

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.484 van 14 januari 2010
in de zaak A. 156.343/VII-37.468.**

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

Tussenkommende partij:
Luk VANGHELUWE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rita Gielen
kantoor houdend te Kasterlee
Isschot 20
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 november 2004, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 21 september 2004 tot wijziging van
het koninklijk besluit van 10 februari 1967 houdende reglement van de
diergeneeskundige politie op de hondsdelheid.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 136.231 van 18 oktober 2004 is de vordering tot schorsing en tot voorlopige maatregelen bij uiterst dringende noodzakelijkheid verworpen.

Bij arrest nr. 144.781 van 23 mei 2005 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 een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 18 augustus 2005. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

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

Staatsraad Eric Brewaëys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Rita Gielen, die verschijnt voor de verzoekende partijen en voor de tussenkomende partij, 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 14 van het koninklijk besluit van 10 februari 1967 houdende reglement van de diergeneeskundige politie op de hondsdolheid (hierna : koninklijk besluit van 10 februari 1967) regelt de vermelding van de vaccinaties bij dieren tegen deze ziekte. Dit artikel wordt vervangen door artikel 1 van het bestreden koninklijk besluit.

4. De verzoekende partijen en de tussenkomende partij verzetten zich in wezen tegen de verplichting om de inenting tegen rabiës te vermelden in een gezelschapsdierenpaspoort dat voldoet aan de voorwaarden gesteld in 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 (hierna : koninklijk besluit van 5 mei 2004) of aan de voorwaarden gesteld in het koninklijk besluit van 28 mei 2004 betreffende de identificatie en registratie van honden (hierna : koninklijk besluit van 28 mei 2004). Door het bestreden besluit wordt artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 10 februari 1967 als volgt vervangen :

"Voor een hond, kat of fret die een leesbare tatoeage of microchip draagt of die geïdentificeerd wordt op het moment van de vaccinatie levert de erkende dierenarts een paspoort af dat, al naargelang het geval, verdeeld werd door een rechtspersoon erkend overeenkomstig de bepalingen 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 of door de beheerder van het centrale register voor identificatie van honden, aangeduid ter uitvoering van artikel 27 van het koninklijk besluit van 28 mei 2004 betreffende de identificatie en registratie van honden. Na de identificatie of controle van de identificatie vermeldt de erkende dierenarts de door hem uitgevoerde inenting in hoger bedoeld paspoort.

Echter, indien de hond, kat of fret reeds in het bezit is van een paspoort zoals bedoeld in het eerste lid vervolledigt de erkende dierenarts die de inenting heeft uitgevoerd dit paspoort met de noodzakelijke gegevens aangaande de uitgevoerde inenting en dit na controle van de identificatiegegevens".

In de loop van het geding wordt deze bepaling gewijzigd door een koninklijk besluit van 9 januari 2005, met inwerkingtreding op 24 januari 2005. Met die wijziging wordt in de mogelijkheid voorzien om de inenting tegen hondsdolheid rechtsgeldig in te schrijven in een Europees paspoort dat voldoet aan de verordening 998/2003/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 inzake

veterinairrechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en houdende wijziging van richtlijn 92/65/EEG van de Raad (hierna : verordening 998/2003/EG).

Met toepassing van paragraaf 3 van voormeld artikel 14, zoals vervangen door het bestreden besluit, zijn de eigenaars en houders van dieren die moeten ingeënt zijn, verplicht, al naar gelang het geval, het inentingscertificaat of het voormeld paspoort te tonen bij elke vordering ervan door de autoriteiten vermeld in artikel 27 van het koninklijk besluit van 10 februari 1967.

Artikel 2 van het bestreden besluit vervangt de bijlage bij het koninklijk besluit van 10 februari 1967. Die bijlage bevat een vaccinatiecertificaat.

Het koninklijk besluit van 5 mei 2004 wordt door de eerste verzoekende partij eveneens bestreden in de zaak A. 152.109/VII-37.469. Het koninklijk besluit van 28 mei 2004 wordt door de beide verzoekende partijen bestreden in de zaak A. 152.611/VII-37.544.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

Laatste memories

5. Met een aangetekend schrijven van 10 januari 2008 dienen "de verzoekende partijen en (de vrijwillig) tussenkomende partij", binnen de voorziene termijn, een laatste memorie in. Met een aangetekend schrijven van 11 januari 2008 dient de tussenkomende partij "voor" de tussenkomende partij en "voor" de beide verzoekende partijen, binnen de voorziene termijn, opnieuw een laatste memorie in. Ter terechtzitting bevestigt de raadsman van deze partijen dat het processtuk van 10 januari 2008 geacht moet worden te zijn ingediend door de verzoekende partijen en het stuk van 11 januari 2008 door de tussenkomende partij.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Eerste verzoekende partij

6. In de beslissing van de raad van bestuur van de eerste verzoekende partij van 27 september 2004 wordt gesteld dat "na individuele studie van het dossier (...) de leden van de Raad van Bestuur zich uiterlijk tegen 2 oktober zullen uitspreken over de te ondernemen stappen". Uit deze bewoordingen kan niet worden opgemaakt dat reeds op deze datum een volmacht werd verstrekt aan het dagelijks

bestuur. Door dit stuk wordt niet de vereiste procesbekwaamheid in hoofde van de eerste verzoekende partij aangetoond. Het beroep is dus onontvankelijk in haren hoofde.

B. Tweede verzoeker

Standpunt van de verwerende partij

7. De verwerende partij werpt op dat het niet duidelijk is of de tweede verzoeker zijn belang als algemeen secretaris van de eerste verzoekende partij inroept, dan wel zijn persoonlijk belang.

Beoordeling

8. Dierenartsen kunnen, door bepalingen van een besluit waarin aan erkende dierenartsen verplichtingen worden opgelegd aangaande het attesteren van vaccinaties of het afleveren van paspoorten, ongunstig worden geraakt. De tweede verzoeker beschikt als praktiserend dierenarts over het vereiste belang.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. De tweede verzoeker en de tussenkomenende partij voeren in het eerste middel de miskenning aan van artikel 249 van het verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna : EG-verdrag) "dat stelt dat Europese Verordeningen en Europese Beschikkingen rechtstreekse werking hebben".

In een eerste onderdeel voeren zij aan dat het bestreden besluit een supranationale wetgeving inzake volksgezondheid ondergeschikt maakt aan de Belgische wetgeving waarbij verhinderd zou worden dat een vaccinatie tegen hondsdolheid kan ingeschreven worden in bestaande Europese gezelschapsdierenpaspoorten die hetzij eerder afgeleverd werden door de eerste verzoekende partij, hetzij afkomstig zijn uit andere lidstaten, aangezien deze paspoorten niet afgeleverd werden door een rechtspersoon, erkend overeenkomstig het koninklijk besluit van 5 mei 2004 of het koninklijk besluit van 28 mei 2004.

Het vrij verkeer van goederen, personen en diensten overeenkomstig de bepalingen van het EG-verdrag impliceert volgens de tweede verzoeker en de tussenkomende partij dat gezelschapsdieren uit een andere lidstaat dan België hun origineel paspoort moeten kunnen behouden. Doordat een nieuw paspoort in België wordt afgeleverd en hiervoor een kostprijs wordt aangerekend, zou er tevens sprake zijn van een vorm van verdoken douaneheffing, hetgeen strijdig is met de artikelen 23 en volgende van het EG-verdrag.

Het bestreden besluit is volgens de tweede verzoeker en de tussenkomende partij niet verenigbaar met de verordening 998/2003/EG en 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) "omdat het slechts in de richting werkt van België uit naar de andere lidstaten, maar niet vice versa", waardoor het verhindert dat vaccinaties ingeschreven worden in een buitenlands gezelschapsdierenpaspoort of in de "geldige Europese gezelschapsdierenpaspoorten" verdeeld door de eerste verzoekende partij.

In een tweede onderdeel stellen zij in essentie dat in het bestreden besluit aangaande het attesteren van vaccinaties door erkende dierenartsen ten onrechte verwezen wordt naar de koninklijke besluiten van 5 mei 2004 en 28 mei 2004. Deze stellen volgens hen immers supplementaire vereisten aan het Europese gezelschapsdierenpaspoort, dat een louter sanitair document zou zijn, en koppelen er een registratieplicht en traceerbaarheid aan, wat volgens hen nooit de bedoeling geweest kan zijn van de Europese regelgever, aangezien enkel de identificatie van het dier nodig was om de gezondheidsattestatie eraan te koppelen. Bovendien zou het niet toelaatbaar zijn dat in een sanitair document etiketten door derden kunnen worden aangebracht, zoals voorzien in het koninklijk besluit van 28 mei 2004, aangezien dit de doelstelling van de Europese gezelschapsdierenpaspoorten zou uitbreiden en de controle zou bemoeilijken.

In het derde onderdeel argumenteren de tweede verzoeker en de tussenkomende partij dat het bestreden besluit ten onrechte de erkende dierenartsen verplicht om voor honden de vaccinatie tegen rabiës in te schrijven in een paspoort van de Belgische Vereniging voor Identificatie en Registratie van Honden (hierna : BVIRH), overeenkomstig het koninklijk besluit van 28 mei 2004, aangezien dit een registratiepaspoort is en dus hiervoor niet geschikt is, temeer dat derden de toelating hebben om met etiketten de identificatie van eigenaar en dier te wijzigen, waardoor

de verantwoordelijkheid van de dierenarts die de attestatie van het gezondheidscertificaat heeft gedaan in het gedrang zou kunnen worden gebracht.

In een vierde onderdeel betogen zij dat het bestreden besluit een monopoliepositie voor één specifieke rechtspersoon zou voorbehouden, met name de BVIRH, en dat dit het vrije mededingingsrecht en het vrij verkeer van personen, goederen en diensten zou schenden. Zij herhalen de, reeds bij het eerste onderdeel gemaakte, opmerking dat dit een verdoken douaneheffing in het leven zou roepen, terwijl nergens in de verordening 998/2003/EG iets gestipuleerd zou staan over de erkenningsvoorwaarden van een rechtspersoon in België alvorens een blanco Europees gezelschapsdierenpaspoort zou mogen worden verstrekt aan de erkende dierenarts, die er de rabiësvaccinatie in moet attesteren.

In het vijfde onderdeel wordt door de tweede verzoeker en de tussenkomende partij gesteld dat ten gevolge van het bestreden besluit de reeds in overeenstemming met de Europese beschikking 2003/803/EG verspreide paspoorten van de eerste verzoekende partij ten onrechte door dierenartsen niet meer gebruikt mogen worden, hoewel dit de enige geldige Europese reisdocumenten zouden zijn. Een nationaal koninklijk besluit kan volgens hen geen voorrang hebben op supranationale Europese regelgeving.

10. Met betrekking tot het eerste onderdeel betoogt de verwerende partij in essentie dat zij bevoegd is om het drukken, de nummering, de afgifte en de eventuele tractering van "petpaspoorten" aan een of meer rechtspersonen toe te vertrouwen en dat zulks geen omkering betekent van de hiërarchie der normen. Zij betoogt voorts dat het belang van de verzoekende partijen bij het "middel" niet vast staat, "nu ze zeker niet gemachtigd zijn om de belangen van de diereneigenaars te verdedigen".

Aangaande het tweede en het derde onderdeel beklemtoont de verwerende partij dat het paspoort, waarvan sprake in de verordening 998/2003/EG, in de eerste plaats een identificatiedocument is en dat het volkomen logisch is dat zij maatregelen heeft uitgevaardigd met het oog op een coherent en uniform beleid, waarbij één enkel document verplicht wordt gemaakt, dat als identificatie- en registratiedocument geldt in België en als identificatie- en sanitair document voor het intracommunautair verkeer.

De verwerende partij wijst er voorts op dat zij over een discretionaire bevoegdheid beschikt, waarover de Raad van State volgens haar slechts een marginale toetsing kan uitoefenen. Zij ziet niet in hoe de bestreden regeling aanleiding kan geven tot fraude of verwarring.

Ten aanzien van het vierde onderdeel betoogt de verwerende partij dat de kritiek betreffende de beweerde monopoliepositie van het BVIRH veeleer betrekking heeft op de koninklijke besluiten van 5 mei 2004 en 28 mei 2004 en bovendien feitelijke grondslag mist, aangezien deze vereniging niet de enige is die werd erkend.

Met betrekking tot het vijfde onderdeel verwijst de verwerende partij onder meer naar het arrest van de Raad van State nr. 132.059 van 4 juni 2004, waarbij de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noordzakelijkheid van het koninklijk besluit van 5 mei 2004 werd verworpen, en waarbij onder meer geoordeeld werd dat de eerste verzoekende partij "op het vlak van de opmaak en de verdeling van de paspoorten voor gezelschapsdieren geen enkele wettelijke opdracht te vervullen heeft".

11. In zijn memorie van wederantwoord voegt de tweede verzoeker ten aanzien van het eerste onderdeel in essentie nog toe dat de vereiste van artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 5 mei 2004 dat de paspoorten in België een uniek nummer van 13 cijfers bevatten een "ontoelaatbare (...) technische specificiteit" is die op Europees vlak allerm minst vereist is. Tevens wijst hij op het inmiddels tussengekomen maar volgens hen "laattijdige" wijzigend koninklijk besluit van 9 januari 2005 ten gevolge waarvan buitenlandse "petpaspoorten" wel in België kunnen worden aangewend.

Met betrekking tot het vierde onderdeel merkt hij op dat de BVIRH "als rechtspersoon onbestaande was" wegens het niet naleven van de artikelen 8, 9 en 10, samengelezen met artikel 26, van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen.

12. In hun laatste memorie betogen de tweede verzoeker en de tussenkomende partij dat er minstens "een discriminatie op het vlak van gelijkheid tussen partijen aan de orde is en de artt. 10-11 GW zijn geschonden".

Zij beweren dat zij alvast schade hebben geleden en deze zeker moeten kunnen verhalen "nu zij overtuigd zijn dat verweerster hun eerste middel heeft benut om de wetgeving terzake aan te passen en het aangewezen voorkomt dat de Raad daarover een duidelijk standpunt inneemt".

Zij betogen dat er minstens "een gerechtelijke bekentenis van verweerster (is) dat de vaccinatie aanvankelijk voor het KB van 9 januari 2005 niet kon geattesteerd worden in een buitenlands Europees gezelschapsdierenpaspoort met de invoering van het bestreden KB".

Zij stellen voor de volgende vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof :

"Schenden partijen in een rechtsgeding het gelijkheidsbeginsel wanneer zij een ernstig middel van tegenpartij benutten om de wetgeving terzake aan te passen gezien zij daartoe bevoegd is als overheidsinstantie en daardoor de tegenpartij haar belang in de vordering ontnemt, nodig om conform art. 17-18 Ger. W. een gewone procedure en conform art. 19 van de gecoördineerde wetten van de Raad van State een procedure voor de Raad van State te voeren?" (sic).

Beoordeling

13. Een verzoekende partij heeft in principe geen belang meer om de nietigverklaring van een reglementair besluit te vorderen dat in de loop van het geding werd opgeheven en vervangen door een ander besluit, tenzij zij vooralsnog aannemelijk maakt dat zij een actueel belang bij het beroep heeft behouden. De tweede verzoeker laat na dit op concrete wijze te doen. Een louter algemene bewering dat "de dierenartsen meer werk (...) en morele problemen (zouden) hebben gehad (...) (en) hun klanten extra (geld zouden) hebben moeten aanrekenen", volstaat hiertoe niet.

Overeenkomstig artikel 26, § 1, 3/ van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof doet het Grondwettelijk Hof, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak bij wege van arrest op vragen omtrent de schending door een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel van de artikelen van titel II "De Belgen en hun rechten", en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet. Aangezien de tweede verzoeker en de tussenkomende partij in hun voorstel van prejudiciële vraag slechts verwijzen naar een schending van het

gelijkheidsbeginsel door de partijen in een rechtsgeding, kan op het verzoek tot prejudiciële vraagstelling niet worden ingegaan.

In de arresten nrs. 199.482 en 199.483 van heden worden aan het Hof van Justitie van de Europese Unie prejudiciële vragen gesteld naar de verenigbaarheid van de bestreden regelingen met artikel 249 van het EG-verdrag, met de verordening 998/2003/EG en met de beschikking 2003/803/EG. Ook voor de beoordeling van het thans in het geding zijnde middel stelt de Raad van State de in het dictum van dit arrest weergegeven prejudiciële vragen.

B. Tweede, derde en vierde middel

14. In de laatste memorie bevestigt de tussenkomende partij dat zij "berust" in het auditorsverslag waarin het tweede, derde en vierde middel worden verworpen. Een dergelijke vermelding komt niet voor in de laatste memorie van de verzoekende partijen. Er wordt in dit processtuk echter geen kritiek geleverd op de bespreking die de auditeur aan deze middelen wijdt.

15. In het verslag heeft de auditeur, ter uitvoering van de opdracht in artikel 24 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en artikel 12 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, een beredeneerd voorstel tot oplossing van de zaak gegeven. Uit zijn aard nodigt dit voorstel de partijen -in het bijzonder de partij die in het ongelijk wordt gesteld- uit om, in zoverre zij het met dat voorstel niet eens zijn, zulks in de laatste memorie nader te beargumenteren. Op die uitnodiging zijn de verzoekende partijen evenwel niet ingegaan. Zij laten aldus in het ongewisse waarin en waarom precies de beoordeling van de verschillende standpunten door de auditeur, wat de grond van de zaak aangaat, foutief zou zijn. Aangezien de Raad van State dat evenmin spontaan inziet, wordt de zienswijze in het auditorsverslag bijgevalen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep in hoofde van de eerste verzoekende partij.

2. De Raad van State heropent de debatten.

3. De Raad van State stelt, in het kader van het eerste 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 inzake het paspoort voor katten en fretten enerzijds verwijst naar het model en de aanvullende eisen vastgesteld bij de voormelde beschikking van de Commissie van 26 november 2003, doch anderzijds bijkomend voorschrijft dat elk paspoort moet voorzien zijn van een uniek nummer, bestaande 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?

2. 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 het Europees gezelschapsdierenpaspoort eveneens aanwendt als bewijs van identificatie en registratie van honden en daarbij erin 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?"

4. 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 middel voort te zetten.

5. De Raad van State verwerpt het beroep, in hoofde van de tweede verzoeker, 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