

Uittreksel uit arrest nr. 134/2016 van 20 oktober 2016

Rolnummer : 6251

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 22 januari 2015 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren teneinde het bezit van dieren uitsluitend of voornamelijk voor de productie van pels te verbieden, ingesteld door de vzw « Nationale Vereniging van Edelpelsdierenfokkers » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 juli 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 28 juli 2015, is beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Waalse Gewest van 22 januari 2015 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren teneinde het bezit van dieren uitsluitend of voornamelijk voor de productie van pels te verbieden (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 januari 2015) door de vzw « Nationale Vereniging van Edelpelsdierenfokkers », de ivzw « Fur Europe » en Jean-Philippe Marchal, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Laevens en Mr. O. Sasserath, advocaten bij de balie te Brussel.

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1. Het decreet van het Waalse Gewest van 22 januari 2015 « tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren teneinde het bezit van dieren uitsluitend of voornamelijk voor de productie van pels te verbieden » bepaalt :

« Artikel 1. In hoofdstuk II van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren wordt een artikel 9/1 ingevoegd, luidend als volgt :

‘ Art. 9/1. Het bezit van dieren uitsluitend en [lees : of] voornamelijk voor de productie van pels is verboden. ’.

Art. 2. Artikel 35, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 27 december 2012, wordt aangevuld met punt 10°, luidend als volgt :

‘ 10° artikel 9/1 overtreedt. ’ ».

B.2.1. Uit de parlementaire voorbereiding van dat decreet blijkt dat de decreetgever maatregelen wilde nemen om dieren te beschermen en hun welzijn te bevorderen, door de bevoegdheid uit te oefenen die hem wordt toegekend bij artikel 24 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming :

« Wallonië is voortaan bevoegd om alle maatregelen te nemen tot bescherming van dieren en tot bevordering van hun welzijn. Daartoe heeft de Waalse Regering zich in de regionale beleidsverklaring 2014-2019 ertoe verbonden het fokken van dieren voor de productie van pelzen te verbieden. Dit ontwerp van decreet heeft tot doel die wil uit te voeren » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2014-2015, nr. 89/1, p. 2).

« In België worden uitsluitend nertsen gefokt voor hun pels. De bedrijven zijn allemaal in Vlaanderen gelegen, zodat het voorliggende ontwerp van decreet anticipeert op een mogelijke vestiging van zulke bedrijven in Wallonië. Er werden reeds aanvragen ingediend, zoals blijkt uit enkele projecten in bepaalde regio's van Wallonië » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2014-2015, nrs. 51/3 en 89/2, p. 4).

B.2.2. Uit die parlementaire voorbereiding blijkt voorts dat de decreetgever een drievoudig doel nastreefde. Hij was in de eerste plaats van oordeel dat het houden van nertsen voor hun pels ernstige problemen oplevert voor het welzijn van de dieren omdat nertsen wilde dieren zijn die in de natuur op een groot territorium leven en omdat zij in gevangenschap gezondheidsproblemen zouden krijgen zoals staartbijten en zelfmutilatie.

De decreetgever heeft ook rekening gehouden met ethische overwegingen en met het feit dat de publieke opinie gekant is tegen dat type fokkerij :

« Een door GAIA gevoerde enquête leert ons dat 86 pct. van de ondervraagde Belgen gekant is tegen dat type fokkerij. Het doden van dieren is in dit geval zinloos omdat er alternatieven bestaan voor de betrokken producten » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2014-2015, nr. 89/1, p. 2).

Hij wijst in dat verband erop dat reeds verschillende EU-lidstaten een verbod op het houden van pelsdieren hebben opgelegd.

Hij heeft ten slotte rekening gehouden met de milieuschade die wordt veroorzaakt door nertsfokkerijen :

« Er zijn twee studies verricht, in 2010 en in 2013. Volgens die studies is de milieu-impact van één kilogram nertsenbont veel groter dan die van één kilogram stof gemaakt van katoen, acryl of polyester. Voor een groot aantal milieu-effecten haalt het bont een tienmaal hogere score. Een bontjas moet zeven keer langer meegaan om die distorsie te vermijden. Bovendien heeft België reeds te kampen met mestoverschotten » (*ibid.*).

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt verder nog dat de decreetgever de termen « uitsluitend of voornamelijk » heeft gebruikt om « de fokkers die de pels van de dieren die zij exploiteren zouden recycleren, niet te bestraffen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2014-2015, nrs. 51/3 en 89/2, p. 5).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.3.1. De Waalse Regering, de Vlaamse Regering en de tussenkomende partij GAIA betwisten het belang van de verzoekende partijen.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3.3. De vzw « Nationale Vereniging van Edelpelsdierenfokkers » (hierna : BEFFA) en de ivzw « Fur Europe » zijn verenigingen die actief zijn op het gebied van de productie van dierlijke pelzen. Door het houden van dieren voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen te verbieden op het grondgebied van het Waalse Gewest, kan het bestreden decreet rechtstreeks en ongunstig afbreuk doen aan hun maatschappelijk doel, ook al zijn er op dit ogenblik geen pelsdierenhouders gevestigd in het Waalse Gewest. Die verenigingen doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging ervan te vorderen.

Aangezien het belang van die twee verzoekende partijen is aangetoond, dient het belang van de derde om in rechte te treden, niet te worden onderzocht.

B.3.4. De excepties worden verworpen.

Ten aanzien van het eerste middel

B.4. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 1 en 2 van het bestreden decreet.

Volgens de verzoekende partijen voeren die bepalingen een niet redelijk verantwoord verschil in behandeling in tussen, enerzijds, de personen die pelsdieren houden voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen en, anderzijds, de personen die pelsdieren of andere dieren houden voor andere doeleinden, zoals de productie van vlees voor consumptie.

B.5.1. De Waalse Regering is van mening dat het eerste middel niet ontvankelijk is omdat de verzoekende partijen niet aantonen dat zij tot een van de door hen geïdentificeerde categorieën behoren.

B.5.2. Wanneer een verzoekende partij doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen, dient zij daarnaast niet te doen blijken van een belang bij de middelen die zij aanvoert.

B.6. Uit de in B.2 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever met de invoering van een verbod op het houden van dieren voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen, tot doel had het dierenwelzijn in acht te nemen, het milieu te beschermen en rekening te houden met de ethische overtuigingen waarvan wordt vastgesteld dat die door een meerderheid van de bevolking worden gedeeld.

De bescherming van het dierenwelzijn is een legitiem doel van algemeen belang, waarvan het belang met name reeds tot uitdrukking is gekomen in de vaststelling, door de Europese lidstaten, van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol nr. 33 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren (Pb. 1997, C 340, p. 110), waarvan de inhoud grotendeels is overgenomen in artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

B.7.1. Het verschil in behandeling tussen de personen die dieren houden voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen en de personen die dieren houden voor andere doeleinden, berust op een objectief criterium.

B.7.2. Dat verbod kan voorts als pertinent worden beschouwd om een doeltreffende bescherming van het welzijn van die dieren te waarborgen. Het beantwoordt ook aan de doelstellingen van milieubescherming die de decreetgever nastreeft doordat het toelaat de afvalproductie van pelsdieren te voorkomen, en aan de ethische overwegingen die aan de basis ervan liggen.

B.8. De decreetgever beschikt in sociaaleconomische aangelegenheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid. In het licht van de doelstellingen die hij nastreeft, kon hij redelijkerwijze tot de conclusie komen dat tussen het houden van pelsdieren voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen en het houden van dieren voor andere doeleinden zodanige verschillen bestaan dat in het eerste geval een verbod op het houden ervan dient te worden uitgevaardigd. Dat de huid van dieren die om andere redenen dan voor de productie van pelzen worden gekweekt, wel mag worden gebruikt, doet hieraan geen afbreuk, nu het in een dergelijk geval slechts gaat om een bijproduct.

B.9. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen staande houden, heeft het feit dat zij het niet eens zijn met de beleidskeuze van de decreetgever, niet tot gevolg dat zij als ideologische minderheid zouden worden gediscrimineerd in de zin van artikel 11, tweede lid, van de Grondwet. Artikel 11 van de Grondwet verbiedt de decreetgever niet om bepalingen ten gunste van het dierenwelzijn aan te nemen, ondanks de mening van een minderheid die het niet eens zou zijn met zijn beleidskeuze, die tot zijn beoordelingsbevoegdheid behoort.

B.10. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.11. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 1 en 2 van het bestreden decreet, van artikel 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.

De verzoekende partijen wijzen erop dat het decretale verbod om dieren te houden voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen een beperking vormt van het gebruik van het eigendomsrecht met betrekking tot die dieren, alsook een beperking van het gebruik van de onroerende eigendommen waarin die dieren worden gehouden.

B.12.1. De Waalse Regering is van mening dat geen enkele van de verzoekende partijen belang heeft bij het middel omdat geen enkele van hen eigenaar is van een installatie gelegen in het Waalse Gewest.

B.12.2. Wanneer een verzoekende partij doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen, dient zij daarnaast niet te doen blijken van een belang bij de middelen die zij aanvoert.

B.13. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen een billijke en voorafgaande schadeloosstelling.

B.14.1. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen een verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en tegen een uitoefening van toezicht op het gebruik van eigendom (tweede alinea).

B.14.2. Doordat artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het eigendomsrecht beschermen, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel, zodat het Hof bij zijn toetsing aan artikel 16 van de Grondwet rekening dient te houden met de ruimere bescherming die artikel 1 van dat Protocol biedt.

B.15. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol houdt geen recht in om eigendom te verwerven (EHRM, 13 juni 1979, *Marckx* t. België, § 50; 28 september 2004, *Kopecný* t. Slovakije, § 35). Weliswaar kunnen in bepaalde omstandigheden gefundeerde verwachtingen met betrekking tot de verwezenlijking van toekomstige eigendomsaanspraken onder de bescherming van de vermelde verdragsbepaling vallen. Dat veronderstelt evenwel dat er sprake is van een rechtens afdwingbare aanspraak en dat een voldoende basis bestaat in het nationaal recht alvorens een rechtsonderhorige zich op een legitieme verwachting kan beroepen. De loutere hoop om het genot van eigendom te verkrijgen, maakt geen dergelijke legitieme verwachting uit (EHRM, 28 september 2004, *Kopecný* t. Slovakije, § 35).

B.16. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat er vóór de aanneming van het bestreden decreet geen fokkerijen van pelsdieren in het Waalse Gewest bestonden, zodat er geen sprake is van een aantasting van bestaande eigendom.

Evenmin kan worden aangenomen dat rechtsonderhorigen de gewettigde verwachting konden koesteren dat het hen zou worden toegelaten in het Waalse Gewest dieren te houden uitsluitend of voornamelijk voor de productie van pelzen, noch dat zij daaruit toekomstige inkomsten zouden kunnen verwerven.

Aldus is er geen sprake van een inmenging in het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.17. Het tweede middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het derde middel

B.18.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 1 en 2 van het bestreden decreet, van de artikelen 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 34, 35 en 49 van het VWEU.

Volgens de verzoekende partijen moet het verbod op het houden van dieren die hoofdzakelijk of uitsluitend bestemd zijn voor pelsproductie worden beschouwd als een maatregel met dezelfde werking als invoer- of uitvoerbeperkingen. Het verbod zou dus strijdig zijn met de artikelen 34 en 35 van het VWEU. Het zou ook strijdig zijn met artikel 49 van het VWEU, dat voorziet in een verbod op beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat.

B.18.2. De verzoekende partijen zetten in hun verzoekschrift niet voldoende uiteen in welk opzicht de bestreden bepalingen artikel 23 van de Grondwet zouden schenden.

Het derde middel is onontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet. Het Hof beperkt bijgevolg zijn onderzoek tot artikel 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 34, 35 en 49 van het VWEU.

B.19. De artikelen 34, 35, 36 en 49 van het VWEU bepalen :

« Artikel 34

Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de lidstaten verboden.

Artikel 35

Kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de lidstaten verboden.

Artikel 36

De bepalingen van de artikelen 34 en 35 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen ».

« Artikel 49

In het kader van de volgende bepalingen zijn beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden. Dit verbod heeft eveneens betrekking op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 54, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld ».

B.20. De decretale bepalingen waarbij een verbod wordt opgelegd voor het houden van dieren voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen kunnen het intracommunautair handelsverkeer in dergelijke dieren, minstens onrechtstreeks, belemmeren en dienen bijgevolg te worden beschouwd als een bij de artikelen 34 en 35 van het VWEU in beginsel verboden maatregel die een gelijke werking heeft als een kwantitatieve beperking (zie arrest HvJ, 17 september 1998, C-400/96, *Harpegnies*, punt 30; 19 juni 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW e.a.*, punt 22).

Het moet derhalve worden onderzocht of het principiële verbod kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 van hetzelfde Verdrag of op grond van andere dwingende vereisten, rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

B.21. Zoals in B.6 is vermeld, wilde de decreetgever, met het verbod op het houden van dieren voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen, het welzijn van die dieren waarborgen en het milieu beschermen.

De bescherming van het dierenwelzijn is een legitiem doel van algemeen belang, waarvan het belang met name reeds tot uitdrukking is gekomen in de vaststelling, door de Europese lidstaten, van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol nr. 33 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren (*Pb.* 1997, C 340, p. 110), waarvan de inhoud grotendeels is overgenomen in artikel 13 van het VWEU.

Overeenkomstig artikel 36 van het VWEU vormt het bepaalde in de artikelen 34 en 35 geen beletsel voor verboden of beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van dieren, op voorwaarde dat die verboden of beperkingen geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

Bovendien is het, overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, mogelijk beperkingen op het vrije verkeer van goederen te rechtvaardigen door dwingende vereisten zoals de bescherming van het milieu (HvJ, 14 juli 1998, C-341/95, *Bettati*, punt 62; 12 oktober 2000, C-314/98, *Snellers*, punt 55; 19 juni 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW e.a.*, punt 29).

B.22. Het principiële verbod op het houden van dieren voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen kan als noodzakelijk worden beschouwd om een doeltreffende bescherming van het welzijn van die dieren te verzekeren en om elk risico op fysieke of psychische mishandeling uit te sluiten.

De vaststelling dat in andere lidstaten van de Europese Unie minder strikte bepalingen gelden dan in België, betekent op zich niet dat het principiële verbod onevenredig en derhalve onverenigbaar met het recht van de Europese Unie is. De enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan de andere, heeft geen invloed op de beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de bestreden bepalingen (HvJ, 1 maart 2001, C-108/96, *Mac Quen e.a.*, punten 33 en 34; 19 juni 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW e.a.*, punt 31).

De Europese Commissie oordeelde dat, gelet op het Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren gehecht aan het Verdrag van Amsterdam, dierenbescherming een gevoelig onderwerp is waarover door de bevolking van de lidstaten, afhankelijk van de sociale, culturele en religieuze kenmerken van de desbetreffende maatschappij, zeer verschillend kan worden gedacht, zodat de lidstaten het meest geschikt zijn om gepaste maatregelen te treffen (*Decision of the European Ombudsman closing his inquiry into complaint 3307/2006/(PB)JMA against the European Commission*, <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/4653/html.bookmark>, punten 25 en 35).

B.23. Anders dan de verzoekende partijen staande houden, heeft de decreetgever in redelijkheid kunnen vaststellen dat het opleggen van minder verregaande maatregelen, zoals het opleggen van voorwaarden voor het houden van pelsdieren, niet toelaat het door hem beoogde minimumwelzijnsniveau te waarborgen en dat aan het uitgangspunt volgens hetwelk het houden en doden van pelsdieren voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen niet aanvaardbaar is, het logisch gevolg moet worden verbonden dat dit moet worden verboden.

B.24. Het decretale verbod schendt evenmin artikel 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 49 van het VWEU. De decreetsbepalingen gebruiken inzake de vrijheid van vestiging geen criterium dat gebaseerd is op de nationaliteit of de Staat van herkomst en streven het doel van dierenwelzijn na dat specifiek wordt vermeld in artikel 13 van het VWEU.

B.25. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 20 oktober 2016.

De griffier,

F. Meersschant

De voorzitter,

J. Spreutels