

Ontwerp van decreet 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

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. BESPREKING ADVIEZEN

1. Adviesraden

De Minaraad heeft op 15 september 2016 briefadvies nr. 2016/023 uitgebracht. In zijn advies vestigt zij de aandacht op volgende kwesties:

- De Minaraad vraagt in de eerste plaats hoe de Vlaamse Regering zal omgaan met de wijziging van de Benelux-overeenkomst van 10 juni 1970, en de daardoor vergrote regel- en beslissingsruimte, en dat inzake acceptabele bestrijdingsmethoden en vervoer van jachtwild.
Het antwoord is dat er nu geen plannen zijn om wijzigingen aan te brengen in de Vlaamse jachtregelgeving. Het ontwerpdecreet betreft louter een formele stap vanuit het Vlaamse Gewest om de aanpassing van de Overeenkomst in kwestie - een voorstel dat gedragen wordt door alle Benelux-partners - mogelijk te maken. Deze aanpassing van de Benelux-regelgeving doet geen afbreuk aan de op dit moment geldende Vlaamse jachtregelgeving omdat het een voortzetting is van de huidige situatie onder een meer correct juridisch kader. Naar aanleiding van een uitspraak van het Benelux-Gerechthof was immers gebleken dat het vroegere kader, niettegenstaande het door alle partners was onderschreven en geïmplementeerd in de wetgeving, juridisch incorrect was.
- De Minaraad vraagt zich tevens af of het concept 'bijzondere bejaging' in de Vlaamse jachtregelgeving wel of niet gevat is door de wijziging in de Benelux-overeenkomst.
Het antwoord daarop is positief: de bijzondere jacht is een specifieke vorm van jacht die, conform artikel 4 van het Jachtdecreet van 24 juli 1991, alleen kan worden uitgeoefend in bepaalde, specifiek vermelde gevallen. Die gevallen komen overeen met de gevallen die worden vermeld in het nieuw ingevoegde artikel 12bis van de Overeenkomst. Hoewel in de Overeenkomst terminologisch sprake is van 'bestrijding', mag het niettemin duidelijk zijn dat het concept 'bijzondere jacht' gevat is door artikel 12bis. De Minaraad geeft aan dat ze zich in dat geval afvraagt hoe de Vlaamse Regering daar in de praktijk zal mee omgaan. Aangezien het Benelux-kader wel juridisch, maar niet inhoudelijk wijzigt, geldt ook hier dat er geen plannen zijn om de regels inzake bijzondere jacht in de Vlaamse jachtregelgeving te wijzigen.
- De Minaraad wijst erop dat de wijziging in de Overeenkomst een duidelijke scheiding teweeg heeft gebracht tussen enerzijds 'bestrijding' en anderzijds 'jacht', terwijl er in de Vlaamse regelgeving een sterke verwevenheid bestaat tussen '(gewone) jacht', 'bijzondere jacht' en 'bestrijding', en dat deze concepten in dezelfde uitvoeringsreglementering zijn uitgewerkt. De Minaraad vraagt zich af of op het niveau van (Vlaamse) uitvoeringsreglementering een verdere scheiding zal doorgevoerd worden of niet.

De Vlaamse regelgeving bevat inderdaad drie concepten in plaats van twee in de Overeenkomst. Zoals hoger geduid moet het concept 'bijzondere bejaging' echter, in het licht van de Overeenkomst als 'bestrijding' worden beschouwd. In de Vlaamse regelgeving zijn de drie verschillende concepten inhoudelijk duidelijk te onderscheiden, en het is duidelijk dat voor de verschillende concepten andere regelingen gelden en welke die regels zijn. In lijn met de repliek op de voorgaande opmerkingen van de Minaraad wordt herhaald dat er geen enkel voornemen is om de Vlaamse regelgeving te wijzigen naar aanleiding van de wijziging aan de Overeenkomst.

- De Minaraad geeft ten slotte aan dat hij wenst dat eventuele nieuwe vangstprocédés of middelen ten behoeve van bestrijding uitvoerig onderzocht zouden worden en besproken met de stakeholders vooraleer ze zouden worden ingezet. Eventuele aanpassingen in die zin of enige andere wijziging van de Vlaamse jachtregelgeving is in het verleden steevast besproken met de stakeholders, en is ook steeds voor advies voorgelegd aan de Minaraad. Er is geen enkele reden om hier in de toekomst verandering in te brengen.

2. Raad van State

Op 18 januari 2017 heeft de Raad van State in verenigde kamers advies 60.589/VR uitgebracht.

Dit advies behelst twee punten: de bevoegdheid en een vraag bij artikel 1 van het Protocol.

De bevoegdheid

De Raad merkt op dat het Protocol "*ook betrekking heeft op aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is*", en dus als gemengd verdrag behoort gekwalificeerd te worden dat "*ook aan de federale wetgever ter instemming [moet] worden voorgelegd.*"

De Raad gaat ervan uit dat, ook al zijn de gewesten sinds de staatshervorming van 1980 in beginsel bevoegd voor de landinrichting en het natuurbehoud, deze bevoegdheid niet slaat op de in-, uit- en doorvoer van o.m. uitheemse diersoorten en hun krengen. Dit aspect blijft voorbehouden bevoegdheid van de federale overheid. Alleen in zoverre er sprake is van in-, uit- en doorvoer van o.m. inheemse diersoorten en hun krengen, zijn de gewesten exclusief bevoegd.

Artikel 9 van de Overeenkomst, dat door het Protocol niet wordt gewijzigd, slaat echter op: "*de in-, uit- en doorvoer van alle levende of dode vogels, alsmede van hun eieren en hun jongen*". Dus ook op uitheemse diersoorten, waarvoor de federale overheid bevoegd is.

Daaruit concludeert de Raad dat dit Protocol als een 'gemengd verdrag' aanzien moet worden en dus, ook ter instemming aan de federale wetgever moet worden voorgelegd.

Met deze zienswijze kan volledig ingestemd worden, te meer nu vaststaat dat artikel 2 van het Protocol diverse, kleine wijzigingen aanbrengt in verschillende artikelen van de Overeenkomst om, aldus de gemeenschappelijke memorie van toelichting "*recht te doen aan de federale structuur van het Koninkrijk België en het feit dat de Overeenkomst betrekking heeft op aangelegenheden die thans tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren*". Hoewel de materiële wijzigingen van dit Protocol betrekking hebben op exclusief gewestelijke bevoegdheden (het bejagen van wilde dieren), kan niet langer worden volgehouden dat ze geen gemengde bevoegdheid zouden uitmaken gelet op de algemeen vormelijke aanpassing, die precies is ingegeven door de aanpassing aan de federale staatsstructuur en dus de gemengde bevoegdheden omvat. Weliswaar lijkt ook de gemeenschappelijke memorie van toelichting bij het Protocol enigszins voorbij te zijn gegaan aan de bevoegdheidskwalificatie van artikel 9, nu – op basis van de geciteerde

passage - men er veeleer lijkt vanuit te gaan dat de ganse overeenkomst pure gewestelijke materie uitmaakt.

De enige, juridisch correcte conclusie die zich opdringt is daarom de gemengdverklaring door de Werkgroep Gemengde Verdragen van dit Protocol, ook al betreft het een aangelegenheid met een uitermate beperkte draagwijdte (zie verder onder IV).

Artikel 1 van het Protocol

Een tweede opmerking die de Raad van State maakt, beslaat artikel 1 van het Protocol. Dit artikel voegt een artikel 12bis toe in de Overeenkomst, waardoor ze van toepassing is in het kader van de jacht en niet geldt voor de bestrijding van de in artikel 1 van deze 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, aldus de Raad van State, bijgevolg een tweeledig onderscheid gemaakt tussen 'jacht' enerzijds en 'bestrijding' anderzijds, daar waar in het Vlaamse Gewest dan weer een driedelig onderscheid wordt gemaakt tussen de 'gewone jacht', de 'bijzondere jacht' en de 'bestrijding'. De vraag rijst daarom voor de Raad of de Overeenkomst van toepassing is in het Vlaamse Gewest op het instrument van de 'bijzondere jacht'.

Hieromtrent kan het volgende worden geantwoord.

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

Het Protocol zorgt ervoor dat de Overeenkomst 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 de Overeenkomst omvat expliciet en grotendeels woordelijk de bepalingen zoals die gebruikt zijn in artikel 4 van het Jachtdecreet om het concept bijzondere 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 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 eronder 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.

II. DOEL VAN HET ONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

Door dit ontwerp wordt op passende wijze instemming verleend met het Protocol.

Deze instemming kadert in de volgende strategische doelstellingen uit de 'Beleidsnota 2014-2019 Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking', en uit de 'Beleidsnota 2014-2019 Omgeving. Een maatschappelijk gedragen en geïntegreerd omgevingsbeleid voor een kwaliteitsvolle omgeving':

- SD 1. 'De belangen van de Vlaamse samenleving worden internationaal goed behartigd' – OD 1.2. 'Vlaanderen heeft goede relaties met buitenlandse overheden'
- SD 2 'Omgevingsbeleid georiënteerd op Europese beleidskaders' – OD 8. 'Een doelgerichte deelname aan het internationaal beleid'.

III. HET PROTOCOL

1. Context

De op 10 juni 1970 te Brussel ondertekende Overeenkomst had tot doel een wetgevend kader te scheppen voor jacht en vogelbescherming in de Benelux-regio. In de loop der jaren werd het aspect vogelbescherming echter volledig geïmplementeerd in Europese regelgeving rond vogelbescherming (Vogelrichtlijn¹). Voor jacht daarentegen kon niet worden teruggevallen op een gelijkaardige Europese regelgeving waardoor de bestaande Overeenkomst verder van kracht is gebleven.

De Overeenkomst is het hiërarchisch hoogste regelgevende niveau waarbinnen diverse Benelux-beschikkingen verdere uitvoeringsmodaliteiten bepalen. De Overeenkomst en haar beschikkingen geven samen het Benelux-kader weer waarbinnen de drie Benelux-landen en binnen België, elk van de drie regio's, hun eigen jachtregelgeving, vorm kunnen geven.

2. Totstandkoming

De Overeenkomst en de eerste beschikkingen zijn ontstaan in een tijdsperiode waarin jacht een zeer prominente plaats innam in de samenleving. De wettelijke bepalingen op de verschillende niveaus lieten toe een eventuele schadeproblematiek door jacht onder controle te brengen.

Naderhand werden de bejaagbare soorten, de openingstijden en de technische mogelijkheden ingeperkt. Er werd een apart systeem ontwikkeld voor de aanpak en preventie van eventuele schade door de bejaagbare soorten: 'bestrijding'. In Vlaanderen werd dit zelfs opgesplitst: aanpak via 'bestrijding' en preventie via 'bijzondere jacht'. Verschillende Benelux-beschikkingen gaven die nieuwe ontwikkeling het bijhorende wettelijke kader.

Naar aanleiding van een zaak over specifieke bestrijding van vossen in Nederland stelde het hoogste rechtscollege aldaar, de Hoge Raad der Nederlanden, aan het Benelux Gerechtshof vragen om uitleg over de beschikking inzake de vaststelling van de middelen die toelaatbaar zijn bij de uitoefening van de jacht². Uit het arrest van het Benelux Gerechtshof³ van 22 maart 2013 bleek dat de beschikkingen die de evolutie van 'jacht'

¹ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, *Pb* L 103, 25 april 1979.

² Beschikking M (96) 8 van het Comité van Ministers van 2 oktober 1996 met betrekking tot de jacht en de vogelbescherming.

³ Arrest A 2011/2/10 van 22 maart 2013 inzake College van Gedeputeerde Staten van Fryslân tegen Stichting De Faunabescherming, http://www.courbeneluxhof.be/arresten/NL/A/A_11_2_1325.pdf.

naar 'jacht en bestrijding' hadden begeleid, onvoldoende rechtsbasis gaven voor de actuele situatie van 'jacht en bestrijding'.

De Overeenkomst-sluitende Partijen besloten daarom de Overeenkomst door middel van dit Protocol te wijzigen, teneinde de reikwijdte van de Overeenkomst duidelijk te beperken tot de eigenlijke uitoefening van de jacht. Als het nodig is, kan bestrijding daardoor in ruimere omstandigheden naar tijd en plaats gebeuren dan wat geldt bij uitoefening van de jacht en met passender middelen dan degene die voor de jacht zijn toegestaan. De Overeenkomst-sluitende Partijen gingen ervan uit dat het steeds de gezamenlijke bedoeling van de Benelux-partners is geweest dat iedere Regering zelf de nodige maatregelen kan blijven nemen met het oog op de wijze waarop al dan niet in de zin van de Overeenkomst als wild gerangschikte dieren worden bestreden, met name waar deze gericht is op de bestrijding van bepaalde door deze dieren veroorzaakte schade. Daarbij kan gedacht worden aan schade aan andere dier- en plantensoorten door een zeer grote populatie, maar ook het voorkomen van schade aan en belangrijke overlast bij voertuigen, industrieterreinen, sportvelden of begraafplaatsen. Ook andere gronden kunnen de bestrijding van al dan niet in de zin van de Overeenkomst als wild gerangschikte dieren noodzaken, zoals het veiligstellen van de volksgezondheid en de openbare veiligheid, het voorkomen van onnodig lijden van dieren, alsmede de veiligheid van het luchtverkeer, die door deze dieren in gevaar kunnen worden gebracht.

3. Krachtlijnen

Gelet op de behoeften die er in de praktijk bij de regeringen op het gebied van bestrijding bestaan, moet hun bevoegdheid dienaangaande worden veiliggesteld (artikel 1 van dit Protocol), zonder dat op ad-hoc basis hoeft te worden gebruikgemaakt van eventuele afwijkingen op grond van artikel 13 van de Overeenkomst.

Beschikking M (2012) 3 van het Benelux Comité van Ministers tot wijziging van het toepassingsgebied van de beschikkingen M (96) 8 en M (83) 17 met betrekking tot geweren en munitie en andere middelen die voor de jacht op de onderscheiden wildsoorten zijn toegestaan⁴, alsook beschikking M (2014) 3 van het Benelux Comité van Ministers tot instemming met de toepassing van artikel 13, lid 1, van de Overeenkomst M (70) 7 op het gebied van de jacht en de vogelbescherming⁵, zullen, door de bestrijding uit het toepassingsgebied van de Overeenkomst te weren conform het Protocol, achterhaald zijn. Parallel met de opstelling van het Protocol, heeft het Benelux Comité van Ministers bijgevolg beslist om deze twee beschikkingen op te heffen⁶.

Voorts werd de Overeenkomst aangepast aan de federale structuur van België en het feit dat ze ook betrekking heeft op aangelegenheden die thans tot de bevoegdheid van de gewesten behoren (artikel 2 van het Protocol). Het Verdrag van 17 juni 2008 tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie⁷, dat de titel ervan gewijzigd heeft in 'Verdrag tot instelling van de Benelux Unie'⁸, noopte ten slotte eveneens tot een aanpassing van de Overeenkomst (artikel 3 van het Protocol).

⁴ *Benelux-Publicatieblad*, 2012, nummer 2, blz. 34-35.

⁵ *Benelux Publicatieblad*, 2014, nummer 3, blz. 3-6.

⁶ Beschikking M (2015) 9 van het Benelux Comité van Ministers tot opheffing van beschikking M (2012) 3 van het Benelux Comité van Ministers tot wijziging van het toepassingsgebied van de beschikkingen M (96) 8 en M (83) 17 met betrekking tot geweren en munitie en andere middelen die voor de jacht op de onderscheiden wildsoorten zijn toegestaan en beschikking M (2014) 3 van het Benelux Comité van Ministers tot instemming met de toepassing van artikel 13, lid 1 van de Benelux Overeenkomst M (70) 7 op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, *Benelux Publicatieblad*, 2016, nummer 1, blz. 67-68.

⁷ http://www.benelux.int/files/2313/9230/2800/BeneluxVerdrag_2008.pdf

⁸ Artikel 35 van het Verdrag van 17 juni 2008.

IV. VASTLEGGING GEMENGD KARAKTER EN ONDERTEKENING

Aanvankelijk werd er algemeen van uitgegaan dat dit Protocol een exclusief protocol was waarbij de federale overheid niet is betrokken. Het werd daarom niet behandeld op de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB). Omdat de bestreken materie, wat België betreft, geacht werd te behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten (artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980), werd het Protocol aan Belgische zijde uitsluitend door de drie gewesten ondertekend. Voor wat het Vlaamse Gewest betreft, verleende de Vlaamse Regering op 11 december 2015 haar goedkeuring aan het Protocol en gelastte zij de Vlaamse minister, bevoegd voor de landinrichting en het natuurbehoud, met de ondertekening ervan (VR PV 2015/47 – punt 0010).

De ondertekening vond plaats te Brussel op 17 februari 2016.

Naar aanleiding van het advies dat de Raad van State heeft de WGV op 16 februari 2017 beslist om het advies van de Raad van State voorlopig te volgen, in afwachting van het standpunt dat hierover moest worden ingewonnen bij de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Op 2 mei 2017 volgde de bevestiging vanuit het secretariaat van de WGV dat de FOD zich heeft aangesloten bij het gemengde karakter van het Protocol.

V. INHOUD VAN HET PROTOCOL

Het Protocol telt vier artikelen.

Artikel 1 voegt aan de Overeenkomst een nieuw artikel 12*bis* toe waardoor het toepassingsgebied voortaan beperkt zal blijven tot de eigenlijke uitoefening van de jacht. Voor de Overeenkomstsluitende Partijen biedt dit de mogelijkheid om een effectieve bestrijding van wildsoorten in bepaalde gevallen toe te staan, hierbij rekening houdende met specifieke, voor hun eigen grondgebied geldende omstandigheden.

Voor wat België betreft behoren de aangelegenheden, die het voorwerp van de Overeenkomst uitmaken, tot de gemengde bevoegdheid federaal-gewestelijk. Om recht te doen aan de federale structuur van het Koninkrijk België en het feit dat de Overeenkomst vooral betrekking heeft op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, past artikel 2 de Overeenkomst hieraan aan.

Door het Verdrag van 17 juni 2008 tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie werd de titel van laatstgenoemd verdrag gewijzigd in 'Verdrag tot instelling van de Benelux Unie'. Als gevolg daarvan past artikel 3 de Overeenkomst hieraan aan.

Artikel 4 ten slotte omvat de klassieke 'slotbepalingen' van het Protocol: depositaris, bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, neerlegging van de akte en inwerkingtreding.

VI. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Dit artikel verduidelijkt dat het decreet een gewestbevoegdheid regelt, meer bepaald de natuurbescherming en het natuurbehoud, als vermeld in artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 2

Artikel 2 strekt ertoe gevolg te verlenen aan het Protocol.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE