid heeft (...), waarbij nogmaals gewezen wordt op het gebrek aan rechtsgrond en wordt aanbevolen om het jachtdecreet aan te passen (zie randnummers 2 t.e.m. 9 van het advies).

- de wijziging van het jachtdecreet, waarbij (nu pas!) een rechtsgrond voor de bijzondere jacht wordt opgenomen in artikel 33 jachtdecreet (...).

De nota van de Vlaamse Regering over de wijziging van het jachtdecreet vermeldt: 'In de adviezen 53.527/3, 55.490/1, 55.491/1 en 55.492/1, heeft de Raad van State er uitdrukkelijk op aangedrongen om zo spoedig mogelijk een initiatief te nemen om het jachtdecreet bij te werken en te actualiseren,' Om die reden wordt 'een rechtsgrond voorzien voor diverse bepalingen uit de uitvoeringsbesluiten van het jachtdecreet' (...).

Er wordt met name (nu pas!) een rechtsgrond ingevoerd voor afwijkingen van de gewone jacht 'ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren, of aan andere goederen in eigendom of gebruik', zonder dat in het jachtdecreet zelf enige rechtstreeks opgenomen verwijzing of verduidelijking van het begrip 'bijzondere jacht' wordt opgenomen. Uit de nota aan de Vlaamse Regering en de Memorie van Toelichting is af te leiden dat deze aanvulling in artikel 33 bedoeld is als rechtsgrond voor de bijzondere jacht:

Nota aan de Vlaamse Regering (...) m.b.t. het doel van het wijzigingsdecreet, artikel 12 :

'Het voorzien van een rechtsgrond voor diverse bepalingen uit de uitvoeringsbesluiten van het Jachtdecreet voor die aspecten die in de nieuwe uitvoeringsbesluiten zijn overgenomen uit de opgeheven uitvoeringsbesluiten en waarvoor toen klaarblijkelijk onvoldoende of betwifelbare rechtsgrond bestond (artikelen 3 en 5 tot en met 12)'.

Memorie van Toelichting (...):

'Ook deze wijziging is het gevolg van vroegere adviezen van de Raad van State (advies 50.846/3 van 31 januari 2012 en advies 55.491/1 van 31 maart 2014) op ontwerp-uitvoeringsbesluiten in zake jacht, en dan met name met betrekking tot bepalingen waarin bijzondere jacht ter voorkoming van schade aan gewassen werd geregeld, De Raad gaf in het laatste advies uitdrukkelijk de raad om zo spoedig mogelijk een initiatief te nemen om het Jachtdecreet bil te werken en te actualiseren.'

Dat de bijzondere jacht wel degelijk als een afwijking op de gewone jachtregels wordt beschouwd - en niet kan beschouwd worden als een vorm van gewone jacht - blijkt duidelijk uit het feit dat de rechtsgrond wordt toegevoegd aan de afwijkingsregeling die vervat is in artikel 33 jachtdecreet, door het toevoegen van een extra punt 7°:

(...)

De verwerende partij geeft door deze decreetwijziging tijdens deze lopende procedure te kennen dat er klaarblijkelijk onvoldoende of betwifelbare rechtsgrond bestond in het jachtdecreet voor de bijzondere jacht 'ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren of aan andere goederen', dat de bijzondere jacht een afwijking is van de bepalingen van het jachtdecreet en dat pas nu een rechtsgrond. wordt voorzien die de Vlaamse Regering de bevoegdheid geeft om de bijzondere jacht ook 'ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen e.d.' te regelen.

De bijzondere jacht is een verregaande afwijkingsregeling en kon dan ook niet werden opgesteld voor soorten waarvan de verwerende partij beweert dat ze schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren of aan andere goederen veroorzaken, zonder dat er een decretale basis voor deze bijzondere jacht beschikbaar is".

Beoordeling

10. Het bestreden besluit strekt er in hoofdzaak toe om, ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van het jachtdecreet van 24 juli 1991, de data van de opening en van de sluiting van de jacht in het Vlaamse Gewest te bepalen voor de periode van 1 juli 2013 tot 30 juni 2018, zowel wat de gewone jacht als wat de bijzondere bejaging betreft. Dit laatste gebeurde in artikel 7.

Het verwijst voor de rechtsgrond in zijn aanhef naar de artikelen 4 en 33 van het jachtdecreet.

Deze bepalingen bevatten geen rechtsgrond voor het organiseren van de bijzondere bejaging in geval van dreigende schade. In zoverre de bijzondere jacht plaats heeft "ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, weiden of

eigendommen", kan bijgevolg niet worden teruggevallen op een expliciete machtiging in het jachtdecreet.

Hoewel de Vlaamse regering beschikt over een algemene uitvoeringsbevoegdheid die zij ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, kan op grond van die algemene uitvoeringsbevoegdheid te dezen geen reglementair stelsel worden uitgewerkt van afwijkende bepalingen waarvoor geen decretale machtiging voorhanden is.

Bijgevolg dient artikel 7 van het bestreden besluit te worden nietig verklaard.

Het tweede en het vierde middel, die betrekking hebben op dezelfde reglementaire bepaling, behoeven dan ook geen verder onderzoek.

Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

11. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van "artikel 7 van de Vogelrichtlijn, artikel 2, eerste lid van het jachtdecreet van 24 juli 1991, artikelen 6 en 51 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu in samenhang met het Soortenbesluit van 15 mei 2009, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel".

Zij betoogt dat voormelde bepalingen en beginselen werden geschonden doordat de jacht op patrijs wordt toegelaten ondanks het gegeven dat de patrijs een kwetsbare soort is die is opgenomen in de rode lijst van Vlaamse broedvogels en waarvan de populaties nog steeds dalen. Zij noemt het toelaten van deze jacht in strijd met de verplichting om een gunstige staat van instandhouding van de populaties van de patrijs te verzekeren, met de principes van een verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering zoals bepaald in artikel 7 van

de Vogelrichtlijn, en met de doelstelling van het "verstandig gebruik van wildsoorten en hun leefgebieden", opgenomen in artikel 2, eerste lid, van het jachtdecreet.

In de toelichting stelt de verzoekende partij dat de Mina-raad zeer kritisch is ten aanzien van het openen van de jacht op patrijs. Het bestreden besluit houdt in dat het volstaat om de jacht te openen als in een wilddrapport drie broedparen patrijzen per 100 hectare worden aangegeven en er in een wildbeheerplan beheersdoelstellingen en -maatregelen voor de verbetering van de instandhouding van de patrijs worden opgesteld. De voorwaarden inzake het wildbeheerplan die worden gesteld om de jacht op de patrijs te verantwoorden, volstaan volgens haar echter niet als een "functionerend soortenbeschermingsplan" voor de patrijs.

12. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat het toepassingsgebied van het besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (hierna : soortenbesluit) zo is geformuleerd dat het als rechtsgrond kan dienen voor het nemen van soortenbeschermingsmaatregelen voor wildsoorten. De jacht op een kwetsbare vogelsoort wordt door de Europese Commissie uitdrukkelijk verbonden aan een verplichting om een beschermingsplan te voorzien. Als de jacht wordt geopend op patrijs, moet er een functionerend, dit betekent een daadwerkelijk in uitvoering zijnde, beschermingsplan voorhanden zijn, dat ook moet kunnen dienen als een plan dat de maatregelen voor het goed beheer van het patrijzenbestand omvat. Het gaat niet op om enerzijds de jacht toe te laten op een kwetsbare soort die nog steeds afneemt in aantal en anderzijds onvoldoende functionerende beschermingsmaatregelen te nemen voor die soort.

13. In de laatste memorie betoogt de verzoekende partij dat het middel niet enkel is gericht tegen artikel 4 van het bestreden besluit, maar ook tegen de voorwaarden die aan de jacht verbonden zijn (artikel 8), waar uitdrukkelijk naar wordt verwezen in het verzoekschrift. Het besluit wijzigt ook het

besluit van 30 mei 2008. Beide besluiten kunnen volgens de verzoekende partij niet los van elkaar worden gezien en zijn functioneel met elkaar verbonden.

Beoordeling

14. Artikel 7, lid 1, van de Vogelrichtlijn laat uitdrukkelijk toe dat op de in bijlage II bij die richtlijn vermelde soorten, "vanwege hun populatieniveau", hun geografische verspreiding en de omvang van hun voortplanting in de hele Europese Unie, wordt gejaagd "volgens de bepalingen van de nationale jachtwetgeving".

De loutere opening van de jacht op patrijs van 15 september tot 14 november (artikel 4, § 1, 1°, van het bestreden besluit), met dien verstande dat de jacht op patrijs van 15 oktober tot en met 14 november alleen is geopend voor erkende wildbeheereenheden (artikel 4, § 2), is niet in strijd met artikel 7 van de Vogelrichtlijn.

De verzoekende partij toont niet aan dat met "het toelaten van jacht" op de patrijs, de instandhouding van deze soort in gevaar wordt gebracht, nu de Mina-raad wijst op de belangrijke rol van de jachtsector in het habitatherstel en de Europese Commissie "erkent dat de jachtsector via wildbeheer een bijdrage kan leveren aan habitatverbetering", zoals de verzoekende partij zelf uitdrukkelijk aangeeft.

Bijgevolg kan de stelling dat "het toelaten van de jacht in strijd is met de verplichting om een gunstige staat van instandhouding van de populaties van patrijs te verzekeren en met de principes van een verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering zoals bepaald in artikel 7 van de Vogelrichtlijn" niet worden gevolgd.

Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 juni 2013 betreffende de jachtopeningstijden in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 2013 tot en met 30 juni 2018.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De verzoekende partij in tussenkomst wordt verwezen in de kosten van haar verzoek tot tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig april tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys