KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.631/3
VAN 3 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 7 mei 2009 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de vergoeding van wildschade veroorzaakt door niet-bejaagbaar wild of van schade door beschermde soorten en tot wijziging van hoofdstuk IV van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu", heeft het volgende advies gegeven:

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 toegespitst op 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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bestaat uit twee delen.

Enerzijds, strekt het ertoe een regeling uit te werken betreffende de vergoeding van wildschade veroorzaakt door niet-bejaagbaar wild of van schade door beschermde soorten (artikelen 1 tot 18), en, anderzijds, strekt het ertoe hoofdstuk IV van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu in zijn geheel te vervangen (artikel 19).

Daarnaast regelt het ontwerp de inwerkingtreding van het decreet van 16 juni 2006 houdende wijziging van het jachtdecreet van 24 juli 1991, waarbij artikel 25 van dit decreet wordt vervangen (artikel 20).

3. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit geboden door artikel 25 van het jachtdecreet van 24 juli 1991 (hierna: jachtdecreet), en de artikelen 9, 13 tot 16, 51, 52 en 56 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu.

3.1. Wat de artikelen 1 tot 18 betreft, in zoverre erin de vergoeding van wildschade wordt geregeld, kan grotendeels rechtsgrond worden gevonden in artikel 25 van het jachtdecreet.

Voor enkele artikelen van het ontwerp die betrekking hebben op de vergoeding van wildschade, alsook voor de artikelen 1 tot 18, in zoverre ze betrekking hebben op de vergoeding van schade veroorzaakt door beschermde soorten, dient de rechtsgrond evenwel nader te worden onderzocht.

3.1.1. Voor de artikelen 1 tot 18, in zoverre daarin de vergoeding van schade veroorzaakt door beschermde soorten wordt geregeld, wordt de rechtsgrond gezocht in artikel 52 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997.

Luidens artikel 52, § 1, van dat decreet kan de Vlaamse Regering de voorwaarden bepalen waaronder de belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen of visserij, veroorzaakt door diersoorten die beschermd zijn krachtens de bepalingen van artikel 51 ervan, in de mate dat deze schade niet redelijkerwijze kon worden voorkomen, wordt vergoed door het Mina-fonds. In artikel 52, § 2, van dat decreet wordt bepaald dat een tegensprekelijk proces-verbaal van vaststelling opgemaakt door het Agentschap voor Natuur en Bos, waarin wordt vermeld dat de voorwaarden die in het eerste lid worden gesteld, zijn vervuld, voor de schadelijder geldt als titel om de vergoeding van schade door voormeld Fonds te verkrijgen.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat later het decreet van 21 oktober 1997 is geworden, is de draagwijdte van het genoemde artikel 52 als volgt toegelicht:

> "De noodzaak bepaalde soorten te beschermen kan inhouden dat de aantallen van andere soorten worden beperkt of dat de schade van beschermde soorten worden vergoed.
>
> (...)
>
> De belangrijke schade veroorzaakt door beschermde dieren, d.w.z. een schade die in de gegeven omstandigheden duidelijk disproportioneel is, moet worden vergoed door de overheid die de dieren heeft beschermd.
>
> Wanneer belangrijke schade voorkomt en in de mate dat zij redelijkerwijze niet kan worden voorkomen door de schadelijders of een derde partij, kan er aanleiding zijn tot vergoeding zonder dat een fout dient te worden bewezen.
>
> De eventuele schadevergoeding moet, volgens de te bepalen regelen, worden gedragen door de Vlaamse Overheid via het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur.

De vaststelling van de schade moet gebeuren door een in artikel 60 aangewezen ambtenaar bij middel van een proces-verbaal, dat geldt als titel voor de vergoeding van de schade" [1].

Zoals artikel 52 van het decreet van 21 oktober 1997 is geredigeerd en in de parlementaire voorbereiding ervan is toegelicht, moet de opdracht die bij artikel 52, § 1, aan de Vlaamse Regering wordt verleend om de voorwaarden tot schadevergoeding te bepalen, zo worden begrepen dat zij dient te bepalen waaraan moet zijn voldaan opdat men recht zou hebben op een schadevergoeding. De Vlaamse Regering kan aan die opdracht in artikel 52, § 1, van dat decreet evenwel niet de bevoegdheid ontlenen om ook in specifieke procedure-elementen te voorzien, zoals daar zijn de vereenvoudigde procedure, het instellen van een technische commissie, de wijze van bepalen van de schade, het inwinnen van adviezen, enz. In artikel 52, § 2, van het genoemde decreet zelf wordt immers in hoofdzaak reeds de procedure bepaald, namelijk een ambtenaar van het Agentschap voor Natuur en Bos dient in een tegensprekelijk proces-verbaal vast te stellen of al dan niet is voldaan aan de door de Vlaamse Regering bepaalde voorwaarden, en dat proces-verbaal zal dan de titel vormen op grond waarvan de schadelijder een vergoeding zal kunnen bekomen.

Uit het voorgaande volgt dan ook dat voor de in de artikelen 1 tot 18 ontworpen regeling, in zoverre daarin de vergoeding van schade veroorzaakt door beschermde soorten wordt geregeld, geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 52 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997, aangezien die regeling niet te verzoenen valt met het bepaalde in dit laatste artikel [2].

3.1.2. In artikel 1, 6/, van het ontwerp wordt het begrip "niet-bejaagbaar wild" gedefinieerd als "een wildsoort, waarbij categorie 4 aangekruist is in bijlage 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van (datum) met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer, en waarop de jacht het gehele voorbij jaar niet geopend was, of wild waarvoor de jacht in het voorbije jaar wel geopend is, maar dat feitelijk afkomstig is uit een bos- of natuurreservaat of een door de Vlaamse regering om natuurbehoudsredenen

---

(1) *Parl. St.*, Vl. Parl., 1996-1997, nr. 690/1, 22.

(2) Vanzelfsprekend kan hiervoor evenmin een beroep worden gedaan op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (algemene uitvoeringsbevoegdheid).

afgebakend gebied, waarin de jacht op dat wild het gehele voorbij jaar niet geopend was en ook de bestrijding van dat wild niet werd toegelaten".

Die definitie van artikel 1, 6/, komt evenwel niet overeen met de gevallen bepaald in artikel 25, § 1, van het jachtdecreet. Zo bepaalt artikel 25, § 1, 1/, van dat decreet dat het moet gaan om wild waarvan ook de bestrijding niet werd toegelaten. Dit is echter niet terug te vinden in artikel 1, 6/, van het ontwerp.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

> "Uit het feit dat de jacht niet geopend was, volgt dat er evenmin bestrijding mogelijk is (artikel 22 jachtdecreet, tweede lid: bestrijding kan maar gebeuren m.b.t. «jaagbaar wild»); het leek dus niet nodig dit te vermelden in artikel 1, 6/. Bij nader inzien: misschien moet er toch toegevoegd worden «en waarvoor de bestrijding niet toegelaten was», omdat de jacht op die soort weliswaar geopend kan zijn, maar de concrete bestrijdingsactiviteit niet toegestaan wordt. Uw punt lijkt pertinent".

3.1.3. In artikel 1, 8/, wordt het begrip "wildschade" gedefinieerd als "de rechtstreekse en materiële schade, veroorzaakt door onder meer vraat, betreding, verontreiniging, graven, wroeten of vegen vanwege specimens van wildsoorten".

Door de gemachtigde is deze bepaling als volgt toegelicht:

> "Wat de definitie van artikel 1, 8/, aangaat: dit is meer een illustratieve definitie, geïnspireerd op een Nederlandse definitie (meen ik me te herinneren), die er toe leidt dat men wel degelijk schadelijke handelingen van de betrokken diersoorten moet kunnen aantonen. Maar er staat wel «onder meer» bij, om niet beperkend te zijn.
>
> (...)
>
> Artikel 25 hanteert de term «belangrijke wildschade» in de eerste paragraaf. Ik heb gewoon geprobeerd deze term te verbijzonderen, omdat dit vraagt om nadere omschrijving. Indien dit door de uitvoerende macht niet mag gebeuren, dan zal er in concreto geschil per geschil iets voorgelegd worden aan de rechterlijke macht".

Luidens artikel 25, § 1, van het jachtdecreet dient de belangrijke wildschade te worden vergoed. In dat artikel wordt evenwel aan de Vlaamse Regering geen opdracht gegeven om het begrip "(belangrijke) wildschade" nader te omschrijven.

Er rijst dan ook ernstige twijfel of dat begrip wel door de Vlaamse Regering kan worden gedefinieerd. Indien de Vlaamse Regering van oordeel zou zijn dat de ontworpen regeling een nadere definitie van het begrip wildschade behoeft, waarvan de noodzaak evenwel kan worden betwijfeld, dient met het oog op de rechtszekerheid in een uitdrukkelijke decretale opdracht daartoe te worden voorzien.

3.1.4. Zoals artikel 11 is geredigeerd, lijkt het *prima facie* de vergoeding van wildschade te beperken tot goederen die beroepsmatig of in het kader van een openbaar belang worden uitgebaat, evenals de producten van die uitbating. Op basis van dat artikel lijkt schade aan private goederen uitgesloten.

Naar de draagwijdte van artikel 11 gevraagd, heeft de gemachtigde de volgende toelichting gegeven:

> "Iedereen mispakt zich aan dat artikel, ik zal het toch moeten herschrijven. Het eerste lid is zodanig geschreven dat alle schade aan goederen die hetzij privatim maar professioneel, hetzij voor openbaar nut worden uitgebaat, alleszins als belangrijk wordt beschouwd. Dit sluit niet uit dat ook andere schade als belangrijk kan worden beschouwd - maar daar moet de belangrijkheid wel door de rechtsonderhorige worden aangetoond «van nul af aan». In het tweede lid wordt opgelijst wat evenwel alleszins niet als belangrijk wordt beschouwd".

Uit het antwoord van de gemachtigde volgt dat het niet de bedoeling is een onderscheid te maken naar gelang het soort schade of de persoon van de schadelijder, en dat artikel 11 op deze punten zal worden aangepast.

Toch dient de Raad van State vast te stellen dat bepaalde schade wordt uitgesloten. Zo wordt bijvoorbeeld de "vastgestelde schade die betrekking heeft op goederen of delen van goederen met een weeldekarakter" (artikel 11, tweede lid, 1/) en de "vastgestelde schade die verzekerbaar is bij ten minste twee in België werkzame verzekeringsmaatschappijen" (artikel 11, tweede lid, 2/) uitgesloten.

Hoewel in artikel 25, § 3, van het jachtdecreet wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de nadere regels dient vast te stellen voor het onderzoek van de aanvraag en dat zij kan bepalen hoe de schade moet worden geschat, kan hieruit niet worden afgeleid dat het de Vlaamse Regering toekomt te bepalen welke schade al dan niet voor een vergoeding in aanmerking komt. Uit artikel 25, § 1, van het jachtdecreet volgt immers dat van zodra wildschade belangrijk is, en in de mate dat deze schade

redelijkerwijs niet kon worden voorkomen, deze dient te worden vergoed. Ook op dat punt dient artikel 11 van het ontwerp te worden herwerkt.

3.1.5. Bij artikel 15 wordt voorzien in de oprichting van technische commissies op gewestelijk of provinciaal niveau, die zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken administraties, overheden en wetenschappelijke instellingen, alsmede vertegenwoordigers van de schadelijders en hun experts.

Noch artikel 25 van het jachtdecreet, noch enige andere decretale bepaling bevat een uitdrukkelijke rechtsgrond voor het oprichten van technische commissies op gewestelijk of provinciaal niveau als bedoeld in het ontwerp.

De Vlaamse Regering kan op grond van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 adviesorganen of comités oprichten, althans voor zover die organen enkel tot taak hebben de regering bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen.

Wanneer evenwel, zoals te dezen, voor de samenstelling van de technische commissies een beroep wordt gedaan op privé-personen (*in casu* vertegenwoordigers van de schadelijders en hun experts) en "overheden en wetenschappelijke instellingen", is een uitdrukkelijke wettelijke machtiging vereist.

Artikel 15 kan derhalve geen rechtsgrond vinden in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.2. Wat artikel 19 van het ontwerp betreft, wordt de rechtsgrond geboden door de artikelen 13 tot 16 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997.

3.3. De rechtsgrond voor artikel 20 van het ontwerp wordt geboden door artikel 3 van het decreet van 16 juni 2006 houdende wijziging van het jachtdecreet van 24 juli 1991.

ALGEMENE OPMERKING

4. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, bestaat het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering uit twee afzonderlijke delen. Aangezien deze delen geen verband houden met elkaar, dient het ontworpen besluit dan ook te worden herwerkt tot twee afzonderlijke besluiten.

5. In enkele bepalingen van het ontwerp wordt vereist dat de beslissing dient te worden gemotiveerd [3].

Het voorschrift dat een beslissing met redenen omkleed wordt, komt neer op een herhaling van wat reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Het voorschrift is bijgevolg overbodig en bovendien misleidend omdat erdoor onduidelijkheid kan ontstaan omtrent de juridische grondslag van de verplichting tot formele motivering.

In het ontwerp dienen bijgevolg de verwijzingen naar die verplichting te worden weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

7. Volgens de meest recente wetgevingstechnische voorschriften verdient het aanbeveling in de aanhef de verwijzing naar het advies van de Raad van State als volgt te redigeren:

---

(3) Luidens artikel 6, derde lid, van het ontwerp dient de beslissing van inwilliging of afwijzing van de ambtenaar gemotiveerd te zijn. In artikel 16, zesde lid, wordt gewag gemaakt van een "gemotiveerde beslissing" van de minister.

"Gelet op advies 46.631/3 van de Raad van State, gegeven op 3 juni 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" [4].

Artikel 3

8. Luidens artikel 3, § 1, tweede lid, moet de aanvraag worden ingediend "uiterlijk binnen vijf werkdagen" nadat de schadelijder de wildschade of de schade door een beschermde soort heeft vastgesteld. In artikel 3, § 3, eerste lid, wordt daarentegen bepaald dat aanvraagformulieren die "kennelijk" niet binnen de gestelde termijn zijn ingediend of die niet naar behoren werden ingevuld of aangevuld, of waaruit blijkt dat er niet is voldaan aan de voorwaarden om voor vergoeding in aanmerking te komen, niet kunnen leiden tot een vergoeding.

Zoals die bepalingen zijn geredigeerd en gelezen in hun onderlinge samenhang, zullen ze ongetwijfeld aanleiding geven tot allerlei interpretaties. Het verdient daarom aanbeveling die bepalingen te herschrijven, derwijze dat de schade binnen een redelijke termijn dient te worden vastgesteld, en dat de schadelijder dan een aanvraag moet indienen binnen vijf werkdagen te rekenen vanaf het vaststellen van de schade.

Artikel 8

9. Krachtens artikel 8 kan de minister, bevoegd voor het natuurbehoud, beslissen dat een vereenvoudigde procedure zal worden gevolgd in geval er zich binnen een zelfde jaar meerdere schadelijders aandienen of kunnen aandienen voor hetzelfde type wildschade of schade door een beschermde soort.

---

(4) *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Op grond van die ontworpen bepaling lijkt het mogelijk dat de aanvraag van bepaalde schadelijders reeds afgehandeld zal zijn vooraleer er besloten wordt tot een vereenvoudigde procedure, waardoor het risico ontstaat van een verschillende behandeling tussen de schadelijders (de ene individueel, de andere binnen de vereenvoudigde procedure).

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "Binnen hetzelfde werkjaar is dat risico inderdaad niet onbestaande. Daarom is het misschien handig te bepalen dat de minister éénmaal per jaar, bvb. bij de aanvang van het jachtseizoen (= juli/augustus) die commissies kan instellen of herbevestigen. Dit bouwt dan voor op de ervaringen van het voorgaande werkjaar, en maakt dat alle gevallen in het volgende werkjaar gelijk behandeld zullen worden".

Het verdient aanbeveling artikel 8 te herschrijven overeenkomstig de verklaring van de gemachtigde.

Artikel 16

10. Het verdient aanbeveling te bepalen dat het in artikel 16 bedoelde beroep bij aangetekende brief dient te worden verstuurd, nu naar luid van artikel 16, tweede lid, het beroep op straffe van verval, binnen dertig dagen vanaf de ontvangst van de betekening van de beslissing aan de ambtenaar moet worden gezonden.

Artikel 19

11. Luidens het ontworpen artikel 15, § 4, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 wordt de aangevraagde vergunning niet geacht te zijn verleend, indien de beslissing over de vergunningsaanvraag niet binnen een termijn van

vier maanden te rekenen vanaf de datum van verzending van de in "§ 2, vierde lid," [5] bedoelde brief aan de aanvrager is toegezonden.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, er reeds meerdere malen heeft op gewezen, dient dergelijk procédé uitzondering te blijven, aangezien er ernstige bezwaren aan verbonden zijn op het vlak van de rechtszekerheid en de waarborgen voor de rechtzoekende. Onder meer zijn dergelijke impliciete weigeringsbeslissingen niet formeel gemotiveerd.

12. Naar luid van het ontworpen artikel 17, § 3, laatste lid, dient bij het beroepsschrift een kopie te worden gevoegd van de informatie die men op grond van artikel 16 heeft bekomen over de beslissing waartegen het beroep wordt aangetekend.

In het ontworpen artikel 16, eerste lid, wordt bepaald dat van de in artikel 15, § 1 of § 4, vermelde beslissing kennis wordt gegeven. Het is dan ook niet duidelijk welke andere informatie dan deze beslissing bij het beroepsschrift dient te worden gevoegd.

13. Luidens het ontworpen artikel 18, § 2, tweede lid, wordt de aanvrager van de vergunning, als hij niet zelf het beroep heeft ingesteld, pas van het bestaan van het beroep in kennis gesteld nadat het beroep ontvankelijk werd bevonden.

Het ontwerp voorziet aldus niet in de mogelijkheid voor de aanvrager van de vergunning om zijn standpunt ten aanzien van de ontvankelijkheid te laten gelden. De ontworpen regeling zou op dat punt moeten worden aangevuld.

---

(5) Het is niet duidelijk naar welke in "§ 2, vierde lid, bedoelde brief" wordt verwezen. Vermoedelijk wordt de in het ontworpen artikel 13, § 3, eerste lid, vermelde mededeling bedoeld, en in dit geval dient ook rekening te worden gehouden met het bepaalde in het ontworpen artikel 13, § 3, tweede lid.

14. In het ontworpen artikel 19, § 3, wordt bepaald dat indien er binnen een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de datum van het ontvankelijk verklaren van het beroepschrift, geen uitspraak is gedaan, de aangevraagde vergunning wordt geacht niet te zijn bekomen.

Een dergelijk procédé is niet verzoenbaar met artikel 15 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997, dat immers in een beroepsmogelijkheid voorziet. Opdat het beroep dan ook effectief zou zijn, dient de overheid bij wie het beroep is ingediend, zich effectief over dit beroep uit te spreken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES J. SMETS