



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.252/3
van 23 december 2024

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende de identificatie
en registratie van honden en katten'

Op 29 november 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting en Financiën, Vlaamse Rand, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende de identificatie en registratie van honden en katten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 december 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 december 2024.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Begroting en Financiën, Vlaamse Rand, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn strekt ertoe het bedrag te bepalen van de retributies voor de aflevering van een registratiecertificaat op papier (12,10 euro), van een elektronisch registratiecertificaat (10,285 euro) en van een fiche vervanging paspoort (0 euro) in het kader van de registratie van honden (artikel 1, eerste lid, van het ontwerp). Tevens wordt het bedrag bepaald van de retributie voor het ter beschikking stellen van een elektronisch registratiecertificaat (4,84 euro) in het kader van de registratie van katten (artikel 1, tweede lid).

Daarnaast wordt voorzien in de opheffing van het ministerieel besluit van 3 november 2005 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor de verdeling van microchips’, het ministerieel besluit van 13 oktober 2017 ‘betreffende de identificatie en registratie van katten’ en het ministerieel besluit van 25 april 2014 ‘betreffende de identificatie en registratie van honden’ (artikel 2).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2025 (artikel 3).

RECHTSGROND

3.1. Artikel 1, eerste lid, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 40, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2024 ‘over de identificatie en registratie van honden’. De rechtsgrond voor artikel 1, tweede lid, van het ontwerp wordt geboden door artikel 40, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2024 ‘over de identificatie, registratie en sterilisatie van katten’. Luidens de voornoemde bepalingen wordt het beheer van de databanken DogID en CatID gefinancierd door een retributie waarvan de Vlaamse minister bevoegd voor het dierenwelzijn (hierna: de minister) het bedrag bepaalt.

Daartoe is wel vereist dat de door het ontwerp bepaalde retributies beantwoorden aan de kenmerken van een retributie, namelijk dat het gaat om een geldelijke vergoeding voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en dat de retributie een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige is verschuldigd. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De bedragen opgenomen in artikel 1, eerste lid, zijnde 12,10 euro voor een registratiecertificaat op papier en 10,285 euro voor een elektronisch registratiecertificaat, zijn het resultaat van een overheidsopdrachtprocedure en vervolgens een

onderhandelingsprocedure met de concessiehouder die de betrokken dienst levert. In dit geval heeft de markt de prijs bepaald. De bedragen zijn hetzelfde in de drie gewesten. De databanken CatID en DogID zijn immers een gezamenlijk project onder de drie gewesten.

Sinds de regionalisering van dierenwelzijn werd beslist om het bedrag van de retributie voor de fiche vervanging paspoort gratis te maken, dit aangezien de gewesten niet bevoegd zijn voor de effectieve verdeling van de paspoorten. Het paspoort is immers een diergezondheidsdocument dat in casu louter gebruikt wordt als drager van het bewijs van registratie van de hond.

(...)

Zoals ook boven gezegd, is het bedrag opgenomen in artikel 1, tweede lid, zijnde 4,84 euro voor een elektronisch registratiecertificaat, het resultaat van een overheidsopdrachtprocedure en vervolgens een onderhandelingsprocedure met de concessiehouder die de betrokken dienst levert. In dit geval heeft de markt de prijs bepaald. Het bedrag in kwestie is hetzelfde in de drie gewesten. De databanken CatID en DogID zijn immers een gezamenlijk project onder de drie gewesten. Het bedrag van de retributie bij de katten is lager dan bij de honden aangezien het hier gaat om een volledig elektronische procedure i.t.t. bij de honden.”

Het verschillende bedrag van de retributie voor een elektronisch registratiecertificaat voor een hond (10,285 euro) en voor een kat (4,84 euro) werd door de gemachtigde als volgt verantwoord:

“De registratieprocedure bij de katten is 100% elektronisch, dit in tegenstelling tot de elektronische registratieprocedure bij de honden die ook een papieren administratie omvat waarbij vereist wordt dat zelfklevende etiketten verstuurd worden naar de verantwoordelijken van de honden, om aan te brengen in het paspoort.

Zie ook de definitie van registratiecertificaat voor honden respectievelijk katten:

Cf. artikel 1,11° BVR van 24 mei 2024 ‘over de identificatie en registratie van honden’ is een registratiecertificaat: ‘een bewijs van registratie van de hond in de databank, vermeld in artikel 3, in de vorm van een zelfklevend etiket. Het certificaat bevat de gegevens, vermeld in bijlage 2, die bij dit besluit is gevoegd.’

Cf. artikel 1,10° BVR van 24 mei 2024 ‘over de identificatie, registratie en sterilisatie van katten’ is een registratiecertificaat: ‘een elektronisch bewijs van registratie van de kat in de databank, vermeld in artikel 3. Het bewijs bevat de gegevens, vermeld in bijlage 1, die bij dit besluit is gevoegd;’

Het gaat dus om verschillende situaties die dan ook verschillend behandeld moeten worden. Het verschil in beide procedures is historisch gegroeid, waarbij de registratie van honden reeds sinds 1998 verplicht is en bij katten slechts sinds 2012.”

Er kan worden aangenomen dat is voldaan aan de zo-even aangehaalde voorwaarden inzake de kenmerken van een retributie.

3.2. De rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp, waarbij drie ministeriële besluiten worden opgeheven, ligt in beginsel in de bepalingen van een besluit van de Vlaamse Regering die de rechtsgrond vormden voor die ministeriële besluiten en in de decretale bepalingen die de rechtsgrond vormden voor deze bepalingen van een besluit van de Vlaamse Regering. Indien die rechtsgrond inmiddels is opgeheven (wat voor de drie ministeriële besluiten die worden opgeheven

het geval is), ligt de rechtsgrond in principe in de bepalingen van een besluit van de Vlaamse Regering die in de plaats zijn gekomen van de oorspronkelijke rechtsgrond (substitutie van rechtsgrond).

Voor artikel 2, 1°, van het ontwerp wordt die rechtsgrond geboden door artikel 7, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2024 ‘over de identificatie en registratie van honden’. Het op te heffen ministerieel besluit van 3 november 2005 kan immers worden beschouwd als een ministerieel besluit dat de voorwaarden wijzigt vermeld in artikel 7, § 1, eerste lid.

Artikel 2, 2°, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 40, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2024 ‘over de identificatie, registratie en sterilisatie van katten’, omdat het op te heffen ministerieel besluit van 13 oktober 2017 beperkt is tot het bepalen van de retributie voor het beheer van de databank.

Artikel 2, 3°, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 40, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2024 ‘over de identificatie en registratie van honden’, maar enkel wat betreft de opheffing van artikel 1 van het ministerieel besluit van 25 april 2014, dat betrekking heeft op het bepalen van de retributie voor het beheer van de databank. De delegaties aan de minister waarop de overige nog geldende bepalingen van dit ministerieel besluit (namelijk de artikelen 2, 3, 5 en 7 tot 11) waren gesteund, komen niet meer voor in het voormelde besluit van de Vlaamse Regering. De bepalingen¹ in dat laatste besluit die in de plaats zijn gekomen van de op te heffen artikelen 2, 3, 5 en 7 tot 11 van het voormelde ministerieel besluit, bevatten geen delegatie aan de minister. Evenmin kunnen ze worden gecombineerd met de algemene uitvoeringsbevoegdheid om rechtsgrond te bieden voor die opheffing, aangezien de minister niet beschikt over een dergelijke bevoegdheid, in tegenstelling tot de Vlaamse Regering, die die bevoegdheid ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

De conclusie is dan ook dat artikel 2, 3°, van het ontwerp moet worden beperkt tot de opheffing van artikel 1 van het ministerieel besluit van 25 april 2014 en dat de opheffing van de artikelen 2, 3, 5 en 7 tot 11 van hetzelfde besluit moet gebeuren bij een nog op te stellen besluit van de Vlaamse Regering, met als rechtsgrond artikel 14, eerste lid, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn van 17 mei 2024 (zie ook opmerking 4). Indien een dergelijk ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beperkt is tot die opheffing, hoeft het niet meer om advies aan de Raad van State te worden voorgelegd en kan in de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef ervan worden verwezen naar dit advies.

3.3. De gemachtigde bevestigde dat artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2024 ‘over de identificatie en registratie van honden’, dat ook in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt vermeld, geen rechtsgrond vormt voor het ontwerp.

¹ Namelijk de artikelen 1, 2°, 7°, 8° en 11°, en 14, tweede lid, en de bijlagen 1 tot 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2024 ‘over de identificatie en registratie van honden’.

4. De decretale rechtsgrond voor de voormelde bepalingen van de besluiten van de Vlaamse Regering van 24 mei 2024 wordt geboden door artikel 14, eerste lid, en tweede lid, eerste zin, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn van 17 mei 2024.

Die bepaling treedt luidens artikel 86, inleidende zin, van dezelfde codex in werking op 1 januari 2025, dit is dezelfde dag waarop het te nemen besluit in werking treedt. Er moet dan ook niet worden nagegaan of het ontwerp een decretale rechtsgrond vindt in artikel 7, tweede zin, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, die op 1 januari 2025 wordt opgeheven door artikel 85 van de voormelde codex.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met wat is uiteengezet in de opmerkingen 3.1 tot 4.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE