



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.707/3
van 3 juni 2025

avis 77.707/3
du 3 juin 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
identificatie en de registratie
van bepaalde dieren met
niet-visuele
identificatiemiddelen'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'identification et
l'enregistrement de certains
animaux à l'aide de moyens
d'identification non-visuels'

Op 5 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de identificatie en de registratie van bepaalde dieren met niet-visuele identificatiemiddelen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2025.

*

Le 5 mai 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'identification et l'enregistrement de certains animaux à l'aide de moyens d'identification non-visuels’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 27 mai 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt de regels in verband met het gebruik van niet-visuele identificatiemiddelen voor verscheidene diersoorten. Daarmee wordt voorzien in de gedeeltelijke uitvoering van gedelegeerde verordening (EU) 2019/2035 van de Commissie van 28 juni 2019 ‘tot aanvulling van Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft regels voor inrichtingen waar landdieren worden gehouden en broederijen, alsmede voor de traceerbaarheid van bepaalde gehouden landdieren en broedeieren’.

Het ontwerp hangt nauw samen met het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de erkenning van niet-visuele identificatiemiddelen’, dat de erkenningsprocedure en de erkenningsvoorwaarden regelt voor niet-visuele identificatiemiddelen voor runderen, schapen en geiten, varkens, paardachtigen, honden, katten en fretten, hertachtigen en kameelachtigen en papegaaiachtigen, en waarover advies 77.706/3 wordt gegeven op dezelfde dag als dit advies.

2.2. Hoofdstuk I van het ontwerp regelt het toepassingsgebied ervan en bevat een aantal definities en algemene bepalingen.

Hoofdstuk II regelt de vrijstelling van het gebruik van visuele identificatiemiddelen bij runderen, schapen, geiten en varkens die worden gehouden op een geconsigneerde inrichting of op een recreatieve houderij of voor culturele, historische, wetenschappelijke of sportieve doeleinden.

Hoofdstuk III betreft de voorwaarden voor de exploitanten die hun dieren laten identificeren met een niet-visueel identificatiemiddel. Hoofdstuk IV heeft betrekking op de voorwaarden voor de dierenarts die dieren identificeert met een erkend niet-visueel identificatiemiddel. Hoofdstuk V bepaalt de taken van de verenigingen tot bestrijding van dierenziekten met betrekking tot het beheer van de identificatie van dieren met erkende niet-visuele identificatiemiddelen.

Hoofdstuk VI regelt het gebruik door de exploitanten van het niet-visueel identificatiemiddel als tweede identificatiemiddel. Hoofdstuk VII bevat maatregelen die exploitanten van slachthuizen moeten nemen voor de verwijdering van niet-visuele identificatiemiddelen uit karkassen van geslachte dieren. Hoofdstuk VIII bevat specifieke bepalingen voor het houden van varkens voor recreatieve doeleinden.

Hoofdstuk IX bevat wijzigingsbepalingen van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 ‘betreffende de identificatie en de registratie van bepaalde hoefdieren, pluimvee, konijnen en bepaalde vogels’ en van het koninklijk besluit van 7 november 2022 ‘betreffende de voorschriften voor inrichtingen waar paardachtigen worden gehouden en de traceerbaarheid van paardachtigen’.

Hoofdstuk X bevat een aantal overgangsbepalingen. Hoofdstuk XI omvat een paar machtigingen aan de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen (hierna: de minister), regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit op 1 juli 2026 en bevat eveneens een aantal overgangsbepalingen.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in het vijfde tot twaalfde lid van de aanhef.

4. De artikelen 11 tot 15 van het ontwerp regelen de verwerking van persoonsgegevens, namelijk in de vorm van een elektronisch register dat wordt bijgehouden door de dierenartsen die erkende niet-visuele identificatiemiddelen verwerven en gebruiken.

Die regeling kan worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de in artikel 17, eerste lid, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: de Dierengezondheidswet) vermelde maatregelen, namelijk het registreren, merken en identificeren van dieren en inrichtingen, zodat geen afzonderlijke wettelijke basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden. De omstandigheid dat artikel 17/1 van de Dierengezondheidswet uitdrukkelijk de essentiële elementen regelt van een aantal andere verwerkingen van persoonsgegevens van exploitanten of houders van gezelschapsdieren ter uitvoering van die wet, doet daar geen afbreuk aan.

VORMVEREISTEN

5. Uit de brief met de adviesaanvraag kan worden opgemaakt dat het ontwerp nog voor advies moet worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

¹ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 31

6. In de inleidende zin van artikel 31 van het ontwerp moet worden verwezen naar het juiste opschrift van het koninklijk besluit van 7 november 2022 ‘betreffende de voorschriften voor inrichtingen waar paardachtigen worden gehouden en de traceerbaarheid van paardachtigen’.

Artikel 33

7. Bij artikel 33, tweede lid, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om bijkomende voorwaarden en modaliteiten (lees: nadere regels) te bepalen voor het bestellen, het leveren, het beheren, het in voorraad houden van erkende niet-visuele identificatiemiddelen en voor het identificeren van dieren met deze identificatiemiddelen.

Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

De ontworpen delegatie aan de minister voldoet niet aan die voorwaarden. Ofwel moet het ontwerp zelf worden aangevuld met de beoogde door de minister vast te stellen regels, ofwel moet de ontworpen delegatie worden beperkt door de elementen op te sommen waarop die beoogde regels betrekking hebben.

Artikel 34

8. Artikel 34 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit op 1 juli 2026² en bevat een aantal overgangsmaatregelen die erop neerkomen dat het te nemen besluit al eerder toepassing kan vinden op initiatief van dierenartsen of exploitanten. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De uitgestelde datum van in werkingtreding (1 juli 2026 of misschien zelfs nog 01/01/2027) in dit KB ‘gebruik transponders’ is nodig omdat dierenartsen momenteel injecteerbare transponders gebruiken die wel ICAR geregistreerd zijn, maar nog niet door de overheid erkend zijn. Aan dierenartsen wordt voldoende tijd gegeven om hun stock op te werken. De dierenarts die eerder de erkende niet-visuele identificatiemiddelen aanschaft, mag dit KB ‘gebruik transponders’ eerder toepassen. Vanaf de datum van in werkingtreding van dit KB ‘gebruik transponders’ is het gebruik van de erkende injecteerbare transponders verplicht voor ALLE dierenartsen bij de dieren waarvoor gedelegeerde verordening 2019/2035 een gedetailleerde identificatieplicht voorziet. Over deze datum van

² Behalve wat betreft de runderen, waarvoor de minister wordt gemachtigd de datum van inwerkingtreding te bepalen.

in werking treding wordt nog overlegd met de sector, in functie van de datum van publicatie.”

Met die uitleg kan worden ingestemd. De datum van inwerkingtreding zal in voorkomend geval moeten worden aangepast na het overleg met de sector.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis détermine les règles relatives à l'utilisation de moyens d'identification non visuels pour diverses espèces animales. Il est ainsi pourvu à l'exécution partielle du règlement délégué (UE) 2019/2035 de la Commission du 28 juin 2019 'complétant le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles relatives aux établissements détenant des animaux terrestres et aux couvoirs ainsi qu'à la traçabilité de certains animaux terrestres détenus et des œufs à couver'.

Le projet est étroitement lié au projet d'arrêté royal 'relatif à l'agrément des moyens d'identification non-visuels', qui règle la procédure et les conditions d'agrément des moyens d'identification non visuels pour les bovins, les ovins et les caprins, les porcins, les équidés, les chiens, les chats et les furets, les cervidés et les camélidés, ainsi que les psittacidés, et sur lequel l'avis 77.706/3 est donné le même jour que le présent avis.

2.2. Le chapitre I^[er] du projet règle son champ d'application et contient un certain nombre de définitions et de dispositions générales.

Le chapitre II règle l'exemption de l'utilisation de moyens d'identification visuels chez les bovins, les ovins, les caprins et les porcins détenus dans un établissement fermé ou dans un élevage récréatif, ou à des fins culturelles, historiques, scientifiques ou sportives.

Le chapitre III concerne les conditions pour les opérateurs qui font identifier leurs animaux à l'aide d'un moyen d'identification non visuel. Le chapitre IV porte sur les conditions pour le vétérinaire identifiant des animaux à l'aide d'un moyen d'identification non visuel agréé. Le chapitre V détermine les tâches des associations de lutte contre les maladies des animaux relatives à la gestion de l'identification des animaux à l'aide des moyens d'identification non visuels agréés.

Le chapitre VI règle l'utilisation par les opérateurs du moyen d'identification non visuel comme deuxième moyen d'identification. Le chapitre VII contient des mesures que les opérateurs d'abattoirs doivent prendre pour retirer les moyens d'identification non visuels des carcasses d'animaux abattus. Le chapitre VIII contient des dispositions spécifiques pour la détention de porcs à des fins récréatives.

Le chapitre IX contient des dispositions modificatives de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif à l'identification et l'enregistrement de certains ongulés, des volailles, des lapins et de certains oiseaux' et de l'arrêté royal du 7 novembre 2022 'concernant les règles relatives aux établissements détenant des équidés ainsi qu'à la traçabilité des équidés'.

Le chapitre X comporte un certain nombre de dispositions transitoires. Le chapitre XI comprend plusieurs habilitations au ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions (ci-après : le ministre), fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé au 1^{er} juillet 2026 et contient également un certain nombre de dispositions transitoires.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve son fondement juridique dans les dispositions mentionnées du cinquième alinéa au douzième alinéa du préambule.

4. Les articles 11 à 15 du projet règlent le traitement de données à caractère personnel, à savoir sous la forme d'un registre électronique tenu par les vétérinaires qui acquièrent et utilisent des moyens d'identification non visuels agréés.

Cette réglementation peut être considérée comme une conséquence intrinsèque des mesures mentionnées à l'article 17, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' (ci-après : la loi relative à la santé des animaux), à savoir l'enregistrement, le marquage et l'identification des animaux et des établissements, de sorte qu'aucune base légale distincte n'est requise pour régler le traitement des données à caractère personnel qui y sont directement liées. La circonstance que l'article 17/1 de la loi relative à la santé des animaux règle expressément les éléments essentiels d'un certain nombre d'autres traitements de données à caractère personnel d'opérateurs ou de détenteurs d'animaux de compagnie en exécution de cette loi n'y change rien.

FORMALITÉS

5. Il peut se déduire de la lettre de demande d'avis que le projet doit encore être soumis à l'avis de l'Autorité de protection des données.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

¹ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

EXAMEN DU TEXTE

Article 31

6. La phrase liminaire de l'article 31 du projet doit renvoyer à l'intitulé correct de l'arrêté royal du 7 novembre 2022 'concernant les règles relatives aux établissements détenant des équidés ainsi qu'à la traçabilité des équidés'.

Article 33

7. L'article 33, alinéa 2, du projet habilite le ministre à déterminer des conditions et modalités supplémentaires de commande, de livraison, de gestion, de stockage des moyens d'identification non visuels agréés et d'identification des animaux à l'aide de ces moyens d'identification.

En vertu de l'article 108 de la Constitution, c'est en principe au Roi qu'il appartient de faire les règlements nécessaires à l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

La délégation au ministre en projet ne répond pas à ces conditions. Soit le projet lui-même doit être complété par les règles envisagées à fixer par le ministre, soit la délégation en projet doit être limitée en énumérant les éléments sur lesquels portent les règles envisagées.

Article 34

8. L'article 34 du projet fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé au 1^{er} juillet 2026² et contient un certain nombre de mesures transitoires qui reviennent à déjà permettre l'application anticipée de l'arrêté envisagé à l'initiative de vétérinaires ou d'opérateurs. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De uitgestelde datum van in werkingtreding (1 juli 2026 of misschien zelfs nog 01/01/2027) in dit KB 'gebruik transponders' is nodig omdat dierenartsen momenteel injecteerbare transponders gebruiken die wel ICAR geregistreerd zijn, maar nog niet door de overheid erkend zijn. Aan dierenartsen wordt voldoende tijd gegeven om hun stock op te werken. De dierenarts die eerder de erkende niet-visuele identificatiemiddelen aanschafte, mag dit KB 'gebruik transponders' eerder toepassen. Vanaf de datum van in werking treding van dit KB 'gebruik transponders' is het gebruik van de erkende injecteerbare transponders verplicht voor ALLE dierenartsen bij de dieren waarvoor gedelegeerde verordening 2019/2035 een gedetailleerde identificatieplicht voorziet. Over deze datum van in werking treding wordt nog overlegd met de sector, in functie van de datum van publicatie ».

² Sauf en ce qui concerne les bovins, pour lesquels le ministre est habilité à fixer la date d'entrée en vigueur.

On peut se rallier à ces explications. La date d'entrée en vigueur devra être adaptée le cas échéant après concertation avec le secteur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE