

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.846/3
VAN 31 JANUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 17 januari 2012 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 januari 1995 betreffende de organisatie van het jachtexamen, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 betreffende de jachtopeningstijden in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2013 en van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend’, 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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe verscheidene wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 januari 1995 ‘betreffende de organisatie van het jachtexamen’, het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 ‘betreffende de jachtopeningstijden in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2013’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 ‘houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend’.

Op de inhoud van de ontworpen wijzigingen wordt hierna beknopt ingegaan, naar aanleiding van het onderzoek naar de rechtsgrond van de bepalingen van het ontwerp.

RECHTSGROND

3. Artikel 1 van het ontwerp voorziet in de wijziging van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 januari 1995 ‘betreffende de organisatie van het jachtexamen’. Meer bepaald wordt het bedrag van het inschrijvingsgeld voor het theoretische en het praktische gedeelte van het jachtexamen verhoogd. De rechtsgrond voor die bepaling wordt geboden door artikel 13 van het jachtdecreet van 24 juli 1991 (hierna: jachtdecreet).

4. Artikel 2 van het ontwerp voorziet in de wijziging van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 ‘betreffende de jachtopeningstijden in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2013’. Meer bepaald wordt voorzien in een aanvullende openingstijd (van 15 februari tot 30 september) voor de bijzondere bejaging van vossen. De rechtsgrond voor die bepaling wordt geboden door artikel 4 van het jachtdecreet.

5.1. De artikelen 3 tot 18 van het ontwerp voorzien in wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 ‘houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend’. Zoals uit het onderzoek hierna zal blijken, kan voor sommige van die bepalingen een duidelijke rechtsgrond worden gevonden in het jachtdecreet, maar is de rechtsgrond voor andere bepalingen minder duidelijk. Op grond van een welwillende lezing van het jachtdecreet zou in een aantal bepalingen ervan weliswaar een rechtsgrond kunnen worden gevonden, al dan niet in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Dit neemt niet weg dat de stellers van het ontwerp er goed aan zouden doen om een initiatief te nemen tot wijziging van het jachtdecreet, zodat er voor alle bepalingen van het genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 een duidelijke rechtsgrond zou zijn.

In dit verband moet in het bijzonder worden gewezen op bepalingen die de bijzondere bejaging betreffen. Onder “bijzondere bejaging” wordt verstaan, volgens het (ongewijzigde) artikel 1, 10°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 ‘houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend’: “de jachtactiviteiten die, buiten de gewone openingstijden, maar onder bijkomende voorwaarden, afzonderlijk toegestaan worden binnen bepaalde, aanvullende openingstijden, als dat noodzakelijk is ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, weiden of eigendommen, voor het natuurbeheer of voor de veiligheid van het luchtverkeer”.¹ In beginsel dient de bijzondere bejaging te beantwoorden aan de vereisten die bij het jachtdecreet aan de jachtactiviteiten gesteld worden. Enkel in zoverre de bijzondere bejaging gebeurt om redenen die verband houden met “het natuurbeheer” of “de veiligheid van het luchtverkeer”, gaat het om een jachtactiviteit waarvoor de Vlaamse Regering eventueel afwijkende bepalingen kan vaststellen, op grond van artikel 33, eerste lid, 3° en 4°, van het jachtdecreet. In zoverre de bijzondere bejaging echter gebeurt “ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, weiden of eigendommen”, lijkt het daarentegen te gaan om een jachtactiviteit waarvoor de Vlaamse Regering niet gemachtigd is om afwijkende bepalingen vast te stellen,² en waarvoor de bepalingen van het jachtdecreet dus onverkort gelden.

¹ De definitie stemt overeen met de omschrijving van “bijzondere bejaging” in artikel 7, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 ‘betreffende de jachtopeningstijden in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2013’. In die bepaling worden, voor bepaalde wildsoorten, bijzondere openingstijden vastgesteld. Artikel 7, tweede lid, van het genoemde besluit bepaalt voorts dat de bijzondere bejaging “gebeurt onder de voorwaarden die in dat verband gesteld worden in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend”.

² Zie verslag namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 23 december 2010 ‘houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur’, *Parl. St. Vl. Parl.* 2010-11, nr. 665/4, 11.

5.2. Artikel 3 van het ontwerp voorziet in een actualisering van de definitie van roofvogels. Voor die bepaling, op zich genomen, rijst de vraag naar de rechtsgrond niet.

Artikel 4 van het ontwerp voorziet in een wijziging van de jachtregeling ingeval van sneeuw of harde en langdurige vorst. Voor deze bepaling zou, met enige welwillendheid, rechtsgrond kunnen worden gevonden- in artikel 21 van het jachtdecreet.

Artikel 5 van het ontwerp voorziet in de afschaffing van de verplichting om activiteiten van bijzondere bejaging op zondag vooraf te melden. Ook voor deze bepaling zou, met enige welwillendheid, rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 4 van het jachtdecreet.

Artikel 6 van het ontwerp voorziet in een wijziging van de algemene voorwaarden voor bijzondere bejaging. Voor bijzondere bejaging op grof wild is een voorafgaande melding niet meer vereist. Voor de overige gevallen van bijzondere bejaging moet de melding gebeuren via een meldingsformulier dat elektronisch ter beschikking wordt gesteld. Voor deze bepaling zou, met enige welwillendheid, rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 4 van het jachtdecreet.

Artikel 7 van het ontwerp voorziet in de wijziging van een aantal bepalingen in verband met de gewone jacht in vogelrijke gebieden. Meer bepaald wordt het formulier om het voorstel betreffende zones, perioden en maatregelen op te maken, voortaan elektronisch beschikbaar gesteld. Voor deze bepaling wordt de rechtsgrond geboden door artikel 34 van het jachtdecreet.

Artikel 8 van het ontwerp voorziet in een wijziging van de toegelaten periode van de dag voor de gewone jacht op wilde zwijnen en reeën. De rechtsgrond voor die bepaling wordt geboden door artikel 6 van het jachtdecreet.

Artikel 9 van het ontwerp voorziet in een wijziging van de regeling inzake bepaalde modelformulieren in verband met de jacht op edelherten, damherten, wilde zwijnen en moeflons, op basis van een afschotplan. De rechtsgrond voor die bepaling wordt geboden door artikel 5 van het jachtdecreet.

Artikel 10 van het ontwerp voorziet in een wijziging van de regeling inzake de bijzondere bejaging van edelherten, damherten, moeflons en wilde zwijnen. Meer bepaald wordt de toegelaten periode van de dag gewijzigd (1°) en wordt bepaald dat de betrokken modelformulieren elektronisch ter beschikking worden gesteld (2°). Voor deze bepalingen zou, met enige welwillendheid, rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 4 van het jachtdecreet.

Artikel 11 van het ontwerp voorziet in een wijziging van de regeling inzake het modelformulier voor het indienen van het wildrapport in het kader van de jacht op klein wild. Voor deze bepaling zou, met enige welwillendheid, rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 7 van het jachtdecreet.

Artikel 12 van het ontwerp³ voorziet in een wijziging van de voorwaarden waaronder bestrijding van wild kan plaatsvinden. Meer bepaald wordt het gebruik van duivencarroussels verboden (1°), wordt het gebruik van lokaas toegestaan bij het gebruik van kastvallen voor de bestrijding van vossen (2°), wordt de mogelijkheid voor de bijzondere veldwachter om de stand van bepaalde wildsoorten te reguleren uitgebreid tot de wilde zwijnen (3°), en wordt bepaald dat het formulier voor de melding van de bestrijdingsactiviteiten elektronisch ter beschikking wordt gesteld (4°). Deze bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 22 van het jachtdecreet, deels gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

Artikel 13 van het ontwerp voorziet in een uitbreiding van de toegelaten jachtmiddelen voor de bijzondere bejaging van vossen. De rechtsgrond voor die bepalingen wordt in beginsel geboden door artikel 21 van het jachtdecreet. In zoverre het ontworpen artikel 7, laatste lid, voorziet in de mogelijkheid om lokaas te gebruiken, is die bepaling evenwel niet verenigbaar met artikel 19 van het jachtdecreet, dat het gebruik van onder meer lokaas te allen tijde verbiedt. Enkel in zoverre het gaat om de bijzondere bejaging met het oog op het natuurbeheer of de veiligheid van het luchtverkeer, kan voor die afwijking een rechtsgrond worden gevonden, meer bepaald in artikel 33 van het jachtdecreet (zie opmerking 5.1).

Artikel 14 van het ontwerp voorziet in de vaststelling van specifieke voorwaarden voor de bijzondere bejaging van vossen. Voor deze bepalingen zou, met enige welwillendheid, rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 4 van het jachtdecreet.

³ Artikel 12 van het ontwerp hoort chronologisch verplaatst te worden na artikel 14 van het ontwerp.

Artikel 15 van het ontwerp voorziet in de vervanging van het opschrift van afdeling 2 van hoofdstuk IV. Voor die bepaling, op zich genomen, rijst de vraag naar de rechtsgrond niet.

Artikel 16 van het ontwerp voorziet in een wijziging van de bepalingen in verband met de populatieregulering van verwilderde katten. De populatieregulering met het geweer wordt afgeschaft. De populatieregulering met kastvallen wordt aangevuld met de mogelijkheid om lokaas te gebruiken. Na controle van de kastvallen dienen alle inheemse dieren, met uitzondering van vossen en verwilderde katten, in vrijheid te worden gesteld. De rechtsgrond voor die bepalingen wordt geboden door artikel 33 van het jachtdecreet.

Artikel 17 van het ontwerp voorziet in de afschaffing van de verplichting voor de bijzondere veldwachters om in het bezit te zijn van een geldig jachtverlof wanneer zij, ten behoeve van het natuurbeheer, met een vuurwapen bepaalde ganzen doden. Ook voor deze bepaling wordt de rechtsgrond geboden door artikel 33 van het jachtdecreet.

Artikel 18 van het ontwerp voorziet in een wijziging van de regeling inzake de rapportering over het doden van bepaalde wildsoorten ten behoeve van het natuurbeheer. Ook voor deze bepaling wordt de rechtsgrond geboden door artikel 33 van het jachtdecreet.

Ten slotte bepaalt artikel 19 van het ontwerp dat het te nemen besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

VORMVEREISTEN

6. Op grond van artikel 6, § 2, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dient er tussen de betrokken gewestregeringen overleg te worden gepleegd over “het openen en sluiten van de jacht, van de vogelvangst en van de visvangst”. Volgens artikel 2 van de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970, plegen de regeringen van de Benelux-landen voorts “overleg over de data van opening en sluiting van de jacht”. De bedoelde overlegverplichtingen gelden voor artikel 2 van het voorliggende ontwerp. De omstandigheid dat het in die bepaling gaat om aanvullende openingstijden voor de bijzondere bejaging, en niet om de gewone openingstijden, doet aan die vaststelling geen afbreuk.

De gemachtigde heeft verklaard dat er geen overleg is geweest, noch met de andere gewesten, noch met de andere Benelux-landen. Aan die overlegvereisten moet dan ook alsnog worden voldaan.

Mochten er ten gevolge van dat overleg nog wijzigingen aan het ontwerp worden aangebracht, dan dienen die wijzigingen om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangevuld met een verwijzing naar de specifieke artikelen van het jachtdecreet die rechtsgrond bieden.

Vóór het eerste lid dient een lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 2

8. Het ontworpen artikel 7, 7°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 ‘betreffende de jachtopeningstijden in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2013’ bepaalt dat de bijzondere jacht op vossen mogelijk is van 15 februari tot en met 30 september.

De aandacht moet worden gevestigd op artikel 4, tweede lid, van het jachtdecreet. Volgens die bepaling dienen de besluiten betreffende de opening en de sluiting van de jacht ten minste dertig dagen vóór de datum van de opening van de jacht te worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Voor het jaar 2012 kan hieraan niet meer worden voldaan. Indien het de bedoeling is dat de bijzondere jacht nog in 2012 mogelijk is, dient het ontwerp te worden aangevuld met een overgangsbepaling waarbij voor 2012 in een latere datum van opening van de bijzondere jacht op vossen wordt voorzien.

Artikel 4

9. Het ontworpen artikel 2, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 ‘houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend’ bevat een regeling die geldt bij sneeuw of harde en langdurige vorst.

Volgens het ontworpen eerste lid wordt de jacht opgeschort “tot 24 uur na het vallen van de laatste sneeuw wanneer een sneeuwlaag van minimum 5 centimeter de grond bedekt op de locatie waar wordt gejaagd”. Aan de gemachtigde is gevraagd vanaf wanneer precies de jacht wordt opgeschort: vanaf het ogenblik waarop het begint te sneeuwen, of vanaf het ogenblik dat de sneeuwlaag 5 cm dik is? Het antwoord luidt dat de opschorting geldt vanaf het ogenblik dat de sneeuwlaag 5 centimeter dik is, en dat ze blijft duren tot 24 uur nadat het stopt met sneeuwen.

Hetzelfde ontworpen eerste lid somt vier gevallen op waarin “deze bepaling” niet geldt. Het is niet geheel duidelijk of in die gevallen de jacht in het geheel niet wordt opgeschort in geval van sneeuw, dan wel of de opschorting niet blijft duren tot 24 uren na het stoppen met sneeuwen. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat er in de vier gevallen helemaal geen opschorting is.

Gelet op de bedoeling van de stellers van het ontwerp, stelt de Raad van State voor om het ontworpen eerste lid op te splitsen in twee leden, luidend als volgt:

“Wanneer het sneeuwt op de locatie waar wordt gejaagd en de sneeuwlaag een dikte van vijf centimeter bereikt, wordt de jacht opgeschort. De opschorting duurt tot 24 uur na het vallen van de laatste sneeuw.

De opschorting bedoeld in het eerste lid geldt niet in de volgende gevallen:

...”.

Artikel 12

10. Artikel 20, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 bevat bepalingen in verband met de kastvallen die gebruikt kunnen worden voor de bestrijding van vossen. Die bepalingen worden niet gewijzigd bij artikel 12 van het ontwerp.

Bij artikel 13 van het ontwerp wordt artikel 17 van hetzelfde besluit vervangen. Het ontworpen artikel 17, derde lid, bevat gelijkaardige bepalingen in verband met het gebruik van kastvallen voor de bijzondere jacht op bossen. In dat derde lid wordt evenwel ook bijkomend bepaald dat de bovenkant van de kastval bestaat uit ondoorzichtig materiaal. In het ontworpen vierde lid wordt voorts bepaald dat de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu en natuurbehoud nadere regels kan bepalen ter identificatie van de kastvallen.

Erop gewezen dat er aldus een verschil ontstaat tussen de regelingen inzake kastvallen, naargelang ze gebruikt worden voor de bestrijding dan wel de bijzondere bejaging van vossen, heeft de gemachtigde verklaard dat het wenselijk is de regeling vervat in het ontworpen artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 over te nemen in artikel 20, § 1, van dat besluit. Artikel 12 van het ontwerp dient dan in die zin te worden aangevuld.

Artikel 15

11. Artikel 15 van het ontwerp strekt ertoe het opschrift van afdeling 2 van hoofdstuk IV van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 te vervangen als volgt: “Voorwaarden voor afwijkingen in het kader van artikel 33 van het decreet”.

Zoals uit de bespreking van de rechtsgrond blijkt (zie hiervóór, opmerking 5.2), kunnen er nog andere bepalingen zijn dan die van de bedoelde afdeling, waarin toepassing wordt gemaakt van de mogelijkheid tot afwijking bedoeld in artikel 33 van het jachtdecreet. Het ontworpen opschrift is dan ook misleidend, en zou beter worden vervangen.

Artikel 19

12. Luidens artikel 19 van het ontwerp treedt het te nemen besluit (met uitzondering van artikel 1) in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gewone regeling inzake de inwerkingtreding van besluiten van de Vlaamse Regering (zie artikel 84, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding van het ontworpen besluit. De onmiddellijke inwerkingtreding heeft immers tot gevolg dat aan de belanghebbenden geen redelijke termijn wordt gelaten om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS