



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.967/3
van 13 januari 2015

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 25 april 2014 betreffende de identificatie en registratie van honden'

Op 6 januari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 25 april 2014 betreffende de identificatie en registratie van honden’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 januari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 januari 2015.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“Uitvoeringsverordening (EU) nr. 577/2003 van de Commissie van 28 juni 2013 legt een nieuw model van paspoort voor gezelschapsdieren vast. Deze nieuwe reglementering, die verbonden is aan het gebruik van een nieuw model van paspoort, is op 29 december 2014 in werking getreden. De federale overheid heeft de aanpassingen aan de reglementering die noodzakelijk zijn ten gevolge van deze wijziging niet doorgevoerd. Daar het Vlaams Gewest in uitvoering van de zesde staatshervorming sinds 1 juli 2014 bevoegd is voor dierenwelzijn, heeft het Gewest moeten overleggen met de andere Gewesten en de federale overheid (die nog steeds bevoegd is voor diergezondheid) om te komen tot zo homogeen mogelijke teksten. Dit overleg heeft plaatsgevonden in de loop van de maand augustus 2014. In september 2014 heeft de dienstverlener voor de identificatie en registratie van honden, Zetes Cards, de verschillende Gewesten gecontacteerd om hen in te lichten van de toename van de kostprijs van de dienstverlening ten gevolge van de Europese wijzigingen.

Hierna is een reeks onderhandelingen gevolgd tussen de verschillende Gewesten, de federale overheid en de dienstverlener om een akkoord te bereiken over het bedrag van de kosten en de verdeling hiervan. Het finale overleg met Zetes Cards heeft plaatsgevonden op 4 november 2014. De Gewesten hebben nadien nog overleg gepleegd over de opstelling van de reglementaire teksten. Hieruit is gevolgd dat de prijs van de dienst zou behouden blijven op 12,39 EUR. Op deze manier zou de dienstverlener per registratie 1,44 EUR meer ontvangen en zouden zijn kosten gedekt zijn.

Met het oog op de hierboven beschreven timing, is het voor het Vlaams Gewest niet mogelijk geweest om de teksten vroeger voor te leggen aan de Regering.

Om te voldoen aan de Europese verplichtingen wordt sinds 29 december 2014 het nieuwe model van paspoort verdeeld, zo niet zou België in gebreke gebleven zijn ten aanzien van de Europese reglementering. Hierdoor beantwoorden de paspoorten niet langer aan de huidige voorschriften van de reglementering. Bovendien worden sinds 29 december 2014 ook de nodige wijzigingen in praktijk gebracht daar het nieuwe paspoort niet compatibel is met het oude systeem van etiketten voor registratie van honden. Deze factoren hebben geleid tot een juridische inconsistentie. Het is dan ook absoluut noodzakelijk dat deze toestand zo snel mogelijk geregulariseerd wordt en dat de wijzigingen op 29 december 2014 in werking treden. Indien de wijzigingen niet in werking treden op 29 december 2014, zal de dienstverlener bovendien de 1,44 EUR bestemd om zijn kosten te dekken niet ontvangen, hoewel de volledige kostprijs voor de registratie van een hond overeenkomstig artikel 7 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, ten laste van de eigenaar van de hond valt.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het ministerieel besluit van 25 april 2014 ‘betreffende de identificatie en registratie van honden’ te wijzigen met het oog op de uitvoering van nieuwe Europeesrechtelijke voorschriften inzake het paspoort voor het niet-commerciële verkeer van honden, katten en fretten.¹

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4. Sinds 1 juli 2014 zijn de gewesten bevoegd geworden inzake het dierenwelzijn.² De dierengezondheid is daarentegen een federale bevoegdheid gebleven.³

Het gegeven dat het te wijzigen ministerieel besluit van 25 april 2014 onrechtstreeks rechtsgrond vindt in de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn van dieren’, neemt niet weg dat de voormelde Europeesrechtelijke voorschriften blijkens de overwegingen ervan “veterinairrechtelijke voorschriften” bevatten waarmee, net als hun voorgangers, “een toereikend niveau van veiligheid [wordt beoogd] ten aanzien van de

¹ Verordening (EU) nr. 576/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 ‘betreffende het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 998/2003’ en uitvoeringsverordening (EU) nr. 577/2013 van de Commissie van 28 juni 2013 ‘inzake de modelidentificatiedocumenten voor het niet-commerciële verkeer van honden, katten en fretten, de vaststelling van de lijsten van derde landen en gebieden en de voorschriften betreffende de vorm, de opmaak en de taal van de verklaringen ten bewijze van de naleving van bepaalde voorwaarden die zijn vastgelegd in Verordening (EU) nr. 576/2013 van het Europees Parlement en de Raad’. Deze teksten zijn in de plaats gekomen van verordening (EG) nr. 998/2003 van het Europees Parlement en de Raad ‘inzake veterinairrechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en houdende wijziging van Richtlijn 92/65/EEG van de Raad’ en van (onder meer) 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’.

² Artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’.

³ Zie met name de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987. De normering en de daarop toepasbare controle inzake de dierengezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen vormen een uitdrukkelijk aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid (zie artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, vervangen bij de bijzondere wet van 6 januari 2014). In advies 32.235/VR/3 van 26 maart 2002 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 december 2002 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 februari 1995 houdende bijzondere maatregelen van epidemiologisch toezicht op en preventie van aangifteplichtige varkensziekten’, heeft de Raad van State opgemerkt dat de aldus aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid slaat op het hele beleid inzake dierengezondheid, en dus niet beperkt is tot de aspecten van het beleid inzake dierengezondheid die verband houden met het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen. Aangezien de bijzondere wet van 6 januari 2014 geen wijziging met zich heeft gebracht inzake die voorbehouden bevoegdheid, is de stellingname in het voormelde advies nog steeds relevant.

risico's voor de volks- en de diergezondheid in verband met [het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren] en om ongerechtvaardigde obstakels voor dergelijk verkeer weg te nemen”.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt uiteengezet dat “in 2004 besloten [werd] om binnen België het Europese paspoort ook te gebruiken als officieel document voor registratie van een hond” en dat “de verdeling van het Europees paspoort voor honden wordt geregeld in de federale reglementering daar dit onderdeel uitmaakt van de bevoegdheid voor diergezondheid”. De stellers beogen “[h]et behoud van het Europees paspoort als onderdeel van het Vlaamse registratiedocument”.

Het ontworpen besluit kan in beginsel tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake dierenwelzijn worden gerekend.

Het beleidsvoornemen om het Europese paspoort voor het niet-commerciële verkeer van honden, katten en fretten ook onder de gewijzigde bevoegdheidsverdeling te blijven gebruiken als een registratiedocument in het raam van de regelgeving inzake dierenwelzijn, veronderstelt evenwel dat de federale overheid binnen haar bevoegdheid inzake diergezondheid, de nodige maatregelen neemt ter uitvoering van de Europeesrechtelijke voorschriften met betrekking tot dat paspoort. Bovendien moeten de federale overheid en de gewesten zich ervan vergewissen dat de door hen uitgevaardigde regels niet overlappen, met elkaar sporen en de uitoefening van de bevoegdheden door elk van deze overheden niet onmogelijk maken of onevenredig bemoeilijken, rekening houdende met de in elk geval toepasselijke en correct uit te voeren Europeesrechtelijke voorschriften.

De wijze waarop de stellers van het ontwerp de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest willen uitoefenen, veronderstelt een samenwerking tussen de verscheidene bevoegde overheden.⁴ Om die reden ziet de Raad van State vooralsnog af van het verder onderzoek van het ontwerp.⁵

5. De Raad van State neemt desalniettemin de gelegenheid te baat om de stellers van het ontwerp alvast te wijzen op wat volgt.

5.1. Overeenkomstig artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden in het geval van een bevoegdheidsoverdracht van de federale overheid naar de gemeenschappen en de gewesten, de bevoegdheden die bij een bestaand koninklijk besluit werden toegewezen aan een (federale) minister, uitgeoefend door de betrokken gemeenschaps- of gewestregering, en dus niet door het bevoegde lid van die gemeenschaps- of gewestregering.

⁴ De federale overheid en de gewesten lijken zich daar ook bewust van te zijn. In het dossier van een adviesaanvraag over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering ‘modifiant l’arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à l’identification et l’enregistrement des chiens et l’arrêté ministériel du 25 avril 2014 relatif à l’identification et l’enregistrement des chiens’, dat geleid heeft tot advies 56.868/VR van 18 december 2014, wordt verwezen naar een protocol gesloten tussen de federale overheid en de gewesten met betrekking tot de overgangsmaatregelen voor de uitoefening van de bevoegdheden op het vlak van dierenwelzijn, waarin ook gewag zou worden gemaakt van een gezamenlijk beheer, onder meer inzake de identificatie en de paspoorten.

⁵ Eenzelfde conclusie werd overigens bereikt in het voormelde advies 56.868/VR.

Opdat de Vlaamse minister bevoegd voor dierenwelzijn in dit geval bevoegd kan worden gemaakt om wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 25 april 2014, moet de Vlaamse Regering bijgevolg eerst zelf uitdrukkelijk overeenkomstig artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ daartoe een delegatie hebben toegestaan aan die minister.

Bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de identificatie en registratie van honden’, waarover advies 56.966/3 wordt gegeven op dezelfde dag als dit advies, worden weliswaar in de ontworpen artikelen 5, § 2, en 7, § 2, van het koninklijk besluit van 25 april 2014 twee bestaande delegaties aan de federale minister bevoegd voor dierenwelzijn omgevormd tot delegaties aan de Vlaamse minister bevoegd voor dierenwelzijn, maar dat is niet gebeurd voor andere bestaande delegaties aan de federale minister die vervat zijn in het koninklijk besluit van 25 april 2014. Dit heeft tot gevolg dat artikel 1 van het onderhavige ontwerp van ministerieel besluit enkel doorgang kan vinden indien de delegatie aan de federale minister bevoegd voor dierenwelzijn in artikel 41 van het koninklijk besluit van 25 april 2014 formeel wordt omgevormd tot een delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd voor dierenwelzijn.

Bovendien zou de opheffingsbepaling in artikel 2 van het ontwerp moeten worden overgeheveld naar het voormelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.⁶

5.2. Het verlenen van terugwerkende kracht aan het te nemen besluit tot 29 december 2014 is problematisch voor sommige bepalingen ervan, die nieuwe of gewijzigde verplichtingen inhouden voor dierenartsen of andere particulieren. Die terugwerkende kracht kan alvast niet verantwoord worden door het enkele gegeven dat verordening (EU) nr. 576/2013 en uitvoeringsverordening (EU) nr. 577/2013 op de vermelde datum in werking zijn getreden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁶ Aangezien voor die opheffing geen rechtsgrond meer voorhanden is in het ontworpen artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit van 25 april 2014, zal ervoor moeten worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), die niet toekomt aan de Vlaamse minister bevoegd voor dierenwelzijn.