

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 maart 1998 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder afzonderlijke jachtterreinen vrijwillig tot grotere beheereenheden kunnen worden samengevoegd en van de criteria waaronder beheereenheden kunnen worden erkend", heeft op 5 mei 1998 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Luidens artikel 12 van het jachtdecreet van 24 juli 1991 kan de Vlaamse regering de voorwaarden bepalen waaronder afzonderlijke jachtterreinen vrijwillig tot grotere beheerseenheden kunnen worden samengelegd ten behoeve van het wildbeheer, het natuurbehoud en het verbeterd toezicht, en kan zij daartoe een subsidie verlenen.

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt er in hoofdzaak toe uitvoering te geven aan die bepaling van het jachtdecreet.

Daartoe voert het ontwerp een regeling in met betrekking tot de erkenning van wildbeheereenheden (hoofdstuk II - artikelen 2 tot 5) en met betrekking tot de subsidiëring van de wildbeheereenheden, enerzijds (hoofdstuk IV - artikel 9), en van projecten inzake natuur- en wildbeheer welke door de wildbeheereenheden worden opgezet, anderzijds (hoofdstuk V - artikel 10).

Voorts bepaalt het ontwerp dat de erkende wildbeheereenheden per provincie een provinciaal overlegorgaan kunnen oprichten (artikel 6) en dat de provinciale overlegorganen zich op hun beurt kunnen verenigen in een Vlaamse koepel (artikel 7). Zowel de provinciale overlegorganen als de Vlaamse koepel kunnen door de Vlaamse minister bevoegd voor de jacht worden erkend (artikel 8).

.../...

Het ontwerp voorziet ten slotte in de mogelijkheid voor de erkende wilbbeheereenheden om, in afwijking van de regeling vervat in het besluit van de Vlaamse regering van 10 mei 1989 tot uitvoering van artikel 4 van de jachtwet van 28 februari 1882 voor het Vlaamse Gewest, een plan neer te leggen dat de jachtterreinen van alle leden-jachtrechthouders omvat. Dat plan vervangt de individuele plannen van de leden-jachtrechthouders waarvan de neerlegging is voorgeschreven door het voornoemde besluit van 10 mei 1989 (artikel 11).

RECHTSGROND

1. Blijkens de aanhef van het ontwerp dient de rechtsgrond voor de ontworpen regeling te worden gezocht in de artikelen 11 en 12 van het jachtdecreet.

Luidens het voornoemde artikel 11, tweede lid, hebben de zittende jager en "een wilbbeheereenheid zoals bedoeld in artikel 12" het recht bij een aanbesteding van het jachtrecht op het openbaar domein een hoger bod te doen. Die bepaling, gecombineerd met artikel 12 van het jachtdecreet (zie infra), vormt de rechtsgrond van artikel 5 van het ontwerp luidens hetwelk alleen wilbbeheereenheden erkend krachtens artikel 2 van het ontworpen besluit het recht hebben om het bedoelde hoger bod te doen.

Zoals eerder aangegeven, machtigt artikel 12 van het jachtdecreet de Vlaamse regering om de voorwaarden te bepalen waaronder afzonderlijke jachtterreinen vrijwillig

.../...

tot grotere beheereenheden kunnen worden samengelegd ten behoeve van het wildbeheer, het natuurbehoud en het verbeterd toezicht, enerzijds, en om daartoe een subsidie te verlenen, anderzijds.

Uit de parlementaire voorbereiding van het jacht-decreet blijkt duidelijk dat de in artikel 12 bedoelde "voorwaarden" welke de Vlaamse regering kan vaststellen in verband met de vorming van wildbeheereenheden en de subsidiëring ervan, de vorm kunnen aannemen van een erkenningsregeling.

Zo wordt in die parlementaire voorbereiding onder meer gesteld :

- "De Gemeenschapsminister is van oordeel dat wildbeheer(s)eenheden hier een oplossing kunnen brengen. Men zou bij de voorwaarden voor de «erkenning» van wildbeheer(s)eenheden kunnen opnemen dat ..." (1);
- "De Gemeenschapsminister herhaalt hier wat reeds bij artikel 8 werd gesteld dat wat de voorwaarden tot «erkenning» van wildbeheer(s)eenheden aangaat, ..." (2).

Er kan derhalve worden aangenomen dat het voornoemde artikel 12 in beginsel de rechtsgrond vormt van de in het ontwerp vervatte erkennings- en subsidiëringsregeling.

(1) Parl. St., Vl.R., 1990-91, nr. 481/10, p. 21.

(2) Parl. St., Vl. R., 1990-91, nr. 481/10, p. 26.

2. Met betrekking tot sommige van de in het ontwerp opgenomen erkenningsvoorwaarden rijst evenwel ernstige twijfel of ze kunnen worden ingepast in artikel 12 van het jachtdecreet en of ze verenigbaar zijn met de vrijheid van vereniging.

2.1. Luidens artikel 2, tweede lid, 5°, c, van het ontwerp moeten de statuten van de wilbbeheereenheid bepalen dat, naast de jachtrechthouders, "als lid" van de wilbbeheereenheid moeten worden opgenomen, een vertegenwoordiger van erkende gewestelijke of regionale natuurverenigingen of streekgebonden natuurverenigingen, een vertegenwoordiger van de landbouwwaad van een of meer gemeenten (of bij ontstentenis een lid aangeduid op voordracht van de landbouwkamer) en een vertegenwoordiger van de bosbouwsector.

Uit de bepaling van artikel 12 van het jachtdecreet luidens welke de wilbbeheereenheden tot stand moeten worden gebracht door het "vrijwillig" samenleggen van "afzonderlijke jachtterreinen", volgt dat het initiatief tot het oprichten van een wilbbeheereenheid moet uitgaan van de jachtrechthouders zelf (1) (2) en dat het bijgevolg ook de

(1) Aerts, F., Het jachtdecreet. Praktische handleiding bij het decreet van 24 juli 1991 en wetgevende teksten, Brugge, die Keure, 1992, 22.

(2) Uit de parlementaire voorbereiding van het jachtdecreet blijkt weliswaar dat de decreetgever de oprichting van wilbbeheereenheden heeft willen aanmoedigen, doch de enige concrete maatregelen die terzake worden getroffen, zijn de subsidiëring waarvan sprake in artikel 12, en het recht om bij een openbare aanbesteding

jachtrechthouders zijn die moeten kunnen uitmaken wie lid wordt van de wilbbeheereenheid.

Die decretale regeling en het beginsel van de vrijheid van vereniging verzetten zich tegen de aangehaalde bepaling van het ontwerp die erop neerkomt dat de Vlaamse regering de wilbbeheereenheid verplicht om niet-jachtrechthouders als volwaardig lid van de vereniging op te nemen. De door artikel 12 van het jachtdecreet aan de Vlaamse regering verleende machtiging om een erkennings- en susidiërings-regeling vast te stellen, moet weliswaar geacht worden de bevoegdheid in te houden om, t.a.v. de wilbbeheereenheden die aanspraak wensen te maken op de voordelen die door de decreetgever verbonden zijn aan die erkenningsregeling, bepaalde werkings- en toezichtsregels op te leggen. Die regels, die per hypothese beperkingen inhouden op de vrijheid van vereniging, moeten evenwel in een redelijk evenredigheidsverband staan tot de beoogde voordelen. In casu lijkt hooguit te kunnen worden aanvaard dat aan de wilbbeheereenheid wordt opgelegd dat de in artikel 2, tweede lid, 5°, c, van het ontwerp bedoelde "vertegenwoordigers" met raadgevende stem deelnemen aan de algemene vergaderingen en bestuursvergaderingen.

2.2. Luidens artikel 2, tweede lid, 5°, e, van het ontwerp moeten de statuten van de wilbbeheereenheid bepalen dat de jachtrechthouder die inbreuken pleegt op de reglementering inzake de jacht, de vogelbescherming en het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, voor een periode van twee jaar wordt geschorst uit de werking van de wilbbeheereenheid.

een hoger bod te doen als bedoeld in artikel 11.

.../...

Luidens artikel 12 van het jachtdecreet heeft de oprichting van wilbbeheereenheden o.m. een "verbeterd toezicht" tot doel.

Die bepaling kan voldoende rechtsgrond bieden voor een regeling waarbij aan de wilbbeheereenheid wordt opgedragen toezicht uit te oefenen op de naleving van de reglementering inzake de jacht door de leden-jachtrechthouders.

Niettemin moet om verscheidene redenen voorbehoud worden gemaakt bij de aangehaalde bepaling van het ontwerp. Daargelaten nog de vaststelling dat die bepaling geen rekening houdt met de regel van de proportionaliteit tussen overtreding en sanctie, moet worden opgemerkt dat het voorschrijven van wat, voor de werking van de wilbbeheereenheid, de sanctie moet zijn in geval van overtreding van de geldende reglementering, een te verregaande inmenging in de vrijheid van vereniging is. Bovendien kan, gelet op de context van artikel 12 van het jachtdecreet, ernstig worden betwijfeld of het in die bepaling bedoelde toezicht betrekking kan hebben op de naleving van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

2.3. Luidens artikel 2, tweede lid, 5°, g, van het ontwerp moeten de in het wilbbeheerplan vermelde maatregelen overeenkomen met de code van goede natuurpraktijk bedoeld in artikel 16, § 3, van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997 en moeten die maatregelen in overeenstemming zijn met de natuurrichtplannen bedoeld in de artikelen 48 en 50 van

.../...

dat decreet. Bovendien moeten wildbeheerplannen die gebieden omvatten waar natuurrichtplannen van toepassing zijn, gunstig geadviseerd worden door de afdeling Natuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

In zoverre die bepalingen erop zouden neerkomen dat, via de ontworpen erkenningsregeling, het toepassingsgebied van de bedoelde voorschriften van het decreet van 21 oktober 1997 wordt uitgebreid - voorzover m.a.w. de bedoelde voorschriften niet uit kracht van het decreet van 21 oktober 1997 zelf van toepassing zijn (1) - kan voor die bepalingen geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 12 van het jachtdecreet.

2.4. Luidens artikel 2, tweede lid, 5°, i, van het ontwerp moet in de statuten van de wildbeheereenheid worden bepaald dat de raad van bestuur naar middelen moet zoeken "om ieder geschil waarbij de wildbeheereenheid of haar leden-jachtrechthouders betrokken zijn, door verzoening of door een beslissing van scheidsrechters bij te leggen". In zoverre die bepaling ertoe strekt de verplichting op te leggen om geschillen voor te leggen aan scheidslieden, en niet aan de gewone rechter, kan ze geen rechtsgrond vinden in artikel 12 van het jachtdecreet.

(1) In die hypothese zijn de ontworpen bepalingen overbodig.

2.5. Noch in artikel 12 van het jachtdecreet, noch in de parlementaire voorbereiding ervan, is enige aanwijzing te vinden dat de decreetgever de bedoeling zou hebben gehad de Vlaamse regering te machtigen om te voorzien in de oprichting en de erkenning van provinciale overlegorganen en van een Vlaamse koepel, als bedoeld in de artikelen 6 tot 8 van het ontwerp. Voor die artikelen ontbreekt derhalve de vereiste rechtsgrond.

3. Artikel 11 van het ontwerp strekt ertoe een wijziging aan te brengen in het besluit van de Vlaamse regering van 10 mei 1989 tot uitvoering van artikel 4 van de jachtwet van 28 februari 1882 voor het Vlaamse Gewest.

Wat die wijziging betreft, die betrekking heeft op de neerlegging van een gezamenlijk plan van de jachtterreinen van de jachtrechthouders die lid zijn van een wilbbeheereenheid, kan worden aangenomen dat de rechtsgrond ervoor wordt geboden door artikel 7, vijfde lid, juncto artikel 12 van het jachtdecreet. De machtiging aan de Vlaamse regering om de vorm, het tijdstip en de wijze van neerlegging van die plannen te bepalen, waarin artikel 7, vijfde lid, voorziet, heeft weliswaar formeel betrekking op het plan van het jachtterrein van "elke houder van het jachtrecht" (artikel 7, derde lid). In combinatie met de bepaling van artikel 12, welke voorziet in de mogelijkheid om afzonderlijke jachtterreinen samen te leggen tot grotere beheereenheden, moet het voorschrift van artikel 7, vijfde lid, logischerwijze echter in die zin worden uitgelegd dat het de mogelijkheid biedt om voor die grotere beheereenheden te voorzien in de neerlegging van één gezamenlijk plan.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Gelet op opmerking 3 in verband met de rechtsgrond voor artikel 11 van het ontwerp, dient in het eerste lid van de aanhef eveneens te worden verwezen naar artikel 7 van het jachtdecreet.

Artikel 1

De term "jagersvereniging" welke in de bepaling sub 4° van dit artikel wordt omschreven, komt verder in het ontwerp nog alleen voor in de artikelen 6 en 7. Aangezien die artikelen uit het ontwerp moeten worden weggelaten bij ontstentenis van de vereiste rechtsgrond (opmerking 2.5 in verband met de rechtsgrond), dient ook de definitie van "jagersvereniging" te worden geschrapt.

Artikel 2

1. Luidens het tweede lid, 1°, van dit artikel moet een wilbbeheereenheid een "aaneengesloten oppervlakte" van minstens 1000 ha beslaan. Volgens de gemachtigde ambtenaar moet de term "aaneengesloten oppervlakte" worden geïnterpreteerd in de zin van artikel 8, § 1, van het jachtdecreet. Die precisering zou in het ontwerp zelf moeten worden aangebracht.

.../...

2.1. In het tweede lid, 2°, wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 1989 tot uitvoering van artikel 4 van de jachtwet van 28 februari 1882 voor het Vlaamse Gewest (1).

Artikel 4 van de jachtwet van 28 februari 1882, waarnaar in dat besluit wordt verwezen, is opgeheven bij artikel 41 van het jachtdecreet van 24 juli 1991. Artikel 47 van hetzelfde decreet bepaalt evenwel dat de reglementaire bepalingen getroffen ter uitvoering van de jachtwet van 28 februari 1882, geldig blijven voorzover ze niet in strijd zijn met de bepalingen van het jachtdecreet en zolang ze door de Vlaamse regering niet worden opgeheven. De bepaling van artikel 4 van de jachtwet is thans overigens terug te vinden in artikel 7 van het jachtdecreet, zodat kan worden aangenomen dat die laatste bepaling de rechtsgrond vormt van het besluit van 10 mei 1989.

Dit neemt niet weg dat de Vlaamse regering deze gelegenheid zou kunnen te baat nemen om terzake duidelijkheid te scheppen en de bepalingen van het besluit van 10 mei 1989 aan te passen aan de gewijzigde juridische situatie.

2.2. In hetzelfde tweede lid, 2°, is sprake van "onafhankelijke jachtrechthouders" die elk een plan als bedoeld in het voornoemde besluit van 10 mei 1989 hebben neergelegd bij de "bevoegde ambtenaar".

(1) Zie ook artikel 11 van het ontwerp dat de aanvulling van datzelfde besluit beoogt en artikel 12 dat naar dat besluit verwijst.

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt met "onafhankelijke jachtrechthouder" een zelfstandige jachtrechthouder bedoeld die ten minste 40 ha jachtveld inbrengt in de wildbeheereenheid.

Met "bevoegde ambtenaar" wordt de ambtenaar bedoeld waarvan sprake is in artikel 7 van het jachtdecreet.

Een en ander zou in het ontwerp zelf moeten worden gepreciseerd.

3. Luidens het tweede lid, 3°, "(mogen de afzonderlijke jachtterreinen) noch grensgeschillen of overlappings kennen, noch delen bezitten die in een ander jachtterrein liggen".

Volgens de gemachtigde ambtenaar moet de bepaling inzake de "grensgeschillen" in die zin worden begrepen dat "er ... zich tussen de WBE-leden onderling geen interne grensgeschillen (mogen) voordoen". De ontworpen bepaling zou alvast in die zin moeten worden verduidelijkt. De vraag rijst evenwel of het verbod van grensgeschillen tot gevolg heeft dat een jachtrechthouder die een jachtterrein bezit van bijvoorbeeld 300 ha waarvan over 10 a een grensgeschil bestaat, ook de "niet-betwiste oppervlakte" niet zou mogen inbrengen in de wildbeheereenheid.

Voorts is niet duidelijk wat bedoeld wordt met het zinsdeel "noch delen bezitten die in een ander jachtterrein liggen". Er valt immers niet in te zien hoe een "jachtterrein" een deel zou kunnen bezitten dat in een ander

.../...

jachtterrein is gelegen. Wellicht is bedoeld dat een jacht-rechthouder zijn volledig jachtterrein moet inbrengen in de wildbeheereenheid.

De ontworpen bepaling zou op die punten moeten worden verduidelijkt.

4. Wat de bepalingen van het tweede lid, 5°, g en h, betreft, die betrekking hebben op respectievelijk het opstellen van een wildbeheerplan en het verzamelen en verwerken van afschotstatistieken en wildinventarisatiegegevens, rijst de vraag of ze wel op hun plaats zijn in de statuten van de wildbeheereenheden en of het niet beter ware om ze in het ontworpen besluit op te nemen in de vorm van erkenningsvoorwaarden.

5. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar moet het in het tweede lid, 5°, g, bedoelde wildbeheerplan "bij consensus, d.i. bij eenparigheid van stemmen, worden goedgekeurd door de algemene vergadering". Dat vereiste van unanimiteit zou met zoveel woorden in de ontworpen bepaling moeten worden opgelegd.

6. Luidens het tweede lid, 5°, h, moeten de wildbeheereenheden de jaarlijkse afschotstatistieken en wildinventarisatiegegevens "doorsturen naar het provinciaal overlegorgaan zoals bedoeld in artikel 6".

.../...

Aangezien dat artikel 6 uit het ontwerp moet worden weggelaten bij ontstentenis van de vereiste rechtsgrond (opmerking 2.5 in verband met de rechtsgrond), dient ook de aangehaalde bepaling van het tweede lid, 5°, h, te worden geschrapt.

Artikel 3

1. Gelet op het bepaalde in paragraaf 1, tweede lid, luidens hetwelk de aanvraag tot erkenning wordt gericht aan de minister, moet in paragraaf 2, derde lid, allicht worden bepaald dat niet "de woudmeester", maar "de minister" het dossier terugstuurt met opgave van de redenen van onontvankelijkheid.

2. De verplichting om jaarlijks een verslag als bedoeld in paragraaf 2, tweede lid, aan de woudmeester te bezorgen, lijkt geen verband te hebben met de erkenningsaanvraag en kan dan ook beter in een afzonderlijke bepaling worden opgenomen.

Artikel 4

Luidens dit artikel kan de minister de verleende subsidie geheel of gedeeltelijk terugvorderen als blijkt dat de erkenning werd verkregen op basis van valse verklaringen of documenten, of wanneer de wildbeheereenheid niet langer aan de erkenningsvoorwaarden voldoet.

.../...

Met betrekking tot die bepaling moet het volgende worden opgemerkt.

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt de (federale) wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten".

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, doch dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" (1). Die bevoegdheid om terzake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de Gemeenschappen en Gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" (2).

(1) Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37.

(2) Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.

Luidens artikel 57, eerste lid, 1°, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, is de toelagetrekker die de voorwaarden niet naleeft waaronder de toelage verleend werd, tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden.

Voorzover de ontworpen bepaling er zou op neerkomen dat een strengere regeling wordt ingevoerd dan die bedoeld in de voornoemde gecoördineerde wetten, moet erop worden gewezen dat dergelijke specifieke regels alleen maar vastgesteld kunnen worden door de decreetgever. De in artikel 4 van het ontwerp opgenomen bepalingen inzake de terugvordering van de subsidie moeten derhalve in elk geval worden geschrapt.

Artikel 4bis

1. In de oorspronkelijke nummering van de artikelen van een normatieve tekst mogen geen artikelen bis, ter, enz. voorkomen. Dit artikel en alle erop volgende artikelen moeten derhalve worden vernummerd. De interne verwijzingen naar de aldus vernummerde artikelen moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

2. Voorgesteld wordt het artikel als volgt te redigeren :

.../...

"Art. 5. Het wildbeheerplan van een erkende wildbeheereenheid kan door iedereen worden geraadpleegd bij de woudmeester van de provincie die het werkingsgebied van de wildbeheereenheid of het grootste deel ervan omvat.".

Artikel 9

1. De zinsnede "binnen de perken van de begrotingskredieten", in paragraaf 1 van dit artikel, kan worden weggelaten, aangezien in paragraaf 4 een regeling wordt uitgewerkt waarbij het totale bedrag van de subsidies voor erkende wildbeheereenheden niet hoger kan liggen dan 3 miljoen frank.

Een analoge opmerking geldt voor de overeenkomstige bepalingen van artikel 10, §§ 1 en 6, van het ontwerp.

2. Luidens de tweede volzin van paragraaf 4 wordt de subsidie evenredig verminderd indien de aanvragen tot subsidiëring meer bedragen dan 3 miljoen frank. De toepassing van die evenredigheidsregel kan ertoe leiden dat achteraf een deel van de reeds uitgekeerde subsidies moet worden teruggevorderd, tenzij men de aanvragen tot subsidiëring groepeert en voor de toekenning van de subsidies een collectieve en definitieve beslissing neemt. Een dergelijke regeling zou dan uitdrukkelijk in het ontwerp moeten worden opgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER