

Rolnummers 4448 en 4449
Arrest nr. 53/2009 van 19 maart 2009

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 2, 4 en 5 van de wet van 11 mei 2007 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, ingesteld door de vzw « Belgische Beroepsfederatie van handelaars in Vogels, Gezelschapsdieren en Toebehoren » en door de bvba « Flodder » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 2 april 2008 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 april 2008, heeft de vzw « Belgische Beroepsfederatie van handelaars in Vogels, Gezelschapsdieren en Toebehoren », met zetel te 9620 Zottegem, Meersstraat 100, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2 en 4 van de wet van 11 mei 2007 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 oktober 2007, tweede editie).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 3 april 2008 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 april 2008, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 4 en 5 van dezelfde wet, door de bvba « Flodder », met zetel te 2020 Antwerpen, Sint-Bernardsesteenweg 350, Matthieu Clerckx, wonende te 2530 Boechout, Provinciesteenweg 556, Léonard Monami, wonende te 4630 Soumagne, avenue de la Libération, de bvba « Domaine de la Sapinière », met zetel te 1702 Groot-Bijgaarden, Roekhout 11, de bvba « Droopy », met zetel te 9200 Dendermonde, Zeelsebaan 83 K, Paul De Lange, wonende te 9240 Zele, Vlietstraat 61, Lieven Houssin, wonende te 8520 Kuurne, Rijksweg 77, de bvba « De Ark Dierenplaneet », met zetel te 2060 Antwerpen, Sint-Jansplein 32, en de cvba « Dierenhof Debrabandere », met zetel te 8752 Bavikhove, Kuurnsestraat 124.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4448 en 4449 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 4 februari 2009 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Deweydt, tevens *loco* Mr. X. D'Hulst, advocaten bij de balie te Kortrijk, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 4448;

. Mr. F. Judo, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 4449;

. Mr. E. Jacobowitz, tevens *loco* Mr. P. De Maeyer, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het eerste middel in de zaken nrs. 4448 en 4449

A.1.1. De verzoekende partijen voeren elk in een eerste middel de schending aan van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het middel is gericht tegen artikel 4 van de wet van 11 mei 2007 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren.

Dat artikel schrijft voor dat honden en katten niet in handelszaken voor dieren mogen worden gehouden of tentoongesteld. Het bepaalt voorts dat de eigenaar of uitbater van een handelszaak voor dieren tevens een hondenkwekerij of een kattenkwekerij kan uitbaten.

Zodoende zou er een dubbele discriminatie ontstaan : enerzijds, van handelaars in honden en katten ten opzichte van handelaars in andere dieren en, anderzijds, van handelaars die geen kwekerij uitbaten ten opzichte van handelaars die dat wel doen. Ook de verzoekende partijen in de zaak nr. 4449 voeren aan dat de handelszaken voor dieren gediscrimineerd worden ten opzichte van honden- en kattenkwekerijen.

A.1.2. Volgens de verzoekende partij in de zaak nr. 4448 is er geen enkele objectieve reden om de handel in honden en katten anders te reglementeren dan voor andere gezelschapsdieren, zoals volièrevogels, aquariumvissen, *etc.*

De vraag rijst waarom een kweker honden en katten mag verhandelen en een gewone handelaar niet. Zowel een professionele handelaar als een kweker zijn in staat tot een professionele dienstverlening. De voorwaarden bepaald bij koninklijk besluit van 27 april 2007 bieden reeds genoeg waarborgen voor het welzijn van honden en katten.

Er zijn reeds voldoende maatregelen om impulsaankopen te voorkomen. De bestreden maatregel gaat duidelijk een stap te ver en is niet meer evenredig met het beoogde doel.

De maatregel is niet alleen disproportioneel : ook het adequate karakter van de maatregel wordt betwist. Enerzijds, komen impulsieve aankopen minder voor op de markt omdat daar de prijzen hoger liggen en, anderzijds, kunnen dergelijke aankopen eveneens voorkomen bij uitbaters van een honden- of kattenkwekerij. Dezelfde redenering gaat evenzeer op voor andere huisdieren.

Uit officiële cijfers van de Belgische Vereniging voor Identificatie en Registratie van Honden blijkt dat slechts 2,21 pct. van de honden die zijn aangekocht in een handelszaak, in een asiel terechtkomen. Daaruit kan worden afgeleid dat er bijna geen impulsaankopen gebeuren in handelszaken voor dieren, waar de klanten goed geïnformeerd worden.

A.1.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 4449 doen opmerken dat de doelstelling van de wetgever erin bestaat om impulsaankopen tegen te gaan en de socialisatie van honden en katten te bevorderen, maar dat de bestreden bepaling enkel van toepassing is op handelszaken voor dieren en niet voor kwekerijen.

Dat criterium van onderscheid is niet pertinent. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat men het lange tijd achter glas zetten van jonge dieren wilde vermijden alsook het al te vroeg scheiden van jonge dieren van het moederdier. Maar aangezien de verkoop in kwekerijen niet is beperkt tot dieren uit eigen nesten, worden dieren in kwekerijen in dezelfde mate gescheiden van het moederdier als in handelszaken.

Het onderscheid tussen handelszaken en kwekerijen is al evenmin pertinent ten opzichte van de doelstelling om impulsaankopen tegen te gaan. Ook in kwekerijen kan een ruime keuze en « voor ieder wat wils » worden

aangeboden. Er valt ook niet in te zien wat een handelszaak meer « laagdrempelig » zou maken dan een kwekerij.

Ook de verzoekende partijen in de zaak nr. 4449 zijn van mening dat het socialisatieproces dat de wetgever heeft willen waarborgen, in de huidige stand van de regelgeving reeds voldoende was gewaarborgd, en wel op identieke wijze voor handelszaken en kwekerijen. De vraag rijst of het doel van de wetgever niet op een meer effectieve wijze kon worden bereikt met een aantal punctuele maatregelen, zoals een verbod op glazen kooien voor puppy's.

Er kan niet worden ingezien waarom het bestreden artikel bepaalt dat de handelszaken « evenwel » kunnen optreden als tussenpersoon bij het verhandelen van katten en honden, terwijl in de parlementaire voorbereiding van die bepaling te lezen staat dat de verkoop niet wordt verboden, maar enkel de modaliteiten worden gewijzigd.

A.1.4. Volgens de Ministerraad blijkt de noodzaak van de bestreden maatregel zeer duidelijk uit de parlementaire voorbereiding die in zijn memorie is geciteerd.

Uit die parlementaire voorbereiding kan worden afgeleid dat alle standpunten zeer uitvoerig aan bod zijn gekomen. De verzoekende partij in de zaak nr. 4448 is in de Kamer van volksvertegenwoordigers gehoord en kent de motieven achter de bestreden maatregel goed. De Ministerraad betwist de cijfers die de verzoekende partij hanteert en vooral de gevolgen die zij eruit afleidt.

De thans bestaande maatregelen zijn onvoldoende gebleken om impulsaankopen op voldoende efficiënte wijze tegen te gaan.

Voorts blijkt uit de geciteerde parlementaire voorbereiding dat er belangrijke verschillen bestaan tussen dierenhandelaars en dierenfokkers, waardoor deze laatsten instaan voor een betere kwaliteit en dienstverlening. Ten slotte werd voorrang gegeven aan een efficiënte bescherming van het welzijn van de dieren, doch zonder blind te zijn voor de belangen van de handelaars.

De Ministerraad besluit dat de bestreden maatregel wel degelijk aan een nood beantwoordt en dat uit niets blijkt dat die maatregel kennelijk onevenredige gevolgen zou hebben voor de verzoekende partijen.

A.1.5. De verzoekende partij in de zaak nr. 4448 neemt in haar memorie van antwoord grotendeels haar grieven over zoals ze werden uiteengezet in het verzoekschrift.

Zij voegt eraan toe dat de Ministerraad niet verklaart waarom er een onderscheid wordt gemaakt tussen, enerzijds, honden en katten en, anderzijds, andere dieren.

Wat het verschil in behandeling tussen handelaars en kwekers betreft, doet de verzoekende partij opmerken dat beide categorieën aan dezelfde erkenningvoorwaarden zijn onderworpen, zodat de bestreden wetsbepaling niet kan worden verantwoord door een beroep te doen op « onaanvaardbare toestanden » die beperkt zouden blijven tot handelszaken.

Sinds het koninklijk besluit van 17 februari 1997 is het verboden om honden en katten in het uitstalraam of op het voetpad voor de winkel te koop aan te bieden. Ook het verbod om honden en katten te verhandelen op de openbare weg en op markten, beurzen, *etc.*, voorgeschreven bij wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, zoals gewijzigd bij de wet van 4 mei 1995, was uitdrukkelijk opgenomen om zogenaamde impulsaankopen te vermijden. Indien de bestaande regels voldoende zouden worden opgevolgd en gecontroleerd, zou blijken dat de bestaande maatregelen voldoende efficiënt zijn.

De Belgische Vereniging voor Identificatie en Registratie van Honden is een officieel erkende instantie. De cijfers van die organisatie kunnen niet zomaar in twijfel worden getrokken door de Ministerraad, die niet aantoonde welke cijfers dan wel de juiste zouden zijn.

De mensen die tijdens een parlementaire hoorzitting zijn gehoord en die in de parlementaire voorbereiding zijn geciteerd, zaten niet allemaal op dezelfde golflengte en hadden verschillende meningen. Ondanks de hoorzitting is er geen duidelijk standpunt en verantwoording voor een zo ingrijpende maatregel.

A.1.6. De verzoekende partijen in de zaak nr. 4449 antwoorden dat de door de Ministerraad aangehaalde interventies in de parlementaire hoorzitting enkel de deelnemers engageren en niet nuttig zijn om de wil van de wetgever te reconstrueren.

Van belang is dat de bestreden bepaling enkel van toepassing is op handelszaken voor dieren en niet op honden- en kattenkwekerijen. Dat criterium van onderscheid is niet pertinent.

De bestreden maatregel lost het probleem van de vroegtijdige scheiding van moeder en jong niet op, nu honden en katten nog altijd op dezelfde wijze kunnen worden gescheiden met het oog op verhandeling in een andere kwekerij.

Volgens de verzoekende partijen brengt de Ministerraad geen elementen aan die kunnen overtuigen dat er inzake impulsaankopen een significant verschil is tussen handelszaken en kwekerijen. Daarentegen gaat de Ministerraad voorbij aan het feit dat zowel handelszaken als kwekerijen vallen onder de definitie van « inrichtingen » waarvoor het koninklijk besluit van 27 april 2007 de voorwaarden voor erkenning en voor het verhandelen van dieren vaststelt. Het socialiseringsproces dat de wetgever heeft willen veiligstellen, is dus reeds gewaarborgd. De nieuwe maatregel kan dus allerminst « noodzakelijk » genoemd worden.

Terwijl het voor een handelaar verboden is om de dieren te verkopen, zelfs in de best mogelijke omstandigheden, kan een kwekerij zonder problemen haar dieren in glazen kooien blijven aanprijzen.

De wetgever had het beoogde doel kunnen bereiken met minder vergaande maatregelen, zoals een verbod op het gebruik van glazen kooien of het inlassen van een bedenksperiode, en dit op gelijke wijze voor zowel kwekerijen als handelaars. De stelling van de Ministerraad dat voorrang werd gegeven aan een efficiënte bescherming van het welzijn van de dieren, zonder blind te zijn voor de belangen van de handelaars, overtuigt de verzoekende partijen niet.

A.1.7. De Ministerraad repliceert dat het Hof in zijn arrest nr. 78/96 van 18 december 1996 (B.3.4) reeds heeft geoordeeld dat het verantwoord was op te treden wat het verhandelen van honden en katten betreft en niet voor andere dieren. Het is terecht dat de wetgever de impulsaankopen wenst tegen te gaan en daarbij een onderscheid maakt tussen honden en katten en andere gezelschapsdieren.

Er zijn belangrijke verschillen tussen handelaars en kwekerijen. Handelszaken voor dieren zijn bijvoorbeeld veel toegankelijker, terwijl een bezoek aan een kwekerij meer voorbereiding vraagt.

De Ministerraad herhaalt dat de cijfers van de Belgische Vereniging voor Identificatie en Registratie van Honden die de verzoekende partij in de zaak nr. 4448 aanhaalt, niet dienstig zijn. Uit de gegevens van de databank van die vereniging kan niet worden opgemaakt waar de honden die in asielen terechtkomen, vandaan komen.

Wat betreft de vraag of de bestaande maatregelen al dan niet voldoende waren, stelt de Ministerraad dat de wetgever van mening kan veranderen. De wetgever heeft moeten vaststellen dat er een aantal problemen rezen in de sedentaire handelszaken. De wetgever vermocht dan ook die handelaars te betrekken bij de maatregelen die hij noodzakelijke achtte om impulsaankopen tegen te gaan.

In repliek op de argumenten van de verzoekende partijen in de zaak nr. 4449 stelt de Ministerraad dat de uittreksels uit de hoorzittingen die hij in de eerste memorie heeft geciteerd, in grote mate overeenstemmen met de verantwoording voor de amendementen die tot de bestreden maatregel hebben geleid. Het belang van die uittreksels mag dus niet worden onderschat.

Dat de definitie van « inrichtingen » van het koninklijk besluit van 27 april 2007 zowel handelaars als kwekerijen betreft, brengt niet met zich mee dat de wetgever geen enkel onderscheid meer zou mogen maken tussen beiden.

Ten aanzien van het tweede middel in de zaak nr. 4448

A.2.1. In een tweede middel, gericht tegen artikel 2 van de wet van 11 mei 2007, voert de verzoekende partij in de zaak nr. 4448 de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 28 van het EG-Verdrag.

Nu aan de nieuwe definitie van honden- en kattenkwekerijen enkel wordt voldaan door kwekerijen « die voldoen aan de bepalingen van de wet », volgt daaruit volgens de verzoekende partij dat geen honden of katten mogen worden verhandeld die afkomstig zijn van kwekerijen van een andere Europese lidstaat, aangezien die mogelijkwijze niet voldoet aan de voorwaarden waarin de Belgische wet voorziet.

Een dergelijk impliciet invoerverbod op honden en katten uit andere lidstaten is manifest in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van het vrij verkeer van goederen vervat in artikel 28 van het EG-Verdrag. De wetgever geeft geen enkele verantwoording voor het feit dat Belgische honden- of kattenkwekers geen honden of katten mogen verhandelen die afkomstig zijn uit een andere Europese lidstaat.

A.2.2. Volgens de Ministerraad wordt ten onrechte beweerd dat de bestreden bepaling automatisch tot gevolg heeft dat een honden- of kattenkweker geen honden of katten mag verhandelen die afkomstig zijn uit een andere Europese lidstaat. Zulks is geen onafwendbaar gevolg van de bestreden wet. Europese kwekerijen kunnen immers best voldoen aan de Belgische normen.

Aan de Europese Commissie is advies gevraagd over de uitvoeringsmaatregel, maar het antwoord is nog niet bekend. In ieder geval betreft het een probleem van tenuitvoerlegging dat vreemd is aan het bestreden artikel 2 van de wet van 11 mei 2007.

A.2.3. De verzoekende partij antwoordt dat Europese kwekerijen misschien kunnen voldoen aan de Belgische normen, maar dat de vraag rijst hoe men dit zal controleren en toepassen. De Europese kwekerijen zullen moeten voldoen aan Belgische normen die strenger kunnen zijn dan de normen in hun eigen land, wat op zich een beperking of belemmering inhoudt van de intracommunautaire handel. Het betreft niet een probleem van tenuitvoerlegging. De kern van het probleem is vervat in de definitie van honden- en kattenkwekerijen in artikel 2 van de wet van 11 mei 2007.

Het feit dat de overheid dienaangaande het advies heeft gevraagd aan de Europese Commissie, toont aan dat men zelf niet ervan overtuigd is dat die wetgeving verenigbaar is met artikel 28 van het EG-Verdrag.

A.2.4. De Ministerraad repliceert dat het eventueel strenger karakter van de Belgische normen ten opzichte van de normen in andere lidstaten niet kan voortvloeien uit de loutere definitie van honden- en kattenkwekerijen.

Dat het advies van de Europese Commissie gevraagd is, bewijst enkel dat de Belgische Staat erover waakt dat het EG-Verdrag niet wordt geschonden. De adviesaanvraag heeft trouwens betrekking op de tenuitvoerlegging, namelijk de vraag of het getuigschrift dat aan de buitenlandse overheden zou worden gevraagd, verenigbaar is met de Europese regelgeving.

Ten aanzien van het derde middel in de zaak nr. 4448

A.3.1. In een derde middel voert de verzoekende partij in de zaak nr. 4448 de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, « in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid zoals o.a. voorzien in artikel 23 van de Grondwet ».

Het middel is gericht tegen het verbod op de verkoop van honden en katten zoals voorgeschreven bij artikel 4 van de wet van 11 mei 2007.

De verzoekende partij doet opmerken dat de honden en katten het overgrote deel van de verkoop van gezelschapsdieren vormen. Er zouden 3 200 betrekkingen in gevaar zijn. Het verbod op de verkoop van honden en katten in handelszaken is kennelijk onevenredig met het nagestreefde doel, aangezien reeds voldoende wettelijke maatregelen zijn uitgevaardigd om impulsaankopen tegen te gaan.

Uit de cijfers van de Belgische Vereniging voor Identificatie en Registratie van Honden blijkt dat minder dan 3 pct. van de honden die werden verkocht in een handelszaak, in een asiel terechtkomen. De verzoekende partij verwijst voor het overige naar haar uiteenzetting bij het eerste middel.

A.3.2. De Ministerraad stelt dat het derde middel niets toevoegt aan het eerste en dat de cijfers van de verzoekende partij op geen enkele wijze hard worden gemaakt.

A.3.3. Volgens de verzoekende partij in de zaak nr. 4448 is het duidelijk dat de vrijheid van handel en nijverheid wordt ingeperkt.

Uit de cijfers van het Nationaal Instituut voor de Statistiek blijkt dat 3 200 arbeidsplaatsen rechtstreeks verband houden met dierenhandelszaken en –kwekerijen. Daarbij komen nog duizenden onrechtstreekse arbeidsplaatsen bij producenten en handelaars van voeding en accessoires, bedrijfsdierenartsen, hondenscholen, toilettagage, transportfirma's, enz.

Er is geen enkele noodzaak voor het ingestelde verbod, dat dan ook in strijd is met de in het middel aangevoerde bepalingen.

A.3.4. De Ministerraad blijft erbij dat de cijfers niet hard worden gemaakt.

De verzoekende partij heeft het over 3 200 arbeidsplaatsen bij dierenhandelszaken en -kwekerijen, terwijl de bestreden wet geen negatieve gevolgen kan hebben voor de kwekerijen.

Bovendien wordt enkel de rechtstreekse verkoop in de handelszaken voor dieren verboden en kunnen de handelaars als tussenpersoon blijven optreden. De handelaars moeten de verkoop van honden en katten niet opgeven; zij zullen zich enkel anders moeten organiseren.

Volgens de Ministerraad wordt geenszins aannemelijk gemaakt dat arbeidsplaatsen bij producenten en handelaars van voeding en accessoires, *etc.*, op welke manier dan ook in gevaar zouden zijn.

Ten aanzien van het tweede middel in de zaak nr. 4449

A.4.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 4449 vechten in een tweede middel het artikel 5 van de wet van 11 mei 2007 aan, doordat dit artikel het bij artikel 4 bepaalde verbod laat ingaan op 1 januari 2009.

Volgens de verzoekende partijen is die bepaling in strijd met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Zij betogen dat geen rekening is gehouden met de onderscheiden situatie van, enerzijds, personen die beschikken over een recente erkenning, en, anderzijds, personen die beschikken over een oudere erkenning of die voornemens zijn een (nieuwe) erkenning aan te vragen.

Iedere handelszaak voor dieren moet overeenkomstig het koninklijk besluit van 27 april 2007 erkend zijn en een erkenning is geldig voor een periode van tien jaar. De wetgever heeft geen onderscheid gemaakt tussen personen met een erkenning voor een lange tijd en personen die nog geen erkenning hadden of van wie de erkenning binnenkort zou moeten worden vernieuwd. Er moet nochtans rekening worden gehouden met de rechten en legitieme verwachtingen van personen.

Het is niet redelijk dat iemand die in 2006 een erkenning voor een handelszaak heeft aangevraagd, ermee rekening diende te houden dat twee jaar later zijn erkenning weliswaar gehandhaafd zou blijven, maar dat zijn handelszaak een plaats zou worden waar het verboden is om honden en katten te houden of tentoon te stellen.

De verzoekende partijen betogen dat hun bedrijven geen handelszaken meer zijn in de gewone betekenis, maar veeleer een soort « beurslokalen » waar contact kan worden gelegd met een tussenpersoon bij het verhandelen van katten en honden, of waar informatie kan worden verkregen door middel van foto's, aankondigingen, filmpjes en dergelijke. Een dergelijke omvorming van hun handelszaken kan enkel worden beschouwd als een gedeeltelijke onteigening. De wetgever heeft evenwel niet voorzien in enige vorm van schadevergoeding of uitdoofregeling.

Mede in het licht van wat reeds naar aanleiding van het eerste middel is uiteengezet, moet volgens de verzoekende partijen ook hier worden vastgesteld dat de maatregel, met dermate ingrijpende patrimoniale gevolgen, niet in een relatie van evenredigheid staat tot het voordeel inzake dierenwelzijn dat de bestreden maatregel zou meebrengen.

A.4.2. De Ministerraad doet opmerken dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet de wetgever niet verplichten om in een overgangperiode te voorzien telkens wanneer een nieuwe regeling wordt uitgewerkt. Dat de wetgever dit wel heeft gedaan, terwijl is gebleken dat dieren dagelijks lijden onder de huidige verkoopomstandigheden in talrijke winkels, getuigt van de zorg van de wetgever om ook rekening te houden met de economische belangen van de handelaars.

Uit de parlementaire voorbereiding is volgens de Ministerraad gebleken dat de standpunten over een overgangperiode ver uiteen lagen. Een overgangperiode van tien jaar, zoals de verzoekende partijen nastreven, is evenwel kennelijk onredelijk en heeft manifest tot doel te vermijden dat de bestreden wet daadwerkelijk zou worden ingevoerd.

De Ministerraad doet nog opmerken dat de bestreden wet dateert van 11 mei 2007 en in het *Belgisch Staatsblad* van 4 oktober 2007 is bekendgemaakt.

Volgens de Ministerraad is geenszins aangetoond dat de overgangperiode kennelijk onvoldoende zou zijn.

A.4.3. De verzoekende partijen antwoorden dat de Ministerraad niet ingaat op de problematiek van de uitdoving van de tienjarige erkenning en niet verduidelijkt waarom geen onderscheid is gemaakt tussen, enerzijds, personen die beschikken over een erkenning met een lange looptijd en, anderzijds, personen die nog geen erkenning hadden of van wie de erkenning binnenkort zou moeten worden vernieuwd.

Volgens de verzoekende partijen is een overgangperiode met een looptijd van tien jaar niet onredelijk voor de categorie handelaars die beschikken over een erkenning met een langere looptijd : er moet rekening worden gehouden met de legitieme verwachtingen van personen.

Het feit dat handelaars die eind 2006 een erkenning hebben gekregen, binnen twee jaar wordt verboden om honden en katten te houden of tentoon te stellen, volstaat om aan te tonen dat een overgangperiode van achttien maanden kennelijk onvoldoende is. Dat geldt des te meer nu er eind augustus 2008 nog geen uitvoeringsbesluiten zijn.

De verzoekende partijen doen tot slot nog opmerken dat de Ministerraad op geen enkele wijze is ingegaan op hun argumentatie dat de bestreden maatregel een schending inhoudt van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.4.4. De Ministerraad repliceert dat de bestreden wet geenszins tot gevolg heeft dat de bestaande erkenningen uitdoven. Die erkenningen hebben een ruimer onderwerp dan de loutere verkoop van honden en katten.

De Ministerraad refereert opnieuw aan het arrest van het Hof nr. 78/96 van 18 december 1996 (B.3.5). Daarin oordeelde het Hof dat de toen aangevochten maatregel inzake dierenwelzijn niet onevenredig was en dat « de wetgever, door de inwerkingtreding van het bestreden artikel 11 op de eerste dag van de zesde maand volgend op de bekendmaking van de wet (artikel 31) vast te stellen, de handelaars in de mogelijkheid [heeft] gesteld hun economische activiteiten te heroriënteren teneinde de economische schade te beperken ».

De Ministerraad is van oordeel dat de verzoekende partijen minstens moeten aantonen op welke periode zij meenden te mogen blijven rekenen voor de rechtstreekse verkoop van honden en katten, welke de investeringen zijn die nutteloos zouden zijn geworden en welke gevolgen na de overgangperiode niet meer in verhouding zouden staan tot het door de wetgever nagestreefde doel.

Volgens de Ministerraad is de overgangperiode meer dan voldoende.

De Ministerraad repliceert nog dat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet ter zake dienend is. Niet elk financieel nadeel staat gelijk met een onteigening. De dierenverkopers blijven handelaars in honden en katten, met als enige beperking dat de dieren niet meer in de winkel mogen aanwezig zijn.

Bovendien zou de verwijzing naar die verdragsbepaling niets toevoegen, nu de kritiek van de verzoekende partijen gaat over de evenredigheid van de maatregel en het Hof reeds een volledige evenredigheidstoets uitvoert op grond van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De Ministerraad besluit dat ook het tweede middel in de zaak nr. 4449 ongegrond is.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De bestreden bepalingen wijzigen de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren.

B.1.2. Het bestreden artikel 2 van de wet van 11 mei 2007 vervangt de definities van hondenkwekerijen en kattenkwekerijen in punten 1 en 2 van artikel 3 van de wet van 14 augustus 1986 als volgt :

« 1. Hondenkwekerij : instelling waarin teven voor de kweek worden gehouden en honden worden verhandeld uit eigen nesten of nesten van andere kwekerijen, die voldoen aan de bepalingen van de wet »;

« 2. Kattenkwekerij : instelling waarin kattinnen voor de kweek worden gehouden en katten worden verhandeld uit eigen nesten of nesten van andere kwekerijen, die voldoen aan de bepalingen van de wet ».

B.1.3. Het bestreden artikel 4 van de wet van 11 mei 2007 vult artikel 12 van de wet van 14 augustus 1986, zoals vervangen bij de wet van 4 mei 1995, aan met drie leden, die luiden als volgt :

« Om impulsaankopen tegen te gaan en de socialisatie van honden en katten te bevorderen, mogen in de winkelruimte of hun aanhorigheden van de handelszaken voor de verhandeling van dieren geen katten of honden gehouden of tentoongesteld worden. Deze handelszaken kunnen evenwel optreden als tussenpersoon bij het verhandelen van katten en honden.

De in het vorige lid bedoelde bepaling belet evenwel niet dat de eigenaar of de uitbater van een handelszaak voor dieren tevens een hondenkwekerij of een kattenkwekerij kan uitbaten, mits te voldoen aan de vereiste voorwaarden.

De Koning kan de nodige bijkomende maatregelen uitvaardigen ».

B.1.4. Het eveneens bestreden artikel 5 van de wet van 11 mei 2007 bepaalt :

« Artikel 4 treedt in werking op 1 januari 2009, met uitzondering van het laatste lid, dat in werking treedt de dag waarop deze wet in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt ».

Ten aanzien van het eerste middel in de zaken nrs. 4448 en 4449

B.2.1. De verzoekende partijen in beide samengevoegde zaken voeren elk in een eerste middel aan dat artikel 4 van de wet van 11 mei 2007 in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.2.2. In een eerste onderdeel van dat middel, dat enkel in de zaak nr. 4448 is aangevoerd, wordt aangeklaagd dat het in artikel 4 van de wet van 11 mei 2007 bepaalde verbod om honden en katten in handelszaken voor dieren te houden of tentoon te stellen een discriminatie meebrengt ten nadele van de handelaars in honden en katten ten opzichte van handelaars in andere dieren.

B.2.3. In het tweede onderdeel van dat middel, dat zowel in de zaak nr. 4449 als in de zaak nr. 4448 is aangevoerd, wordt aangeklaagd dat artikel 4 van de wet van 11 mei 2007, enerzijds, verbiedt honden en katten in de handelszaken voor dieren te houden of tentoon te stellen maar, anderzijds, bepaalt dat de eigenaar of de uitbater van een handelszaak voor dieren tevens een hondenkwekerij of een kattenkwekerij kan uitbaten.

Volgens de verzoekende partijen is het niet pertinent, noch evenredig, om het houden en tentoonstellen van honden en katten in handelszaken voor dieren te verbieden als toch rechtstreekse verkoop vanuit kwekerijen mogelijk is. De handelaars in honden en katten zouden derhalve worden gediscrimineerd ten opzichte van de kwekerijen.

B.2.4. Het bestreden artikel 4 van de wet van 11 mei 2007 is het resultaat van een amendement, aangenomen in de Kamer van volksvertegenwoordigers, op een in de Senaat ingediend wetsvoorstel dat initieel beoogde de verkoop op krediet van gezelschapsdieren te verbieden (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 3-1147/1).

Bij de amendementen die tot de bestreden bepalingen hebben geleid, is volgende verantwoording gegeven :

« Deze amendementen willen tegemoetkomen aan de bedenkingen van de handelaars met betrekking tot het verbod op de verkoop van katten en honden in winkels. Bedoeling is uiteraard het dierenwelzijn te verbeteren en impulsaankopen te vermijden die enkel leiden tot frustratie bij de consument en tot meer gedumpte dieren, onder andere bij de asielen.

Dit amendement bepaalt dat katten en honden niet in de dierenzaak zelf of hun aanhorigheden (bijvoorbeeld de tuin, een stalling...) gehouden of tentoongesteld mogen worden, tenzij deze dierenzaak een erkenning heeft bekomen als fokkerij en dus voldoet aan alle normen en regelgeving met betrekking tot fokkerijen. De Koning kan alle nodige maatregelen nemen om dit mogelijk te maken en de sector hierin ondersteunen.

Door het plaatsen van puppy's in glazen kooien gedurende de cruciale socialisatieperiode worden immers bange en dus potentieel gevaarlijke honden gegenereerd.

Een studie in Groot-Brittannië (Serpell en Jagoe 1995) toonde aan dat gedragsproblemen bij honden uit winkels het grootste zijn.

Een enquête van de faculteit Diergeneeskunde van de universiteit van Gent uit 2004 toonde aan dat het hoogste percentage honden die ziek werden na aankoop en/of door een erfelijke aandoening bleken aangetast terug te vinden waren onder de dieren aangekocht bij een handelaar (Rudy De Meester e.a. Diergeneeskundig tijdschrift, 2004).

De fysieke aanwezigheid van honden en katten in winkels moet dus absoluut worden vermeden. Winkels mogen wel handel drijven in honden en katten maar geen honden en katten in de winkels zelf houden. We verbieden dus niet de verkoop we wijzigen dus enkel de modaliteiten.

Handelszaken mogen dus wel degelijk blijven bemiddelen bij de verkoop van honden en katten via foto's, aankondigingen, filmpjes, webcam ... Op die manier blijft individuele begeleiding bij de keuze van een hond of een kat perfect mogelijk. Een dergelijk systeem is ook van toepassing in Oostenrijk, Noorwegen en Zwitserland.

Door het houden van dieren uitdrukkelijk toe te vertrouwen aan fokkers kan de dierenhandel verder worden gesaneerd en geprofessionaliseerd. Elk verkocht dier in de kwekerij moet beschikken over een identificatie en een registratie. In kwekerijen kunnen ook nesten van andere kwekerijen worden verhandeld, mits ze allebei voldoen aan de Belgische normen en erkend zijn door de Belgische overheid.

Opdat handelszaken zich zouden kunnen aanpassen aan deze nieuwe toestand vragen wij een overgangperiode tot 1 januari 2009 » (*Parl. St., Kamer, 2006-2007, DOC 51-2771/008, pp. 3-4*).

B.2.5. Het staat aan de overheid om de maatregelen te nemen die hij nodig acht om een vooropgesteld doel te bereiken. Het is niet aan het Hof om die doelstellingen en maatregelen te kritiseren, maar om te oordelen of door de wetgever genomen maatregelen in overeenstemming

zijn met de referentienormen waarop het toeziet, te dezen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Die grondwetsbepalingen vereisen dat een verschil in behandeling van categorieën van personen berust op een objectief criterium en redelijk verantwoord is, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.2.6. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding en uit de tekst van de bestreden bepaling, beoogt de wetgever impulsaankopen tegen te gaan en de socialisatie van honden en katten te bevorderen. De wetgever heeft in het raam van zijn opportuniteitsbeoordeling kunnen beslissen dat daartoe bijkomende maatregelen waren aangewezen.

Het Hof kan niet ingaan op het argument van de verzoekende partijen dat de bestaande regelgeving zou volstaan om het beoogde doel te bereiken, voor zover de genomen maatregelen niet leiden tot een verschil in behandeling dat niet in redelijkheid verantwoord is of een onevenredige beperking zou inhouden van een categorie van personen, wat verder zal worden beoordeeld.

B.2.7. Wat betreft de kritiek, aangevoerd in het eerste onderdeel van het middel, dat enkel de handelaars in honden en katten zijn beoogd, hoewel ook andere gezelschapsdieren het voorwerp van impulsaankopen kunnen zijn, dient in eerste instantie opgemerkt dat in vele gevallen de betrokken handelaars zowel honden en katten als andere dieren verkopen en dat de vergelijking in die mate niet pertinent is.

De wetgever, die zich in hoorzittingen met vertegenwoordigers van diverse actoren uit de sector uitvoerig heeft laten informeren, heeft in redelijkheid kunnen oordelen dat vooral tegen de impulsaankopen van honden en katten diende te worden opgetreden (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2771/009, pp. 3-74). Dat de wetgever niet de impulsaankoop van andere dieren is tegengegaan, ontnemt de maatregel daarom nog niet zijn verantwoording.

Het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 4448 is niet gegrond.

B.2.8. Wat betreft de kritiek, aangevoerd in het tweede onderdeel van het middel, dat het verbod enkel de handelszaken voor dieren treft en niet de hondenkwekerijen en kattenkwekerijen, dient in eerste instantie te worden opgemerkt dat de bestreden bepaling niet het verhandelen van dieren verbiedt, maar enkel het houden en tentoonstellen van honden en katten in de winkelruimte of aanhorigheden van de handelszaken.

De wetgever kan bezwaarlijk het houden van honden en katten in kwekerijen verbieden en heeft integendeel uitdrukkelijk toegestaan dat de eigenaar of de uitbater van een handelszaak voor dieren tevens een hondenkwekerij of een kattenkwekerij kan uitbaten, mits hij voldoet aan de gestelde voorwaarden.

Het objectieve onderscheid dat op het gebied van het houden en tentoonstellen van honden en katten is gemaakt tussen uitbaters van handelszaken voor dieren en uitbaters van honden- en kattenkwekerijen, houdt in redelijkheid verband met de tweeledige doelstelling van de wetgever om zowel het socialiseringsproces van honden en katten te verbeteren als impulsaankopen tegen te gaan.

De wetgever heeft in redelijkheid kunnen aannemen dat de gewone handelszaken voor dieren meer toegankelijk zijn dan kwekerijen. Tijdens de hoorzitting in de Kamer van volksvertegenwoordigers is onder meer gewezen op het belang van een voldoende lange socialiseringsperiode en op de wenselijkheid van een rechtstreekse overdracht aan de toekomstige eigenaar. Bij het rechtstreeks verhandelen van honden en katten in kwekerijen is de kans veel groter dat puppy's slechts na de nodige socialiseringsperiode worden meegegeven, en dat de kandidaat-koper zich heeft kunnen vergewissen van de toestand van het moederdier.

Het door de verzoekende partijen naar voren gebrachte gegeven dat handelszaken en kwekerijen aan dezelfde bij koninklijk besluit bepaalde erkenningvoorwaarden zijn onderworpen, brengt niet mee dat de wetgever verplicht zou zijn om beiden in alle opzichten gelijk te behandelen.

Voorts blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de wetgever rekening heeft gehouden met studies waaruit blijkt dat vooral bij dieren die zijn verkocht in handelszaken voor dieren,

problemen rijzen. De wetgever vermocht derhalve in redelijkheid het houden en tentoonstellen van honden en katten in handelszaken uit te sluiten zonder dit te verbieden in de kwekerijen.

Weliswaar moet met de verzoekende partijen worden vastgesteld dat de wetgever niet heeft verboden dat honden en katten uit andere nesten dan die van de eigen kwekerij daar toch ook kunnen worden gehouden en verhandeld. Dat gegeven ontnemt de maatregel zelf echter niet zijn verantwoording.

Voor het overige blijkt niet dat de maatregel onevenredige gevolgen heeft, onder voorbehoud van het onderzoek van de andere middelen. Zoals reeds opgemerkt verbiedt het bestreden artikel 4 van de wet van 11 mei 2007 niet het verhandelen als zodanig, maar enkel het houden en tentoonstellen van honden en katten in de winkelruimte en aanhorigheden van de handelszaak. De verkoop van alle accessoires en voeding voor gezelschapsdieren blijft bij uitstek zaak van de handelaars in die dieren en de bestreden wet bepaalt uitdrukkelijk dat die handelaars als tussenpersoon kunnen fungeren.

B.2.9. Het eerste middel in de zaken nrs. 4448 en 4449 kan in geen van zijn onderdelen worden aangenomen.

Ten aanzien van het tweede middel in de zaak nr. 4448

B.3.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 4448 voert in een tweede middel aan dat artikel 2 van de wet van 11 mei 2007 in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 28 van het EG-Verdrag.

Het in B.1.2 geciteerde artikel 2 van de wet van 11 mei 2007 geeft een nieuwe omschrijving van hondenkwekerijen en kattenkwekerijen in artikel 3, punten 1 en 2, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren.

Nu aan de nieuwe definities enkel wordt voldaan door kwekerijen « die voldoen aan de bepalingen van de wet », volgt daaruit volgens de verzoekende partij dat geen honden of

katten mogen worden verhandeld die afkomstig zijn van kwekerijen van andere lidstaten, aangezien die mogelijk niet voldoen aan de voorwaarden zoals daarin is voorzien in de Belgische wet. Volgens de verzoekende partij vormt zulks een discriminerende inbreuk op het Europeesrechtelijk beginsel van het vrij verkeer van goederen.

B.3.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 4448 zet niet uiteen welke twee categorieën van personen te dezen zouden worden gediscrimineerd, terwijl de definities van honden- en kattenkwekerijen als zodanig niet het vrij verkeer van goederen in de weg staan.

B.3.3. Het tweede middel in de zaak nr. 4448 is niet gegrond.

Ten aanzien van het derde middel in de zaak nr. 4448

B.4.1. In een derde middel voert de verzoekende partij in de zaak nr. 4448 aan dat artikel 4 van de wet van 11 mei 2007 in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet « in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid zoals o.a. voorzien in artikel 23 van de Grondwet ».

Volgens de verzoekende partij is het verbod op de verkoop van honden en katten in handelszaken, die het overgrote deel van de verkoop van gezelschapsdieren vormt en waarmee de werkgelegenheid van velen is gemoeid, kennelijk onevenredig met het nagestreefde doel, aangezien reeds voldoende wettelijke maatregelen zijn genomen om impulsaankopen tegen te gaan.

Zoals reeds is gesteld naar aanleiding van het eerste middel, berusten de verschillen in behandeling tussen de handelaars in honden en katten en handelaars in andere dieren en tussen de eerstgenoemden en de uitbaters van honden- en kattenkwekerijen op objectieve criteria die redelijkerwijze verband houden met het oogmerk van de wetgever om het socialiseringsproces van honden en katten te verbeteren en impulsaankopen tegen te gaan.

De maatregel houdt geen onevenredige beperking in van de vrijheid van handel : zoals ook al gesteld naar aanleiding van het eerste middel, verbiedt de bestreden bepaling niet het verhandelen van dieren, maar enkel het houden en tentoonstellen van honden en katten in de

winkelruimte of aanhorigheden van de handelszaken. De verkoop van alle accessoires en voeding voor gezelschapsdieren blijft bij uitstek zaak van de handelaars in die dieren en de bestreden wet bepaalt uitdrukkelijk dat die handelaars als tussenpersoon kunnen fungeren.

Voorts blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de wetgever zich in hoorzittingen met vertegenwoordigers van diverse actoren uit de sector uitvoerig over de eventuele economische gevolgen heeft laten informeren (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2771/009, pp. 3-74). Overigens zouden de door de wetgever nagestreefde doelstellingen niet kunnen worden bereikt zonder dat de genomen maatregel economische gevolgen heeft voor de betrokken handelaars.

B.4.2. Het derde middel in de zaak nr. 4448 is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel in zaak nr. 4449

B.5.1. De verzoekende partijen in zaak nr. 4449 vechten in hun tweede middel het artikel 5 van de wet van 11 mei 2007 aan, dat het bij artikel 4 bepaalde verbod laat ingaan op 1 januari 2009.

Die bepaling is volgens die verzoekende partijen in strijd met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat geen rekening is gehouden « met de einddatum van de in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren afgeleverde erkenningen *c.q.* uitbatingsvergunningen, terwijl meerdere van deze vergunningen nog ver na 1 januari 2009 liepen en een overgangstermijn van anderhalf jaar hoe dan ook onredelijk kort is voor een maatregel die in feite een uitbatingsverbod voor een volledige sector behelst ».

B.5.2. Met het bestreden artikel 5 van de wet van 11 mei 2007 heeft de wetgever alle handelaars in honden en katten tot 1 januari 2009 de tijd willen geven om zich aan te passen aan het verbod om honden en katten te houden of tentoon te stellen in de winkelruimte of aanhorigheden van de handelszaken en heeft hij aldus de economische gevolgen willen verzachten van de nieuwe maatregel van artikel 4 van die wet.

B.5.3. Het staat aan de wetgever te beoordelen, onder de controle van het Hof, of situaties dermate verschillend zijn dat ze het voorwerp moeten uitmaken van onderscheiden maatregelen. Een uniforme regeling is niet in strijd met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dan wanneer categorieën van personen die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden op identieke wijze worden behandeld zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

B.5.4. Onder de uitbaters van handelszaken voor dieren, die op grond van de reglementering in uitvoering van artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren een erkenning behoeven, is er niet een zodanig wezenlijk verschil dat dit de wetgever zou nopen tot een gedifferentieerde behandeling, wat de gegeven overgangperiode betreft, voor die uitbaters al naargelang zij reeds lang of kort beschikken over een erkenning, erkenning die overigens geen betrekking heeft op het houden of tentoonstellen van honden en katten in de winkelruimte of aanhorigheden van de handelszaken, maar op de uitbating als zodanig van een handelszaak voor dieren.

B.5.5. Voor het overige blijkt niet dat de overgangsbepaling van artikel 5 van de wet van 11 mei 2007 in strijd zou kunnen zijn met artikel 16 of met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, nu het bestreden artikel geen onteigening in de zin van de voormelde grondwetsbepaling inhoudt, noch een inmenging in het eigendomsrecht waarvan de voormelde verdragsbepaling het ongestoord genot waarborgt.

B.5.6. Het tweede middel in de zaak nr. 4449 is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 19 maart 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt