

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 132.730 van 21 juni 2004
in de zaak A. 152.611/IX-4553.**

In zake : 1. de vzw VLAAMSE DIERENARTSENVERENIGING (VDV),
2. Marc JANSSENS,
die woonplaats kiezen bij
advocaat R. GIELEN,
kantoor houdende te KASTERLEE,
Isschot 20

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Volksgezondheid,
die woonplaats kiest bij
advocaat J.F. DE BOCK,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tasson-Snelstraat 38.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de vzw VLAAMSE DIEREN-
ARTSENVERENIGING en Marc JANSSENS op 10 juni 2004 hebben ingediend om
bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing te vorderen van de tenuitvoer-
legging van het koninklijk besluit van 28 mei 2004 betreffende de identificatie en de
registratie van honden;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 11 juni 2004 waarbij de terechtzitting
bepaald wordt op 15 juni 2004, om 10.00 uur;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat R. GIELEN, die verschijnt
voor de verzoekende partijen, en van advocaat J.F. DE BOCK, die verschijnt voor
de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van eerste auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat het bestreden besluit bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 7 juni 2004 en dat het dezelfde dag in werking getreden is; dat het blijkens zijn preambule rechtsgrond vindt in artikel 7 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren; dat het de bestaande regeling, ingevoerd door het koninklijk besluit van 17 november 1994 betreffende de identificatie en de registratie van honden en de ministeriële besluiten van 5 februari 1998, 15 juli 1998 en 15 december 1998, volledig vervangt; dat de nieuwe regeling duidelijk rekening houdt met de inwerkingtreding -aanvankelijk op 3 juli 2004, maar blijkbaar verlaat tot 1 oktober 2004- in het interne Belgische recht van de verordening (EG) nr. 998/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 inzake veterinaire rechtelijke voorschriften voor het niet-commercieel verkeer van gezelschapsdieren en houdende wijziging van de Richtlijn 92/65/EEG van de Raad en van de beschikking 2003/803/EG van de Commissie van 26 november 2003 tot vaststelling van het modelpaspoort voor het intracommunautair verkeer van honden, katten en fretten, naar luid waarvan -artikel 5, lid 1, b, van de verordening- honden gedurende het verkeer tussen de lidstaten vergezeld moeten zijn van een paspoort, afgegeven door een aangewezen dierenarts, waarin deze op de geëigende wijze verklaart dat het dier gevaccineerd is tegen rabiës;

Overwegende dat het bestreden besluit in hoofdstuk 1 bepaalt wanneer de verantwoordelijke van een hond zijn dier moet laten identificeren en registreren (artikel 2, § 1), dat het bewijs van identificatie bestaat in een “voorlopig identificatiecertificaat” en dat het bewijs van identificatie en registratie geleverd wordt door een “paspoort (...) voorzien van het definitieve identificatie- en registratiecertificaat” (artikel 2, § 2), opgemaakt volgens het model gevoegd bij het besluit en door de beheerder van het Centrale Register verdeeld aan de identificeerders -de erkende dierenartsen en de verenigingen die erkend zijn om tatoeage op honden uit te voeren- (artikel 2, § 3); dat het bestreden besluit vervolgens de identificatiemethodes vaststelt -tatoeage en inbrengen van een microchip- (hoofdstuk 2: artikel 4 tot 16) evenals de identificatie- en registratie-

procedure (hoofdstuk 3: artikel 17 tot 26); dat hoofdstuk 4 gewijd is aan de inrichting en de opdracht van het centrale register, een vzw waar alle identificatiegegevens worden geregistreerd (hoofdstuk 4: artikel 27 tot 32);

Overwegende dat het paspoort dat door het bestreden besluit wordt ingevoerd, geënt is op het Europees paspoort voor gezelschapsdieren dat door de beschikking 2003/803/EG van de commissie is vastgesteld; dat het aldus ruimte bevat voor de vermelding van de inentingen en vaccinaties die het betrokken dier heeft gehad, volgens de voorschriften van de Europese regelgeving; dat het trouwens ook voorgesteld wordt als een “document waarin alle gegevens betreffende de identiteit van een hond en zijn verantwoordelijke worden opgenomen en waarin tevens de gegevens betreffende de gezondheidsstatus van het dier worden opgenomen” (artikel 1, 8°);

Overwegende dat de vzw BELGISCHE VERENIGING VOOR IDENTIFICATIE EN REGISTRATIE VAN HONDEN bij ministerieel besluit van 8 juni 2004 de opdracht heeft gekregen om voor een periode van drie maanden, onbepaald verlengd indien zij inmiddels haar statuten aanpast, het beheer van het centraal register waar te nemen wat insluit dat zij het alleenrecht heeft om de paspoorten voor honden aan de identificeerders te bezorgen;

2. Overwegende dat de eerste verzoekende partij een vereniging zonder winstoogmerk is, samengesteld uit dierenartsen; dat haar maatschappelijk doel bestaat in “het verdedigen van de beroepsbelangen van haar leden over het ganse land en voor gelijk welke rechtsmacht (...)”; dat zij erop wijst dat zij reeds jarenlang traditiegetrouw vaccinatieboekjes onder de dierenartsen verspreidt, dat zij nu ook reeds tienduizenden paspoorten die voldoen aan de Europese beschikking 2003/803/EG aan de dierenartsen heeft bezorgd en dat zij haar belang bij de vordering situeert op het vlak van de verdediging van “haar eigen imago en reputatie naar haar leden dierenartsen toe” -die jaarlijks hun lidgeld moeten betalen-, op het vlak van haar opdracht om haar leden “alert te laten inspelen op de vigerende Europese wetgeving” -wat haar credibiliteit verhoogt- en op het vlak van de verdediging van de beroepsbelangen van haar leden door te willen bewerkstellingen dat de huisdierenbezitters op correcte wijze door dierenartsen in het binnenland bediend kunnen worden zonder zich daarvoor naar Nederland hoeven te begeven; dat zij ook betoogt dat er grote verwarring zal ontstaan wanneer het Europees paspoort naast het Belgisch paspoort zal bestaan; dat de tweede verzoekende partij haar belang

ziet in het feit dat zij er nu toe verplicht wordt zich als dierenarts voor een sanitaire certificering verantwoordelijk te stellen op een document waarin “derden klevers kunnen aanbrengen”, wat onaanvaardbaar is;

3.1. Overwegende dat overeenkomstig artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden, dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en dat de zaak hoogdringend is;

3.2. Overwegende dat de schorsing bij hoogdringendheid een uitzonderingsprocedure is die het verloop van de rechtspleging voor de Raad van State ernstig verstoort en de rechten van de verdediging in belangrijke mate beperkt, zodat van die procedure slechts gebruik kan worden gemaakt in de enkele gevallen dat het spoedeisend karakter van de zaak hetzij voor iedereen duidelijk is, hetzij door de verzoeker duidelijk wordt gemaakt doordat hij aantoont dat een schorsing, afgehandeld volgens de gewone schorsingsprocedure, onmiskenbaar te laat zal komen om het door hem ingeroepen nadeel, waarvan het ernstig en moeilijk te herstellen karakter aangetoond wordt, te keren; dat zulks voor de gevallen waarin het nadeel zich meteen volledig realiseert betekent dat, wanneer dat nadeel slechts op het ogenblik van de schorsing volgens de gewone procedure ophoudt, het dan reeds niet meer te herstellen diepe sporen nagelaten zal hebben;

3.3. Overwegende dat de verzoekende partijen grotendeels de uiteenzetting hernemen die de eerste verzoekende partij had doen gelden in het kader van haar vordering tegen het koninklijk besluit van 5 mei 2004 houdende het model en de modaliteiten voor de uitgave van het paspoort voor het intracommunautair verkeer van katten en fretten; dat zij, bijkomend, nu wel expliciet een rubriek wijden aan de argumenten die een beroep op de procedure bij hoogdringendheid moeten verantwoorden; dat hun standpunt als volgt kan worden samengevat :

- het bestreden besluit heeft tot gevolg dat er twee huisdierenpaspoorten naast elkaar bestaan : een Europees paspoort waarvan het model verplicht vastgesteld is door de beschikking van de commissie en een nationaal hondenpaspoort waarvan het model door het bestreden besluit vastgesteld is; dat schept onzekerheid en onduidelijkheid, ook op het vlak van de -Europees opgelegde- vaccinatie

tegen rabiës; de onduidelijkheid kan opgeklaard worden door het paspoort dat zij verspreidt -en dat nu als enig bestaat- te aanvaarden;

- de aangelegenheid raakt de openbare orde en dus mag de termijn van onzekerheid van de bestaande reglementering niet te lang duren;
- door de schuld van de verwerende partij, met name door de verspreiding van eenzijdige foutieve informatie op het vlak van de ongeldigheid van de door haar verdeelde paspoorten, worden zij “onnodig belast en (lijden zij) veel schade”; aan de tendentieuze en misleidende berichtgeving van de verwerende partij moet dringend een einde gesteld worden, want het secretariaat van de vereniging is “meer dan overbelast”;
- de contra-legalisering omzetting van een rechtstreekse werking hebbende Europese verordening en beschikking is ontoelaatbaar, leidt tot misverstanden, nodigt uit tot fraude en kan dierenartsen “als eindverantwoordelijken compromitteren”; er zullen immers twee paspoorten naast elkaar bestaan: het Belgisch registratiepaspoort en het Europees paspoort, dat een sanitair document is bedoeld om de vaccinaties te bewijzen en die paspoorten verschillen enkel op het vlak van de nummering en wat betreft het witte vak op de omslag;

Overwegende dat de verzoekende partijen hun moeilijk te herstellen ernstig nadeel als volgt adstrueren :

- de eerste verzoekende partij bezit een grote voorraad huisdierenpaspoorten; aangezien die paspoorten conform zijn aan Europese regels die rechtstreekse werking hebben, kan haar geen eigengereid handelen verweten worden;
- het secretariaat van de vereniging wordt overbelast door telefoonoproepen betreffende de conformiteit van haar paspoorten met de Europese vereisten; ook de tweede verzoekende partij, dierenarts en direct verantwoordelijke voor het verstrekken van het Europees huisdierenpaspoort, wordt voortdurend bevraagd door eigenaars die met hun huisdier in Europa willen reizen;
- dierenartsen die paspoorten bestelden willen hun bestelling teruggeven;
- een schorsing van het bestreden reglement kan beletten dat er schade ontstaat en dat die schade blijft vergroten; die schade zal overigens slechts hersteld worden in de mate dat de rechtbank die toekent; overigens wacht de rechter in kort geding een stellingname van de Raad van State af;
- “om te weten hoe de hiërarchische verhoudingen van de wetgeving in de tijd en in een lidstaat op het grondgebied van Europa functioneren” is een “snelle opheldering” nodig;

3.4. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt dat niet aangetoond wordt dat een schorsing volgens de gewone procedure geen soelaas kan brengen voor de problemen die de verzoekende partijen uiteenzetten; dat zij voorts ook het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel betwist en dienaangaande, naast de bemerking dat er geen concrete bewijzen worden voorgelegd, uiteenzet wat volgt: de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit kan geen effect hebben op de situatie van de eerste verzoekende partij in de mate dat zij reeds paspoorten heeft verspreid en die paspoorten kunnen trouwens nadien opnieuw worden gebruikt; moreel nadeel zal door een latere vernietiging ongedaan worden gemaakt; in ieder geval is de eerste verzoekende partij door haar voortvarend optreden zelf verantwoordelijk voor eventueel nadeel;

3.5.1. Overwegende dat, waar de verzoekende partijen de uiteenzetting in de zaak G/A 152.109/IX-4.539 hernemen, de Raad van State de weerlegging van die argumentatie, opgenomen in het arrest nr. 132.059 van 4 juni 2004 -overweging 4.3. tot 4.7.3.- voor de onderhavige zaak integraal overneemt; dat, waar de eerste verzoekende partij nu betwist dat zij, door eigener gezag een paspoort te redigeren, voortvarend zou zijn opgetreden, daar aan toegevoegd wordt dat het model, vastgesteld door de Europese commissie, aan de lidstaten op bepaalde punten een discretionaire bevoegdheid laat die de lidstaten met een eigen reglement kunnen invullen en dat zij de -noodzakelijke- beslissing op dat vlak niet heeft afgewacht;

Overwegende, wat de aantasting van de reputatie van de tweede verzoekende partij betreft, doordat hij zijn klanten geen duidelijkheid kan verschaffen over de precieze documenten waarop hij de rabiësvaccinatie dient te certificeren - deze verdeeld door de eerste verzoekende partij dan wel deze die beantwoorden aan het bestreden besluit-, dat de omstandigheid dat het bestreden besluit volgens hem onwettig is, hem niet mag beletten de paspoorten die voldoen aan de nieuwe regeling op de geëigende plaats in te vullen en dat hij voor het overige niet verantwoordelijk gesteld kan worden voor mogelijke onduidelijkheden of onwettigheden;

3.5.2. Overwegende dat de verzoekende partijen nu ook verwijzen naar de onduidelijkheid en de moeilijkheden die onmiddellijk rijzen doordat er reglementair twee huisdierenpaspoorten naast elkaar bestaan -een Europees en een nationaal-; dat evenwel uit de vergelijking van de beide modellen en rekening houdend met de “aanvullende voorwaarden” gevoegd bij de beschikking nr. 2003/803 van de commissie, prima facie blijkt dat het nationaal model volledig overeenstemt met de

dwingende gegevens van het Europees model; dat derhalve, door het stroomlijnen van de Belgische regeling op de Europese, in het Belgisch recht uitsluitend gewerkt kan worden met het paspoort waarvan het model door het bestreden besluit is vastgesteld en waarvan de verdeling gebeurt door de beheerder van het centraal register; dat in dat opzicht er geen verwarring mogelijk is;

Overwegende dat de tweede verzoekende partij betoogt dat zij als dierenarts, in het kader van de Europees opgelegde verplichting, een vaccinatiebewijs voor rabiës moet afleveren door vermeldingen aan te brengen op een document dat fraudegevoelig is, aangezien derden er klevers kunnen in aanbrengen; dat evenwel, in het kader van de vraag naar het naast elkaar bestaan van het Europees paspoort en de nationale regeling, die stelling niet overtuigt, aangezien de Europese regelgeving het gebruik van zelfklevers voor bepaalde vermeldingen in het paspoort niet uitsluit -zijn attestatie wordt dus vanuit dat oogpunt niet met betere waarborgen omgeven- en aangezien, vooral, het gebruik van zelfklevers voor het definitief identificatie- en registratiecertificaat -de aanduiding van de identiteit van de actuele eigenaar en, van het dier- op zich geen aanleiding lijkt te kunnen geven tot fraude vermits de klevers afgegeven worden door de beheerder van het centraal register en zij, blijkens de bijlage IV bij het bestreden besluit, door hem gemerkt worden met het uniek nummer van het paspoort dat bij de identificatie aan de verantwoordelijke voor de hond afgeleverd is en dat het tatoeage- of microchipnummer van de hond vermeldt;

Overwegende dat de verzoekende partijen verwijzen naar de foutieve berichtgeving van de verwerende partij betreffende de ongeldigheid van de paspoorten die de eerste verzoekende partij verspreid heeft en het sneeuwbaaleffect dat daarmee verbonden is; dat evenwel uit de hierboven gemaakte vaststelling dat, prima facie, het paspoort ingesteld door de nieuw ingevoerde regeling waar nodig overeenstemt met het Europees vastgelegd model volgt dat, zolang het bestreden besluit niet vernietigd of in zijn tenuitvoerlegging geschorst is, enkel dit model -verdeeld door de beheerder van het centraal register- voldoet aan de van kracht zijnde regelgeving voor identificatie van honden; dat de verwerende partij dan ook, rekening houdend met de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de nieuwe regeling, niet kan verweten worden de dierenartsen en het publiek, met betrekking tot de registratie van honden te wijzen op de ongeldigheid van de paspoorten die de verzoekende partij verdeeld heeft;

3.5.3. Overwegende dat dan de vraag blijft of de nieuwe regeling aan de verzoekende partijen een zodanig nadeel berokkent dat een schorsing volgens de gewone procedure te laat zal komen om het nadeel dat zij nu ondergaan nog afdoende te kunnen keren;

Overwegende dat de eerste verzoekende partij verwijst naar het feit dat zij over een grote voorraad paspoorten beschikt die voldoen aan de Europese regeling en dat haar secretariaat overbelast is; dat de tweede verzoekende partij verwijst naar zijn overbevraging door hondenbezitters; dat gewis aangenomen kan worden dat veel hondeneigenaars aan hun dierenarts vragen stellen over de nieuwe regeling en dat veel dierenartsen hun belangenvereniging zullen bevragen zodat het secretariaat van de eerste verzoekende partij heel wat meerwerk te verzetten heeft, maar dat helemaal niet aannemelijk gemaakt wordt dat dit meerwerk de werking van de verzoekende partijen paralyseert, zeker niet binnen het tijdsbestek dat een gewone schorsingsvordering vergt; dat de eerste verzoekende partij ook niet aantoon op welke wijze het beschikken over een grote voorraad paspoorten haar toekomstige werking negatief beïnvloedt; dat voorts, zo aanvaard kan worden dat een spoedige schorsing kan beletten dat de mogelijke schade vergroot -zij moet nu veel paspoorten terugnemen; leden kunnen hun vertrouwen verliezen-, daarmee nog niet aangetoond is dat de schade niet hersteld zal kunnen worden -de morele schade door een vernietiging; de materiële schade door een financiële vergoeding na de vernietiging- en zeker niet dat een schorsing volgens de gewone procedure dat nadeel niet meer nuttig zal kunnen voorkomen;

3.5.4. Overwegende aldus dat de verzoekende partijen niet aantonen dat een schorsing volgens de gewone procedure te laat zal komen om de realisatie van een moeilijk te herstellen nadeel nog te verhinderen; dat de vordering om die reden wordt verworpen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op eenentwintig juni 2000 en vier, door :

de H.	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

A. VANDENDRIESSCHE.