

COUR DE JUSTICE

BENELUX

GERECHTSHOF

~

A 2011/2/10

ARREST

Inzake:

College van Gedeputeerde Staten van Fryslân

Tegen:

Stichting De Faunabescherming

Procestaal: Nederlands

ARRET

En cause :

La députation provinciale de Frise

Contre:

La fondation De Faunabescherming

Langue de la procédure : le néerlandais

GRIFFIE
REGENTSCHAPSSTRAAT 39
1000 BRUSSEL
TEL. (0) 2.519.38.61
FAX (0) 2.513.42.06
curia@benelux.be

GREFFE
39, RUE DE LA RÉGENCE
1000 BRUXELLES
TÉL. (0) 2.519.38.61
FAX (0) 2.513.42.06
Curia@benelux.be

Het Benelux-Gerechtshof heeft in de zaak A 2011/2 het volgende arrest gewezen.

1. Op de voet van artikel 6 van het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof (hierna: het Verdrag) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) bij uitspraak van 3 augustus 2011 in de zaak nr 201100944/1/H3 op het hoger beroep van het college van gedeputeerde staten van Fryslân (verder te noemen: het college) tegen de uitspraak van de rechtbank te Leeuwarden van 16 december 2010 in het geding tussen Stichting De Faunabescherming (verder te noemen: De Faunabescherming), gevestigd te Amstelveen, en het college, vragen van uitleg gesteld over (i) de Tweede Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 18 juni 1990 inzake de aanpassing van de bepalingen van de categorieën als wild te rangschikken dieren (Tweede beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 18 juni 1990 tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, M (90) 6, hierna: de Tweede beschikking), en (ii) de Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 2 oktober 1996 inzake de vaststelling van de middelen die toelaatbaar zijn bij de uitoefening van de jacht (Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 2 oktober 1996 met betrekking tot de jacht en de vogelbescherming, M (96) 8, zoals gewijzigd bij Beschikking van het Comité van Ministers van 17 december 1998, M (98) 4, hierna: de Beschikking middelen).

Ten aanzien van de feiten

2. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak blijken de navolgende feiten:

(i) Bij besluit van 3 december 2009 heeft het college aan Stichting Faunabeheer Eenheid Fryslân voor de periode van 7 december 2009 tot en met 6 december 2014 ontheffing verleend van het bepaalde in de artikelen 9 en 72, vijfde lid, van de Flora- en faunawet voor het doden van vossen van zonsondergang tot zonsopkomst met gebruikmaking van het hagelgeweer en kunstmatige lichtbronnen, ter voorkoming van schade aan weidevogels en andere grondbroeders.

(ii) De Faunabescherming heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Bij besluit van 11 mei 2010 heeft het college het bezwaar ongegrond verklaard.

(iii) De Faunabescherming heeft tegen die beslissing beroep ingesteld bij de rechtbank te Leeuwarden. Bij uitspraak van 16 december 2010 heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 mei 2010 vernietigd en het besluit van 3 december 2009 herroepen voor zover daarin ontheffing is verleend voor het gebruik van kunstmatige lichtbronnen. De rechtbank heeft in

haar uitspraak overwogen dat de ontheffing van het verbod op het doden van vossen met gebruikmaking van kunstmatige lichtbronnen niet in stand kan blijven, omdat dit gebruik verboden is op grond van de Beschikking middelen, zodat artikel 9, zesde lid, van het Nederlandse Besluit beheer en schadebestrijding dieren onverbindend is en artikel 68, eerste lid, aanhef en onder d, van de Nederlandse Flora- en faunawet in zoverre buiten toepassing moet worden gelaten.

(iv) Het college heeft bij de Afdeling bestuursrechtspraak hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank.

3. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in rechtsoverweging 2.8 het volgende overwogen. In de artikelen 2 en 3 van de Beschikking middelen wordt een limitatieve opsomming gegeven van middelen die kunnen worden toegestaan bij de uitoefening van de jacht. In die artikelen worden kunstmatige lichtbronnen niet genoemd. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de Beschikking middelen geen uitzonderingsbepalingen kent, zodat op grond van deze beschikking het gebruik van kunstmatige lichtbronnen onder alle omstandigheden is verboden. De vraag is of de rechtbank de Beschikking middelen terecht van toepassing heeft geacht op de onderhavige zaak, die ziet op de bestrijding van vossen in Nederland ter voorkoming van schade.

In rechtsoverweging 2.8.1 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat de Beschikking middelen haar grondslag mede vindt in artikel 4, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming van 10 juni 1970, zoals gewijzigd bij het Protocol van 20 juni 1977 tot wijziging van die Overeenkomst (hierna: de Benelux-Overeenkomst), waarin is bepaald dat voor de jacht op de onderscheiden wildsoorten slechts gebruik mag worden gemaakt van nader aan te wijzen wapens en munitie en andere middelen. Voor de toepasselijkheid van die beschikking is derhalve van belang wat wordt verstaan onder "onderscheiden wildsoorten". Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak is hiervoor artikel 1 van de Benelux-Overeenkomst bepalend. In het tweede lid van dat artikel wordt een aantal diersoorten genoemd, die zijn gerangschikt in vier categorieën wild. De aanhef van het tweede lid luidde bij de inwerkingtreding van de Benelux-Overeenkomst: "In de zin van deze Overeenkomst wordt verstaan onder". Gelet op deze bewoordingen ligt in de rede dat met de term "onderscheiden wildsoorten" in artikel 4, tweede lid, van die Overeenkomst wordt bedoeld op de diersoorten die worden genoemd in artikel 1, tweede lid. Dit zou met zich brengen dat de Beschikking middelen op de vos van toepassing is, reeds omdat deze wordt genoemd in de categorie "overig wild". Deze uitleg van artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst is door het college gemotiveerd betwist onder verwijzing naar de Tweede beschikking. Volgens het college is artikel 1 van deze beschikking in de plaats getreden van artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst en is de aanhef "In de zin van deze Overeenkomst wordt verstaan onder" daardoor vervallen. Met de term "onderscheiden wildsoorten" in artikel 4, tweede

lid, van de Benelux-Overeenkomst zou alleen worden bedoeld op de wildsoorten die door de lidstaten als zodanig zijn aangewezen.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in rechtsoverweging 2.8.2 overwogen dat ter beoordeling staat of het college zich terecht op het standpunt stelt dat met deze formulering meer is beoogd dan louter de in artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst vermelde opsommingen te wijzigen of aan te vullen, als bedoeld in artikel 1, derde lid, van die Overeenkomst. Daarvoor is van belang of de Tweede wijzigingsbeschikking, nu deze bepaalt dat de lijst van de genoemde soorten *kan* worden gerangschikt als wild conform artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst, met zich brengt dat daarmee de lidstaten de vrijheid is gegeven om diersoorten al dan niet aan te wijzen, en artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst nog slechts inhoudt dat als door de lidstaten aangewezen wordt, zij dat moeten doen conform deze lijst.

Prejudiciële vragen

4. In verband met het voorgaande heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in zijn uitspraak iedere verdere beslissing aangehouden totdat het Benelux-Gerechtshof uitspraak zal hebben gedaan over de volgende prejudiciële vragen:

(1) Heeft de Tweede beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 18 juni 1990 tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, nr. M (90) 6, artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, zoals gewijzigd bij het Protocol van 20 juni 1977 tot wijziging van die Overeenkomst, gewijzigd — anders dan dat door die beschikking de in artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst vermelde opsommingen zijn gewijzigd of aangevuld — en zo ja, in welk opzicht?

(2) Is de Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 2 oktober 1996 met betrekking tot de jacht en de vogelbescherming, nr. M (96) 8, zoals gewijzigd bij Beschikking van het Comité van Ministers van 17 december 1998, nr. M (98) 4, van toepassing op de bestrijding van vossen in Nederland, ook al is de vos in Nederland niet aangewezen als wild?

Ten aanzien van het verloop van het geding

5. Het Hof heeft, overeenkomstig artikel 6, vijfde lid, van het Verdrag, een voor conform getekend afschrift van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak gezonden aan de partijen en aan de Ministers van Justitie van België, Nederland en Luxemburg.

De partijen hebben de gelegenheid gekregen schriftelijke opmerkingen te maken over de aan het Hof gestelde vragen.

Het college heeft op 19 september 2011 een memorie ingediend.

Namens De Faunabescherming heeft mr. A.H. Jonkhof, advocaat te Haarlem, op 26 oktober 2011 een memorie ingediend.

De Nederlandse regering heeft op 17 november 2011 haar zienswijze ingediend.

Namens De Faunabescherming heeft mr. Jonkhof voornoemd op 30 januari 2012 een memorie van antwoord ingediend.

De Advocaat-Generaal F.F. Langemeijer heeft op 16 maart 2012 schriftelijk geconcludeerd.

De partijen hebben niet op de conclusie gereageerd.

De Advocaat-Generaal heeft op 31 mei 2012 schriftelijk aanvullend geconcludeerd. De partijen hebben niet op de aanvullende conclusie gereageerd.

Ten aanzien van het recht

Over de eerste vraag

6. Met de eerste vraag wenst de Afdeling bestuursrechtspraak te vernemen of de Tweede beschikking wijziging heeft gebracht in artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst, anders dan dat door die beschikking de in artikel 1, tweede lid, vermelde opsommingen zijn gewijzigd of aangevuld.

7. Artikel 1 van de Benelux-Overeenkomst luidt:

“1. Elk der drie Regeringen verbindt zich in haar nationale wetgeving het wild volgens de volgende categorieën te rangschikken: grof wild, klein wild, waterwild, overig wild.

2. In de zin van deze Overeenkomst wordt verstaan onder:

a. grof wild: (...);

b. klein wild: (...);

c. waterwild: (...);

d. overig wild: vossen (*Vulpes vulpes*), (...).

3. Het krachtens artikel 15 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie ingestelde Comité van Ministers kan de in lid 2 vermelde opsommingen wijzigen of aanvullen door middel van overeenkomstig artikel 19a) van het Unieverdrag genomen beschikkingen.

4. In afwachting van de harmonisatie van de categorieën wild kan elk van de Overeenkomstsluitende Partijen andere diersoorten aan deze categorieën toevoegen.”

8. Volgens de gemeenschappelijke memorie van toelichting bij de Benelux-Overeenkomst is een van de grondbeginselen van deze overeenkomst “het opnemen in de jachtwet van elk van de drie landen van onderscheiden categorieën wild (grof wild, klein wild, waterwild en overig wild) en het vaststellen van de soorten die tot de genoemde categorieën behoren”. Met de Benelux-Overeenkomst is een steeds verder gaande harmonisatie van de nationale regelingen beoogd.

9. Aan de Tweede Beschikking, die berust op artikel 1, derde lid, van de Benelux-Overeenkomst, ligt de gedachte ten grondslag dat het wenselijk is de bepalingen van de categorieën als wild te rangschikken dieren aan te passen aan de cynegetische omstandigheden en de huidige inzichten van de jacht.

10. Artikel 1 van de Tweede beschikking luidt, voor zover thans van belang:

“Onverminderd de bepalingen van de Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand en de bepalingen van de Conventie van Bern kan de lijst van onderstaande soorten, in zijn totaliteit of gedeeltelijk, worden gerangschikt als wild conform artikel 1, lid 2 van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van jacht en vogelbescherming ondertekend te Brussel op 10 juni 1970:

a) Grof wild: (...)

b) Klein wild: (...)

c) Waterwild: (...)

d) Overig wild: (...) vossen (*Vulpes vulpes*), (...).”

11. In artikel 1 van de Tweede beschikking zijn de tot de verschillende categorieën wild behorende diersoorten opnieuw opgesomd. Deze lijsten van diersoorten zijn in de plaats gekomen van de in artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst vermelde opsommingen.

12. In het geschil voor de nationale rechter staat de vraag centraal of ook de aanhef van artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst, die luidt: “In de zin van deze Overeenkomst wordt verstaan onder”, is vervangen door de aanhef van artikel 1 van de Tweede beschikking. De daarmee samenhangende vraag is of de Tweede beschikking, gezien de tekst van de aanhef van artikel 1 van die beschikking, in het bijzonder het gebruik van de woorden “kan worden gerangschikt”, met zich brengt dat aan de landen die de Benelux-Overeenkomst hebben gesloten de vrijheid is gegeven om diersoorten al dan niet op te nemen in een van de vier genoemde categorieën.

Gezien de met de Benelux-Overeenkomst beoogde harmonisatie en gelet op de daartoe in artikel 1 van de Benelux-Overeenkomst gebezigde systematiek, moet worden aangenomen dat het Comité van Ministers een zodanige wijziging van de Benelux-Overeenkomst niet voor ogen heeft gehad. In die overeenkomst hebben de drie Benelux-landen zich verbonden in hun nationale wetgeving het wild te rangschikken volgens de in artikel 1, tweede lid, vastgestelde categorieën. Daarbij is tevens bepaald welke diersoorten tot die onderscheiden categorieën behoren. Wijziging of aanvulling van die opsomming is ingevolge artikel 1, derde lid, voorbehouden aan het Comité van Ministers. Een afzonderlijk land kan slechts, in afwachting van nadere harmonisatie en uitsluitend voor het eigen grondgebied, een diersoort aan de opsomming in artikel 1, tweede lid, toevoegen.

In aanmerking genomen dat het Comité van Ministers, krachtens artikel 1, derde lid, slechts bevoegd is de in artikel 1, tweede lid, van de Benelux Overeenkomst vermelde opsomming aan te vullen of te wijzigen, moet worden aangenomen dat de in de aanhef van artikel 1 van de Tweede beschikking voorkomende zinsnede: “kan de lijst van onderstaande soorten, in zijn totaliteit of gedeeltelijk, worden gerangschikt als...” louter bedoeld is als inleiding op de daarop volgende opsomming.

Uit de Tweede beschikking kan derhalve niet worden afgeleid dat het Comité van Ministers in enig ander opzicht wijziging heeft willen brengen in de Benelux-Overeenkomst dan de wenselijk geachte aanpassing van de categorieën van de als wild te rangschikken dieren zoals hiervoor onder 11 weergegeven.

13. De eerste vraag van uitleg moet derhalve ontkennend worden beantwoord.

Over de tweede vraag

14. Artikel 4 van de Benelux-Overeenkomst luidt:

“1. (...)

2. Bij de jacht op de onderscheiden wildsoorten mag slechts gebruik worden gemaakt van nader aan te wijzen wapens en munitie, alsmede van nader aan te wijzen andere

middelen, tuigen en jachtmethoden, overeenkomstig de procedure aangegeven in lid 4.

3. (...)

4. a) Het Comité van Ministers stelt vast door middel van overeenkomstig artikel 19a)

van het Unieverdrag genomen beschikkingen en rekening houdende met de

cynegetische omstandigheden eigen aan elk land of deel daarvan:

1^o de wapens en munitie alsmede de andere middelen, tuigen en jachtmethoden

zoals bedoeld in lid 2;

(...).”

15. Met “de onderscheiden wildsoorten” ziet artikel 4, tweede lid, op de categorieën wildsoorten die zijn genoemd in artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst. In dit artikel en in artikel 1 van de Tweede beschikking is de vos aangewezen als “overig wild”. Gelet op de beantwoording van de eerste vraag is voor de beantwoording van de tweede vraag niet van belang dat de vos in de nationale wetgeving van Nederland niet is aangewezen als wild.

16. In de Beschikking middelen, die berust op artikel 4, tweede en vierde lid, van de Benelux-Overeenkomst, heeft het Comité van Ministers een maximumlijst vastgesteld van middelen die toelaatbaar zijn bij de uitoefening van de jacht. Kunstmatige lichtbronnen zijn niet genoemd als toegestaan middel bij de uitoefening van de jacht.

In het geschil voor de nationale rechter is de vraag aan de orde of de Beschikking middelen ook van toepassing is op het doden van vossen in het kader van de bestrijding van schade.

17. In de gemeenschappelijke memorie van toelichting bij artikel 1 van de Benelux-Overeenkomst is onder meer vermeld:

“In artikel 1 van de Conventie wordt onderscheid gemaakt tussen 4 categorieën wild, t.w. grof wild, klein wild, waterwild en overig wild. De aanwijzing van deze onderscheidene wildcategorieën en de daartoe behorende soorten strekt tot wegneming van onzekerheid omtrent de vraag of een bepaalde diersoort al dan niet tot het jachtwild wordt gerekend. De aanwijzing staat voorts in verband met andere wetsartikelen, welke bv. betrekking hebben op de wijze van bejagen, de daartoe geoorloofde middelen, de jachtvelden en de data van opening en sluiting van de jacht voor de onderscheidene wildsoorten.

(...)

Ook is een categorie "overig wild" onderscheiden. Van oudsher regelen de jachtwetten immers het bemachtigen van zekere dieren die, hoewel zij meestal niet rechtstreeks het voorwerp van de jacht zijn, toch enig belang voor de jacht bezitten. Tot deze groep dieren rekent men o.m. vossen, bunzings, wezels, verwilderde katten; sommige ervan, zoals vossen, worden af en toe bejaagd. Wegens hun levenswijze en hun aantal beschouwt men deze dieren meestal als schadelijk en tracht men ze het gehele jaar te bestrijden.

Door een steeds verdergaande aantasting van de biotopen van deze diersoorten lopen sommige daarvan echter gevaar te verdwijnen, zoals o.m. de das, de otter en de wilde kat. Het ecologisch onderzoek heeft voorts aangetoond, dat deze soorten evenals de gewone wildsoorten een belangrijke rol spelen in de voedselkringloop van de natuur. Het is dan ook niet uitgesloten dat het in de toekomst nodig zal zijn maatregelen te treffen voor hun bescherming. Voor een aantal hiervan, bv. de marter, is dit reeds het geval in Nederland. Uit de aard der zaak horen dergelijke maatregelen thuis in het raam van de jachtwetgeving. De opname in de categorie "overig wild" biedt daartoe de mogelijkheid."

Uit de memorie van toelichting moet afgeleid worden dat het begrip "jacht" in artikel 4, tweede lid, ook omvat de jacht op een als "overig wild" aangewezen diersoort met het oog op de bestrijding van schade. Gezien het verband tussen de Beschikking middelen en de artikelen 1 en 4 van de Benelux-Overeenkomst geldt dat ook voor de Beschikking middelen. Te dien aanzien is evenwel vanaf 24 april 2012 het volgende van belang.

18. Bij beschikking van het Comité van Ministers van 24 april 2012, nr. M (2012) 3, 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, is met ingang van die datum aan artikel 4 van de Beschikking middelen de volgende bepaling toegevoegd:

"c. Het toepassingsgebied van deze beschikking is uitsluitend beperkt tot de uitoefening van de jacht en strekt zich niet uit tot bestrijding teneinde belangrijke schade te voorkomen c.q. te bestrijden aan gewassen, veeteelt en bossen, dan wel in het belang van flora, fauna en de volksgezondheid en openbare veiligheid, alsmede de veiligheid van het luchtverkeer."

19. Het voorgaande leidt tot de slotsom dat de tweede vraag van uitleg bevestigend moet worden beantwoord met dien verstande dat, mede gelet op artikel 4, onder a, van de Beschikking middelen, voor de periode vanaf 24 april 2012 heeft te gelden dat het toepassingsgebied van de

Beschikking middelen beperkt is tot de uitoefening van de jacht en zich niet uitstrekt tot de bestrijding ter voorkoming of ter bestrijding van belangrijke schade aan gewassen, veeteelt en bossen, dan wel in het belang van de flora, de fauna, de volksgezondheid, de openbare veiligheid of de veiligheid van het luchtverkeer.

Ten aanzien van de kosten

20. Het Hof moet volgens artikel 13 van het Verdrag de kosten vaststellen welke op de behandeling voor het Hof zijn gevallen, voor zover dit in overeenstemming is met de wetgeving van het land waar het bodemgeschil aanhangig is.

De kosten worden vastgesteld op € 1.500,-.

Het Benelux-Gerechtshof

Uitspraak doende op de door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij uitspraak van 3 augustus 2011 gestelde vragen,

Verklaart voor recht

21.

Met betrekking tot de eerste vraag:

De Tweede beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 18 juni 1990 tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, nr. M (90) 6, heeft artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, zoals gewijzigd bij het Protocol van 20 juni 1977 tot wijziging van die Overeenkomst, niet anders gewijzigd dan dat door die beschikking de in artikel 1, tweede lid, van de Benelux-Overeenkomst vermelde opsommingen zijn gewijzigd of aangevuld.

Met betrekking tot de tweede vraag:

De Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 2 oktober 1996 met betrekking tot de jacht en de vogelbescherming, nr. M (96) 8, zoals gewijzigd bij Beschikking van het Comité van Ministers van 17 december 1998, nr. M (98) 4, is

van toepassing op de bestrijding van vossen in Nederland, ook al is de vos in de nationale wetgeving van Nederland niet aangewezen als wild, met dien verstande dat voor de periode vanaf 24 april 2012 heeft te gelden dat het toepassingsgebied van de Beschikking middelen beperkt is tot de uitoefening van de jacht en zich niet uitstrekt tot de bestrijding ter voorkoming of ter bestrijding van belangrijke schade aan gewassen, veeteelt en bossen, dan wel in het belang van de flora, de fauna, de volksgezondheid, de openbare veiligheid of de veiligheid van het luchtverkeer.

Aldus gewezen op 11 maart 2013 door E.J. Numann, president, de ridder J. de Codt, tweede vicepresident, G. Santer, A. Fettweis, rechters, H.A.G. Splinter-van Kan, E. Conzémus, E. Goethals, I. Folscheid, A.H.T. Heisterkamp, plaatsvervangende rechters,

en uitgesproken ter openbare terechtzitting te 's-Gravenhage, op 22 maart 2013 door de heer E.J. Numann, voornoemd, in aanwezigheid van de heren F.F. Langemeijer, advocaat-generaal en A. van der Niet, hoofdgriffier.

A. van der Niet

E.J. Numann