

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.483 van 14 januari 2010
in de zaak A. 152.611/VII-37.544.**

In zake: 1. de VZW VLAAMSE DIERENARTSENVERENIGING
2. Marc JANSSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rita Gielen
kantoor houdend te Kasterlee
Isschot 20
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Sociale Zaken en Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean-François De Bock
kantoor houdend te Brussel
Waterloosesteenweg 612
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 juli 2004, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 28 mei 2004 betreffende de identificatie en registratie van honden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 132.730 van 21 juni 2004 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid verworpen.

Bij arrest nr. 153.336 van 9 januari 2006 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft laattijdig een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 december 2009.

Staatsraad Eric Brewaeyts heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Rita Gielen, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Jean-François De Bock, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Inge Vos heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Artikel 5.1, b), van de verordening 998/2003/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 inzake veterinairerechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en houdende wijziging van richtlijn 92/65/EEG van de Raad (hierna : verordening 998/2003/EG) bepaalt dat gezelschapsdieren, met inbegrip van onder meer honden, katten en fretten, tijdens verplaatsingen in of naar de lidstaten van de Europese Unie moeten beschikken over een paspoort. Dit paspoort wordt afgegeven door een door de bevoegde autoriteit aangewezen dierenarts. Uit dit document moet blijken dat een vaccin tegen rabiës is toegediend aan het betrokken dier.

4. Het modelpaspoort zelf wordt beschreven in de eerste bijlage bij 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 : beschikking 2003/803/EG). Daarnaast moet dit modelpaspoort ook voldoen aan de aanvullende eisen omschreven in de tweede bijlage bij de beschikking.

5. Het paspoort voor honden wordt in België geregeld in het koninklijk besluit van 28 mei 2004 betreffende de identificatie en registratie van honden. Dit is het bestreden besluit.

Het bestreden besluit vindt rechtsgrond in artikel 7 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren. Luidens deze wetsbepaling kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, maatregelen treffen voor het identificeren en het registreren van honden en katten evenals voor het vermijden van overbevolking bij deze diersoorten. Hij bepaalt het tarief van de retributies voor de identificatie en de registratie van honden en katten, die ten laste komen van de eigenaar of de verantwoordelijke van het dier.

6. Het bestreden besluit vervangt de bestaande regeling in verband met de registratie van honden. Het houdt rekening met de inwerkingtreding in het interne Belgische recht van de verordening 998/2003/EG en van de beschikking 2003/803/EG.

Het bestreden besluit bepaalt in hoofdstuk I dat wanneer de verantwoordelijke van een hond zijn dier moet laten identificeren en registreren (artikel 2, § 1), het bewijs van identificatie bestaat uit een "voorlopig identificatiecertificaat" en 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 bestreden besluit en door de beheerder van het centrale register verdeeld aan de identificeerders, zijnde de erkende dierenartsen en de verenigingen die erkend zijn om een tatoeage op honden uit te voeren (artikel 2, § 3). Het bestreden besluit stelt vervolgens de identificatiemethodes vast - het aanbrengen van een tatoeage en het inbrengen van een microchip - (artikelen 4 tot 16) evenals de identificatie- en registratieprocedure (artikelen 17 tot 26). Hoofdstuk IV is gewijd aan de inrichting en de opdracht van het centrale register, waar alle identificatiegegevens worden geregistreerd (artikelen 27 tot 32).

Het paspoort dat door het bestreden besluit wordt ingevoerd is geënt op het Europees paspoort voor gezelschapsdieren dat door de beschikking 2003/803/EG is vastgesteld. Het bevat ruimte voor de vermelding van de inentingen en vaccinaties die het betrokken dier heeft gehad, volgens de voorschriften van de

Europese regelgeving. Het wordt voorgesteld 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/).

Overeenkomstig de artikelen 20 en 21 van het bestreden besluit bestaat het definitieve identificatie- en registratiecertificaat uit twee zelfklevende etiketten die door de verantwoordelijke van de hond, onmiddellijk na de ontvangst van de etiketten, op de pagina's twee en drie van het paspoort moeten worden gekleefd. Ook in geval van overdracht van een hond moet de overnemer het nieuwe definitieve identificatie- en registratiecertificaat onmiddellijk na de ontvangst in het paspoort kleven (artikel 22).

Overeenkomstig artikel 35 van het bestreden besluit geldt de registratie- en identificatieverplichting ook voor honden aangevoerd vanuit het buitenland, tenzij ze de verantwoordelijke vergezellen tijdens een verblijf van minder dan zes maanden in België. Het besluit bepaalt dat voor honden afkomstig uit een andere lidstaat het definitieve identificatie- en registratiecertificaat onmiddellijk na de ontvangst in het paspoort moet worden gekleefd (artikel 36, § 2).

De gegevens die het mogelijk maken de dieren te identificeren en de naam en het adres van hun verantwoordelijke terug te vinden, worden overeenkomstig het bestreden besluit verzameld en bijgehouden in een centraal register. Het besluit geeft tevens aan de bevoegde minister de opdracht om het beheer van het centrale register toe te vertrouwen aan een vereniging zonder winstoogmerk (artikel 27).

7. De vermelding van de vaccinaties van de betrokken dieren tegen hondsdolheid wordt geregeld in artikel 14 van het koninklijk besluit van 10 februari 1967 houdende reglement van de diergeneeskundige politie op de hondsdolheid, zoals vervangen bij het wijzigend koninklijk besluit van 21 september 2004.

De verzoekende partijen hebben tegen dit laatste besluit een beroep tot nietigverklaring ingesteld dat is gekend onder A. 156.343/VII-37.468.

8. De eerste verzoekende partij heeft eveneens een beroep tot nietigverklaring ingediend 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. Die zaak is gekend onder A. 152.109/VII-37.469.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

9. Het verzoekschrift tot nietigverklaring werd door de griffie van de Raad van State aan de verwerende partij ter kennis gebracht bij een op 17 februari 2006 ter post aangetekende brief. De verwerende partij heeft het daarbij gevoegde ontvangstbewijs ondertekend op 20 februari 2006. Ambtshalve wordt vastgesteld dat de memorie van antwoord die door de verwerende partij bij brief van 22 mei 2006 werd ingediend, niet binnen de rechtens vereiste termijn van zestig dagen aan de Raad van State werd bezorgd. Dit procedurestuk is derhalve laattijdig en wordt uit de debatten geweerd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partijen

10. De verzoekende partijen voeren in het eerste middel, samengevat, overschrijding of afwenning van macht aan "vanwege miskennen" van artikel 249 van het verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna : EG-verdrag), doordat de verwerende partij het laat voorkomen alsof zij met het bestreden besluit een louter nationale wetgeving uitvoert, maar in wezen de verordening 998/2003/EG en de beschikking 2003/803/EG omzet en daarmee "de uniformiteit binnen Europa verbreekt", aangezien de Europese regeling een aspect van de volksgezondheid regelt, namelijk het instellen van een sanitair document waarvoor een dierenarts verantwoordelijk is, terwijl het bestreden besluit volgens hen alleen maar uitvoering geeft aan artikel 7 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, dit wil zeggen de regeling van de identificatie en registratie van honden. De verzoekende partijen achten het "stroomlijnen van twee verschillende doelstellingen (...) totaal overbodig en absoluut ongewenst".

De verzoekende partijen splitsen het middel op in drie onderdelen. In een eerste onderdeel stellen zij dat het bestreden besluit inzake de verdeling van de paspoorten een monopoliepositie voor de Belgische Vereniging voor Identificatie en Registratie van honden (hierna : BVIRH) creëert, dat dit besluit fraude mogelijk maakt met de paspoorten die de eerste verzoekende partij reeds heeft verdeeld en dat een discriminatie in het leven wordt geroepen 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 diersoorten identiek behandelt. In een tweede onderdeel voeren zij aan 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. In een derde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de voormelde verordening en beschikking hen het "rechtstreeks recht" verlenen inzake het verplicht Europees paspoort vanaf 3 juli 2004, zodat het bestreden besluit "niet ter zake dienend is". In dat verband betogen zij 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".

11. In de toelichtende memorie betogen de verzoekende partijen aangaande het eerste onderdeel nog dat een eigenaar die met zijn hond met een geldig buitenlands Europees gezelschapsdierenpaspoort naar België reist en er langere tijd wil verblijven, hetzij ergens lukraak een klever in het origineel paspoort van de hond zal krijgen, hetzij een BVIRH-paspoort dat het oorspronkelijke gezelschapsdierenpaspoort van de buitenlandse hond vervangt, waardoor wel degelijk de uitwerking van de verordening zou worden aangetast.

Inzake de beweerde monopoliepositie voor de BVIRH voeren de verzoekende partijen aan dat het arrest van de Raad van State nr. 153.336 van 9 januari 2006 ten onrechte louter het feit van de verdeling door de BVIRH van de blanco paspoorten in acht neemt. Volgens hen zou het belangrijkste probleem vervat zijn in het feit dat de BVIRH ook de identificatie-etiketten levert om wijzigingen aan te brengen in de door erkende dierenartsen geattesteerde paspoorten.

12. Voorts bekritisieren de verzoekende partijen de toewijzing van het beheer van het centrale register aan de BVIRH, terwijl deze vereniging volgens hen geenszins voldoet aan de vereisten van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, zoals vereist overeenkomstig artikel 27 van het bestreden besluit, en evenmin aan de overige vereisten opgenomen in artikel 28 van het bestreden besluit.

De verzoekende partijen stellen in hun toelichtende memorie nog het volgende :

"Dat de toewijzing van de uitgifte van Belgische registratiepaspoorten aan de BVIRH, belet dat dierenartsen hun Europese gezelschapsdierenpaspoorten laten drukken in een ander Europees land met het respecteren van de nummering zoals bepaald in bijlage I van beschikking 2003/803/EG en derhalve handelsbelemmerend werkt.

Dat bovendien het beheer van het centrale register en de verdeling van registratiepaspoorten die als Europese gezelschapsdierenpaspoorten zouden moeten kunnen dienst doen, quod non, in feite onder de overeenkomst inzake overheidsopdrachten valt (WHO) en derhalve een openbare aanbesteding dient uitgeschreven te worden zoals ook op 27 september 2002 gebeurd is".

13. Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel merken zij bijkomend op dat overeenkomstig de beschikking 2003/803/EG de vormgeving van het paspoort zodanig dient te zijn dat het eenvoudig door de bevoegde autoriteit kan worden gecontroleerd, terwijl dit met het bestreden besluit geenszins het geval is, aangezien derden door de identificatieklevers een onderliggende tekst kunnen verstoppert. Volgens de verzoekende partijen zullen buitenlandse dierenartsen de klevers niet begrijpen, fraude vermoeden en de paspoorten vervangen.

Zij stellen dat de eerste verzoekende partij ten onrechte vervolgd wordt door de verwerende partij omdat zij registratiepaspoorten zou namaken, terwijl de paspoorten van de eerste verzoekende partij conforme Europese gezelschapsdierenpaspoorten blijken te zijn.

Voorts wijzen de verzoekende partijen er op dat de Belgische regelgever ook buitenlandse gezelschapsdierenpaspoorten, identiek aan de paspoorten van de eerste verzoekende partij, zou weren, wat volgens hen het vrij verkeer van personen en goederen ernstig zou belemmeren.

14. Inzake het derde onderdeel van het middel stellen de verzoekende partijen in essentie dat het subsidiariteitsbeginsel voor een lidstaat niet als alibi mag gelden om de bedoeling van de Europese regelgever te omzeilen, die er volgens hen in bestond de volksgezondheid te vrijwaren. Een document waarbij derden verantwoordelijk zijn voor de identificatie en registratie van honden inzake dierenwelzijn, kan volgens hen dan ook onmogelijk fungeren als intracommunautair reisdocument inzake volksgezondheid. Voorts menen zij dat de bevoegde administratieve overheid dienaangaande een buitengerechtelijke bekentenis heeft afgelegd, door te stellen dat sommige bepalingen inzake de voorwaarden voor en de controle op het intracommunautair verkeer niet thuis horen in een besluit "dat een zuiver nationale materie regelt".

Beoordeling

15. In het arrest nr. 153.336 van 9 januari 2006 waarbij de Raad van State de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit heeft verworpen, werd reeds geoordeeld dat de loutere 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. De verwerende partij kon dus een internrechtelijke regeling opzetten, voor zover daarmee de integrale uitwerking van de Europese regelgeving niet wordt aangetast. In dit arrest werd ook geoordeeld dat, aangezien noch de verordening 998/2003/EG, noch de beschikking 2003/803/EG enig voorschrift bevat met betrekking tot de aanmaak en de verdeling van de paspoorten voor honden onder de dierenartsen, de regeling in het bestreden besluit binnen de door de beschikking 2003/803/EG geschapen ruimte blijft. Ook inzake het aanbrengen van zelfklevers in de paspoorten heeft de Raad van State in het vermelde arrest reeds opgemerkt dat de verordening 998/2003/EG en de beschikking 2003/803/EG 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.

De verzoekende partijen blijven echter van oordeel dat de integrale uitwerking van de verordening 998/2003/EG en de beschikking 2003/803/EG wordt aangetast doordat het bestreden besluit toelaat dat derden met identificatieklevers wijzigingen aanbrengen in een door een erkende dierenarts geattesteerd Europees gezelschapsdierenpaspoort. Met het aanbrengen van identificatieklevers zou het bestreden besluit volgens de verzoekende partijen wel degelijk afwijken van het Europese modelpaspoort.

In hun processtukken en ter terechtzitting dringen de verzoekende partijen aan op het stellen van een prejudiciële vraag in dat verband aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna : Hof van Justitie) voor het geval de Raad van State nog onvoldoende overtuigd zou zijn van de onverenigbaarheid van het bestreden besluit met de Europese regelgeving.

16. Overeenkomstig artikel 234 van het EG-verdrag is het Hof van Justitie bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen :

- a) over de uitlegging van dit verdrag,
- b) over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van instellingen van de Gemeenschap en van de Europese Centrale Bank,
- c) over de uitlegging van de statuten van bij besluit van de Raad ingestelde organen, wanneer die statuten daarin voorzien.

Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, zoals te dezen het geval is, is deze instantie gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden.

Men hun vraag wensen de verzoekende partijen in wezen te vernemen of nationale bepalingen die het model van Europees gezelschapsdierenpaspoort, zoals opgenomen in de beschikking 2003/803/EG, tevens aanwenden als bewijs van identificatie en registratie van honden en daarbij voorzien dat derden met identificatieklevers wijzigingen aanbrengen inzake de identificatie van de eigenaar en het dier in de delen I tot en met III van dergelijk paspoort, technische voorschriften vormen in de zin van artikel 1 van 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 (hierna : richtlijn 98/34/EG), die ingevolge artikel 8 van die richtlijn voor de vaststelling ervan bij de Europese Commissie moeten worden meegedeeld.

Om die reden stelt de Raad van State aan het Hof van Justitie de in het dictum van dit arrest omschreven prejudiciële vragen.

B. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

17. De verzoekende partijen voeren in het derde middel de overschrijding of afwending van macht aan, "namelijk het veronachtzamen van de Europese richtlijn 98/34/EG". Naar hun oordeel had het bestreden besluit op grond van de bepalingen van die richtlijn aan het advies van de Europese Commissie moeten worden onderworpen, wat te dezen niet is gebeurd.

18. In de memorie van toelichting preciseren de verzoekende partijen dat het model van het BVIRH-gezelschapsdierenpaspoort op technisch vlak afwijkt van het model in de beschikking 2003/803/EG, enerzijds met betrekking tot het aanwenden van "klevers", en anderzijds met betrekking tot de ruimte die is voorzien voor een nieuwe eigenaar.

Volgens de verzoekende partijen dienen honden samen met hun Europees paspoort als een product te worden beschouwd, dat verhandeld wordt binnen Europa. De verzoekende partijen dringen aan op het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie.

Beoordeling

19. Om dezelfde redenen als hiervoor uiteengezet, worden aan het Hof van Justitie de in het dictum van dit arrest omschreven prejudiciële vragen gesteld.

C. Tweede, vierde en vijfde middel

20. In hun laatste memorie delen de verzoekende partijen uitdrukkelijk mee dat zij niet wensen in te gaan op het tweede, vierde en vijfde middel uit het verzoekschrift, waarvan in het auditoraatsverslag de verwerping wordt voorgesteld.

Uit deze verklaring moet worden afgeleid dat de verzoekende partijen, wat die middelen betreft, niet verder aandringen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De Raad van State stelt, in het kader van het eerste en het derde middel, de volgende prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie :

"1. Staan de artikelen 3, b), 4.2, 5 en 17, tweede lid, van de verordening 998/2003/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 inzake veterinaire rechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en houdende wijziging van richtlijn 92/65/EEG van de Raad en de artikelen en bijlagen 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, eraan in de weg dat een nationale regeling het model van Europees gezelschapsdierenpaspoort tevens aanwendt als bewijs van identificatie en registratie van honden en daarbij er in voorziet dat derden met identificatieklevers wijzigingen aanbrengen inzake de identificatie van de eigenaar en het dier in de delen I tot en met III van een door een erkende dierenarts geattesteerd Europees gezelschapsdierenpaspoort, waarbij de vroegere identificatiegegevens worden overkleefd?

2. Zijn nationale bepalingen, die het model van Europees gezelschapsdierenpaspoort, zoals opgenomen in 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 eveneens aanwenden als bewijs van identificatie en registratie van honden en daarbij er in voorzien dat derden met identificatieklevers wijzigingen aanbrengen inzake de identificatie van de eigenaar en het dier in de delen I tot en met III van dergelijk paspoort, technische voorschriften in de zin van artikel 1 van 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, die ingevolge artikel 8 van die richtlijn voor de vaststelling ervan aan de Europese Commissie moeten worden meegedeeld?"

3. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat ermee, na de ontvangst van het antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Unie, het onderzoek van het eerste en het derde middel voort te zetten.

4. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien januari tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
met bijstand van	
Dieter Decock,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Dieter Decock

Luc Hellin