

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 153.336 van 9 januari 2006
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
DIERENARTSENVERENIGING (VDV) en Marc JANSSENS op 30 juli 2004
hebben ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het
koninklijk besluit van 28 mei 2004 betreffende de identificatie en registratie van
honden;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde
verzoekende partijen de vernietiging vorderen van dezelfde beslissing;

Gelet op het arrest nr. 132.730 van 21 juni 2004 waarbij de
vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijk-
heid van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur
E. HAESBROUCK op 29 september 2005;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 12 oktober 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 november 2005;

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 (dierenwelzijnswet); 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 inwerking-treding -aanvankelijk op 3 juli 2004, maar 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 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 van de beschikking 2003/803/EG van de Commissie van 26 november 2003 tot vaststelling van een modelpaspoort voor het intracommunautair verkeer van honden, katten en fretten (hierna : de beschikking); dat overeenkomstig artikel 5, lid 1, b, van de verordening honden gedurende het verkeer tussen de lidstaten vergezeld moeten zijn van een paspoort, afgegeven door een door de overheid 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: artikelen 4 tot 16) evenals de identificatie- en registratieprocedure (hoofdstuk 3: artikelen 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: artikelen 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 vermeld worden” (artikel 1, 8°);

Overwegende dat de vzw Belgische Vereniging voor Identificatie en Registratie van Honden (BVIRH) 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 verwerende partij de vordering niet ontvankelijk acht; dat over deze excepties geen uitspraak gedaan wordt, nu de vordering, zoals hierna zal blijken, verworpen wordt omdat een van de grondvoorwaarden voor de schorsing niet vervuld is;

3. 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;

4. Overwegende, wat de eerste voorwaarde betreft, dat in het verzoekschrift vijf middelen worden aangevoerd, het eerste met drie onderdelen; dat elk middel en onderdeel daarvan met een veelheid van argumenten wordt onderbouwd; dat die argumentatie evenwel zeer ingewikkeld geformuleerd is, bij zoverre dat het rechtstreeks verband met het middel zoals het in zijn aanhef kort wordt vermeld, niet meer zichtbaar is; dat, door het verweven van allerhande argumenten, de verzoekende partijen de verwerende partij en de Raad van State ertoe dwingen zelf uit de overvloed van woorden de argumenten te distilleren die verband houden met het middel; dat die opdracht niet te verzoenen is met het prima facie onderzoek dat een kort geding vereist, hetgeen een bondige en heldere formulering van de middelen veronderstelt; dat in die omstandigheden de Raad van State het onderzoek van de zaak thans beperkt tot de middelen, zoals de verzoekende partijen ze zelf in het verzoekschrift hebben samengevat;

5.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in het eerste middel de miskenning aanvoeren van artikel 249 EG-verdrag “dat de rechtstreekse werking van Europese Verordeningen en Europese Beschikkingen aangeeft”, doordat de verwerende partij het laat voorkomen alsof zij met het bestreden besluit een louter nationale wetgeving uitvoert, maar zij in feite de verordening en de beschikking omzet en daarmee “de uniformiteit binnen Europa verbreekt”, aangezien de Europese regeling een aspect van de volksgezondheid regelt -met name het instellen van een sanitair document waarvoor een dierenarts verantwoordelijk is- terwijl het bestreden besluit alleen maar uitvoering geeft aan artikel 7 van de dierenwelzijnswet, te weten de regeling van de identificatie en registratie van honden; dat zij het “stroomlijnen van twee verschillende doelstellingen (...) totaal overbodig en absoluut ongewenst (acht)”;

Overwegende dat de verzoekende partijen het middel vervolgens in drie onderdelen opsplitsen; dat zij in een eerste onderdeel het middel hernemen en daar nu aan toevoegen dat de bestreden beslissing voor wat betreft de verdeling van

de paspoorten een monopoliepositie voor één specifieke persoon -de BVIRH- creëert, dat deze beslissing fraude mogelijk maakt met de paspoorten die zij reeds verdeeld heeft en dat zij een discriminatie in het leven roept door “de identificatie van de paspoorten aan een verplichte registratie en traceerbaarheid te koppelen terwijl dit niet verplicht is voor katten en fretten”, hoewel de Europese regelgeving die soorten identiek behandelt; dat zij in een tweede onderdeel aanvoert dat de Europese regelgeving rechtstreekse werking heeft en dat de eerste verzoekende partij er statutair toe verplicht is alles in het werk te stellen opdat haar leden de Europese regelgeving tijdig zouden kunnen naleven; dat uit de adstructie van dat onderdeel wel begrepen wordt dat zij de bestreden beslissing strijdig achten met artikel 249 EG-verdrag omdat zij toelaat dat er klevers in het paspoort worden aangebracht en omdat de verwerende partij de reglementering inzake de identificatie en de registratie van honden niet mocht koppelen aan de verordening; dat zij in een derde onderdeel aanvoeren dat de verordening en de beschikking hen het “rechtstreeks recht” verleent dat het Europees paspoort verplicht is vanaf 3 juli 2004, zodat het bestreden besluit “niet ter zake dienend is”; dat zij in dat verband betogen dat de Koning de Europese regeling niet zodanig mocht wijzigen dat “de harmonisatie belemmerd wordt” of dat de “essentiële bedoeling van het Gemeenschapsrecht wordt ontnomen”;

5.2. Overwegende dat de verwerende partij daar op antwoordt wat volgt : artikel 7 van de dierenwelzijnswet van 14 augustus 1986 en artikel 17 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 geven aan de Koning de bevoegdheid om maatregelen te treffen inzake de identificatie en de registratie van dieren; met het bestreden besluit is het bestaande besluit betreffende de identificatie en de registratie van honden gewijzigd; uit de verordening blijkt -zij voorziet immers zelf in de mogelijkheid van identificatie en benoemt het desbetreffend document als een echt paspoort en niet als een vaccinatieboekje- dat de Europese regelgever een paspoort wenste te geven aan honden, katten en fretten teneinde met zekerheid te kunnen nagaan of de dieren bij intracommunautaire reizen wel aan de verplichte vaccinaties voldoen; in het kader van een coherent beleid heeft de Koning de bestaande regels over identificatie en registratie van honden in overeenstemming gebracht met de Europese regels inzake identificatie en inzake het paspoort voor intracommunautair verkeer, hij heeft daarom in één document de bewijzen van identificatie en van vaccinatie samengebracht en, logisch voortredenerend, daar regels aan toegevoegd op het vlak van de nummering en de traceerbaarheid van de paspoorten; ten onrechte stellen de verzoekende partijen dat de Koning geen normen zou mogen uitvaardigen die combineerbaar zijn met de Europese normen; de voorwaarden die de bestreden

regeling stelt zullen precies fraude uitsluiten en de verwarring, waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, is te wijten aan de eerste verzoekende partij zelf; de objectieve criteria waaraan de verdeler van de paspoorten moet voldoen maakt dat er van het instellen van een monopoliepositie geen sprake is; ook van discriminatie tussen katten, fretten en honden is geen sprake, nu de verschillende behandeling van die soorten het gevolg is van de specifieke vereisten inzake identificatie van die verschillende diersoorten; de eerste verzoekende partij heeft op het vlak van het verdelen van paspoorten geen enkele wettelijke opdracht, zodat zij niet verantwoordelijk gesteld kan worden om de Europese regelgeving vanaf 3 juli 2004 uit te voeren; de lidstaten kunnen op grond van het subsidiariteitsbeginsel wel degelijk bijkomende voorwaarden en modaliteiten invoeren om de uitgifte van de paspoorten niet aan om het even wie over te laten;

5.3.1. Overwegende, in het algemeen, dat de Raad van State in zijn arrest nr. 136.163 van 18 oktober 2004, waarbij de vordering van de eerste verzoekende partij om de schorsing te verkrijgen van het koninklijk besluit van 5 mei 2004 waarbij de Europese regelgeving inzake het paspoort voor gezelschapsdieren in de Belgische reglementering geïmplementeerd werd ten aanzien van katten en fretten, gesteld heeft -overweging 5.3.3.2- dat de rechtstreekse werking van de verordening en het verbindend karakter van de beschikking de verwerende partij niet moest beletten om, binnen de mogelijkheden die de Belgische wetgeving haar bood, een internrechtelijke regeling op te zetten, voor zover zij daarmee de integrale uitwerking van de Europese regelgeving niet zou aantasten; dat dit standpunt voor de onderhavige zaak wordt bijgevalen;

5.3.2. Overwegende ook dat de verzoekende partijen zich principieel op het standpunt plaatsen dat de Belgische regelgever niet vermag de rechtstreeks van toepassing zijnde Europese regeling -omdat zij betrekking heeft op veterinaire-rechtelijke voorschriften- te combineren met of te integreren in de internrechtelijk bestaande reglementering inzake de identificatie en de registratie van honden; dat zij evenwel niet aantonen welke regel of welk beginsel zich daartegen zou verzetten; dat, zelfs wanneer men aanneemt dat het paspoort een document is dat volgens de interne Belgische regeling strekt tot de identificatie van de dieren, niet ingezien wordt waarom de bewijzen van vaccinatie, waarvoor de dierenartsen garant staan, niet even bewijskrachtig zijn omdat zij in dat identificatiedocument opgenomen zijn; dat met andere woorden, de verzoekende partijen geen argumenten aanbrengen die principieel beletten dat de Europese regeling geïntegreerd kan worden in de regeling

betreffende de identificatie en de registratie; dat uit de omstandigheid dat in de aanhef van het bestreden besluit niet formeel verwezen wordt naar de verordening en de beschikking, niet zonder meer afgeleid mag worden dat de rechtstreeks werkende bepalingen van de verordening en de beschikking in het Belgisch recht herleid zijn tot voorschriften inzake identificatie;

5.3.3. Overwegende dat de verordening noch de beschikking enig voorschrift bevat over de aanmaak of de verdeling, binnen elke lidstaat, van de paspoorten; dat de Belgische regelgever op dat vlak niet gebonden is door een Europees voorschrift; dat de door de verzoekende partijen aan de orde gestelde vraag naar het verlenen van een monopolie het middel, waarin de conformiteit met artikel 249 EG-verdrag centraal staat, dan ook te buiten gaat; dat hetzelfde geldt voor de verschillende regelingen -voor honden enerzijds, katten en fretten anderzijds- waarmee de Belgische regelgever de verordening en de beschikking in het Belgisch recht geïntegreerd hebben; dat voorts de omstandigheid dat de bestreden regeling fraude mogelijk maakt doordat de paspoorten, die de eerste verzoekende partij reeds heeft uitgegeven -zich daarbij beroepend op de rechtstreekse toepasbaarheid van de verordening-, niet voldoen aan de Belgische reglementering, geenszins betekent dat die regeling artikel 249 EG-verdrag miskent; dat immers, zo die paspoorten niet reglementair zijn, het is omdat zij niet voldoen aan de regeling waarmee de Belgische regelgever, binnen zijn bevoegdheid, de tenuitvoerlegging van de verordening en de beschikking heeft omkaderd en niet omdat zij zouden ingaan tegen die internationale regels;

5.3.4. Overwegende dat het bestreden besluit de dierenartsen ertoe verplicht de vaccinaties te noteren in het paspoort van de hond; dat de vorm en de inhoud van het paspoort door de beschikking is vastgesteld en dat het bestreden besluit die regeling overneemt; dat de verzoekende partijen niet aantonen waarom een dergelijk Belgisch paspoort, dat de uitwerking van de verordening niet aantast, de uniformiteit binnen Europa zou doorbreken;

5.3.5. Overwegende dat de verzoekende partijen wel aanvoeren dat het bestreden besluit afwijkt van de beschikking waar het, op het niveau van de identificatie van de hond en van zijn eigenaar of verantwoordelijke, voorziet in de mogelijkheid om in het paspoort klevers aan te brengen, hetgeen de authenticiteit van het paspoort aantast en de attestaties van de dierenartsen op het vlak van de vaccinaties onzeker maakt; dat zij daarmee doelen op het door de artikelen 2, § 2, lid

2 en 20 van het bestreden besluit ingestelde “definitief identificatie- en registratiecertificaat”, dat uit twee zelfklevende etiketten bestaat die op de pagina’s 2 en 3 van het paspoort gekleefd moeten worden op het ogenblik dat de hond in het centraal register geregistreerd is of overgedragen wordt;

Overwegende dat de uitgifte van die zelfklevers met waarborgen omringd is en in elk geval is gekoppeld aan een bepaald paspoortnummer; dat het aanbrengen van dergelijke klevers in het paspoort de authenticiteit ervan niet vermindert; dat de verordening en de beschikking niet verbieden dat de geïndividualiseerde vermeldingen die in het paspoort worden aangebracht, gebeuren door middel van zelfklevers, voor zover daarmee niet wordt afgeweken van het modelpaspoort; dat zulks met de bestreden regeling niet het geval is;

5.3.6. Overwegende dat de verwerende partij de rechtstreeks verbindende bepalingen van de verordening en de beschikking geïntegreerd heeft in de bestaande regeling betreffende de identificatie en de registratie van honden zonder de uitwerking ervan op enige wijze te verhinderen of te belemmeren; dat haar dan ook niet kan verweten worden de harmonisatie van de regelingen tussen de lidstaten te verminderen;

5.4. Overwegende dat het eerste middel niet ernstig is;

6.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in het tweede middel aanvoeren dat de afdeling wetgeving van de Raad van State, in haar advies over het ontworpen besluit, gesuggereerd had dat het bestreden besluit geen regeling bevatte voor een aantal aangelegenheden waarvoor de verordening de lidstaten nog een zekere beleidsvrijheid liet (het advies vermeldde de artikelen 12, lid 2 en 13), maar dat de verwerende partij “die adviezen niet uitgevoerd heeft” en dat het bestreden besluit “dit advies kennelijk negeer(t) door de verwijzing naar de verordening en de beschikking in de aanhef althans weg te laten”;

6.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar nota met opmerkingen zeer terecht opmerkt dat uit de adstructie van het middel niet duidelijk blijkt of verzoekende partijen er zich over beklagen dat de verwerende partij het advies van de afdeling wetgeving niet nagekomen zou zijn dan wel dat het bestreden besluit een verdoken omzetting van een Europese verordening vormt, waarover het eerste middel handelt;

Overwegende dat de verwerende partij ook nog opmerkt dat de verwerende partij de opmerkingen van de Raad van State punctueel opgevolgd heeft en dat zij de bevoegdheden die het bestuur bezit in het kader van de identificatie en registratie van honden, aangewend heeft op een wijze die verenigbaar is met de Europese normen;

6.3. Overwegende dat de adstructie van het middel in het verzoekschrift zeer ingewikkeld geformuleerd is; dat er niet onmiddellijk uit opgemaakt kan worden waarom het bestreden besluit, bekeken in het licht van het advies van de afdeling wetgeving, onwettig zou zijn; dat vanuit dat oogpunt het middel niet ontvankelijk is; dat overigens, het niet ingaan op een suggestie van de afdeling wetgeving van de Raad van State, noch de vaststelling dat in de aanhef van het besluit niet uitdrukkelijk alle reglementaire bepalingen worden vermeld die de rechtsgrond ervan vormen, het besluit onwettig maakt; dat in die optiek het middel niet ernstig is;

7.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in het derde middel aanvoeren dat het bestreden besluit onwettig is wegens het veronachtzamen van de Europese richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende de informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (hierna : de richtlijn); dat naar hun oordeel het bestreden besluit op grond van de bepalingen van die richtlijn aan het advies van de Europese Commissie voorgelegd had moeten worden en dat zulks te dezen niet gebeurd is;

7.2. Overwegende dat de Raad van State in het arrest nr. 136.163 van 18 oktober 2004 -overweging 5.4- reeds gesteld heeft dat het niet voor de hand ligt dat de richtlijn van toepassing is op de aangelegenheid die met het bestreden besluit wordt geregeld; dat hij dit standpunt voor de onderhavige zaak handhaaft; dat de verzoekende partijen ook in deze zaak geen argumenten overleggen die tot de toepasselijkheid van de richtlijn kunnen doen besluiten; dat het middel niet ter zake dienend is;

8.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in het vierde middel de schending aanvoeren van substantiële vormen, zoals het gebrek aan overleg met de doelgroep van de dierenartsen, waarvan de eerste verzoekende partij de “significante belangenvereniging (is)”;

8.2. Overwegende dat met de verwerende partij vastgesteld wordt dat de verzoekende partijen geen reglementaire bepaling aanwijzen die het bestuur ertoe zou verplichten de dierenartsen of hun belangengroepen bij 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; dat het middel niet ernstig is;

9.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in het vijfde middel aanvoeren dat artikel 2, § 4, van het bestreden besluit namaak van paspoorten verbiedt en dat de verwerende partij daarbij geen rekening houdt met “de actualiteit dat reeds tienduizend Europese gezelschapsdierenpaspoorten die volledig conform zijn aan de Europese Beschikking 2003/803/EG aan Belgische dierenartsen werden verdeeld”;

9.2. Overwegende dat de verwerende partij terecht opmerkt dat de verzoekende partijen niet aanduiden welk rechtsbeginsel of reglement de verwerende partij zou miskend hebben door de namaak of de vervalsing van paspoorten te verbieden en daarbij geen rekening te houden met de omstandigheid dat de eerste verzoekende partij, als privaatrechtelijke organisatie, op eigen initiatief reeds paspoorten verspreid heeft; dat het middel niet ontvankelijk is,

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 van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
negen januari 2000 en zes, door :

de HH. A. VANDENDRIESSCHE, wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
 W. GEURTS, griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

A. VANDENDRIESSCHE.