



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.103/1
van 4 april 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de
wijziging van diverse bepalingen van het
Jachtadministratiebesluit van 25 april 2014’

Op 11 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de wijziging van diverse bepalingen van het Jachtadministratiebesluit van 25 april 2014’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 april 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het Jachtadministratiebesluit van 25 april 2014.

Het ontwerp beoogt vooreerst de bepalingen van het Jachtadministratiebesluit die betrekking hebben op het opvragen van een schriftelijk bewijs van jachtrecht en die door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak,¹ werden vernietigd bij gebrek aan een voldoende decretale rechtsgrond, te hernemen nadat voor die bepalingen bij het decreet van 3 juli 2015² een rechtsgrond werd tot stand gebracht.

Daarnaast worden in het Jachtadministratiebesluit een aantal wijzigingen van procedurele aard aangebracht. Zo wordt onder meer de procedure van aanvraag, controle en afgifte van jachtverloven bijgestuurd, rekening houdend met de verruimde mogelijkheden die de digitalisering biedt.

Voorts worden een aantal tekstuele correcties en inhoudelijke verduidelijkingen aangebracht.

2.1. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 2.2 en 2.3 wordt opgemerkt kan de ontworpen regeling worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen van het Jachtdecreet van 24 juli 1991 die worden opgesomd in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, waarbij sommige van die bepalingen³ moeten worden gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ waaruit voor de Vlaamse Regering de algemene bevoegdheid voortvloeit om de decreten uit te voeren.

2.2. De artikelen 9 en 10 van het ontwerp strekken tot het wijzigen van respectievelijk de artikelen 38 en 39 van het Jachtadministratiebesluit die betrekking hebben op de procedure van toewijzing van het afschotplan. Alhoewel daarvan geen melding wordt gemaakt in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp kunnen de voornoemde artikelen 9 en 10 worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 5 van het Jachtdecreet van 24 juli 1991⁴, dat luidt:

“De Vlaamse Regering kan het jagen op de door haar aan te duiden wildsoorten per beheerseenheid zoals bedoeld in artikel 12 of per jachtterrein, afhankelijk stellen van het bezit van een door of namens haar goedgekeurd afschotplan. Voor het jagen op grof wild is een afschotplan verplicht.

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 goedgekeurde afschotplan.”

2.3. Gelet op de wijzigingen die het ontwerp beoogt aan te brengen in het Jachtadministratiebesluit ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet op welke wijze daartoe

¹ RvS nr. 231.949 van 14 juli 2015, VZW Hubertusvereniging Vlaanderen.

² Decreet van 3 juli 2015 ‘houdende de wijziging van diverse bepalingen van het Jachtdecreet van 24 juli 1991’.

³ Meer in het bijzonder betreft het de artikelen 3, 4, 10, 11 en 13 van het ontwerp.

⁴ Wat artikel 10 van het ontwerp betreft, moet artikel 5 van het Jachtdecreet van 24 juli 1991 worden gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

rechtsgrond wordt geboden door artikel 12 van het Jachtdecreet van 24 juli 1991. Deze laatste bepaling, waarvan eveneens melding wordt gemaakt in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, betreft immers de erkenning als wildbeheereenheden van “grotere beheereenheden, die ontstaan als gevolg van de vrijwillige samenvoeging van afzonderlijke jachtterreinen” en de subsidiëring van de werking van dergelijke eenheden.

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie ‘tot opheffing en vervanging van de Beschikkingen M (83) 3 van 25 april 1983 en M (99) 10 van 25 oktober 1999 strekkende tot onderlinge erkenning van de jachtexamens’ (Beschikking M (2007) 3) verbindt “[e]lke Benelux-partner [...] zich ertoe zijn wetgeving [inzake het jachtexamen] niet te wijzigen zonder voorafgaand overleg met zijn partners in het kader van de Bijzondere Commissie voor het Leefmilieu.”

Gevraagd of het voorafgaand overleg in de Bijzondere Commissie voor het Leefmilieu heeft plaatsgevonden, antwoordde de gemachtigde:

“Er heeft overleg plaats gevonden met de Benelux-partners. Dat gebeurde op het overleg van 29/10/2015 van de werkgroep NAT/JV (Natuur/Jacht & Visserij), waarvan het verslag (dd. 28/01/2016) is toegevoegd als bijlage. Meer bepaald is onderdeel 3 van dat verslag relevant, over ‘Recente en/of toekomstige ontwikkelingen in beleid en/of wetgeving’. Hierin wordt vermeld dat de ANB-vertegenwoordiger, de heer Verbist, de Benelux-partners informeert over de ‘mogelijke trends die strekken tot wijziging van het theoretische jachtexamen in het Vlaams Gewest’ en dat er commentaar wordt verschaft bij diverse wijzigingen van wettelijke aard (waarmee wordt bedoeld op andere wijzigingen dan de nominatief vernoemde wijziging in het verslag). Het gebruik van de bewoording ‘mogelijke trends die strekken tot wijziging’ moet gelezen worden als de weergave door de persoon van het Benelux-secretariaat van het gegeven dat er op het moment van dat overleg (29/10/2015) nog geen concrete wetteksten voorlagen. De in voorliggend besluit voorziene wijzigingen werden echter wel besproken. Doordat de wijzigingen omtrent het jachtexamen in voorliggend ontwerpbesluit in de praktijk geen nieuwigheid opleveren (de zaken die worden gewijzigd in het jachtexamen met voorliggend ontwerpbesluit betreft louter het overzetten van enkele zaken die voorheen in het examenreglement stonden naar de regelgeving, met het oog op verduidelijking) kon worden volstaan met deze werkwijze. Gelet op het voorgaande is er van uit gegaan dat in de praktijk is voldaan aan de vereiste tot voorafgaand overleg met de Benelux-partners.”

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat het door hem beschreven overleg met de Benelux-partners enkel betrekking had op beleidsvoornemens die pas naderhand nog een concrete invulling in een normatieve tekst hebben gekregen en waaromtrent op het ogenblik van het overleg nog geen zekerheid bestond. Het overleg dient overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de betrokken beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie daarenboven plaats te vinden in de Bijzondere Commissie voor het Leefmilieu.

Uit wat voorafgaat volgt dat alsnog zal moeten worden voldaan aan de voorafgaande overlegverplichting die wordt voorgeschreven door artikel 3, lid 1, van de

voornoemde beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie. Indien als gevolg van het vervullen van dat vormvoorschrift nog wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, zullen die wijzigingen ter inachtneming van het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, nog aan de afdeling Wetgeving om advies moeten worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

4. De draagwijdte van diverse bepalingen van het ontwerp of van onderdelen ervan zijn niet op het eerste gezicht duidelijk en kunnen maar goed worden begrepen mits erover enige nadere toelichting wordt verstrekt. In dit advies worden een aantal van dergelijke toelichtingen door de gemachtigde weergegeven. Het verdient evenwel aanbeveling om deze toelichtingen te integreren in een verslag aan de Vlaamse Regering dat dan tegelijk met het besluit van de Vlaamse Regering en het erop betrekking hebbend advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, zal moeten worden bekendgemaakt.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling passe men de redactie van het tweede lid van de aanhef van het ontwerp aan als volgt:

“Gelet op het Jachtdecreet van 24 juli 1991, artikel 5, gewijzigd bij het decreet van 30 april 2009, artikel 7, vervangen bij het decreet van 30 april 2009 en gewijzigd bij de decreten van 3 juli 2015 en 18 december 2015, artikel 7/1, ingevoegd bij het decreet van 3 juli 2015, artikel 13, vervangen bij het decreet van 23 december 2010, en artikel 15, gewijzigd bij het decreet van 30 april 2009;”.

6. Er dient in de aanhef van het ontwerp nog te worden verwezen naar de *sub* 3 omschreven overlegprocedure eenmaal die zal zijn doorlopen.

7. Men redigere het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State als volgt:

“Gelet op advies 59.103/1 van de Raad van State, gegeven op (datum), met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

⁵ De aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde “Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering” zou kunnen worden omgewerkt tot een verslag aan de Vlaamse Regering waarin tevens de door de gemachtigde verstrekte toelichtingen zouden kunnen worden opgenomen.

Artikel 2

8. In het ontworpen artikel 7, derde lid, van het Jachtadministratiebesluit, refereert de bevoegdheid van de arrondissementscommissaris om de betrokken documenten “in de authentieke bron” te raadplegen volgens de gemachtigde aan een bevoegdheid waarover de arrondissementscommissaris reeds beschikt overeenkomstig het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator’. Het verdient aanbeveling om dit ter wille van de duidelijkheid uitdrukkelijk te vermelden in het ontworpen artikel 7, derde lid, van het Jachtadministratiebesluit, en te schrijven “, in de authentieke bron raadplegen overeenkomstig het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator, en ...”.

De redactie van het ontworpen artikel 12, derde lid, van het Jachtadministratiebesluit (artikel 5 van het ontwerp), moet dan in dezelfde zin worden aangevuld.

9. De gemachtigde bevestigde dat de uitzondering in de voorlaatste zin van het ontworpen artikel 7, derde lid, van het Jachtadministratiebesluit, “geen betrekking moet hebben op het document vermeld in het tweede lid, 1°”, en dat de betrokken zin bijgevolg beter als volgt zou luiden:

“Dat geldt niet in de situatie, vermeld in artikel 9, wat betreft de documenten vermeld in het tweede lid, 3° en 4°.”

Rekening houdend met de door de gemachtigde uiteengezette bedoeling kan worden ingestemd met het tekstvoorstel.

Artikel 6

10. In artikel 6, 1°, van het ontwerp moet de wijziging worden aangebracht “in 2°” en niet “in het eerste lid”.

Artikel 7

11. In verband met de zinsnede “Voor elk perceel dat bij een voorstel van jachtplan aan een jachtterrein wordt toegevoegd en dat niet was opgenomen in een goedgekeurd jachtplan voor het lopende jachtseizoen”, in het ontworpen artikel 31, § 2, tweede lid, van het Jachtadministratiebesluit (artikel 7, 1°, van het ontwerp), werd aan de gemachtigde gevraagd of daarmee wordt bedoeld op een goedgekeurd jachtplan voor het lopende jachtseizoen van de betrokken jachtrechthouder of wilbbeheereenheid (optie a), dan wel van gelijk welke jachtrechthouder of gelijk welke wilbbeheereenheid (optie b). De gemachtigde antwoordde:

“Optie b): er wordt verwezen naar gelijk welke jachtrechthouder/WBE. Dat moet blijken uit het feit dat wordt bepaald dat het moet gaan om ‘een’ (onbepaald) goedgekeurd jachtplan voor het lopende seizoen (op het moment van de aanvraag bevindt men zich in het vorige, nog lopende jachtseizoen, dat afloopt op 30 juni), alsook uit het feit dat er geen verband wordt gelegd met de aanvrager van het jachtplan.”

Deze verduidelijking wordt het best weergegeven in het *sub 4* gesuggereerde verslag aan de Vlaamse Regering.

12. In het ontworpen artikel 31, § 4, tweede lid, van het Jachtadministratiebesluit (artikel 7, 2°, van het ontwerp), wordt onder meer het volgende bepaald: “Als er sprake is van even oude geldende schriftelijke bewijzen van jachtrecht voor het perceel, wordt ervan uitgegaan dat het perceel geen onderdeel van de jachtplannen uitmaakt. De arrondissementscommissaris kleurt het perceel rood op elk van de jachtplannen”.⁶

Aan de gemachtigde werd gevraagd welke de bestaansreden en de juridische verantwoording zijn van de aangehaalde bepaling. De gemachtigde antwoordde:

“Het moet vooraf onderstreept worden dat dit in de praktijk om een zeer uitzonderlijke situatie gaat waarbij twee personen over een schriftelijk bewijs van jachtrecht zouden beschikken dat exact even oud is (dus op dezelfde dag is verkregen), die weliswaar zou kunnen voorkomen. In het uitzonderlijke geval dat er toch twee personen zouden zijn over een exact even oud jachtrecht zouden beschikken doet er zich een patstelling voor, doordat het niet mogelijk is om objectief te bepalen welk van beide schriftelijk onderbouwde jachtrechten voorrang zou moeten krijgen op het andere. Voor de controlerende overheid, in hoofde van de arrondissementscommissaris, is het van belang om neutraal en objectief te kunnen oordelen. In wezen doet zich in het voorkomende gevallen van twee even oude schriftelijke bewijzen een burgerrechtelijk probleem voor. Het is niet opportuun of mogelijk dat de overheid hierin tussen komt en daarom is het beter om in dat geval het bewuste perceel buiten beschouwing te laten door het rood te kleuren en de uitoefening van het jachtrecht onmogelijk te maken (omwille van veiligheidsoverwegingen). De verschillende jachtrechthouders moeten de zaak dan eerst uitklaren, desnoods voor de burgerlijke rechter. De keuze van de Vlaamse Regering om een dergelijke situatie buiten beschouwing te laten is te verantwoorden in het licht van de taak voor de Vlaamse overheid om het jachtgebeuren in Vlaanderen te regelen als een goede huisvader, die strookt met de bij art. 2 van het Jachtdecreet bepaalde doelstelling van het verstandig gebruik van wildsoorten en hun leefgebieden. In een situatie waarbij twee gelijkwaardige schriftelijke bewijzen voorliggen wordt de uitoefening van de jacht op het bewuste terrein (potentieel) problematisch geacht.”

Ook deze verantwoording wordt bij voorkeur opgenomen in het *sub 4* gesuggereerde verslag aan de Vlaamse Regering.

13. In het ontworpen artikel 31, § 4, derde lid, 2°, van het Jachtadministratiebesluit (artikel 7, 2°, van het ontwerp), moeten de woorden “Het perceel wordt het toegevoegd” worden vervangen door de woorden “Het perceel wordt toegevoegd”.

14. In het ontworpen artikel 31, § 5, derde lid, van het Jachtadministratiebesluit (artikel 7, 3°, van het ontwerp), moet worden gepreciseerd dat het “de betrokken jachtrechthouder” is die kan terugvallen op de ontworpen regeling.

⁶ In het ontworpen artikel 31, § 4, derde lid, 2°, en § 6, derde lid, van het Jachtadministratiebesluit (respectievelijk artikel 7, 2° en 4°, van het ontwerp), komen gelijkaardige bepalingen voor.

15. In het ontworpen artikel 31, § 6, eerste lid, van het Jachtadministratiebesluit (artikel 7, 4°, van het ontwerp), wordt bepaald dat een aanpassing van het jachtplan geen betrekking kan hebben op een uitbreiding van het jachtterrein. Het is niet duidelijk op welke wijze deze bepaling zich verhoudt tot het vereiste dat wordt vermeld in het ontworpen artikel 31, § 6, tweede lid, van het Jachtadministratiebesluit en dat erin bestaat dat de verzoeker bij het verzoek tot aanpassing van het jachtplan een schriftelijk bewijs van jachtrecht voor het perceel in kwestie dient bij te voegen. De gemachtigde antwoordde:

“Een jachtplan kan in de loop van een jachtseizoen theoretisch gezien op twee manieren gewijzigd worden: een uitbreiding en een inperking. De eerste manier, een uitbreiding, wordt door art. 31, § 6 uitdrukkelijk onmogelijk gemaakt. Wat de tweede manier betreft: een verzoek tot inperking zal niet uitgaan van de persoon die het jachtplan in kwestie zelf heeft ingediend, maar wel van een andere persoon, die vaststelt dat zijn perceel (waarop hij het jachtrecht heeft – doordat hij eigenaar is van het perceel of doordat hij het jachtrecht via overeenkomst bekomen heeft) onterecht en ongevraagd is ingekleurd op een jachtplan (dat is ingediend door een ander persoon). Als die persoon dat vaststelt tijdens een lopend jachtseizoen moet die persoon meteen in staat zijn om dat recht te zetten door een uitkleuring van het bewuste perceel, via de arrondissementscommissaris. Daarin voorziet de bepaling in kwestie. Het is wel logisch dat die persoon dan kan aantonen, via een schriftelijk bewijs (bvb. de eigendomsakte), dat hij wel degelijk over het jachtrecht op dat perceel beschikt.”

Deze verduidelijking zou eveneens het best worden ingevoegd in het *sub 4* gesuggereerde verslag aan de Vlaamse Regering.

Artikel 14

16. In het ontworpen artikel 48, § 1, eerste lid, 2°, a), van het Jachtadministratiebesluit lijkt, wat de erin vermelde onderdelen betreft, te worden uitgegaan van enerzijds “kennis” en, anderzijds, “praktijk”. Vraag is of dit strookt met hetgeen in de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt vermeld. In deze bisnota wordt immers een onderscheid gemaakt tussen “kennis en praktijk” onder, enerzijds, “steriele omstandigheden” en, anderzijds, “reële omstandigheden”. De gemachtigde heeft deze vraag beantwoord als volgt:

“Met de term ‘praktische kennis’ in het ontworpen art. 14, in de nota geduid met de term ‘steriele omstandigheden’ wordt bedoeld op omstandigheden die geen betrekking hebben op een directe jachtsetting, meer bepaald het effectief stellen van de jachtdaad (die cfr. art. 2 Jachtdecreet bestaat uit het opsporen en doden van wild). Daarbij moet gedacht worden aan het testen of de examinandus in staat is om de juiste munitie te kiezen voor een bepaalde situatie, of hij in staat is de onderdelen van een vuurwapen aan te duiden, om dat vuurwapen uit elkaar te halen op veilige wijze, enz. Het gaat om aspecten die binnenshuis kunnen getest worden, zonder dat de examinandus zich buiten op het terrein moet bevinden, in een situatie die vergelijkbaar is met hoe het zal zijn bij het effectief uitoefenen van de jachtdaad. Bij het andere onderdeel gaat het om de omgang met vuurwapens en munitie op het terrein, dat wil zeggen bij het effectieve uitoefenen van de jachtdaad in de open lucht.”

De tekst van de ontworpen bepaling onder artikel 14 van het ontwerp is niet in overeenstemming met de bedoeling van de steller van het ontwerp en dient in die zin te worden aangepast.

Artikel 17

17. Artikel 17 van het ontwerp luidt:

“Artikel 1 tot en met 5, 7, 14 en 15 treden in werking op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.”

Aan de gemachtigde werd gevraagd of er een bijzondere reden kan worden aangewezen waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, zijnde de tiende dag na de dag van bekendmaking van het besluit in het *Belgisch Staatsblad*. In de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt er wat dat betreft weliswaar op gewezen dat het gaat om aspecten die betrekking hebben op zaken die de burger zo snel mogelijk moet weten in functie van de te verrichten formaliteiten inzake jachtplan, jachtverlof en jachtvergunning, maar die verduidelijking beklemtoont veeleer de noodzaak van een snelle totstandkoming van het ontworpen besluit dan de noodzaak van een versnelde inwerkingtreding ervan.

De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“De bewoordingen in de nota aan de Regering moeten worden gespecificeerd in de zin dat de bewuste bepalingen niet alleen zo snel mogelijk kenbaar moeten worden gemaakt aan de burger, maar ook dat die burger zo snel als mogelijk die bepalingen in de praktijk moet kunnen toepassen. Dat is met name van belang voor de bepalingen met betrekking tot het jachtplan in artikel 7 die moeten worden bekeken in het licht van de in art. 32 Jachtadministratiebesluit bepaalde datum van 1 juli als de datum tegen wanneer de arrondissementscommissaris een beslissing moet nemen over ingediende jachtplannen. Door er voor te zorgen dat die bepalingen zo snel mogelijk tegenstelbaar worden gemaakt aan de burger, kan ook worden bewerkstelligd dat die plannen vroeger worden ingediend volgens de nieuwe regels, waardoor de arrondissementscommissarissen ook over iets meer marge beschikken om hun beslissing te kunnen nemen.

Voor artikel 14 en 15 met betrekking tot het jachtexamen geldt dat het van belang is dat het aan burgers die zich voornemen om deel te nemen aan het praktisch gedeelte van het jachtexamen 2016, waarvoor de inschrijvingen starten op 1 mei 2016 en eindigen op 17 juni 2016 zo snel als mogelijk tegenstelbaar is gemaakt op welke wijze de inhoud van het jachtexamen en de toekenning van punten voor het examen is gewijzigd. Voor artikel 1 tot 5 over het jachtverlof en de jachtvergunning geldt dat het van belang is dat het aan burgers die een jachtverlof of jachtvergunning aanvragen voor het jachtseizoen 2016-2017 zo snel als mogelijk tegenstelbaar is gemaakt op welke wijze de noodzakelijke stukken moeten worden aangeleverd. Vanaf 1 april worden de meeste jachtverloven en jachtvergunningen immers aangevraagd met het oog op de start van het jachtseizoen op 1 juli 2016. Het is dan ook van belang dat hierbij de correcte stukken worden verstrekt met het oog op een vlotte en correcte beoordeling van de dossiers.”

De door de gemachtigde gegeven verantwoording kan worden bijgetreden. In de plaats van een nadere specificatie van de tekst van de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering, zou die verantwoording evenwel beter worden opgenomen in het *sub* 4 gesuggereerde verslag aan de Vlaamse Regering.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME