

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 136.163 van 18 oktober 2004
in de zaak A. 152.109/IX-4539.**

In zake : de VZW VLAAMSE DIERENARTSEN-VERENIGING,
die woonplaats kiest bij
advocaat R. GIELEN,
kantoor houdende te KASTERLEE,
Isschot 20

tegen :

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

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de VZW VLAAMSE DIEREN-
ARTSEN-VERENIGING op 7 juni 2004 heeft ingediend om de schorsing te
vorderen van de tenuitvoerlegging van 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;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde
verzoekende partij de vernietiging vordert van dezelfde beslissing;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur
E. HAESBROUCK;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 30 augustus 2004 waarbij de terecht-
zitting bepaald wordt op 20 september 2004;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat R. GIELEN, die verschijnt voor de verzoekende partij, 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;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de auditeur-generaal;

1. Overwegende dat het bestreden besluit bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 24 mei 2004 en dat het dezelfde dag in werking treedt; dat het blijkens zijn preambule zijn rechtsgrond vindt in de diergezondheidswet van 24 maart 1987, inzonderheid artikel 17, in de Verordening (EG) nr. 998/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 inzake veterinairerechtelijke voorschriften voor het niet-commercieel verkeer van gezelschapsdieren en houdende wijziging van de Richtlijn 92/65/EEG van de Raad (hierna: de Verordening) en in 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 (hierna: de Beschikking);

Overwegende dat het besluit vooreerst het model vaststelt van het paspoort voor het intracommunautair verkeer van katten en fretten, dat door artikel 5 van de Verordening vanaf 3 juli 2004 -volgens de verzoekende partij is die datum inmiddels verschoven naar 1 oktober 2004- verplicht wordt gemaakt voor het niet-commercieel verkeer tussen de lidstaten; dat voor de vaststelling van het model en de aanvullende eisen waaraan het paspoort moet voldoen, verwezen wordt (artikel 3, § 1) naar de bijlagen I en II bij de Beschikking; dat artikel 3, § 2, van het besluit bepaalt dat het nummer van het paspoort bestaat uit de code “BE”, gevolgd “door het erkenningsnummer van de verdeler bestaande uit twee cijfers en een volgnummer bestaande uit negen cijfers”;

Overwegende dat het besluit vervolgens bepaalt (artikel 4) dat blanco-paspoorten enkel mogen verdeeld worden aan dierenartsen die de bijzondere erkenning bezitten bedoeld in artikel 4, lid 4, van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde en dat deze paspoorten enkel verdeeld mogen worden door een daartoe erkende rechtspersoon (artikel 5); dat hoofdstuk II (artikel 6 tot 8) van het besluit de voorwaarden bepaalt waaronder rechtspersonen erkend kunnen worden voor het verdelen van paspoorten;

Overwegende dat artikel 9 van het besluit de erkende verdelers van de paspoorten ertoe verplicht de traceerbaarheid van de paspoorten die zij hebben verdeeld, te garanderen door op ieder ogenblik aan de bevoegde diensten van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu en van de politie te kunnen mededelen hetzij aan welke dierenarts zij een bepaald paspoortnummer afgeleverd hebben, hetzij welke paspoortnummers aan een bepaalde dierenarts zijn afgeleverd;

Overwegende dat hoofdstuk IV van het besluit een aantal “slotbepalingen” bevat: artikel 10 legt aan de erkende verdelers van paspoorten de verplichting op om jaarlijks te bewijzen dat zij nog steeds aan de erkenningsvoorwaarden voldoen; artikel 11 stelt het verbod in om paspoorten na te maken of te vervalsen en om er wijzigingen in aan te brengen die niet conform zijn met de Verordening 998/2003 en artikel 12 legt aan de erkende verdelers een meldingsplicht op aangaande aanwijzingen of vermoedens van misbruiken met paspoorten;

Overwegende dat hoofdstuk V van het besluit, dat het opschrift “sancties” draagt, bepaalt dat de rechtspersoon die paspoorten in omloop heeft gebracht die niet voldoen aan de Beschikking, “deze op eigen kosten uit omloop (dient) te nemen, te vergoeden of te vervangen” (artikel 13), dat de erkenning als verdeler ingetrokken kan worden (artikel 14) en dat, in geval van intrekking, de verdeler de dierenartsen aan wie hij paspoorten heeft verdeeld daarvan op de hoogte moet brengen en de informatie waarover hij beschikt aan de FOD moet overdragen (artikel 15);

2. Overwegende dat de verwerende partij betoogt dat “uit het verzoekschrift en de inventaris der stukken van verzoekende partij” niet blijkt dat zij een beslissing genomen heeft om in rechte te treden; dat evenwel uit de bijkomende stukken die de raadsvrouw van de verzoekende partij heeft neergelegd blijkt dat haar

raad van bestuur -die blijkens de statuten de bevoegdheid heeft om de vereniging in rechte te vertegenwoordigen- op 2 juni 2004 besloten heeft de onderhavige vordering te laten indienen; dat de exceptie verworpen wordt;

3. Overwegende dat de verwerende partij het belang van de verzoekende partij betwist; dat zij betoogt dat het eigen belang dat zij inroept om de bestreden regeling vernietigd te zien -aantasting van haar reputatie, imago en credibiliteit- niet aangenomen kan worden, aangezien zij ook haar kandidatuur kan stellen om de paspoorten te verdelen en aangezien het nadeel dat voortvloeit uit de verdeling van paspoorten aan haar eigen toedoen te wijten is; dat zij ook betoogt niet in te zien op welke wijze het collectief belang waarop zij zich beroept met de onderhavige vordering kan worden bereikt;

Overwegende dat over deze exceptie geen uitspraak wordt gedaan; dat immers, zoals hierna zal blijken, de vordering om een andere reden wordt verworpen;

4. Overwegende dat overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

5.1. Overwegende, wat de eerste voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij in het eerste middel de miskennis aanvoert van artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna : het EG-verdrag); dat zij betoogt dat die bepaling voorziet in de rechtstreekse werking van verordeningen en beschikkingen, terwijl het bestreden besluit, dat de Verordening nr 998/2003 uitvoert, “onnodig (...) bijkomende eisen gaat stellen aan de verdeling van Europese pet-paspoorten” met het gevolg dat er, in België, een monopoliepositie gecreëerd wordt voor één specifieke rechtspersoon, dat de door haar afgeleverde huisdierenpaspoorten ongeldig dreigen te worden en dat de situatie van honden en katten, hoewel de verordening een gelijke regeling voorschrijft, nu verschillend en discriminerend geregeld wordt; dat zij het middel als volgt toelicht: de Europese regelgeving betreffende de huisdierenpaspoorten is uitsluitend vervat in verordeningen en beschikkingen; Verordeningen zijn zonder meer verbindend -

omzettingshandelingen zijn zelfs niet toegelaten- en beschikkingen zijn verbindend voor degenen tot wie ze gericht zijn; volgens de richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften had de verwerende partij bij de uitvaardiging van een koninklijk besluit waarbij de verordening werd uitgevoerd in ieder geval dit besluit voor advies aan de Europese Commissie moeten voorleggen, wat te dezen niet gebeurd is;

5.2. Overwegende dat de verwerende partij daar in haar nota met opmerkingen op antwoordt wat volgt: de Koning is wettelijk bevoegd om maatregelen te treffen inzake de identificatie en de registratie van dieren; Blijkens de Verordening is het paspoort voor honden, katten en fretten een identificatiedocument om, bij het intracommunautair verkeer met deze dieren, de controle van de verplichte vaccinatie accuraat te kunnen verrichten; paspoorten kunnen maar afgegeven worden als het dier geïdentificeerd is en derhalve vereist de toepassing van de Verordening dat er in België een correcte identificatieprocedure wordt opgezet met een uniek identificatienummer voor elk dier; de nationale overheden beschikken ongetwijfeld over een appreciatiemarge om een identificatiesysteem tot stand te brengen; de Verordening laat subsidiaire beslissingen toe op het vlak van de afgifte van de paspoorten; de richtlijn 98/34/EG van 22 juni 1998 is niet van toepassing op de hier aan de orde staande problematiek, de verzoekende partij heeft geen belang bij dat middel, aangezien de gecontacteerde Europese ambtenaren geen opmerkingen geformuleerd hebben bij het ontwerp-besluit en in elk geval kan haar hoogstens een tekortkoming aan een meldingsplicht verweten worden;

5.3.1. Overwegende dat de Verordening veterinaire rechtelijke voorschriften bevat voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren, te weten de grensoverschrijdende verplaatsingen onder de lidstaten en vanuit derde landen; dat aldus, wat het verkeer tussen de lidstaten betreft, artikel 5 van de Verordening -en dezelfde regeling wordt door artikel 22 van de Verordening ook van toepassing gemaakt op het handelsverkeer binnen de Gemeenschap- bepaalt dat honden, katten en fretten “geïdentificeerd” moeten zijn én “vergezeld gaan van een paspoort dat is afgegeven door een door de bevoegde autoriteit aangewezen dierenarts en waarin wordt verklaard dat een (...) vaccin tegen rabiës is toegediend aan het betrokken dier (...)”; dat artikel 4 een dier als geïdentificeerd beschouwt wanneer het “een duidelijk leesbare tatoeage” of “een elektronisch identificatiesysteem (transponder)” draagt aan

de hand waarvan de naam en het adres van de eigenaar van een dier kunnen worden vastgesteld; dat de artikelen 8 tot 10 van de Verordening bepalingen bevatten betreffende het verkeer vanuit derde landen, meer bepaald de vereiste dat de dieren bij een eerste binnenkomst in de Unie vergezeld moeten gaan van een certificaat afgegeven door een officiële dierenarts en bij het opnieuw binnenkomen van een paspoort waaruit blijkt dat voldaan is aan de vaccinatie-eisen; dat artikel 17 voortss bepaalt dat de modellen van het paspoort voor het verkeer van honden, katten en fretten vastgesteld wordt volgens de procedure van artikel 24, lid 2; dat de Europese Commissie bij de aan de lidstaten gerichte Beschikking het model van het paspoort heeft vastgesteld en de “aanvullende eisen” heeft bepaald; dat die “aanvullende eisen” strikte bepalingen bevatten op het vlak van het formaat van het paspoort, van de omslag ervan en van de volgorde der rubrieken, de bladzijdenummering en de talen; dat er, voor wat het paspoortnummer betreft, wel verwezen wordt naar “de ISO-code van de lidstaat van uitgifte, gevolgd door een uniek nummer” terwijl er ook is bepaald dat de “grootte en vorm der kaders” van het weergegeven modelpaspoort “indicatief en niet bindend (zijn)”;

5.3.2. Overwegende dat het bestreden besluit bepaalt dat het Belgische paspoort voor katten en fretten moet beantwoorden aan het model dat beschreven is in de Beschikking -artikel 3, § 1- en dat het uniek paspoortnummer moet bestaan “uit 13 karakters, namelijk BE, de ISO-code voor België, gevolgd door het erkenningsnummer van de verdeler bestaande uit twee cijfers, en een volgnummer bestaande uit negen cijfers” -artikel 3, § 2-; dat het besluit voorts bepaalt dat blanco-paspoorten enkel verdeeld mogen worden aan erkende dierenartsen -artikel 4- terwijl de verdeling van de paspoorten onder de dierenartsen dwingend voorbehouden wordt aan rechtspersonen die daartoe door de bevoegde minister erkend worden en die daarmee ook bepaalde verantwoordelijkheden op zich nemen -artikel 6 tot 10, 12 tot 15-;

5.3.3.1. Overwegende dat artikel 249 van het EG-verdrag bepaalt enerzijds dat een verordening verbindend is in al haar onderdelen en dat zij rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat en anderzijds dat een beschikking in al haar onderdelen verbindend is voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht; dat in dit geval niet betwist wordt dat de Verordening volledige uitwerking heeft in de Belgische rechtsorde en dat de verwerende partij gebonden is door de bepalingen van de Beschikking;

Overwegende dat de verzoekende partij het bestreden besluit niet onwettig acht waar het verwijst naar het Europees model, maar enkel in de mate dat het bepalingen bevat die van de Europese regeling afwijken of er iets aan toevoegen, zoals de regeling van het uniek paspoortnummer en de regeling van de verspreiding van de paspoorten onder de dierenartsen;

5.3.3.2. Overwegende dat louter de omstandigheid dat een bepaalde aangelegenheid door rechtstreeks verbindende bepalingen op Europees niveau geregeld is, niet belet dat de nationale overheid terzake bijkomend, met het oog op de behartiging van het binnenlands algemeen belang, een eigen regeling opzet ten aanzien van aspecten die niet in de Europese regeling vervat zijn of wanneer die regeling geen bijkomende nationale regeling verhindert; dat te dezen noch de Verordening, noch de Beschikking enig voorschrift bevat met betrekking tot de aanmaak en de verdeling van de paspoorten voor katten en fretten onder de dierenartsen; dat de regeling op het vlak van het paspoortnummer binnen de door de beschikking 2003/803 geschapen ruimte blijft; dat al die bepalingen in niets de uitwerking van de Europese regeling verhinderen; dat er dan ook geen sprake is van de miskennis van artikel 249 van het EG-verdrag;

5.4. Overwegende, wat de miskennis van de richtlijn nr. 98/34/EG van 22 juli 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften betreft (hierna : de Richtlijn) -een middel dat overigens geen verband vertoont met de schending van artikel 249 EG-verdrag-, dat de verzoekende partij niet toelicht waarom het voorschrift betreffende de samenstelling van het uniek nummer op de paspoorten -laat staan de voorwaarden op het vlak van de aanmaak en verdeling bij de dierenartsen- als een “technisch voorschrift” in de zin van die richtlijn moet worden beschouwd; dat die conclusie, in acht genomen de gegevens waarover de Raad van State thans beschikt, ook niet voor de hand ligt aangezien de Richtlijn betrekking heeft op voorschriften aangaande “producten” en zij daaronder naar luid van haar artikel 1.1. verstaat: “alle producten die industrieel worden vervaardigd en alle landbouwproducten, met inbegrip van visproducten”, terwijl ook niet wordt ingezien op welke wijze de opgelegde verplichting om het nummer van een paspoort op een bepaalde wijze samen te stellen, aanleiding zou kunnen geven tot handelsbelemmeringen bij het interstatelijk verkeer van in de Richtlijn bedoelde producten; dat in de huidige stand van de rechtspleging dan ook vastgesteld wordt dat de bestreden bepalingen niet binnen het toepassingsveld van de Richtlijn vallen;

5.5. Overwegende dat het eerste middel niet ernstig is;

6.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het tweede middel wijst op een “tegenstrijdigheid in de preambule” van het bestreden besluit, doordat de verwerende partij in haar adviesaanvraag aan de afdeling wetgeving van de Raad van State uiteengezet heeft waarom de zaak voor haar spoedeisend was -een uiteenzetting die slechts vereist wordt wanneer de aanvraag gebeurt met verwijzing naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, te weten een vraag om advies binnen de vijf dagen- terwijl de aanvraag nochtans steunde op artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van dezelfde wetten, waarin de mogelijkheid is voorzien om een advies binnen de dertig dagen te verkrijgen; dat volgens haar die uit de preambule blijkende houding van de verwerende partij, los van de vaststelling dat zij in ieder geval gedraald heeft bij de uitwerking van het besluit waarbij de Europese regelgeving werd uitgevoerd, aantoont dat de verwerende partij met een opgezette strategie heeft pogen te beletten dat de afdeling wetgeving het ontwerp aan een grondige analyse zou onderwerpen; dat zij in haar uiteenzetting erop wijst dat de Europese regeling dagtekent van mei en november 2003 maar dat, hoewel zij de verwerende partij verwittigd had van het dringend karakter van de aangelegenheid, deze toch tot in mei 2004 gewacht heeft om -dan verwijzende naar de hoogdringendheid- een ontwerp voor advies over te maken;

6.2. Overwegende dat de verwerende partij daar in haar nota met opmerkingen op antwoordt dat zij op 22 april 2004 overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de afdeling wetgeving een advies binnen een termijn van dertig dagen heeft gevraagd, en dat de verwijzing, in haar adviesaanvraag, naar het spoedeisend karakter van de zaak -vermelding die enkel nodig is wanneer de aanvraag ertoe strekt binnen de vijf dagen een advies te verkrijgen- niet betekent dat er een substantiële vorm is geschonden, zeker nu de rechtvaardiging van het spoedeisend karakter, inhoudelijk, met de werkelijkheid overeenstemt;

6.3.1. Overwegende dat de expliciete verantwoording van de hoogdringendheid in een adviesaanvraag, die door de wet niet vereist wordt wanneer een advies verwacht wordt binnen de dertig dagen -wat te dezen het geval is-, niet betekent dat de verwerende partij een onregelmatig gebruik gemaakt zou hebben van de wettelijk voorgeschreven adviesprocedure; dat uit die overbodige uiteenzetting ook niet afgeleid mag worden dat de verwerende partij de afdeling wetgeving zou

willen hebben misleiden of dwingen tot een minder grondig onderzoek; dat, blijkens het advies, de afdeling wetgeving trouwens ook goed begrepen heeft dat de adviesaanvraag gesteund was op artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van haar organieke wet;

6.3.2. Overwegende dat uit de door de verzoekende partij naar voren gebrachte gegevens niet besloten mag worden dat de verwerende partij, door onredelijk lang te wachten met het indienen van haar aanvraag -op 22 april 2004- de adviesprocedure zou hebben geschonden; dat immers de Beschikking slechts bekendgemaakt is in het Publicatieblad van de Europese Unie van 17 november 2003, dat een termijn van vier maanden voor de behandeling, binnen de administratie, niet onredelijk lijkt voor gevallen als het onderhavige waarin een geheel nieuw systeem voor de verdeling van de paspoorten uitgewerkt is en dat de inspecteur van financiën in zijn advies van 7 april 2004 nog enkele tekst-opmerkingen heeft gegeven; dat de verwerende partij een advies gevraagd heeft binnen de dertig dagen -overigens de enige wijze om te beletten dat de zaak volgens inschrijving op de rol zou worden behandeld-, waarmee aangetoond wordt dat zij de zaak niet dermate dringend achtte dat zij de Raad van State tot een spoedadvies wenste te dwingen;

6.4. Overwegende dat het tweede middel niet ernstig is;

7.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het derde middel de schending aanvoert van “substantiële vormen, zoals het gebrek aan overleg met de doelgroep, de dierenartsen, (en in) casu verzoekster als significante belangenvereniging”; dat het middel drie onderdelen bevat: (1) er is met de verzoekende partij, een beroepsvereniging, geen overleg gepleegd; (2) blijkens de Verordening is het paspoort “een sanitair document waarvoor de dierenarts die het uitreikt verantwoordelijk is, terwijl het bestreden (besluit) het accent legt op de registratie en de identificatie van dieren, wat bijzaak is”; (3) artikel 11 van het bestreden besluit viseert de namaak van paspoorten maar houdt geen rekening met het feit dat er reeds huisdierenpaspoorten voorhanden zijn en zichzelf er reeds “tienduizenden” verdeeld heeft;

7.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij bij het eerste onderdeel de volgende toelichting geeft: als verdediger van de belangen van haar leden-dierenartsen wenst zij hen een optimale dienstverlening te geven en er aldus voor te zorgen dat zij de wetgeving kunnen naleven; daarom heeft zij spontaan, en met verwijzing naar de urgentie, aan de administratie voorgesteld de paspoorten te distribueren aan de dierenartsen, die -omdat het om een sanitair document gaat-

verantwoordelijk zijn voor het afleveren van het Europees huisdierenpaspoort; ook omdat zij in het verleden de traditionele vaccinatieboekjes aan haar leden verstrekten, had zij door de verwerende partij aangesproken moeten worden; behoorlijk bestuur had de verwerende partij aangezet tot overleg en dialoog, maar die “essentiële formaliteit” is in dit geval verwaarloosd;

7.1.2. Overwegende dat de verzoekende partij het tweede onderdeel van het middel als volgt toelicht: luidens artikel 6, 2°, van het bestreden besluit kunnen rechtspersonen die ook onrechtstreeks betrokken zijn bij de identificatie van dieren erkend worden als verdeler van paspoorten voor katten en fretten; daarmee gaat de verwerende partij evenwel in tegen “de bedoeling van de Europese wetgever” door nu plots het dierenwelzijn centraal te stellen -opsporen van verloren dieren en aansprakelijk stellen van de eigenaar- en door zelfs een discriminatie in te voeren door de traceerbaarheid met betrekking tot honden en katten anders te regelen; de identificatie en registratie zal in de toekomst gebeuren op basis van microchips en er mag dan ook niet voorbijgegaan worden aan de geneesmiddelenwetgeving, meer bepaald het koninklijk besluit van 6 juni 1960 betreffende de terhandstelling van geneesmiddelen; artikel 9 van het bestreden besluit legt de nadruk op “de traceerbaarheid” maar daar wordt het nut niet van ingezien, tenzij ook de dierenarts een registratie zou doen op het ogenblik van de afgifte van een paspoort, wat “een behoorlijke meerlast” voor hem inhoudt; enkel rechtspersonen krijgen het “voorrecht” om paspoorten te verdelen maar dat stemt niet overeen met de Verordening -artikel 5, 6 en 8- die “de uitreiking vooral aan dierenartsen toebedeelt” en die het paspoort -dat moet dienen voor de identificatie van het betrokken dier en dat daarom een uniek nummer draagt- als een sanitair document ziet dat ertoe strekt de volksgezondheid en de diergezondheid te vrijwaren; de Verordening strekt ertoe dat de controle-instanties kunnen vaststellen dat een dier, toebehorend aan een bepaalde eigenaar, gevaccineerd is door een dierenarts, maar dat houdt in dat, in de zin van de Beschikking, de nummers van de paspoorten enkel betrekking hebben op “elementaire identificatie” zonder dat de dierenarts tussenkomt op het vlak van de registratie en zonder dat daar gevolgen aan verbonden zijn voor de traceerbaarheid van het dier of het paspoort; het bestreden besluit regelt hoofdzakelijk de identificatie en de registratie van katten en fretten en sluit daarmee aan bij de bestaande regeling voor honden, maar aangezien in die regeling geen “specifieke sanitaire aansprakelijkheid” voorzien is, terwijl de Verordening het sanitair document centraal stelt, heeft die koppeling geen zin;

7.1.3. Overwegende dat de verzoekende partij het derde onderdeel van het middel als volgt toelicht: zij heeft vanaf mei 2004 Europese pet-paspoorten verdeeld en zulks medegedeeld aan de verwerende partij; zij kan niet van “namaak” beschuldigd worden, aangezien haar paspoorten bestonden vooraleer het bestreden besluit uitwerking kreeg en aangezien die paspoorten voldeden aan de Europese regelgeving; zij moet de kosten die zij voor het drukken van die paspoorten kunnen “doorrekenen op een wijze die haar vrij staat”; zij heeft zonder erkenning paspoorten verdeeld en die erkenning kan dan ook niet meer ingetrokken worden;

7.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt wat volgt: de verzoekende partij was op de hoogte van de voorbereiding van twee ontwerpen voor modelpaspoorten, maar zij heeft niet gereageerd en ook niet gevraagd om aan de discussie te mogen deelnemen; in ieder geval is de raadpleging van de verzoekende partij niet als een na te leven formaliteit voorgeschreven; ten onrechte wordt voorgehouden dat het paspoort voor katten en fretten “vooral een sanitair document” zou zijn waarbij het aspect identificatie en traceerbaarheid tot “bijzaak” zou verworden; uit de verordening blijkt dat het paspoort ingevoerd is om met zekerheid de vaccinaties te kunnen controleren; de verzoekende partij heeft haar voor een voldongen feit willen plaatsen door zelf paspoorten te verspreiden;

7.3.1. Overwegende dat de verzoekende partij, die een belangengroep is van dierenartsen, geen reglementaire bepaling aanwijst die de verwerende partij er zou toe verplichten haar op een of andere wijze in het besluitvormingsproces te betrekken; dat de verplichte consultatie van een belangengroep ook geen ongeschreven beginsel is dat het bestuur op grond van zijn verplichting tot behoorlijke regelgeving moet naleven;

7.3.2. Overwegende dat het tweede en het derde onderdeel van het middel geen betrekking hebben op de miskenning van een substantiële vorm, maar dat er inhoudelijke kritiek geleverd wordt op het bestreden besluit; dat zij hierna als afzonderlijke middelen worden besproken;

7.3.3.1. Overwegende dat het bestreden besluit een onderscheid maakt tussen de verdeling van de paspoorten aan de dierenartsen en de verdeling van de paspoorten door de dierenartsen aan de bezitters van een kat of fret; dat artikel 4 van het besluit bepaalt dat blanco-paspoorten uitsluitend bij dierenartsen mogen verdeeld worden, hetgeen het correlatief is van de door artikel 5 van de Verordening ingestelde verplichting om het paspoort te laten afgeven door een dierenarts; dat,

geheel los daarvan en buiten het toepassingsveld van de Verordening, de verdeling van de paspoorten onder de dierenartsen door artikel 5 van het bestreden besluit wordt voorbehouden aan rechtspersonen die daarvoor erkend worden; dat de omstandigheid dat een rechtspersoon, om erkend te kunnen worden voor de verspreiding van paspoorten bij dierenartsen, “rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken (moet) zijn bij de identificatie van dieren” -artikel 6, 2°, van het bestreden besluit- niets afdoet aan het feit dat, binnen de bestreden regeling, het paspoort voldoet aan de Verordening en aldus een sanitair document is waarmee de vaccinaties bewezen worden; dat het invoeren van een aantal bepalingen in het bestreden besluit betreffende het aanmaken en verdelen van paspoorten onder dierenartsen, zelfs wanneer die aanmaak en verdeling wordt voorbehouden aan rechtspersonen die betrokken zijn bij de identificatie van dieren en zelfs wanneer de verdeler daarbij de opdracht krijgt een systeem op te zetten waarin de paspoorten te allen tijde getraceerd kunnen worden, niet betekent dat daarmee een identificatie- en registratieprocedure wordt ingesteld en dat de paspoorten daarmee een identificatie- en registratiedocument zouden worden dat het sanitair karakter ervan op de achtergrond plaatst; dat, méér nog, niet ingezien wordt welk reglement belet dat het paspoort, naast het bewijs van vaccinatie -het opzet van de Europese regeling- in het interne recht ook wordt ingevoerd als het bewijs van identificatie en eventueel van registratie, ook wanneer de dierenarts, die als enige de paspoorten aan de dierenbezitters mag afleveren en aldus een centrale plaats verkrijgt in elk systeem van identificatie en registratie, daarbij met bijkomende taken wordt belast;

7.3.3.2. Overwegende dat de verzoekende partij in het kader van dit middel verwijst naar de reglementering betreffende het ter hand stellen van de geneesmiddelen; dat zij evenwel niet duidelijk maakt op welke wijze dit argument een plaats heeft in het hier besproken middel; dat zij ook niet aanduidt op welk punt van het wettigheidsonderzoek -ten aanzien van welk bestreden voorschrift- met die bepalingen rekening gehouden had moeten worden;

7.3.3.3. Overwegende, wat de overige argumenten die bij het tweede onderdeel van het derde middel worden ontwikkeld, dat de Raad van State er in de huidige stand van de procedure mee kan volstaan erop te wijzen dat het bestreden besluit niets afdoet aan de verantwoordelijkheid die de dierenartsen door de Verordening opgelegd gekregen hebben op het vlak van de attestatie van de vaccinaties, dat er, als hoger reeds gesteld, geen reglementair beletsel lijkt te bestaan om de regeling van de Verordening aan te wenden om in de Belgische rechtsorde een basis te leggen voor een identificatie- en registratiesysteem, dat er geen discriminatie

wordt gezien in het feit dat de regels die de uitwerking van de Verordening omkaderen in het nationale recht wordt opgesplitst in een regeling voor honden enerzijds en een regeling voor katten en fretten anderzijds, aangezien, wat de honden betreft er reeds een uitgewerkt systeem van identificatie en registratie bestaat en het eerder logisch lijkt dat de regeling van de vaccinatie daarbij aansluit; dat ook niet wordt aangeduid waarom de invoering van de verplichting tot ‘traceerbaarheid’ van de paspoorten -artikel 9-, onwettig zou zijn en dat evenmin wordt aangegeven waarom de verwerende partij, buiten de toepassing van de Verordening om, geen regeling zou mogen instellen die op bepaalde punten afgestemd is op de regeling die voor honden geldt;

7.3.4. Overwegende dat het derde onderdeel van het derde middel gericht is tegen artikel 11 van het bestreden besluit, waarin het verbod is opgenomen om paspoorten “na te maken of te vervalsen (en) wijzigingen aan te brengen die niet conform zijn met (de Verordening)”; dat te dien aanzien evenwel vastgesteld wordt dat de verzoekende partij op geen enkele wijze aanduidt welke rechtsregel de verwerende partij met die bepaling geschonden zou hebben;

7.4. Overwegende dat het derde middel niet ernstig is;

8.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het vierde middel aanvoert dat de verwerende partij met het bestreden besluit de rechtstreekse werking van de Verordening en de Beschikking miskent, doordat zij “nodeloze bijkomende modaliteiten gaat koppelen aan de verdeling van de Europese pet-paspoorten”; dat zij het middel opsplitst in vijf onderdelen: (1) in de preambule van het bestreden besluit wordt verkeerdelijk voorgehouden dat in de Europese regelgeving zou staan “dat het moet worden toevertrouwd aan rechtspersonen”; (2) in de Europese regelgeving staat nergens dat “de nummering (van de paspoorten) uit 13 karakters moet bestaan) waardoor “tevens niet-Belgische huisdierenpaspoorten dreigen ongeldig te worden in België”; (3) in de Europese regelgeving is nergens bepaald dat “de verdeling van de paspoorten aan erkenningsvoorwaarden moet gekoppeld worden”; (4) in de Europese regelgeving is nergens bepaald dat “de traceerbaarheid van de paspoorten op ieder moment gegarandeerd moet zijn”; (5) artikel 6, 3°, van het bestreden besluit bepaalt dat “een lastenboek moet worden opgesteld” maar daar worden geen objectieve criteria aan gekoppeld en het nut ervan is “allicht nihil”;

Overwegende dat de verzoekende partij de verschillende onderdelen van het middel als volgt toelicht:

- voorschrijven dat de paspoorten door rechtspersonen verdeeld worden biedt geen meerwaarde aan het besluit en het is zeker geen voorschrift dat uit de Europese regelgeving volgt, zoals de preambule van het bestreden besluit suggereert;
- artikel 3, § 2, vindt geen steun in de Verordening en dus voldoen de paspoorten die zij verdeeld heeft, aan de nieuw ingevoerde regeling; die bepaling geeft geen “zinvolle meerwaarde” aan het bestreden besluit;
- door de artikelen 5 tot 8, 14 en 15 van het bestreden besluit wordt de verdeling van de paspoorten aan erkenningsvoorwaarden gekoppeld, maar de Verordening en de Beschikking zijn voldoende duidelijk geredigeerd en hoeven geen toepassingsregeling; het zijn de dierenartsen die de doelgroep van de regelgeving vormen en derhalve moest niets beletten dat de dierenartsen als natuurlijke persoon paspoorten laten aanmaken; zijzelf heeft herhaaldelijk om een erkenningsnummer gevraagd maar heeft dit niet gekregen omdat een andere vereniging, de BVIRH het alleenrecht van de verdeling zal krijgen;
- artikel 9 van het bestreden besluit betreft de traceerbaarheid van de paspoorten maar van dergelijke bepaling wordt het nut niet ingezien, tenzij ook de dierenarts “de registratie doet van de afgifte van de paspoorten en niet alleen de erkende rechtspersoon”;
- artikel 6, 3°, van het bestreden besluit stelt voor het drukken van de paspoorten de redactie van een lastenboek verplicht, maar daar worden geen objectieve criteria aan gekoppeld;

8.2. Overwegende dat de verwerende partij daar in wezen op antwoordt wat volgt: de Koning is wettelijk bevoegd om verplichtingen inzake identificatie en registratie van katten en fretten op te leggen en niets belet hem in het Belgisch recht op grond van zijn discretionaire bevoegdheid bijkomende regels op te nemen ter aanvulling van de Europeesrechtelijk vastgelegde bepalingen;

8.3. Overwegende vooreerst dat, zoals reeds bij de bespreking van het eerste middel is gesteld, de Europese regeling -die rechtstreeks in de Belgische rechtsorde van toepassing is-, niet belet dat de verwerende partij, voor zover zij die regeling onverlet laat, aanvullende regelingen vaststelt; dat de Verordening en de Beschikking beperkt zijn tot de verplichting om door middel van een paspoort, waarvan vorm en inhoud specifiek is bepaald, het bewijs van vaccinatie van katten en fretten te leveren; dat derhalve, wanneer vastgesteld moet worden dat de punctuele bepalingen die in het middel geïnvokéerd worden de toepassing van de Verordening en de Beschikking niet beletten, de kritiek tegen die bepalingen -

aangewezen als “nodeloze bijkomende modaliteiten”-, als opportuniteitskritiek buiten het wettigheidsonderzoek gehouden dient te worden;

8.3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste onderdeel van het middel een verkeerde lezing geeft van de preambule van het bestreden besluit; dat de verwerende partij daarin enkel verwijst naar de beleidsoptie om rechtspersonen te belasten met de aanmaak en de verdeling van paspoorten aan dierenartsen, zonder die optie te koppelen aan een Europese verplichting;

8.3.2. Overwegende, wat het tweede onderdeel betreft, dat de in artikel 3, § 2, van het bestreden besluit opgenomen verplichting om het uniek paspoortnummer op een bepaalde wijze samen te stellen behoort tot de beleidsvrijheid van de verwerende partij die door de Europese regeling niet ingeperkt is; dat de vraag of die bepaling aan het geheel een “zinvolle meerwaarde” geeft, de onwettigheid er niet van aantoon; dat die onwettigheid zeker ook niet volgt uit de vaststelling dat de paspoorten die de verzoekende partij verspreid heeft voldoen aan de Verordening en de Beschikking, aangezien de rechtsgeldigheid van de in België afgegeven paspoorten ook afhangt van hun conformiteit met de Belgische regelgeving;

8.3.3. Overwegende dat het, ook wat het derde en het vierde onderdeel van het middel betreft, kan volstaan te verwijzen naar het feit dat de Europese regelgeving de regelingsbevoegdheid van de verwerende partij niet beperkt heeft ten aanzien van de wijze waarop de paspoorten worden aangemaakt en verdeeld bij de dierenartsen -zij kon dus erkenningsvoorwaarden instellen- noch ten aanzien van de traceerbaarheid van de paspoorten die de erkende verdelers onder de dierenartsen hebben verspreid; dat om dezelfde reden ook het vijfde onderdeel van het middel niet aangenomen wordt; dat te dien aanzien bovendien opgemerkt wordt dat de verplichting om een lastenboek op te stellen voor de aanmaak van en de verdeling van de paspoorten bij de dierenartsen, niet voor onwettig gehouden moet worden omdat het besluit zelf geen objectieve criteria vermeldt op basis waarvan de afweging zal gebeuren;

8.4. Overwegende dat het vierde middel niet ernstig is;

9.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het vijfde middel de schending aanvoert van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en van het vrije mededingingsrecht, doordat, eerste onderdeel, artikel 5 van het bestreden besluit de verdeling van de paspoorten voorbehoudt aan erkende rechtspersonen terwijl in de

Europese regelgeving de dierenarts, verstrekker van het sanitair document en natuurlijke persoon, geen erkenning behoeft om de paspoorten te verdelen en doordat, tweede onderdeel, uit artikel 6, 6°, van het bestreden besluit volgt dat de erkende vzw's voor de verdeling der paspoorten geen prijsverschil mogen invoeren tussen leden en niet-leden, terwijl "andere erkende rechtspersonen" dit prijsonderscheid wel mogen maken; dat zij het eerste onderdeel van het middel als volgt toelicht: het BVIRH zal van de minister het voorrecht krijgen om de paspoorten te verdelen aan vaste prijzen, hetgeen niet strookt met "de vrijheidsgedachte" die verbonden is met de vrijheid van mededinging en de vrije prijsconcurrentie;

9.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt wat volgt : het is de dierenarts die verantwoordelijk is voor de eindverdeling van de paspoorten op het ogenblik van de vaccinatie; het vrije mededingingsrecht zoals dat geldt voor vennootschappen is niet van toepassing op vzw's; voorwaarden voor de prijszetting zijn erop gericht uniformiteit te betrachten bij de verdeling van een officieel stuk en speculaties te vermijden; de beperking van de regeling tot vzw's ligt voor de hand want alleen een vzw kan een onderscheid maken tussen leden en niet-leden; in ieder geval wordt niet aangetoond dat er een "behandelingsverschil" bestaat of dat er geen objectieve criteria voor kunnen opgegeven worden die een wettig doel nastreven en evenredig zijn met het nagestreefde doel;

9.3.1. Overwegende, wat het eerste onderdeel van het middel betreft, dat de regeling van de verdeling van de paspoorten losstaat van de uitreiking van de paspoorten door de dierenartsen; dat de omstandigheid dat dierenartsen de paspoorten mogen uitreiken -de Europese regeling- niet insluit dat de aanmaak en de primaire verdeling der paspoorten niet aan anderen -hier erkende rechtspersonen- opgedragen kan worden; dat de verzoekende partij in ieder geval niet aanduidt op welke wijze daarmee een ongeoorloofde discriminatie of handelsbelemmering zou worden ingevoerd;

9.3.2. Overwegende, wat het tweede onderdeel betreft, dat artikel 6, 6°, van het bestreden besluit als voorwaarde om als verdeler van paspoorten erkend te worden, bepaalt dat de aanvragende rechtspersoon "een prijs voor het paspoort (moet) vastleggen, ongeacht het bestelde volume" en dat "binnen een V.Z.W. deze prijs voor een paspoort voor niet leden nooit hoger (mag) zijn dan voor de leden"; dat de verzoekende partij een discriminatie ziet in het feit dat verenigingen zonder winstoogmerk een beperking krijgen opgelegd die andere erkende rechtspersonen niet moeten naleven; dat de verwerende partij daar terecht tegen inbrengt dat de

situatie van een VZW, wegens zijn typische structuur op het vlak van het lidmaatschap, specifiek is en dat het haar bedoeling is de afgifte van een officieel document aan uniforme modaliteiten te onderwerpen;

9.4. Overwegende dat het vijfde middel niet ernstig is;

10. Overwegende dat niet voldaan is aan de eerste grondvoorwaarde vereist om de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te bevelen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
achttien oktober 2000 en vier, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. DE BRABANDERE.