

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 218.730 van 29 maart 2012  
in de zaak A. 152.109/VII-37.469.**

In zake :        de VZW VLAAMSE DIERENARTSENVERENIGING  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Rita Gielen  
                      kantoor houdend te 2460 Kasterlee  
                      Isschot 22  
                      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 1050 Brussel  
                      Waterloosesteenweg 612  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

-----  
*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 7 juni 2004, strekt tot de  
nietigverklaring 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.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.                Bij arrest nr. 132.059 van 4 juni 2004 is de vordering tot  
schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de  
bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 136.163 van 18 oktober 2004 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 199.482 van 14 januari 2010 worden de debatten heropend, worden in het kader van het eerste middel twee prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat ermee gelast het onderzoek van het eerste middel voort te zetten, en wordt het beroep van het overige verworpen.

Auditeur Inge Vos heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 maart 2012.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

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

Auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend 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. De feiten werden weergegeven in het arrest nr. 199.482 van 14 januari 2010.

4. In zijn arrest van 14 april 2011, in de gevoegde zaken C-42/10, C-45/10 en C-57/10 (zaken bij de Raad van State respectievelijk gekend onder de rolnummers G/A. 156.343/VII-37.468, G/A. 152.611/VII-37.544 en G/A. 152.109/VII-37.469), overwoog het Hof van Justitie aangaande de door de Raad van State in de voorliggende zaak gestelde prejudiciële vragen het volgende :

"Eerste vraag in de zaken C-42/10 en C-57/10

46 Met zijn eerste vraag in de zaken C-42/10 en C-57/10 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 3, sub b, 4, lid 2, 5 en 17, tweede alinea, van verordening nr. 998/2003 en de artikelen en bijlagen van beschikking 2003/803 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die bepaalt dat paspoorten voor gezelschapsdieren voorzien moeten zijn van een uniek nummer dat de - uit twee karakters bestaande - ISO-code voor het Koninkrijk België, 'BE', omvat, gevolgd door het - uit twee cijfers bestaande - erkenningsnummer van de erkende verdeler en een volgnummer van negen cijfers.

47 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de bepalingen van een verordening wegens hun aard en hun functie in het systeem van de bronnen van het recht van de Unie in het algemeen rechtstreekse werking hebben in de nationale rechtsorden, zonder dat de nationale instanties uitvoeringsmaatregelen hoeven te treffen of dat de wetgever van de Unie aanvullende regelingen hoeft vast te stellen (arrest van 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a., C-367/09, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Voor sommige bepalingen van verordeningen kan het evenwel noodzakelijk zijn dat nationale maatregelen ter uitvoering ervan worden vastgesteld, ook al worden deze bepalingen door een uitvoeringsbeschikking aangevuld (zie in die zin arrest van 11 januari 2001, Monte Arcosu, C-403/98, Jurispr. blz. I-103, punt 26).

49 Dit is duidelijk het geval voor artikel 5, lid 1, sub b, van verordening nr. 998/2003, gelezen in samenhang met bijlage II, B, punt 2, sub c, bij beschikking 2003/803.

50 Behalve de bepaling dat de reeks karakters die het unieke nummer vormen dat op het gezelschapsdierenpaspoort moet worden geplaatst, met de ISO-code van de lidstaat van uitgifte moet beginnen, bevatten deze voorschriften van verordening nr. 998/2003 en beschikking 2003/803 geen specifieke regels over de wijze waarop dit nummer moet worden vastgesteld.

Het is dus aan de lidstaten om te bepalen hoe dit nummer moet worden vastgesteld.

51 Vastgesteld moet worden dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regelgeving voldoet aan de vereisten die in artikel 5, lid 1, sub b, van verordening nr. 998/2003, gelezen in samenhang met bijlage II, B, punt 2, sub c, bij beschikking 2003/803 aan de nummering van de paspoorten worden gesteld. Deze nationale regeling bepaalt immers dat elk paspoort een uniek nummer heeft en dat de eerste twee karakters van dit nummer verwijzen naar de ISO-code van het Koninkrijk België, namelijk 'BE'. Door uitvoering te geven aan bovengenoemde bepalingen van het recht van de Unie en voorts de nummeringswijze voor de andere karakters van het paspoortnummer te preciseren, verzekert de betrokken nationale regeling dat deze bepalingen hun volle werking ontplooiën.

(...)

Tweede vraag in de zaken C-45/10 en C 57/10

66 Met zijn tweede vraag in de zaken C-45/10 en C-57/10 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of nationale bepalingen zoals die welke vervat zijn in de Belgische regeling inzake het gezelschapsdierenpaspoort en die betrekking hebben op het gebruik ervan als bewijs van identificatie en registratie van honden en op het gebruik van zelfklevende etiketten om de identiteitsgegevens van de eigenaar en het dier te wijzigen, enerzijds, en op de vaststelling van een uniek nummer voor katten en fretten, anderzijds, moeten worden beschouwd als technische voorschriften in de zin van richtlijn 98/34.

67 Zoals blijkt uit de rechtsgrondslag van richtlijn 98/34, namelijk artikel 100 A EG-Verdrag (na wijziging artikel 95 EG), en de punten 2 en 4 van de considerans van deze richtlijn, draagt de regelgeving van de Unie die in een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften voorziet en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij vaststelt, bij tot de goede werking van de interne markt door met name het vrije verkeer van goederen te waarborgen.

68 Voorts heeft het Hof gepreciseerd dat het vrije verkeer van goederen enkel geldt voor waren die in geld waardeerbaar zijn en als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen (zie in die zin met name arresten van 10 december 1968, Commissie/Italië, 7/68, Jurispr. blz. 617, 626, en 26 oktober 2006, Commissie/Griekenland, C-65/05, Jurispr. blz. I-10341, punten 23-25).

69 Vaststaat dat gezelschapsdierenpaspoorten als zodanig niet het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen, aangezien zij een uniek nummer dragen en een specifiek dier identificeren.

70 Het is dus uitgesloten dat deze paspoorten als 'goederen' in de zin van de rechtspraak van het Hof worden gekwalificeerd en dat richtlijn 98/34 hierop van toepassing is. Bijgevolg kunnen specificaties zoals die welke zijn vastgesteld in de Belgische regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, niet worden gekwalificeerd als technische specificaties die overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn vooraf aan de Commissie moeten worden meegedeeld en bij gebreke daarvan door de nationale rechter buiten toepassing moeten worden

gelaten (zie in die zin arrest van 8 november 2007, Schwibbert, C-20/05, Jurispr. blz. I-9447, punten 33 en 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak)".

5. Wat betreft de voorliggende zaak, die strekt tot de nietigverklaring 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, heeft het Hof van Justitie de in het arrest nr. 199.482 van 14 januari 2010, in het kader van de beoordeling van het eerste middel, gestelde prejudiciële vragen als volgt beantwoord :

"- de artikelen 3, sub b, 4, lid 2, 5 en 17, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 998/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 inzake veterinaire rechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en bijlagen van beschikking 2003/80/EG van de Commissie van 26 november 2003 tot vaststelling van een modelpaspoort voor het intracommunautair verkeer van honden, katten en fretten, moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale regeling die bepaalt dat paspoorten voor gezelschapsdieren voorzien moeten zijn van een uniek nummer dat de - uit twee karakters bestaande - ISO-code voor de betrokken lidstaat omvat, gevolgd door het - uit twee cijfers bestaande - erkenningsnummer van de erkende verdeler en een volgnummer van negen cijfers, voor zover deze regeling garandeert dat dit identificatienummer uniek is.

- nationale bepalingen zoals die welke vervat zijn in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling inzake het gezelschapsdierenpaspoort en die betrekking hebben op het gebruik ervan als bewijs van identificatie en registratie van honden en op het gebruik van zelfklevende etiketten om de identiteitsgegevens van de eigenaar en het dier te wijzigen, enerzijds, en op de vaststelling van een uniek nummer voor katten en fretten, anderzijds, vormen geen technische voorschriften in de zin van artikel 1 van richtlijn 98/34/EG die overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn vooraf aan de Commissie moeten worden meegedeeld".

#### *IV. Verzoek tot samenvoeging*

6. De verzoekende partij vraagt het beroep in de voorliggende zaak samen te voegen met de beroepen G/A. 152.611/VII-37.544 en G/A. 156.343/VII-37.468.

## *Beoordeling*

7. De zaken, die betrekking hebben op afzonderlijke besluiten, kunnen afzonderlijk worden behandeld zonder dat daardoor een goede rechtsbedeling in het gedrang wordt gebracht.

## *V. Onderzoek van het eerste middel*

### *Standpunt van de verzoekende partij*

8. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij :

" doordat na het arrest van het Europees Hof van Justitie dd. 14 april 2011 (...) bleek dat de zaken gekend bij de Raad van State onder de nummers G/A. 152.611/VII-37544 (...) (honden), G/A. 152.109/VII-37469 (...) (katten en fretten) en G/A 156.343/VII-37468 (...) (KB van 21/09/2004)

en

- verknocht zijn
- erin geen zelfklevende etiketten mogen gebruikt worden
- geen latere wijzigingen mogen aangebracht worden
- één veld ter identificatie van de eigenaar onvoldoende is en niet conform is aan de bijlage I van het model bijlage I gevoegd bij de Europese Beschikking 2003/803/EG
- verzoekster bezwaarlijk akkoord kan gaan met de stelling van het Europees Hof dat de gezelschapsdierenpaspoorten in blanco vorm niet verhandelbaar zouden zijn en dienvolgens niet aan technische voorschriften dienen onderworpen te worden zoals voorzien in art. 8 van de Europese Richtlijn 98/34, gezien deze in grotere hoeveelheden gekocht en verhandeld worden door rechtspersonen, en zelfs niet alleen in België aan andere personen dan dierenartsen alleen, worden verstrekt, maar kennelijk ook in Luxemburg (...), mede de auditeur had opgemerkt in het tussenarrest nr. 136.163 van 18 oktober 2004 dat verzoekster niet had toegelicht waarom registratie en/of gezelschapsdierenpaspoorten als 'blanco boekjes' om 'producten' gaat en paspoorten als dusdanig verhandelbare goederen zijn, waaraan een prijs is verbonden die de eindverbruiker of eigenaar van het dier moet betalen".

Zij wijst er op dat haar stukkenbundel van 16 naar 37 stukken werd uitgebreid en dat zij "dus een groot gebrek had aan informatie bij de inleiding van de procedure en in rechtsonzekerheid vertoefde", zodat nieuwe argumenten

slechts konden worden geformuleerd in de memorie van wederantwoord op 10 maart 2005, nadat zij zicht had op de situatie die aanvankelijk absoluut onduidelijk was. Zij hoopt "aan het verzoek van de auditeur voldoende te zijn tegemoet gekomen door aan te tonen dat Volksgezondheid de openbare orde aanbelangt, dat Verordening nr. (EG) 998/2003 expliciet verwijst naar art. 168 VWEU, dat de Europese Unie er ook prioriteit aan verleent en in casu niet met deze supranationale regelgeving met directe werking mag gesold worden zoals in België gebeurt".

Uit de praktijk blijkt volgens de verzoekende partij :

"(...)• dat in België sinds het jaar 2004 etiketten worden gekleefd in de registratiepaspoorten die als Europese gezelschapsdierenpaspoorten worden gebruikt, zelfklevende etiketten die Europa niet voorschrijft en zich in casu zelfs de vraag opdringt op welke nationale wettelijke basis dit geëist kan worden voor katten (...)

- dat de gezelschapsdierenpaspoorten voor katten en fretten weliswaar nu kennelijk ook witte klevers hebben in plaats van gele, maar nog steeds met klevers gewerkt wordt die nadien, nadat de dierenarts het paspoort voor vaccinatie geattesteerd heeft, door derden over het handschrift wordt gekleefd van de dierenarts

- dat het modelpaspoort voor katten slechts één veld heeft voor de identificatie van de eigenaar en de pagina's 2 en 3 (...) niet beantwoorden aan de bijlage I van de Europese beschikking 2003/803/EG en dit een manifeste onwettigheid inhoudt a contrario het gestelde onder punt 58-59 van het Arrest van het Europees hof van Justitie (...)

- Dat in casu derden de eindverantwoordelijkheid van de attestatie van de gezelschapsdierenpaspoorten dragen a contrario art. 5 b van Verordening (EG) 998/2003, ongeacht of het in België vaccinaties inzake katten, fretten of honden betreft, hetzij ID Chips, hetzij de B.V.I.R.H., hetzij de wettelijke 'verantwoordelijken' zoals bepaald in art. 1 2° j° art. 2 §1, of art. 19 §1 en §2, of art. 25 §4, 1°, of art. 33 §2, of art. 36 §2 KB 28 mei 2004 betreffende de identificatie en registratie van honden, hetzij kwekers, hetzij dierenasielen, hetzij de eigenaars zelf (...), iedereen dus behalve de erkende dierenartsen daarvoor dan ook de eindverantwoordelijkheid kunnen dragen en dit tegen de geest van de Europese Unie is die de Volksgezondheid wil vrijwaren van rabiës door erkende dierenartsen de eindverantwoordelijkheid te geven, en deze nationale wetgeving daaraan afbreuk doet

- Dat het Ministeriële Besluit dd. 14 september 2011 uitgaande van Vlaams Minister van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, Laurette Onkelinx, tot wijziging van de bijlagen bij het Koninklijk Besluit van 28 mei 2004 betreffende de identificatie en registratie van honden, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 4 oktober

2011, het Koninklijk Besluit van 5 mei 2004 houdende het model en de modaliteiten voor de uitgave van het paspoort voor intracommunautair verkeer van katten en fretten onverlet laat en vast gesteld kan worden dat de pagina's 2 en 3 (...) niet overeenstemmen met de bijlage I van de Europese Beschikking 803/2003/EG.

(...)

- Dat het Ministeriële Besluit dd. 14 september 2011 uitgaande van Vlaams Minister van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, Laurette Onkelinx, tot wijziging van de bijlagen bij het Koninklijk Besluit van 28 mei 2004 betreffende de identificatie en registratie van honden, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 4 oktober 2011 het systeem van de zelfklevende etiketten behoudt evenals de latere wijzigingen wat het KB van 5 mei 2004 betreft, zodat allerm minst is tegemoetgekomen aan hetgeen het Europees Hof van Justitie voor recht heeft uitgesproken en dienaangaande een prejudiciële vraag aangewezen is zoals ook gesteld in de procedure ingeleid op 3 december j.l. ter schorsing en vernietiging van het Ministerieel besluit dd. 14 september 2011 hierover nadere toelichting zal kunnen verschaffen (...)"

De verzoekende partij stelt voor twee prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie.

### *Beoordeling*

9. De Raad van State oordeelt over de wettigheid van het bestreden besluit en niet over de al dan niet juiste toepassing ervan.

De verzoekende partij betwist niet dat de voormelde regeling garandeert dat het identificatienummer uniek is zoals trouwens blijkt uit het antwoord op de eerste aan het Hof van Justitie gestelde prejudiciële vraag.

Het Hof van Justitie overweegt in zijn arrest dat het voor sommige bepalingen van verordeningen noodzakelijk kan zijn dat nationale maatregelen ter uitvoering ervan worden vastgesteld, ook al worden deze bepalingen door een uitvoeringsbeschikking aangevuld, dat noch uit de letter noch uit de geest van verordening nr. 998/2003 en beschikking 2003/803 kan worden afgeleid dat het gezelschapsdierenpaspoort uitsluitend als functie heeft te voldoen aan de doelstellingen van de regelgeving van de Unie, en dat het om die reden

verboden zou zijn om dit paspoort op nationaal niveau ook voor andere doeleinden te gebruiken.

Dat naast de verordening nog een nationale regeling wordt uitgewerkt die tot gevolg zou hebben dat paspoorten die voorheen werden verdeeld door de verzoekende partij niet langer geldig zijn, houdt dus op zichzelf geen miskennis in van artikel 249 van het EG-Verdrag, zoals van toepassing bij de aanneming van het bestreden besluit.

Om paspoorten te verspreiden volstaat het niet dat deze paspoorten voldoen aan de verordening en de beschikking. De rechtsgeldigheid van de in België afgegeven paspoorten hangt eveneens af van hun conformiteit met de Belgische wetgeving.

In het arrest nr. 153.336 van 9 januari 2006 heeft de Raad van State met betrekking tot een vergelijkbaar middel, gericht tegen het koninklijk besluit van 28 mei 2004 betreffende de identificatie en registratie van honden, reeds geoordeeld dat noch 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 en dat de door de verzoekende partijen aan de orde gestelde vraag naar het verlenen van een monopolie, evenals naar de verschillende regelingen voor honden enerzijds en katten en fretten anderzijds, het middel, waarin de conformiteit met artikel 249 EG-verdrag centraal staat, te buiten gaat.

Het is in het voorliggend beroep niet anders.

In haar laatste memorie tracht de verzoekende partij het debat opnieuw uit te breiden, zelfs tot elementen waarover de Raad reeds op definitieve wijze uitspraak heeft gedaan, zoals in overweging 20 van het arrest van de Raad van State nr. 199.482 van 14 januari 2010, waarin de Raad oordeelde dat het geen twijfel lijdt dat de verzoekende partij de twee bijkomende onderdelen van haar

eerste middel reeds had kunnen aanvoeren in haar verzoekschrift en dat de verzoekende partij ook nergens aangaf dat het gaat om middelen van openbare orde.

Zij brengt eveneens in haar laatste memorie kritiek uit op het antwoord dat het Hof van Justitie heeft verstrekt op de prejudiciële vraag of de litigieuze nationale regeling dient beschouwd te worden als een technisch voorschrift 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. In een prejudicieel arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt over de uitlegging of de geldigheid van een handeling van een instelling van de Gemeenschap met kracht van gewijsde beslist op een of meer vragen van gemeenschapsrecht. Dit arrest is voor de nationale rechter bindend bij de beslechting van het bodemgeschil.

De verzoekende partij kan niet voor het eerst in haar laatste memorie een vraag stellen naar de interpretatie van de Europeesrechtelijke normen die zij aanvoert. Zij behoort een dergelijke vraag, teneinde de wapengelijkheid tussen de partijen te waarborgen en om proceseconomische redenen, op het eerst nuttige moment te formuleren, namelijk in het inleidend verzoekschrift. De verzoekende partij was te dezen in de mogelijkheid om in limine litis de Raad van State te verzoeken om de in haar laatste memorie gestelde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen. Het verzoek tot het stellen van de twee bijkomende prejudiciële vragen is om die reden niet ontvankelijk.

Het eerste middel is niet gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig maart tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Luc Hellin,     | kamervoorzitter, |
| Eric Brewaeys,  | staatsraad,      |
| Peter Sourbron, | staatsraad,      |
| bijgestaan door |                  |
| Bart Tettelin,  | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Bart Tettelin**

**Luc Hellin**