KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 10e januari 1983 door de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "tot aanpassing van de wetgeving in het Vlaamse Gewest aan de bepalingen van de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten inzake de jacht en de vogelbescherming", heeft de 14e april 1983 het volgend advies gegeven :

I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN.

1. Het ontwerp-decreet strekt ertoe aan de Vlaamse Executieve delegatie te geven tot het treffen van maatregelen "inzake de jacht en de bescherming van vogels" voor de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten.

Overeenkomstig artikel 6, § 1, III, 2° en 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoren de "natuurbescherming en het natuurbehoud" en "de jacht ... en de vogelvangst" tot de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet onder voorbehoud respectievelijk van "de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantesoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen" en van "de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens". De aan de Executieve gegeven delegatie is uiteraard in die mate beperkt.

2. De nationale wetgever heeft reeds in de door het ontwerp aangeduide aangelegenheden maatregelen genomen ter nakoming van internationale verplichtingen.

De wet van 22 februari 1979 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels, opgemaakt te Ramsar (Iran) op 2 februari 1971, heeft de Koning opgedragen (artikel 2) de maatregelen te nemen "die vereist zijn voor de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst betreffende : - de aanwijzing van de daarvoor in aanmerking

.../...

komende watergebieden van het grondgebied op te nemen in de lijst van watergebieden van internationale betekenis, krachtens artikel 2, § 1, van de Overeenkomst ; - de aanwijzing van de watergebieden van het grondgebied, die aan voormelde lijst moeten toegevoegd worden, waarvan de grenzen moeten verruimd of ingekrompen worden onder deze die reeds op de lijst staan ingeschreven, of, in voorkomend geval, van de lijst moeten worden opgeheven, krachtens artikel 2, § 5, van de Overeenkomst".

Zo ook heeft de nog niet gepubliceerde wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten 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, de Koning opgedragen (artikel 2) de maatregelen te nemen "die vereist zijn voor de uitvoering van de Overeenkomst en haar Bijlagen alsmede van de wijzigingen aangebracht aan de Bijlagen".

De wet van 20 april 1982 houdende goedkeuring van het Protocol, ondertekend te Luxemburg op 20 juni 1977, tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970, heeft de Koning opgedragen de maatregelen te nemen "die vereist zijn voor de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van 10 juni 1970, gewijzigd bij het Protocol van 20 juni 1977. Daartoe kan Hij van de bestaande wetten afwijken".

Sedert 1 oktober 1980 is de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in werking getreden. De nationale wetgever kan sedertdien geen delegatie geven met betrekking tot de

.../...

aangelegenheden die voortaan tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. De in dit ontwerp verleende delegatie zal binnen diezelfde grenzen de uitvoering van de twee laatst vermelde verdragen mogelijk maken.

3. De Raad van State vestigt de aandacht van de Vlaamse Raad op de verstrekkende draagwijdte van de overdracht van bevoegdheden die hem rechtens toekomen en die in hun geheel en zonder beperking in de tijd aan de Executieve overgedragen worden. Met betrekking tot "de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten inzake de jacht en de bescherming van vogels" zou de Executieve alle maatregelen kunnen treffen, vereist voor de uitvoering van de daaruit voortvloeiende verplichtingen en daarvoor kan ze daarenboven "van de bestaande wetten afwijken, deze opheffen of aanvullen". Grondig ingezien wordt aldus in werkelijkheid de wetgevende bevoegdheid onttrokken aan de decretale wetgever voor de jacht en de bescherming van de vogels, in zoverre ze geregeld wordt door internationale verdragen en akten, en, in haar geheel, ook voor de toekomst, toevertrouwd aan de Executieve.

Dergelijke verregaande overdracht van wetgevende bevoegdheid kan niet ingepast worden in de algemeen geldende opvattingen van de verhoudingen tussen de verschillende machten, neergelegd in de Grondwet en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In andere bijzonder technische materies waaromtrent delegaties door de nationale of de decretale wetgever werden toegestaan, was ofwel de overdracht van bevoegdheden beperkt tot de uitvoering van welbepaalde internationale verdragen

.../...

of tot de wijziging van welbepaalde wetten ofwel gold ze niet voor de toekomst ofwel kon langs die weg de bestaande wetgeving niet opgeheven of aangevuld worden en kon er niet van afgeweken worden, ofwel bestond minstens een mededelingsverplichting aan de wetgever.

De omvang van de overdracht van bevoegdheden wordt nog verruimd door het bepaalde van artikel 3, tweede lid, van het ontwerp : "Binnen de grenzen bepaald in vorig lid omschrijft de Vlaamse Executieve de inbreuken nader evenals de straffen toepasselijk op elk daarvan".

Voor het nader bepalen is er geen grond, gelet op het eerste lid van dit artikel 3 en wat de straffen betreft, is er een vaste traditie dat alleen het wetgevend orgaan die bepaalt.

4. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling van de Executieve is de overdracht van bevoegdheden aan te wenden ter uitvoering van - naast het Verdrag inzake de bescherming van wilde planten en dieren en hun natuurlijk leefmilieu en het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten - de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

In hetzelfde document wordt erop gewezen dat de Richtlijn reeds nagekomen is "via besluiten". Hier wordt blijkbaar bedoeld het koninklijk besluit van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest, dat in de aanhef de Richtlijn vermeldt.

.../...

Voor de nakoming van de artikelen 3 en 4 van de Richtlijn, kan de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud het normatief kader bieden. Buitendien zijn er, steeds volgens de memorie, "twee problemen gesteld met betrekking tot artikel 10 van de jachtwet van 28 februari 1882", die kunnen opgelost worden door de voorgestelde delegaties.

Het ontwerp-besluit dat de overeenkomstige aanpassing van de wetgeving zal bewerkstelligen, wordt bij de adviesaanvraag gevoegd "ten einde de Raad van State te informeren over de intenties van de Vlaamse Executieve", dus niet als voorwerp van een formele adviesaanvraag. De twee wijzigingen, welke in het ontwerp-besluit opgenomen zijn, worden ook besproken in de memorie van toelichting als voorbeelden van regelingen welke de Executieve zal opgedragen worden te nemen bij toepassing van de vooropgestelde delegatie. Het komt de Raad niet toe daarover thans een advies te geven. Wel vraagt de Raad zich af waarom, nu de desbetreffende tekst toch klaar blijkt te zijn, hij niet in het ontwerp-decreet werd opgenomen. Ten aanzien van deze tekst alvast is de noodzaak van een delegatie alzo niet bewezen.

II. OPMERKINGEN.

1. De aanhef.

Een ontwerp van decreet dient bij de Vlaamse Raad te worden ingediend in de vorm van een besluit van de Executieve (advies L. 14.863/8); zo schrijve men :

.../...

"DE VLAAMSE EXECUTIEVE,

Op de voordracht van de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud,

Na beraadslaging,

B E S L U I T :

De Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud wordt gelast in naam van de Vlaamse Executieve bij de Vlaamse Raad het ontwerp van decreet in te dienen waarvan de tekst volgt :

Artikel 1.

Artikel 2. (enz. ...)".

Men schrappe ook de eerste en de laatste zin van het ontwerp-decreet.

2. Het bepalend gedeelte.

1° Rekening houdend met de algemene opmerking van I, 3, wordt voor artikel 2 volgende tekst in overweging gegeven :

"De Vlaamse Executieve kan, inzake de jacht en de bescherming van vogels, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen van ... (hier de verdragen identificeren naar datum en benaming) en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten, ... welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wets- en decreetsbepalingen kunnen inhouden".

.../...

2° In artikel 3 worden de woorden "van kracht zijn in het Vlaamse Gewest en" beter weggelaten.

In hetzelfde artikel schrijve men "lid 1" in plaats van "lid 11".

3° Met betrekking tot artikel 4 wordt geen reden gegeven waarom afgeweken wordt van de gewone regels van inwerkingtreding van wetgevende teksten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden,
	G. VAN HECKE, S. FREDERICQ,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw :	M. BENARD,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. BENARD. G. BAETEMAN.