

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2026/000375]

Uittreksel uit arrest nr. 170/2025 van 11 december 2025

Rolnummer 8406

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 27 en 86, 5°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 mei 2024 « over dierenwelzijn », ingesteld door de gemeente Mol.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Willem Verrijdt en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meererschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 2 januari 2025 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 januari 2025, heeft de gemeente Mol, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jonas De Wit, advocaat bij de balie van Antwerpen, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 27 en 86, 5°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 mei 2024 « over dierenwelzijn » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 juli 2024; *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 12 augustus 2024).

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1. De gemeente Mol vordert de vernietiging van de artikelen 27 en 86, 5°, van het decreet van het Vlaams Gewest van 17 mei 2024 « over dierenwelzijn » (hierna : de Vlaamse Codex Dierenwelzijn).

B.2.1. Artikel 27 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn bepaalt :

« Dieren worden niet verhandeld op de openbare weg of op markten.

In afwijking op het eerste lid, geldt de volgende limitatieve lijst van uitzonderingen :

1° jaarmarkten;

2° beurzen;

3° tentoonstellingen;

4° markten die ten hoogste acht keer per jaar worden georganiseerd.

Voor honden en katten geldt de uitzondering, vermeld in het tweede lid, niet ».

Artikel 86, 5°, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn bepaalt :

« Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2025, met uitzondering van :

[...]

5° artikel 27, dat in werking treedt op 1 januari 2026. Tot aan die datum blijft het verbod, vermeld in artikel 12, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, van toepassing;

[...] ».

Aldus stellen die bepalingen in wezen vanaf 1 januari 2026 een algemeen verbod in op het verhandelen van dieren op de openbare weg of op markten, behoudens enkele uitzonderingen.

B.2.2. De decreetgever beoogde met de Vlaamse Codex Dierenwelzijn te voorzien in een samenhangend, alomvattend en sluitend wettelijk kader voor het Vlaams dierenwelzijnsbeleid (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/1, p. 3). De doelstellingen van de nieuwe Codex zijn dan ook het samenbrengen van de bestaande regelgeving en het toevoegen van nieuwe regelgeving (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/7, p. 5), waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de bestaande beschermingsmaatregelen, maar wel een vooruitgang ter zake wordt nagestreefd (*ibid*). De Vlaamse Codex Dierenwelzijn vervangt in dat opzicht de wet van 14 augustus 1986 « betreffende de bescherming en het welzijn der dieren » (hierna : de wet van 14 augustus 1986), aangezien de gewesten sinds 1 juli 2014 bevoegd zijn voor het vaststellen van de regels met betrekking tot het dierenwelzijn en de controle ervan (artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Vlaanderen wil met die Codex voortrekker worden binnen Europa op het vlak van dierenwelzijn (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/7, p. 5).

B.2.3.1. Bij het bestreden artikel 27 wordt het bestaande verbod (artikel 12, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986) op het verhandelen van honden en katten op de openbare weg en markten uitgebreid naar alle dieren, behoudens een limitatieve lijst van uitzonderingen.

B.2.3.2. De uitbreiding van dat verbod wordt in de parlementaire voorbereiding toegelicht als volgt :

« Op markten worden dieren in minder gunstige omstandigheden aangeboden. Het gaat voornamelijk om stress door onnodig transport, rudimentaire huisvesting, onbekende omgeving, drukte en vaak nabijheid van onbekende personen. De verhandeling van dieren op de openbare weg en markten, moet zo veel als mogelijk uitgesloten worden, enerzijds omwille van het risico op impulsaankopen, en, anderzijds, omwille van moeilijkheid om te voldoen aan de fysiologische en ethologische behoeften van de dieren in deze omstandigheden. De dieren worden tijdens de markten gehouden in transporteerbare en tijdelijke huisvestingssystemen, waarin ze vaak toch een groot deel van de dag verblijven, zeker als het transport naar en van de markt wordt meegerekend. Heel wat gemeenten hebben de verhandeling van dieren op markten op hun grondgebied al verboden via het gemeentelijk politiereglement » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/1, p. 39).

« Ook wat betreft het verbod op dierenmarkten heeft de minister enige pragmatiek aan de dag gelegd. Hij heeft dezelfde logica gevolgd die al sinds 1996 bestaat voor dierenmarkten voor honden en katten, waarbij men zowel impulsaankopen als dierentransporten wou verminderen. Wat geldt voor honden en katten, geldt volgens minister Ben Weyts ook voor kippen en konijnen. Ook daar zijn er impulsaankopen, zeker bij konijnen – bij uitstek stressgevoelige dieren. Als iemand vandaag een dier wil aanschaffen, raadt de minister aan om naar een speciaalzaak te gaan, of beter nog naar een asiel, waar het aanbod voldoende ruim is. Vandaag is het perfect mogelijk dat Mozes naar de berg gaat in plaats van heel de berg naar Mozes te brengen » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/7, p. 35*).

B.2.3.3. Met de beperkte uitzonderingen op het verbod beoogde de decreetgever de Vlaamse Codex Dierenwelzijn soepel, open en pragmatisch te houden om ook tegemoet te komen aan de bekommernis dat het verbod op de handel in dieren op openbare plaatsen aanpassingen van eenieder vraagt (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/1, p. 32*).

B.2.4. Overeenkomstig artikel 86, 5°, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn zal het in artikel 27 beoogde verbod pas vanaf 1 januari 2026 uitwerking hebben. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever met die datum beoogde om voor de reeds actieve ambulante dierenhandelaars in een overgangstermijn te voorzien teneinde hun economische activiteiten te heroriënteren (*ibid., p. 40*).

Ten aanzien van het belang

B.3.1. Volgens de Vlaamse Regering en volgens de tussenkomenende partij zou de verzoekende partij niet doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van de bestreden bepalingen.

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 verzoekende partij, zijnde de gemeente Mol, organiseert op haar grondgebied een wekelijkse zondagsmarkt, die « in de eerste plaats een dierenmarkt [is] voor de verkoop van kleine landbouwhuisdieren en gezelschapsdieren, dierenbenodigdheden en directe consumptie », zoals blijkt uit het reglement van de gemeenteraad van 28 april 2025 « ambulante activiteiten » (GR/28-04-2025/202502612).

Zij wordt rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepalingen, die het verhandelen van dieren op markten in beginsel verbieden.

De verzoekende partij beschikt bijgevolg over het rechtens vereiste belang.

B.3.4. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

B.4. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending door de bestreden bepalingen van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Door te voorzien in een principiële verbod op het verhandelen van dieren op de openbare weg en op markten, zou een discriminerend onderscheid worden ingesteld tussen de ambulante en sedentaire dierenhandelaars.

B.5. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.6.1. Het bestreden verbod op het verhandelen van dieren op de openbare weg en op markten doet een verschil in behandeling ontstaan tussen twee categorieën van dierenhandelaars, namelijk de ambulante dierenhandelaars en de sedentaire dierenhandelaars.

Dat verschil in behandeling berust op een objectief criterium van onderscheid, namelijk de plaats waar de dieren worden verhandeld.

B.6.2. Zoals blijkt uit de in B.2.3.2 vermelde parlementaire voorbereiding, beoogde de decreetgever met het bestreden verbod het risico op impulsieve aankopen te verminderen evenals te voldoen aan de fysiologische en ethologische behoeften van de dieren.

Het bestreden verbod op het verhandelen van dieren op de openbare weg en op markten is pertinent in het licht van die legitieme doelstellingen. De decreetgever vermocht immers ervan uit te gaan dat het risico op impulsieve aankopen groter is bij de verhandeling van dieren op de openbare weg en op markten, en dat die dieren in minder gunstige omstandigheden worden aangeboden, onder meer ingevolge stress door het transport en de tijdelijke huisvesting. Het bestreden verbod heeft tot gevolg dat de ambulante handel in dieren vermindert en dat de dierenhandel in de toekomst grotendeels beperkt zal zijn tot besloten handelszaken, die moeten voldoen aan de algemene voorwaarden inzake het houden van dieren (zie artikel 10 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn) evenals aan de specifieke voorwaarden voor een voorafgaande erkenning (zie artikel 17 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn en het koninklijk besluit van 27 april 2007 « houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren »). Het loutere gegeven dat de decreetgever heeft voorzien in beperkte uitzonderingen op het principiële verbod, leidt overigens niet ertoe dat het verbod zelf niet pertinent is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.

B.6.3. Het bestreden verbod heeft tot slot geen onevenredige gevolgen. De verwezenlijking van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen brengt noodzakelijkerwijs economische gevolgen met zich mee. De omstandigheid dat bepaalde ondernemingen sommige van hun activiteiten daardoor dienen stop te zetten, volstaat op zich niet om te besluiten dat de maatregel onevenredige gevolgen heeft. De decreetgever mocht ervan uitgaan dat de gevolgen van het bestreden verbod, ook al kunnen zij ingrijpend zijn voor de ambulante handelaars, niet opwegen tegen de voordelen voor het dierenwelzijn die daaruit voortvloeien. Bovendien heeft de decreetgever, door het bestreden verbod pas in werking te laten treden op 1 januari 2026 (artikel 86, 5°, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn), voorzien in een voldoende ruime overgangstermijn die de ambulante handelaars in staat moet stellen zich aan het verbod aan te passen en desgevallend hun economische activiteiten te heroriënteren.

B.7. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel

B.8. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, artikel 7bis, tweede lid, van de Grondwet, artikel 5 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* en het beginsel van de duidelijke doelstelling als algemene beginselen van behoorlijke regelgeving, doordat het bestreden verbod afbreuk zou doen aan het bestaande wettelijke beschermingsniveau inzake dierenwelzijn.

B.9.1. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op de beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en wegens schending van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

B.9.2. Bijgevolg is het Hof niet bevoegd om de bestreden bepalingen rechtstreeks te toetsen aan artikel 7bis, tweede lid, van de Grondwet, artikel 5 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* en het beginsel van de duidelijke doelstelling, als algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. In zoverre het tweede middel een schending aanvoert van louter die bepalingen of beginselen is het onontvankelijk.

Uit de toelichting van het middel kan worden afgeleid dat het middel in wezen erop neerkomt dat het Hof wordt verzocht na te gaan of het bestreden verbod een aanzienlijke achteruitgang inzake het voorheen geboden niveau van dierenwelzijn met zich meebrengt. Het Hof onderzoekt het tweede middel bijgevolg slechts in zoverre het is afgeleid uit een schending van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting.

B.10.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

B.10.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

B.11. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of het bestreden verbod aanleiding geeft tot een aanzienlijke vermindering van het bestaande beschermingsniveau inzake het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, volstaat het vast te stellen dat die maatregel redelijk verantwoord is, zoals blijkt uit hetgeen is vermeld met betrekking tot het eerste middel.

B.12. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat betreft het derde middel

B.13. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, als algemene beginselen van regelgeving.

B.14. Het Hof is, gelet op hetgeen in B.10.1 is vermeld, niet bevoegd om een wetskrachtige norm rechtstreeks te toetsen aan algemene rechtsbeginselen.

B.15. In haar memorie van antwoord geeft de verzoekende partij aan dat de in het middel aangehaalde algemene rechtsbeginselen in samenhang met de in het eerste middel aangehaalde artikelen 10 en 11 van de Grondwet dienen te worden gelezen. Het staat niet aan de verzoekende partij om in haar memorie van antwoord de middelen, zoals door haarzelf omschreven in het verzoekschrift, te wijzigen of uit te breiden. Een middel dat, zoals te dezen, in een memorie van antwoord wordt aangebracht maar dat verschilt van datgene dat in het verzoekschrift is geformuleerd, is dan ook een nieuw middel en is onontvankelijk.

B.16. Het derde middel is niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 11 december 2025.

De griffier,
Frank Meersschant

De voorzitter,
Luc Lavrysen