

Conclusie

van Plaatsvervangend Advocaat-Generaal J.F. Leclercq
in de zaak A 2000/2 – Aves tegen Waals Gewest

1. Bij arrest van 29 februari 2000 heeft de Belgische Raad van State, afdeling administratie, uw Hof verzocht uitspraak te doen over de volgende vraag van uitleg: staat artikel 2.3. van de Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand M (72) 18 eraan in de weg dat het gebruik van slagkooien die in werking treden door middel van een koord ("cages à trébuchet à tirant" ; hierna : klepkooien met een trekkoord) wordt toegestaan ?
2. De achtergrond van het geding kan blijkens de uiteenzetting in dat arrest als volgt worden samengevat.

De Vereniging zonder winstoogmerk AVES en de Vereniging zonder winstoogmerk KONINKLIJK BELGISCH VERBOND VOOR DE BESCHERMING VAN DE VOGELS hebben op 17 november 1994 een verzoekschrift bij de Raad van State ingediend, waarbij zij de vernietiging vorderen van diverse bepalingen van het besluit van de Waalse Regering van 14 juli 1994 betreffende de bescherming van de vogels in het Waals Gewest (beroep A.60.887/XIII-268). Het achtste middel van dat beroep strekt tot vernietiging van artikel 36, § 2, tweede lid, vierde volzin, en derde lid, van voormeld besluit van de Waalse Regering, doordat in dat artikel klepkooien met een trekkoord (cages à trébuchet à tirant) worden toegestaan. Volgens verzoeksters voor de Raad van State zou uit de Nederlandse versie van artikel 2.3. van Benelux-beschikking M (72) 18 blijken dat de enige kooien die voor de vogelvangst zijn toegestaan klepkooien zijn, terwijl klepkooien met een trekkoord ingevolge beschikking M (72) 18 verboden zouden zijn, waarbij de bedoeling is te vermijden dat er een speelse aantrekkingskracht van de vangst zou uitgaan, welke aantrekkingskracht zonder een trekkoord haast onbestaande zou zijn. Huns inziens bestaat er dan ook aanleiding artikel 36, § 2, tweede lid, vierde volzin, en derde lid, van voormeld besluit van de Waalse Regering, op grond waarvan het gebruik van klepkooien met een trekkoord is toegestaan, na verwijzing naar uw Hof te vernietigen. De Raad van State heeft het verzoek van verzoeksters, dat ertoe strekt de prejudiciële vraag (1) die hierboven is weergegeven (2) aan uw Hof voor te leggen, ingewilligd.

3. Artikel 36, § 2, tweede lid, vierde volzin, en derde lid, van het besluit van de Waalse Regering van 14 juli 1994 betreffende de bescherming van de vogels in het Waals Gewest bepaalt dat « de bevoorraden (...) zelf het kantelen van het rek (regelt en dat) naar gelang de afstelling (...) het: a) automatisch in werking (kan) treden, b) of in werking (kan) treden bij middel van een koord » (3). Artikel 36 is terug te vinden in een afdeling genaamd « De vangtuigen en –installaties ».
4. In casu rijzen de volgende vijf vragen:
- 1) Is de Belgische Raad van State, afdeling administratie, een « nationaal rechtscollege » in de zin van artikel 6 van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof ?
 - 2) Zo ja, behoort artikel 2.3. van de beschikking van het Comité van Ministers van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand M (72) 18 tot de categorie van gemeenschappelijke rechtsregels in de zin van artikel 1.2., juncto 6.1., van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof ?
 - 3) Zo ja, behoort artikel 2.3. van de beschikking van het Comité van Ministers van 30 augustus 1972, M (72) 18, tot de categorie van gemeenschappelijke rechtsregels in de zin van de artikelen 1 en 6.1. van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, waaromtrent uw Hof kennis kan nemen van vragen van uitleg ?
 - 4) Zo ja, hoe dient artikel 2.3. van de beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand M (72) 18, welke op 15 augustus 1972 in werking is getreden, te worden uitgelegd ?
 - 5) Hoe dienen ten slotte de kosten te worden vastgesteld, welke op de behandeling voor het Hof zijn gevallen ?
5. Bespreking van de eerste vraag: is de Belgische Raad van State, afdeling administratie, een « nationaal rechtscollege » in de zin van artikel 6 van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof ?
- Deze vraag is van openbare orde ; het Hof moet ambtshalve zijn materiële bevoegdheid onderzoeken, zelfs zo dat vraagstuk niet in de memorie van partijen werd opgeworpen (4).

De vraag van uitleg rijst in casu kennelijk in een zaak aanhangig bij een rechtscollege van één der drie landen dat zitting houdt binnen hun grondgebied in Europa. De door voormelde verzoeksters aan de Raad van State gevraagde handeling is een jurisdictionele handeling en niet een advies dat aan een rechtscollege wordt gevraagd. Enerzijds wordt hier immers op de Raad van State een beroep gedaan om over een geschil te beslissen door recht te spreken en meent de Raad van State daarbij op het Benelux-recht te moeten steunen (5).

Anderzijds doet de Raad van State luidens artikel 160, tweede lid, van de Belgische Gecoördineerde Grondwet 1994 bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en sluit dit laatste Belgische rechtsbegrip aan bij het in artikel 6 van het Verdrag tot instelling van het Benelux-Gerechtshof genoemde begrip (6).

6. Bespreking van de tweede vraag: behoort artikel 2.3. van de beschikking van het Comité van Ministers van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand M (72) 18 tot de categorie van gemeenschappelijke rechtsregels in de zin van artikel 1.2., juncto 6.1., van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof ?

Het antwoord luidt om twee redenen bevestigend.

Enerzijds behoort de beschikking van het Comité van Ministers M (72) 18 tot de categorie van artikel 1, 1, 3°, van het Tweede Protocol ter uitvoering van artikel 1, lid 2, van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, ondertekend te Brussel op 11 mei 1974 (7) en in werking getreden op 1 augustus 1982 (8). Die beschikking is namelijk opgenomen in bijlage III van voormeld Tweede Protocol en is door het Comité van Ministers genomen op grond van artikel 19 a) van het Unieverdrag, zoals blijkt uit de artikelen 7 en 13 van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970 (9) en in werking getreden op 1 juli 1972 (10), op grond van welke artikelen 7 en 13 beschikking M (72) 18 van 30 augustus 1972 is genomen, zoals in de tweede alinea van de preambule van die beschikking is gepreciseerd.

Anderzijds is beschikking M (72) 18 van het Comité van Ministers van 30 augustus 1972 eveneens een gemeenschappelijke rechtsregel met toepassing van artikel 2.1. van het Protocol, ondertekend te Luxemburg op 20 juni 1977, tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970 (11), welk Protocol in werking is getreden op 1 februari 1983 (12). Beschikking M (72) 18 van het Comité van Ministers van 30 augustus 1972 is immers een beschikking die door het Comité van Ministers is genomen ter uitvoering van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, zoals – het is al eerder gemeld - uit de tweede alinea van de preambule van die beschikking blijkt.

7. Bespreking van de derde vraag: behoort artikel 2.3. van de beschikking van het Comité van Ministers van 30 augustus 1972, M (72) 18, tot de categorie van gemeenschappelijke rechtsregels in de zin van de artikelen 1 en 6.1. van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, waaromtrent uw Hof kennis kan nemen van vragen van uitleg ?

Het antwoord luidt bevestigend, zulks zowel op grond van artikel 1, 1, 3°, en artikel 2, lid 2, van het Tweede Protocol ter uitvoering van artikel 1, lid 2, van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof (13) als op grond van artikel 2, leden 1 en 2, van het Protocol, ondertekend te Luxemburg op 20 juni 1977, tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970 (14).

Met name vloeit uit de bewoordingen van en de samenhang tussen artikel 2, lid 2, van voormeld Tweede Protocol ter uitvoering van artikel 1, lid 2, van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, ondertekend te Brussel op 11 mei 1974, en artikel 2, lid 2, van eveneens voormeld Protocol, ondertekend te Luxemburg op 20 juni 1977, tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970, voort dat de uitleg van artikel 2.3. van beschikking (in het Frans: décision) M (72) 18 van het Comité van Ministers van 30 augustus 1972 aan uw Hof kan worden gevraagd daar die beschikking in de in België voor de bekendmaking van verdragen voorgeschreven vorm is

bekendgemaakt, t.w. in het afzonderlijke bijvoegsel bij het Belgisch Staatsblad van 29 september 1978 (bladzijde 222, punt H-38, en bladzijde 223), en sedert die bekendmaking natuurlijk tien dagen zijn verstreken (15).

8. Bespreking van de vierde vraag: hoe dient artikel 2.3. van de beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand M (72) 18, welke op 15 augustus 1972 in werking is getreden (16) , te worden uitgelegd ?

Artikel 2.3. van genoemde beschikking bepaalt dat onverminderd de bevoegdheid van elk der Regeringen om het vangen van de in artikel 1, onder a), van deze beschikking genoemde vogels geheel te verbieden, het vangen daarvan kan worden toegestaan met behulp van niet-automatische klepkooien (in het Frans: cages) met een maximum inhoud van 50 dm³.

De vraag die ter beoordeling aan uw Hof wordt voorgelegd, is of klepkooien met een trekkoord (cages à trébuchet à tirant) mede begrepen zijn onder de klepkooien (cages) in de zin van die bepaling, die dus ingevolge de beschikking zijn toegestaan.

Kenmerkend voor de klepkooi met een trekkoord is dat het vangmechanisme door de mens wordt geactiveerd: het kantelrekje wordt niet uitsluitend in beweging gezet door de vogel die erop gaat zitten en struikelt (trébuche) (in het Frans komt « trébuchet » van « trébucher », 12^e eeuw) maar wordt door de mens met behulp van het aangebrachte trekkoord in werking gesteld (17).

9. Voor de omschrijving van de term « klepkooi » (« cage ») bieden noch de Franse of de Nederlandse tekst van voormeld artikel 2.3., noch de toelichting bij beschikking M (72) 18 van het Comité van Ministers, noch de na de beschikking verrichte werkzaamheden enig aanknopingspunt. Evenmin brengen de internrechtelijke bepalingen van de drie landen uitkomst.

Mijns inziens moet dan ook naar een teleologische interpretatie van de tekst worden gezocht.

10. Nu blijkt ten deze uit de samenhang tussen artikel 7 van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970 (18), op grond waarvan beschikking M (72) 18 van het Comité van Ministers blijkens de preambule van die beschikking is genomen, artikel 2.3. en artikel 4 van voormelde beschikking M (72) 18 en het

opschrift van de toelichting bij artikel 2 van die beschikking (« Beschermingsmaatregelen »), dat de uit te leggen bepaling van artikel 2.3. in zijn totaliteit niet anders kan worden uitgelegd dan een beschermings- en restrictiemaatregel. Die bepaling zou worden uitgehold als de daarin vervatte toelating werd uitgelegd als een maatregel met een andere essentie. De « klepkooi » (« cage »), die bij wijze van uitzondering toegestaan is, moet derhalve als begrip een zo beperkt mogelijke strekking behouden om het aantal gevangen vogels zo klein mogelijk te houden. Het is echter buiten kijf dat de klepkooi met een trekkoord erop gericht is meer en niet minder vogels te kunnen vangen dan de klepkooi die door toedoen van de vogel zelf automatisch dichtslaat. Ik neig er dan ook toe artikel 2.3. van beschikking M (72) 18 van het Comité van Ministers van 30 augustus 1972 aldus uit te leggen, dat klepkooien met een trekkoord niet mede zijn begrepen onder de voor de vogelvangst toegestane klepkooien. De tekst anders uitleggen, zou indruisen tegen het doel dat daarmee wordt nagestreefd.

11. Bespreking van de vijfde vraag: Hoe dienen de kosten te worden vastgesteld, welke op de behandeling voor het Hof zijn gevallen ?

Uw Hof moet volgens artikel 13 van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof de kosten vaststellen, welke op de behandeling voor het Hof zijn gevallen, welke kosten omvatten de honoraria van de raadslieden van partijen, voor zover zulks in overeenstemming is met de wetgeving van het land waar het bodemgeschild aanhangig is.

Krachtens de thans nog vigerende Belgische wetgeving zijn de honoraria voor de raadslieden niet begrepen in de kosten die aan de in het ongelijk gestelde partij in rekening worden gebracht (19).

In casu lijken mij de kosten waarvan de verenigingen zonder winstoogmerk KONINKLIJK BELGISCH VERBOND VOOR DE BESCHERMING VAN DE VOGELS en AVES de vaststelling door uw Hof vragen (memorie, bladzijde 10, processtuk A 2000/2/3) allemaal honoraria voor de raadsman van die partijen te zijn in de zin van voormeld artikel 13 van het Verdrag (20).

Deze dienen mitsdien te worden afgewezen.

Mij lijken er op de behandeling voor uw Hof geen andere kosten te zijn gevallen.

Conclusie

12. In het licht van het vorenoverwogene geef ik het Hof in overweging de door de Belgische Raad van State, afdeling administratie, gestelde vraag als volgt te beantwoorden: klepkooien met een trekkoord (cages à trébuchet à tirant) zijn niet mede begrepen onder de klepkooien die ingevolge artikel 2.3. van de beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand M (72) 18 voor de vogelvangst zijn toegestaan.

Brussel, 6 september 2001.

Noten

- (1) De relevante passages in het arrest van de Belgische Raad van State van 29 februari 2000 staan op de bladzijden 3 in fine, 13 in fine, 14 in limine, 18 in fine, 19, 20 en 24.
- (2) Zie nr. 1 supra.
- (3) Belgisch Staatsblad van 21 september 1994, bladzijden 23989 e.v., met name blz. 23994.
- (4) BenGH, zaak B 83/10, Pollefeys t. Benelux Economische Unie, 15 april 1985, Ben. Jur. 1985, blz. 162, met name blz. 168, concl. Adv.-Gen. Krings, Hoofd van het Parket, met name blz. 173.
- (5) Zie F. DUMON, La Cour de Justice Benelux, Bruxelles 1980, bladzijden 60, 61, 63, 64 en 68.
- (6) BenGH, zaak A 87/1, Servais t. Gemeente Blégny, 1 juli 1988, Ben. Jur. 1988, blz. 43, met name blz. 46, r.o. 9, concl. Eerste Adv.-Gen. Wampach ; zie concl. Adv.-Gen. Ten Kate vóór BenGH, zaak A 96/4, Kanen t. Gemeente Veldhoven, 19 december 1997, Ben. Jur. 1997, blz. 71 nrs. 44 en 45.
- (7) Belgisch Staatsblad van 29 september 1978, blz. 11141, met name blz. 11142 en 11144, en afzonderlijk als bijvoegsel gepubliceerde bijlage III, blz. 222, punt H-38, en blz. 223.
- (8) Belgisch Staatsblad van 19 augustus 1982, blz. 9397.
- (9) Belgisch Staatsblad van 19 oktober 1971, blz. 12455, met name blz. 12457 en blz. 12458.
- (10) Belgisch Staatsblad van 10 juni 1972, blz. 6912.
- (11) Belgisch Staatsblad van 18 juni 1982, blz. 7239, met name blz. 7240. Zie tevens noot 9 supra.

- (12) Belgisch Staatsblad van 26 januari 1983, blz. 1278.
- (13) Zie noten 7 en 8 supra. Zie tevens, ter adstructie van die keuze, de door de griffier opgestelde en in Ben. Jur. 1995, bladzijden 53, 54 en 63 gepubliceerde lijst van gemeenschappelijke rechtsregels voor de uitleg waarvan het Hof bevoegd is.
- (14) Zie noten 11 en 12 supra en, voor zoveel nodig, tevens noot 10 supra.
- (15) Zie noot 7 supra. Vergelijk tevens Protocol inzake de bekendmaking in het Benelux-Publicatieblad van bepaalde gemeenschappelijke rechtsregels voor de uitleg waarvan het Benelux-Gerechtshof bevoegd is, ondertekend te Brussel op 6 februari 1980 en in werking getreden op 1 juni 1982, artikel 1, eerste lid, a (publicatie 103^e aanvulling, 31 maart 1980) en beschikking van het Comité van Ministers van 30 augustus 1972, M (72) 18 (publicatie 58^e aanvulling, 3 november 1972).
- (16) Zie noot 15 supra. Over de inwerkingtreding van beschikking M (72) 18, zie artikel 5 van die beschikking.
- (17) De ter beoordeling aan het Hof voorgelegde vraag heeft betrekking op het begrip « klepkooi » (« cage ») en niet op het begrip « niet automatisch ». Dat laatste begrip slaat op het opnieuw opspannen van het vangtuig, dat dus « niet automatisch » moet zijn ; dit begrip heeft niets te maken met de activering van het vangmechanisme. De klepkooi moet derhalve « niet automatisch » zijn in dier voege dat met de val niet de ene vogel na de andere kan worden gevangen zonder dat de klepkooi door tussenkomst van de mens opnieuw wordt opgespannen. Het doel is de vogelvangst te beperken.
- (18) Zie noot 9 supra.
- (19) Zie, naar aanleiding van een prejudiciële vraag die ook door de Belgische Raad van State, afdeling administratie, was gesteld, BenGH, zaak A 87/1, Servais t. Gemeente Blégny, 1 juli 1988, Ben. Jur. 1988, blz. 43, met name blz. 48, r.o. 18, concl. Eerste Adv.-Gen Wampach ; zie tevens F. DUMON, Benelux-Gerechtshof, 1990, nr. 156bis blz. 143 en blz. 144.

- (20) Zie BenGH, zaak A 80/1, Besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Turmac Tobacco Company B.V. t. Vennootschap naar Amerikaans recht Reynolds Tobacco Company Inc. en besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Reynolds Tobacco B.V., 27 januari 1981, Ben. Jur. 1980-1981, blz. 23, met name blz. 34, concl. Adv.-Gen. Berger, Hoofd van het Parket ; BenGH, zaak A 83/1, Vennootschap naar Belgisch recht Lever t. S.A. International Metals, 22 mei 1985, Ben. Jur. 1985, blz. 1, met name blz. 13, r.o. 50 en r.o. 51, concl. Adv.-Gen. Spielmann.