



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.589/VR
van 18 januari 2017

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met het Protocol tot wijziging van de
Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de
vogelbescherming, gedaan te Brussel op 17 februari 2016’

Op 2 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het Protocol tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, gedaan te Brussel op 17 februari 2016’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 10 januari 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 januari 2017.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het Protocol tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, gedaan te Brussel op 17 februari 2016 (hierna: Benelux-Overeenkomst) (artikel 2 van het ontwerp).

Het Protocol voegt aan de Benelux-Overeenkomst een nieuw artikel 12*bis* toe waardoor deze overeenkomst voortaan uitsluitend van toepassing is in het kader van de jacht en niet geldt voor de bestrijding, in bepaalde gevallen, van de in artikel 1 bedoelde wildsoorten (artikel 1). Voorts wordt de in de overeenkomst gehanteerde terminologie aangepast aan de federale structuur van België (artikel 2), en aan de wijziging, bij het verdrag van 17 juni 2008, van het opschrift van het op 3 februari 1958 gesloten “Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie” in “Verdrag tot instelling van de Benelux Unie” (artikel 3).

BEVOEGDHEID

3.1. De wijzigingen die het Protocol aanbrengt aan de Benelux-Overeenkomst betreffen zowel de jacht als de vogelbescherming.

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de goedkeuring van het voorliggende voorontwerp het volgende bepaald:

“Dit Protocol is een exclusief protocol waarbij de federale overheid niet betrokken is. Het werd daarom niet behandeld op de Werkgroep Gemengde Verdragen. Omdat de bestreken materie, wat België betreft, tot de exclusieve bevoegdheid van de Gewesten, behoort (artikel 6, § 1, II, 1°, Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980), werd het Protocol aan Belgische zijde uitsluitend door de drie gewesten ondertekend (...).”

3.2. Op grond van artikel 6, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) zijn de gewesten bevoegd, wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft, voor:

“2° De natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van de uitheemse plantensoorten, evenals van uitheemse diersoorten en, hun krengen;

(...)

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hiërarchisch hogere normen verstaan.

5° De jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst.”

De Vlaamse gewestwetgever vindt in voornoemde bepalingen de algemene bevoegdheid om op dat vlak regelend op te treden, en is derhalve in beginsel bevoegd om zijn instemming met het Protocol te geven.

3.3. Artikel 9 van de Benelux-Overeenkomst dat handelt over de in-, uit- en doorvoer van alle levende of dode vogels, heeft evenwel betrekking op de bevoegdheid van de federale overheid inzake “de in-, uit- en doorvoer van de uitheemse plantensoorten, evenals van uitheemse diersoorten en, hun krengen”, bedoeld in artikel 6, § 1, III, 2°, BWHI.

Ook al wordt deze bepaling niet rechtstreeks door het Protocol gewijzigd, hebben meerdere wijzigingsbepalingen wel een gevolg voor de toepassing ervan.

Hiernaar gevraagd, bevestigde de gemachtigde het gemengde karakter van de Benelux-Overeenkomst als volgt:

“Artikel 9 van de Beneluxovereenkomst van 1970 is sinds de staats Hervorming inderdaad een gemengd verdrag. Artikel 9 is thans een CITES-aangelegenheid en volgens artikel 6, §1, III, 2° van de Bijzondere Wet van 1980 deels een gewestelijke materie, meer bepaald voor de in-, uit- en doorvoer van inheemse vogels (...).

Artikel 2 van Protocol wijzigt kleine zaken in verschillende artikelen in de Overeenkomst ‘om recht te doen aan de federale structuur van het Koninkrijk België en het feit dat de Overeenkomst betrekking heeft op aangelegenheden die thans tot bevoegdheden van de gewesten behoren’ (Gemeenschappelijke Memorie, laatste alinea). Hoewel de materiële wijzigingen van het Protocol M (2015)⁸ betrekking hebben op exclusief gewestelijke bevoegdheden (bejagen van wilde dieren) kan niet meer volgehouden worden dat de wijziging dan ook geen gemengde bevoegdheid uitmaakt gelet op de algemene vormelijke aanpassing, die precies is ingegeven door de aanpassing aan de federale structuur en dus de gemengde bevoegdheden omvat (weliswaar lijkt in de Memorie ook enigszins voorbij gegaan te zijn aan de bevoegdheidskwalificatie van artikel 9, nu – op basis van de geciteerde passage- lijkt van uitgegaan te worden dat het de ganse overeenkomst pure gewestelijke materie uitmaakt).

Het is in dat opzicht vreemd dat de federale overheid het protocol niet heeft ondertekend.

Het enig tegenargument kan zijn dat artikel 9 van de Overeenkomst in zeker zin een overbodige bepaling is.

(...)

De afschaffing of regulering van de binnengrenzen voor het verhandelen (en vervoeren) van vogels (een van de doelstellingen van de Overeenkomst van 1970) en het daaraan verbonden voorbehoud van machtiging van derde landen, is thans uitputtend geregeld door de EU CITES-verordening, de verdragsregels van het vrij verkeer van goederen (door rechtspraak uitgebreid naar levende en dode vogels) en de internationale overeenkomsten met betrekking tot handel in vogels. Behoudens andere indicaties had dat artikel 9 wellicht even goed kunnen worden geschrapt in de Overeenkomst (maar ook deze schrapping zou wellicht een federale inmenging veronderstellen).

Slotsom: Het eventueel gemengd karakter vloeit voort uit een puur vormelijke kwestie en de relevante verdragsbepaling die aanleiding kan geven tot een gemengde

kwalificatie heeft op zichzelf geen effectieve impact op de interne rechtsorde. De kwalificatie van het protocol als een gemengd verdrag is dan ook niet dwingend.”

3.4. Aangezien het Protocol waarmee instemming wordt verleend, ook betrekking heeft op aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is, is het een gemengd verdrag in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet, van artikel 92*bis*, § 4*ter*, eerste lid, BWHI en van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’. Dienvolgens moet het Protocol ook aan de federale wetgever ter instemming worden voorgelegd.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET PROTOCOL

Artikel 1

4.1. Artikel 1 van het Protocol voegt een artikel 12*bis* toe in de Benelux-Overeenkomst luidens welke bepaling de Benelux-Overeenkomst van toepassing is in het kader van de uitoefening van de jacht en niet geldt voor de bestrijding van de in artikel 1 van de Benelux-Overeenkomst bedoelde wildsoorten. De bestrijding wordt inhoudelijk nader omschreven als “ter voorkoming of beperking van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij, water of allerhande eigendommen in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats, dan wel in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of de veiligheid van het luchtverkeer of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang door de Overeenkomstsluitende Partijen wordt toegestaan”. Met de wijzigingsbepaling wordt bijgevolg een tweedelig onderscheid gemaakt tussen “jacht” enerzijds en “bestrijding” anderzijds.

In het Vlaamse Gewest wordt dan weer een drieledig onderscheid gemaakt tussen de gewone jacht, de bijzondere jacht en de bestrijding, zodat de vraag rijst of de Benelux-Overeenkomst van toepassing is in het Vlaamse Gewest op het instrument van de “bijzondere jacht”.³

4.2. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde:

“Het concept van bijzondere jacht werd in het voorafgaandelijk overleg op Benelux-niveau besproken. De andere partners gaven daarbij aan dat zij geen onderscheid maken tussen het preventief en curatief ingrijpen op een populatie. Er was uitdrukkelijk de intentie dat het concept bijzondere jacht zoals wij dat in Vlaanderen kennen en in onze wetgeving hebben ingeschreven, of anders gezegd het preventief ingrijpen ten opzichte

² De omstandigheid dat, zoals de gemachtigde terecht opmerkt, artikel 9 van de Benelux-Overeenkomst niet meer actueel is en zou kunnen worden geschrapt, doet hieraan geen afbreuk.

³ In artikel 4, tweede lid, van het Jachtdecreet van 24 juli 1991 wordt met betrekking tot de bijzondere jacht het volgende bepaald: “De Vlaamse Regering kan bepalen dat ten aanzien van bepaalde wildsoorten bijzondere jacht kan worden uitgeoefend in de gevallen waarbij dat noodzakelijk is één of meerdere van de volgende gevallen: 1° ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren; 2° ter voorkoming van belangrijke schade aan andere goederen in eigendom of gebruik; 3° ter bescherming van de wilde fauna of flora, of ter instandhouding van de natuurlijke habitats; 4° voor de veiligheid van het luchtverkeer.”

van een populatie ter voorkoming van schade, beschouwd wordt als niet gevat door de Benelux bepalingen inzake jacht.

Het protocol zorgt ervoor dat de Benelux-Overeenkomst uitdrukkelijk niet geldt ‘voor de bestrijding van de in artikel 1 bedoelde wildsoorten, die ter voorkoming of beperking van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij, wateren of allerhande eigendommen, in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats, dan wel in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of de veiligheid van het luchtverkeer of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang’. De tekst die gehanteerd wordt in Overeenkomst omvat expliciet en grotendeels woordelijk de bepalingen zoals die gebruikt zijn in artikel 4 van het jachtdecreet om het concept bijzonder jacht af te bakenen. Daaruit kan helder begrepen worden dat de bijzondere jacht in Benelux-context als ‘bestrijding’ moet worden aanzien.

Andere Benelux-partners maken in hun wetgeving niet het onderscheid tussen de mogelijkheden van de ‘bestrijding’ zoals die in de Benelux-Overeenkomst benoemd is, om preventief dan wel curatief in te grijpen tegenover schade. Het feit dat dit onderscheid in andere regio's niet gemaakt wordt belet niet dat beide onderscheiden concepten er onder begrepen kunnen worden. Omwille van het feit dat dit onderscheid in Vlaanderen wel bestaat, werd de voorkoming en beperking van schade ook zo expliciet afzonderlijk benoemd in de tekst. Dit onderscheid zorgt in Vlaanderen voor een betere bescherming van de betrokken soorten dan in de andere regio's omdat het gebruik van deze mogelijkheden beter kan toegespitst worden op de respectievelijke situationele noden.”

Het verdient aanbeveling de hiervoor weergegeven toelichting op te nemen in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet.

Ondertekening

5. Na de handtekening van de persoon die een verdrag ondertekent namens de verdragsluitende partijen die hij vertegenwoordigt, dient zijn naam en hoedanigheid te worden vermeld, zodat duidelijk is om wie het gaat.⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, aanbeveling nr. 200, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).