

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 27 augustus 1991 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "tot invoering van een afschotplan voor reewild in het Vlaamse Gewest", heeft op 17 december 1991 het volgend advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Executieve op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Vlaamse Raad krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Executieve niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Executieve in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt er in essentie toe het voorschrift in te voeren dat "reewild in het Vlaamse Gewest slechts op grond van een goedgekeurd afschotplan (mag) worden geschoten en op jachtterreinen die ten minste 50 hectaren uit een stuk bestaan" (artikel 2, eerste lid, van het ontwerp).

Het ontwerp bepaalt de inhoud (artikel 7) en de vorm (bijlage 2) van het afschotplan, de voorwaarden waaronder de afschotvergunning kan worden verleend (artikel 6) en de te volgen procedure (artikelen 5 en 8) - met inbegrip van een beroepsprocedure (artikel 9) - en het regelt het toezicht op de naleving van het afschotplan

.../...

alsmede op het vervoer van het afgeschoten wild (artikel 10).

Per provincie wordt een "commissie voor de toepassing van het afschotplan" opgericht, die wordt voorgezeten door de woudmeester en is samengesteld uit twee ambtenaren van het bevoegde bestuur en uit twee jagers "bevoegd inzake reewild in het Vlaamse Gewest" (artikel 3). De opdracht van die commissies bestaat erin, eensdeels, "richtlijnen (te) geven die gelden bij de toekenning van een afschotplan, zowel wat betreft de wildstand als de aard en de kenmerken van de jachtterreinen waarvoor een afschotplan kan worden toegekend" en, anderdeels, "(te oordelen) over de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de woudmeester bevoegd voor de toekenning of de weigering van een afschotplan in de provincie" (artikel 4).

1.2. Zoals blijkt uit de derde en de vierde aanhefverwijzing wordt met het ontwerp-besluit de tenuitvoerlegging in het Vlaamse Gewest beoogd van de beschikking van 20 december 1983 (1), van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie tot aanwijzing van de wildsoorten en de streken van de Beneluxlanden waar een afschotplan zal gelden (M(83)16).

Luidens artikel 1, b), van die beschikking, die werd vastgesteld op grond van artikel 4, lid 4, van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de

(1) In de vierde aanhefverwijzing van het ontworpen besluit wordt, blijkbaar bij vergissing, de datum van 20 september 1983 vermeld.

vogelbescherming ondertekend te Brussel op 10 juni 1970 (1), zal de jacht met het geweer op het ree in het Vlaamse Gewest slechts mogen worden uitgeoefend zo de jager overeenkomstig een afschotplan, dat door of namens de bevoegde Minister is goedgekeurd, het jachtrecht uitoefent.

Krachtens artikel 1, a), van diezelfde beschikking dient voor geheel het Beneluxgebied een gelijkaardige regeling te worden vastgesteld voor de jacht op het edelhert. Aan de Raad van State werd meegedeeld dat die regeling, wat het Vlaamse Gewest betreft, in een afzonderlijk besluit zal worden vastgesteld.

2. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp-besluit worden, als rechtsgrond voor de ontworpen regeling, de artikelen 1ter en 2 van de jachtwet van 28 februari 1882 aangewezen.

Dat artikel 1ter, dat in de jachtwet werd ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987, luidt als volgt :

"De Vlaamse Executieve kan het schieten van door haar aan te duiden wildsoorten afhankelijk stellen van het bezit van een door of namens de Gemeenschapsminister bevoegd voor de jacht, goedgekeurd afschotplan.

(1) De Overeenkomst werd goedgekeurd bij de wet van 29 juli 1971 en gewijzigd bij Protocol ondertekend te Luxemburg op 20 juni 1977, welk Protocol werd goedgekeurd bij de wet van 20 april 1982.

Zij bepaalt de inhoud, de vorm en de voorwaarden van toekenning of weigering van het afschotplan, evenals de maatregelen vereist voor het toezicht op de naleving van het goedgekeurd afschotplan.

Zij kan eveneens de voorwaarden bepalen waaronder het vervoer en de handel van wildsoorten of delen van wildsoorten waarvoor zij een afschotplan gesteld heeft, mogen plaatshebben.

Elke overtreding van de bepalingen van dit artikel wordt gestraft met een geldboete van honderd frank tot tweehonderd frank".

Luidens artikel 2 van de jachtwet, zoals gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987, is het, op straffe van een geldboete van honderd frank, verboden te jagen tussen de officiële zonsondergang en de officiële zonsopgang (eerste lid), doch kan de Gemeenschapsminister bevoegd voor de jacht in het Vlaamse Gewest het schieten van wild in het raam van een door of namens hem goedgekeurd afschotplan toestaan van een half uur voor de officiële zonsopgang tot een half uur na de officiële zonsondergang (tweede lid).

In de mate dat het ontworpen besluit het bezit van een goedgekeurd afschotplan voor reewild oplegt en in de mate dat het de inhoud, de vorm en de voorwaarden van toekenning van het afschotplan bepaalt en het toezicht op de naleving van dat plan en op het vervoer van het afgeschoten wild regelt, vindt het de vereiste rechtsgrond in het geciteerde artikel 1ter van de jachtwet. (Van de door artikel 2, tweede lid, van die wet verleende machtiging om afwijkingen toe te staan inzake de uren tijdens welke mag worden gejaagd, wordt in het ontwerp geen gebruik gemaakt).

.../...

Met betrekking tot een aantal bepalingen van het ontwerp blijkt evenwel voorbehoud te moeten worden gemaakt omtrent de vraag of ze in het eerder geciteerde artikel 1ter of in een andere bepaling van de jachtwet rechtsgrond kunnen vinden.

2.1. Er blijkt inzonderheid geen wetskrachtige bepaling te kunnen worden aangewezen waarbij aan de Executieve uitdrukkelijk de bevoegdheid wordt gegeven om, in de reglementering betreffende de afschotplannen, een bepaling op te nemen waarbij de minimum-oppervlakte van de jachtterreinen - die in artikel 2bis van de jachtwet, voor het gebied ten noorden en ten westen van de lijn Samber en Maas, werd vastgesteld op 25 ha - wordt opgetrokken tot 50 ha (artikel 2, eerste lid, van het ontwerp).

De bepaling van artikel 1ter, tweede lid, van de jachtwet waarbij aan de Executieve de - algemeen geformuleerde - opdracht wordt gegeven om "de voorwaarden van toekenning ... van het afschotplan" te bepalen, kan - bij ontstentenis van enige aanwijzing in die zin - bezwaarlijk derwijze worden geïnterpreteerd dat ze impliciet maar duidelijk ook betrekking heeft op de minimum-oppervlakte van de jachtterreinen waarvoor het afschotplan wordt toegekend en dat ze, meer bepaald, ook de bevoegdheidstoewijzing inhoudt om ter zake de in artikel 2bis van de jachtwet vastgestelde minimum-oppervlakte te wijzigen.

.../...

De bedoelde bepaling van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp dient derhalve te worden weggelaten (1).

2.2. Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling in de jachtwet waarbij tegen de beslissingen omtrent de aanvragen tot goedkeuring van een afschotplan een beroep wordt opengesteld en waarbij aan de Executieve wordt opgedragen nadere regelen inzake dat beroep vast te stellen, ontbreekt ook de vereiste rechtsgrond voor artikel 9 van het ontwerp, welk artikel voorziet in een georganiseerd administratief beroep tegen de beslissingen welke de woudmeester ter zake treft.

In subsidiaire orde kan met betrekking tot die regeling bovendien nog worden opgemerkt :

- dat ze, in de mate dat de bevoegdheid om over het bedoelde beroep uitspraak te doen wordt opgedragen aan de in artikel 3 bedoelde provinciale commissies (2), niet bestaanbaar is met het voorschrift van artikel 1ter van de jachtwet luidens hetwelk het afschotplan moet worden goedgekeurd "door of namens de Gemeenschapsminister bevoegd voor de jacht" : uit de combinatie van de bepalingen in verband met de samenstelling en de werking van die commissies (artikel 3, tweede lid, en artikel 4, vierde en

(1) Die bepaling lijkt overigens niet verenigbaar te zijn met het bepaalde in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp luidens hetwelk een afschotplan kan worden aangevraagd "voor een jachtterrein dat voldoet aan de bepalingen van artikel 2bis van de jachtwet".

(2) Zie ook infra 2.3.

vijfde lid, van het ontwerp) volgt immers dat bij het nemen van de beslissing van de commissies desgevallend de stemmen van de leden niet-ambtenaren doorslaggevend kunnen zijn;

- dat ze, in de mate dat aan de woudmeester het voorzitterschap van de commissie wordt opgedragen, strijdig is met het beginsel van de onpartijdigheid : de ontworpen regeling komt er immers op neer dat de woudmeester, eventueel met beslissende stem, uitspraak zal doen over een beroep tegen een beslissing die hij zelf in eerste aanleg heeft genomen.

De bepalingen in verband met het bedoelde administratief beroep (artikel 9 en artikel 4, tweede lid) dienen derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

2.3. De jachtwet voorziet niet in de oprichting van provinciale "commissies voor de toepassing van het afschotplan" als bedoeld in artikel 3 van het ontwerp en bevat evenmin een bepaling waarbij de Vlaamse Executieve wordt gemachtigd om die commissies op te richten en hun samenstelling, werking en bevoegdheid te regelen.

Naar analogie met wat geldt voor de nationale Regering, kan evenwel worden aangenomen dat de Executieve, in de bepalingen die haar belasten met de uitvoerende macht op het gewestelijk vlak en met de organisatie van haar diensten, de bevoegdheid vindt om commissies of adviesorganen op te richten, op voorwaarde dat de bedoelde organen enkel tot taak hebben haar bij de uitoefening van haar

.../...

uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen en op voorwaarde dat de raadpleging van die organen niet verplicht is (vgl. Raad van State, afdeling administratie, arrest 15.794, van 30 maart 1973).

Hoewel eveneens wordt aangenomen dat het betrokken uitvoerend orgaan, voor de samenstelling van een consultatieve commissie als hiervoren bedoeld, niet alleen een beroep kan doen op zijn eigen diensten en ambtenaren, maar bovendien op de vrijwillige medewerking van belanghebbende derden, kan de Regering of een Executieve niet zonder uitdrukkelijke wettelijke of decretale machtiging derden (privé-organisaties of particulieren) verplichten hun medewerking te verlenen aan dergelijke adviesorganen. De regeling dient bijgevolg derwijze te worden opgevat dat het op te richten consultatief orgaan kan functioneren, ook in de veronderstelling dat de bedoelde derden hun medewerking niet of niet langer zouden willen verlenen.

Uit wat voorafgaat volgt dat inzonderheid de bepaling van artikel 4, eerste lid (1), in verband met de bevoegdheid van de bedoelde commissies (2) om "richtlijnen" te geven "die gelden bij de toekenning van een afschotplan", derwijze moet worden omgewerkt dat duidelijk wordt dat de

(1) Zie, wat het tweede lid van artikel 4 betreft, supra 2.2.

(2) De Executieve zal moeten oordelen of het - gelet op de beperkingen die de bevoegdheid van de commissies moet ondergaan - zinvol is "per provincie" een dergelijke commissie op te richten.

ter zake verleende bevoegdheid van louter adviserende aard is.

De bepalingen van het vierde en het vijfde lid van artikel 4, luidens welke de commissies geldig beraadslagen als de helft van de leden aanwezig is en hun beslissingen worden getroffen (lees : hun adviezen worden gegeven) bij gewone meerderheid van stemmen, houden de voldoende waarborg in dat de commissies kunnen functioneren, ook als de leden niet-ambtenaren hun medewerking niet zouden willen verlenen.

3. Luidens artikel 8, derde lid, van het ontwerp moeten de beslissingen waarbij de woudmeester weigert een afschotplan goed te keuren met redenen worden omkleed (zie ook bijlage 2, p. 2, "Tekst bij weigering van een afschotplan").

Met betrekking tot die bepaling dient de aandacht te worden gevestigd op de voorschriften van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, welke op 1 januari 1992 in werking treedt, evenals op artikel 13 van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve (1), waarin de voormelde wettelijke voorschriften bijna woordelijk worden overgenomen.

(1) Luidens artikel 15 van dit decreet zal de bepaling van artikel 13 in werking treden op de datum die door de Vlaamse Executieve wordt vastgesteld en uiterlijk één jaar na de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad welke plaatshad op 27 november 1991.

Uit artikel 2 van de voornoemde wet van 29 juli 1991 volgt een algemene verplichting voor alle administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State - zowel voor de nationale als voor de gemeenschaps- of gewestoverheden (1) - om hun eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk te motiveren.

Gelet op die door een hogere norm gevestigde motiveringsverplichting, welke overigens zowel voor positieve als voor negatieve beslissingen geldt, is het, vanuit wetgevingstechnisch oogpunt, af te raden in een lagere norm diezelfde verplichting te bevestigen.

Dit geldt des te meer voor het in artikel 8, derde lid, van het ontwerp opgenomen voorschrift dat alleen voor weigeringsbeslissingen een formele motivering oplegt, omdat daaruit, op grond van een a contrario-redenering, zou kunnen worden afgeleid dat positieve beslissingen (de beslissingen tot goedkeuring of toekenning van een afschotplan) niet zouden moeten worden gemotiveerd, wat strijdig zou zijn met de hiervoren bedoelde hogere norm.

De bepaling van artikel 8, derde lid, dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten en de tekst van bijlage 2 dient te worden aangepast in die zin dat ook

(1) Zie het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel dat de wet van 29 juli 1991 geworden is (Parl. St., Senaat, nr. 215-2 (B.Z. 1988), pp. 5 tot 7) en de bespreking in de bevoegde Senaatscommissie (Parl. St., Senaat, nr. 215-3 (B.Z. 1988), p. 2).

voor beslissingen tot toekenning van een afschotplan wordt voorzien in een formele redengeving.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

De woorden "in het Vlaamse Gewest" kunnen zonder bezwaar worden geschrapt.

Aanhef.

1. Zoals werd gesteld in de algemene opmerking 2.3. vindt de Executieve de bevoegdheid om adviesorganen op te richten in de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen die haar belasten met de uitvoerende macht op het gewestelijke vlak. Om die reden kan in casu worden aangenomen dat in de aanhef van het ontworpen besluit een algemene verwijzing naar de bijzondere wet - niet een verwijzing naar artikel 6, § 1, III, 5° - wordt opgenomen. Het eerste lid van de aanhef kan dan als volgt worden geredigeerd :

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 12 en 16 januari 1989;".

2. Aangezien het ontwerp alleen in artikel 1ter van de jachtwet - en niet in artikel 2 - zijn rechtsgrond vindt

.../...

(algemene opmerking 2), dient het tweede lid van de aanhef als volgt te worden gesteld :

"Gelet op de jachtwet van 28 februari 1882, inzonderheid op artikel 1ter, ingevoegd bij besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987;".

3. Men schrijve, in het derde lid van de aanhef "de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht ..." in plaats van "de Benelux-Overeenkomst op gebied van de jacht ...".

4. In het vierde lid schrijve men "beschikking M(83)16" en vervange men "20 september 1983" door "20 december 1983".

5. De verwijzing, in het vijfde lid van de aanhef, naar het advies van de Vlaamse Hoge Jachtraad dient te worden aangevuld met de datum van dat advies.

Artikel 1.

1. De in paragraaf 1 opgenomen bepaling, waarin de strekking van het ontworpen besluit wordt omschreven, heeft geen normatieve waarde en kan derhalve beter worden weggelaten.

.../...

2. Men vervange in paragraaf 2 - die het enige lid van artikel 1 wordt - het woord "Minister" door de gangbare (1) term "Gemeenschapsminister".

De overige bepalingen van het ontwerp behoren dan dienovereenkomstig te worden aangepast.

3. In de definitie van "afschotplan" vervange men de woorden "periodisch vastgestelde regeling" door "voor een jachtseizoen vastgestelde regeling".

Artikel 2.

1. Luidens de eerste volzin van het tweede lid "(wordt) een afschotplan ... vastgesteld per jachtterrein of vereniging van aaneengrenzende jachtterreinen".

Men redigere die volzin duidelijkheidshalve als volgt :

"Een afschotplan wordt vastgesteld per afzonderlijk jachtterrein of voor verscheidene aaneengrenzende jachtterreinen samen waarvan de houders van het jachtrecht zich hebben verenigd met het oog op het opstellen van het afschotplan".

(1) Zie trouwens artikel 1ter van de jachtwet.

2. De derde en de vierde volzin van het tweede lid stelle men als volgt :

"Zo er verscheidene houders van het jachtrecht zijn of in het geval van een vereniging van de houders van het jachtrecht van aaneengrenzende jachtterreinen, kan het afschotplan slechts worden toegekend aan een bij schriftelijke overeenkomst aangewezen gemachtigde, die alle andere houders van het jachtrecht vertegenwoordigt. De Gemeenschapsminister (niet : het bestuur) (1) stelt het model van deze overeenkomst vast".

Artikelen 3 en 4.

Deze artikelen dienen te worden omgewerkt rekening houdend met de algemene opmerkingen 2.2. en 2.3.

Artikel 5.

1. Men redigere het eerste lid als volgt :

"De aanvraag tot toekenning van het afschotplan moet door de houder van het jachtrecht of zijn gemachtigde worden ingediend vóór 31 maart van het jaar waarin het jachtseizoen begint. Deze aanvraag wordt bij aangetekende brief gericht aan de woudmeester bevoegd voor de provincie waarin het jachtterrein of het grootste deel ervan is

(1) Aan het bestuur kan immers niet de bevoegdheid worden gedelegeerd om ter zake regelen vast te stellen.

gelegen, volgens het model gevoegd in bijlage 1 bij dit besluit".

2. Blijkens het bij het ontwerp gevoegde model van aanvraag tot toekenning van het afschotplan (bijlage 1) moet bij de aanvraag een liggingsplan van het jachtterrein worden gevoegd (zie II en voetnoot 4 van die bijlage).

Die verplichting behoort in het besluit zelf rechtstreeks te worden opgelegd en niet impliciet in de bedoelde bijlage.

3. Men late het derde lid van artikel 5 als volgt aanvangen :

"De aanvrager van het afschotplan dient aan de leden van de rijkswacht, de leden van de landelijke politie en de ambtenaren van het bestuur te allen tijde de vrije toegang te verlenen tot het volledige jachtterrein waarop de aanvraag betrekking heeft ...".

Artikel 6.

1. Men redigere de inleidende zin en de bepaling van het eerste streepje als volgt :

"De woudmeester beslist over de toekenning of de weigering van het afschotplan op grond van :

.../...

- het afschot van de voorgaande jaren, de reewildstand ... (verder zoals in het ontwerp)".

2. In de bepaling na het tweede streepje vervange men de woorden "rekening houdend met het bepaalde in artikel 4, eerste lid" door "rekening houdend met de adviezen van de commissie bedoeld in artikel 3" (zie algemene opmerking 2.3.).

Artikel 7.

Voorgesteld wordt dit artikel als volgt te redigeren :

"Het afschotplan bepaalt het maximum en eventueel het minimum aantal te schieten reeën, eventueel onderverdeeld volgens geslacht, leeftijd of andere kenmerken".

Artikel 8.

1. Men stelle het eerste lid als volgt :

"De woudmeester deelt zijn beslissing vóór 15 mei van elk jaar mee volgens het model van bijlage 2 bij dit besluit".

.../...

2. Volgens de gemachtigde ambtenaar dient het tweede lid uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 10.

In de tweede volzin van paragraaf 1 vervange men de woorden "deze overheidsagenten" door "zij".

Bijlage 1.

1. In het opschrift vervange men de woorden "Aanvraag voor het bekomen ..." door "Aanvraag tot toekenning ...".
2. In de sub IV opgenomen "Verklaring" schrijve men in fine "afschotplan" in plaats van "jachtplan".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
	W. DEROOVER,	staatsraden,
	D. VERBIEST,	
	F. DE KEMPENEER,	assessoren van de
	J. GIJSSELS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.