

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 149.921 van 10 oktober 2005
in de zaak A. 91.334/IX-2327.**

In zake : 1. de VZW Vlaamse Dierenartsenvereniging,
 2. Marc JANSSENS,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat V. VAN AELST,
 kantoor houdende te BRUSSEL
 de Smet de Naeyerlaan 2, bus 3

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Landbouw, thans de minister van Volksgezondheid.

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

Gezien het verzoekschrift dat de VZW Vlaamse Dierenartsenvereniging en Marc JANSSENS op 27 april 2000 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “de beslissing van de heer Minister van Landbouw en Middenstand, bekendgemaakt via het persbericht op 1 maart 2000 betreffende de vaccinatie van reisduiven tegen de ziekte van Newcastle”;

Gelet op het arrest nr. 90.741 van 13 november 2000 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend op 4 januari 2001 door de verzoekende partijen;

Gezien de memorie van antwoord en de toelichtende memorie;

Gezien het verslag opgemaakt door adjunct-auditeur St. DE TAEYE;

Gelet op de beschikking van 19 april 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 31 augustus 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 oktober 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat R. SMETS die, loco advocaten V. VAN AELST en M. GEYSKENS verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat A. VASTERSAVENDTS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van adjunct-auditeur St. DE TAEYE;

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

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt:

1.1. Op 17 februari 2000 verspreiden de persverantwoordelijken van de minister van Landbouw een persbericht waarin, in het vooruitzicht van het duivenvluchtseizoen 2000, de aandacht gevestigd wordt op de verplichting -ingesteld door het koninklijk besluit van 28 november 1994 houdende maatregelen van

diergeneeskundige politie betreffende de aviaire influenza en de ziekte van Newcastle- om reisduiven die deelnemen aan wedstrijden in te enten tegen de ziekte van Newcastle (ook het paramyxovirus of pseudo-vogelpest genoemd). In dat bericht wordt gesteld dat het vaccin alleen mag toegediend worden door een erkende dierenarts. Voor die verplichting wordt verwezen naar de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde en er wordt gewezen op de strafrechtelijke en tuchtrechtelijke consequenties wanneer dierenartsen de vaccinatie zouden attesteren zonder ze zelf uitgevoerd te hebben.

Het persbericht luidt als volgt :

“De Minister van Landbouw en Middenstand, JAAK GABRIELS, herinnert eraan dat de vaccinatie van reisduiven tegen de ziekte van Newcastle verplicht is als voorwaarde voor deelname aan wedstrijden.

Deze algemene verplichting is ingeschreven in de Europese en nationale reglementering om het risico voor verspreiding van het virus te voorkomen. Inkorvingen en afstandsvluchten voor reisduiven zijn op dat vlak niet zonder gevaar.

De ziekte van Newcastle is een besmettelijke pluimveeziekte waarvoor wettelijke bestrijdingsmaatregelen gelden. In kringen van duivenliefhebbers is de ziekte beter bekend onder de naam 'paramyxo'.

In het vooruitzicht van het vluchtseizoen 2000 worden alle duivenliefhebbers opgeroepen hun duiven te laten vaccineren tegen deze ziekte. Zij moeten daarvoor de nodige vaccinatiebewijzen kunnen voorleggen wanneer de organisatoren van de wedstrijden daarom verzoeken.

Bijzondere nadruk wordt gelegd op de correcte vaccinatie van de jonge duiven die voor het eerst zullen gevaccineerd worden. De vaccinatie moet tenminste drie weken vóór deelname aan de wedstrijd uitgevoerd worden.

De vaccinatie mag enkel gebeuren met een vaccin voor duiven dat een vergunning heeft bekomen om in België in de handel te worden gebracht. Er zijn drie vaccins beschikbaar, nl.: Colombovac PMV (Fort Dodge Animal Health BNL B.V.), Colombovac PMV/Pox (Fort Dodge Animal Health BNL B.V.) en Nobi-Vac-Paramyxo (Intervet België N.V.).

De wet op de uitoefening van de diergeneeskunde van 28 augustus 1991 voorziet dat de vaccinatie van duiven tegen paramyxovirus een handeling is die moet uitgevoerd worden door dierenartsen die door het Ministerie van Middenstand en Landbouw zijn erkend.

De attestatie van de vaccinatie van geïdentificeerde duiven dient te gebeuren aan de hand van een door de dierenarts gedagtekend en ondertekend getuigschrift conform het voorgeschreven model, met vermelding van de benaming van het gebruikte vaccin, het lotnummer en de identificatienummers van de duiven.

Het vaccin tegen de ziekte van Newcastle mag alleen toegediend worden door een erkende dierenarts. Dierenartsen die het bewijs van vaccinatie attesteren zonder deze vaccinatie persoonlijk te hebben uitgevoerd stellen zich bloot aan vervolging wegens het plegen van valsheid in geschrifte.

Volgens de Code van de Plichtenleer mag de erkende dierenarts enkel de vaccinatie uitvoeren in zijn kabinet of op het duivenhok.

Dierenartsen die paramyxovaccin voorschrijven of verschaffen om te laten toedienen door de eigenaar van de dieren stellen zich bloot aan tuchtsancties gezien zij meewerken aan onwettige uitoefening van de diergeneeskunde.”

1.2. Op 2 maart 2000 lanceren dezelfde persverantwoordelijken een addendum aan dat persbericht. Daarin wordt gesteld dat, uitzonderlijk voor het speelseizoen 2000, ook nog een nieuw vaccinatieformulier toegelaten wordt. Daarmee wordt de mogelijkheid ingevoerd dat de erkende dierenarts het vaccin aan de duivenliefhebber verschaft en dat de eigenaar van de duif zelf de inenting verricht.

Het nieuwe persbericht luidt als volgt :

“Teneinde een praktische uitvoering aan de vaccinatie tegen paramyxo bij alle reisduiven te kunnen geven, preciseert Minister van Landbouw en Middenstand, Jaak Gabriëls, aansluitend bij het persbericht van 17 februari 2000, dat : Naast het vaccinatiecertificaat dat gepubliceerd werd op 17 februari 2000, mag ook het vaccinatieformulier dat in bijlage bij dit persbericht gevoegd wordt, uitzonderlijk gebruikt worden voor het speelseizoen 2000. De aangenomen dierenarts die aan een duivenliefhebber een in België geregistreerd duivenparamyxovaccin verschaft (Colombovac PMV, Colombovac PMV/POX of Nobivac paramyxo) levert een vaccinatieformulier af in drievoud : het origineel geeft hij af aan de duivenliefhebber, hij houdt zelf een kopie bij in een apart register en hij geeft een kopie mee aan de duivenliefhebber die deze kopie bezorgt aan de duivenmaatschappij waar hij zijn hoklijst voor het speelseizoen 2000 heeft ingediend. Op vraag van Minister Gabriëls heeft de Koninklijke Belgische Duivenliefhebbers Bond (K.B.D.B.) een systeem van autocontrole voor naleving van de paramyxo-enting uitgewerkt. Dit autocontrole systeem zal in het eerstvolgende Bondsblad van de K.B.D.B. worden gepubliceerd.”

De daarin vervatte ministeriële beslissing vormt het voorwerp van het onderhavige beroep;

2. Overwegende dat de memorie van antwoord van de verwerende partij niet binnen de reglementair voorgeschreven termijn ingediend is; dat overeenkomstig artikel 21, vijfde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die memorie uit de debatten geweerd wordt;

3. Overwegende dat op het verzoekschrift waarbij de verzoekende partijen de voortzetting van de procedure vragen slechts voor 7 000 BEF fiscale zegels gekleefd is;

3.1. Overwegende dat de verwerende partij dienaangaande in haar laatste memorie stelt dat niet voldaan is aan het voorschrift van artikel 70, §§ 1 en 3 van het algemeen procedurereglement en dat bijgevolg de afstand van de vordering vastgesteld moet worden; dat zij van oordeel is enerzijds dat artikel 70, § 3, niet toelaat dat de betaling van een gedeelte van de rechten zou kunnen volstaan om regelmatig het geding voort te zetten en anderzijds dat noch de verzoekende partijen zelf, noch de Raad van State kunnen kiezen wie het voordeel mag genieten van de betaalde rechten;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij niet aantoonde in welk opzicht artikel 70, § 3, van het algemeen procedurereglement de Raad van State er in het algemeen zou toe verplichten aan de verzoekende partijen het vermoeden van afstand tegen te werpen wanneer slechts voor een van hen de verschuldigde rechten betaald zijn; dat, wanneer uit het verzoek tot voortzetting niet blijkt welke verzoekende partij in een collectief verzoekschrift de betaling gedaan heeft, zij naar analogie met rechtspraak inzake de ontvankelijkheid van een collectief verzoekschrift aangerekend wordt aan de eerste verzoekende partij;

3.3. Overwegende aldus dat enkel het beroep van de eerste verzoekende partij volgens de gewone procedure behandeld kan worden; dat daarentegen overeenkomstig artikel 17, § 4ter, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de tweede verzoekende partij een vermoeden van afstand van geding tegengeworpen moet worden;

4. Overwegende dat de eerste verzoekende partij een VZW is die tot maatschappelijk doel heeft het verdedigen van de beroepsbelangen van haar leden-dierenartsen; dat zij zich in die hoedanigheid kan verzetten tegen beslissingen waarbij aan de dierenartsen een maatregel wordt opgedrongen die nadelig is voor die beroepsgroep in zijn geheel, in dit geval het creëren, ten voordele van eigenaars van reisduiven die deelnemen aan wedstrijden, van de mogelijkheid om zelf hun duiven in te enten;

5.1. Overwegende dat in de mate dat het beroep gericht is tegen een persmededeling, zulks geen voor vernietiging vatbare handeling is; dat immers een “mededeling” er uiteraard niet toe strekt -en ook niet kan toe strekken- nieuwe rechten of verplichtingen in te stellen en dat, in ieder geval, een persmededeling niet het geëigende rechtsgeldig instrument is om administratieve beslissingen en meer bepaald het instellen van nieuwe rechten en verplichtingen te formaliseren; dat aldus, aangezien de bestreden persmededeling op geen enkel vlak een wijziging kan brengen aan bestaande rechtstoestanden, het beroep *ratione materiae* in die mate niet ontvankelijk is;

5.2. Overwegende dat in dit geval uit het bestreden persbericht blijkt dat de minister van Landbouw en Middenstand een nieuw systeem ingesteld heeft waarbij, afwijkend van de bestaande regeling, de inenting door de duiveneigenaar zelf wordt gerealiseerd en dat dit systeem concreet wordt uitgewerkt, met name door het vaststellen van een modelformulier en door het voorschrijven van een nieuwe regeling voor de wijze waarop de inenting bewezen zal kunnen worden; dat het bericht op geen enkele wijze aanduidt dat het slechts om een intentieverklaring gaat of om een verduidelijking van een nieuwe regeling die volgens de geldende voorschriften totstandgekomen en bekendgemaakt is; dat, geplaatst voor dergelijke mededeling, de verzoekende partij terecht heeft kunnen oordelen dat het persbericht zelf de nieuwe regeling inhield die door de minister van Landbouw was vastgesteld; dat overigens de verwerende partij ook op geen enkel ogenblik in de procedure aangevoerd heeft dat het niet haar bedoeling was om de persmededeling verbindende kracht te geven en dat zij ook nooit ontkend heeft dat zij die regeling daadwerkelijk toegepast heeft;

dat de verzoekende partij zich dan ook terecht verzet tegen het reglementair besluit waarbij de nieuwe regeling wordt ingevoerd en dat bekendgemaakt is door middel van een persmededeling;

6. Overwegende dat het bestreden besluit enkel van toepassing was voor het duivenvluchtseizoen 2000; dat evenwel de verwerende partij niet betwist dat zij het besluit als een uitvoerbare regeling in het rechtsverkeer heeft gebracht; dat de leden van de verzoekende partij er dus nadeel hebben kunnen van ondervinden; dat de verwerende partij in ieder geval niet aantoonde dat de regeling dode letter gebleven is en dat zij het actueel belang van de verzoekende partij niet betwist;

7.1. Overwegende dat de verzoekende partij in haar eerste middel de schending aanvoert van artikel 12 van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde en van artikel 40, § 2, van het koninklijk besluit van 28 november 1994 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie betreffende de aviaire influenza en de ziekte van Newcastle; dat zij betoogt wat volgt: artikel 12, § 2, van de wet van 28 augustus 1991 stelt als regel dat entstoffen voor dieren toegediend moeten worden door een dierenarts; artikel 12, § 3, van de wet bevat wel een uitzondering op dat beginsel -het geval van de diergeneeskundige begeleiding-, maar dat systeem is niet ingesteld voor duiven; de Europese regelgeving, met name de Richtlijn 92/66/EEG van 14 juli 1992 tot vaststelling van communautaire maatregelen voor de bestrijding van de ziekte van Newcastle, stelt -in haar Nederlandstalige versie- dat de tussenkomst van een dierenarts bij de inenting verplicht is en overigens belet zulks niet dat de nationale regelgeving strenger mag zijn; de Richtlijn verhindert aldus de uitwerking van artikel 12 van de wet van 28 augustus 1991 niet; ook artikel 40 § 2, van het koninklijk besluit van 28 november 1994 is geschonden, aangezien die bepaling voorschrijft dat alleen reisduiven die “door een aangenomen dierenarts” werden ingeënt tegen de ziekte van Newcastle, tot wedstrijden en tentoonstellingen toegelaten mogen worden;

7.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie verwijst naar artikel 12, § 3, van de wet van 28 augustus 1991, dat zij daaruit besluit dat de wetgever geen absoluut monopolie heeft ingesteld voor de inenting door dierenartsen, dat de Richtlijn 92/66/EEG de wet van 28 augustus 1991 impliciet gewijzigd heeft en dat de duivenliefhebbers in ieder geval rechten kunnen putten uit die richtlijn; dat zij ook nog stelt dat artikel 40, § 2, van het koninklijk besluit van 28 november 1994 aan de minister een ruime bevoegdheid verleent om een inentingsprogramma voor reisduiven uit te vaardigen zonder die bevoegdheid te binden aan een monopolie van de dierenartsen en dat ook de artikelen 40, §§1 en 3 en 41 van hetzelfde koninklijk besluit aan de minister een ruime beslissingsbevoegdheid verlenen om afwijkingen op de wet vast te stellen; dat zij daaraan toevoegt dat noch de Raad van State, noch de Europese Commissie er zich tegen verzet hebben dat voor de bestrijding van de ziekte van Aujeszky de mogelijkheid werd ingevoerd dat de verantwoordelijke van het dier de inenting verricht met entstof hem verschaft door de dierenarts, dat de mogelijkheid om entstof te verschaffen aan duivenliefhebbers overeenstemt met de geest en de letter van de Richtlijn 92/66/EEG, dat de ingevoerde tijdelijke regeling niet afwijkt van de regeling in de meeste andere Europese landen;

7.3.1. Overwegende dat artikel 12 van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde bepaalt :

“§ 1. De geneesmiddelen gebruikt in toepassing van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 mogen uitsluitend verschaft worden aan overeenkomstig artikel 4, vierde lid, van deze wet erkende dierenartsen en kunnen enkel worden toegediend door deze overeenkomstig artikel 4, vierde lid, van deze wet erkende dierenartsen.

§ 2. Onverminderd § 1, mogen de geneesmiddelen behorende tot de volgende groepen: (...) entstoffen, (...) slechts worden toegediend door de dierenarts.

De lijst van deze farmacologische groepen of van deze stoffen kan worden aangevuld door de Koning.

§ 3. Voor wat het toedienen betreft, zijn niet onderworpen aan de bepalingen van de §§ 1 en 2, de geneesmiddelen waarvan de lijst door de Koning vastgesteld wordt en die voorgeschreven of verschaft worden in het kader van een schriftelijk akkoord zoals bedoeld in artikel 5, 2°, of van een overeenkomst van diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding zoals bedoeld in artikel 6 of van de toepassing van artikel 7;”

Overwegende dat artikel 40 van het koninklijk besluit van 28 november 1994 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie betreffende de aviaire influenza en de ziekte van Newcastle luidt als volgt :

“§ 1. In afwijking van artikel 39 kan de Minister de modaliteiten vastleggen die van toepassing zijn wanneer Hij besluit tot verplichte vaccinatie van pluimvee.

Hij kan de vaccinatie verplicht stellen voor geheel of voor een deel van het Rijk.

Hij kan in voorkomend geval de mogelijkheid voorzien voor ontheffing op de verplichte inenting en alternatieve entschema's toelaten.

§ 2. De minister kan tevens besluiten tot een entingsprogramma voor reisduiven, tentoonstellingsduiven en andere vogels tegen de ziekte van Newcastle. De organisatoren van wedstrijden en tentoonstellingen nemen in overleg met de Dienst de nodige schikkingen om ervoor te zorgen dat alleen reisduiven die door een aangenomen dierenarts tegen de ziekte van Newcastle werden ingeënt tot de wedstrijden en tentoonstellingen worden toegelaten.

§ 3. (...);”

7.3.2. Overwegende dat niet betwist wordt dat de problematiek betrekking heeft op de toediening van een entstof;

Overwegende dat de duidelijk en algemeen gestelde verplichting dat entstoffen enkel toegediend kunnen worden door een aangenomen dierenarts, ingesteld door artikel 12, § 2, van de wet van 28 augustus 1991, enkel terzijde geschoven kan worden wanneer aan de dubbele voorwaarde bepaald in artikel 12, § 3, voldaan is; dat de verwerende partij dat bewijs niet levert, aangezien zij, los van de vraag of de in § 3 vermelde mogelijkheid van overeenkomsten met betrekking tot bedrijfsbegeleiding ook toepasbaar is op duiven, niet aantoont dat het betrokken vaccin ingeschreven is op een door de Koning vastgestelde lijst van geneesmiddelen die niet door een dierenarts toegediend moeten worden; dat ook artikel 40, § 1, van het koninklijk besluit van 28 november 1994, waarmee de minister de bevoegdheid krijgt een entingsprogramma voor reisduiven op te stellen, die vrijstelling niet bevat; dat artikel 12, § 2, van de wet van 28 augustus 1991 er dan ook aan in de weg staat dat de minister eigenmachtig toelaat dat eigenaars van reisduiven zelf het vaccin kunnen toedienen;

7.3.3.1. Overwegende dat de verwerende partij verwijst naar de Richtlijn 92/66/EEG van 14 juli 1992 tot vaststelling van de communautaire maatregelen voor de bestrijding van de ziekte van Newcastle, inzonderheid naar artikel 17, lid 3, waarbij voor de lidstaten de mogelijkheid wordt ingesteld om een inentingsprogramma voor postduiven op te zetten maar waarbij zij ook verplicht worden erop toe te zien dat de organisatoren van wedstrijden en tentoonstellingen er zorg voor dragen dat alleen ingeënte postduiven tot de wedstrijden of tentoonstellingen worden toegelaten; dat volgens haar die Richtlijn de Belgische wetgeving impliciet gewijzigd heeft;

7.3.3.2. Overwegende dat een Richtlijn overeenkomstig artikel 249, derde lid, van het EG-verdrag voor de lidstaten enkel verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat; dat een Richtlijn zodoende geen wijzigingen kan brengen aan de bestaande interne regelgeving van de lidstaten; dat de lidstaten zelf de vorm en de middelen bepalen waarmee zij de door een Richtlijn vooropgestelde resultaten zullen verwezenlijken; dat niets hen belet in dat verband te bepalen dat de verplichte inenting opgedragen wordt aan erkende dierenartsen; dat de Richtlijn de desbetreffende Belgische internrechtelijke regeling niet buiten werking gesteld heeft;

7.3.3.3. Overwegende dat de verwerende partij ook nog verwijst naar de inenting tegen de ziekte van Aujeszky; dat zij evenwel niet antwoordt op de stelling van de verzoekende partij dat de inenting van de ziekte van Aujeszky bij varkens, die geregeld is “via het bedrijfsbegeleidingssysteem”, “in overeenstemming is met de wet”;

7.3.4. Overwegende dat, daargelaten de vraag of bij de totstandkoming en het verbindend maken van het bestreden besluit wel voldaan is aan de grondwettelijke en wettelijke voorschriften die voor het invoeren van een nieuw reglement gelden, het middel, gestoeld op de miskennis van artikel 12, § 2, van de wet van 28 augustus 1991, gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De afstand van geding wordt vastgesteld in hoofde van Marc JANSSENS.

Artikel 2.

Vernietigd wordt het met het persbericht van 2 maart 2000 bekendgemaakte besluit van de minister van Landbouw waarbij voor het duiven-seizoen 2000 een van artikel 12, § 2, van de wet van 28 augustus 1991 afwijkende regeling wordt ingevoerd met betrekking tot de vaccinatie van reisduiven tegen de ziekte van Newcastle.

Artikel 3.

Dit arrest wordt bekendgemaakt op dezelfde wijze als het bestreden besluit.

Artikel 4.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 520,59 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

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

de HH.	L. HELLIN,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

L. HELLIN.