

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.953 van 19 november 2015
in de zaak A. 212.310/VII-39.111.**

In zake : 1. Emmanuel HORWOOD
 2. de BVBA CIRCUS WORLD
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michiel Deweirdt
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Doorniksewijk 66
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jean-François De Bock en Valérie De Schepper
kantoor houdend te 1050 Brussel
Waterloosesteenweg 612
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 april 2014, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 11 februari 2014 “tot wijziging van
het koninklijk besluit van 2 september 2005 betreffende het welzijn van dieren
gebruikt in circussen en rondreizende tentoonstellingen” (BS 28 februari 2014).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de
verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag overeenkomstig artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 november 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michiel Deweydt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Joy Moens, die loco advocaten Jean-François De Bock en Valérie De Schepper verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Toepassing van de kortedebattenprocedure

3. Het verslag van de auditeur waarin de toepassing wordt voorgesteld van de procedure, uitgewerkt in artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, luidt als volgt:

“ (...).

III. Wettelijk en reglementair kader

3. Artikel 6bis van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 7 februari 2014 ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, internationale handel in

bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en diergezondheid’,¹ luidt:

“§ 1. In afwijking van artikel 3bis zijn het houden en het gebruik van dieren in circussen en rondreizende tentoonstellingen verboden.

§ 2. De Koning stelt de lijst vast van gedomesticeerde dieren die, in afwijking van § 1, gehouden en gebruikt kunnen worden in circussen en rondreizende tentoonstellingen. Hij bepaalt de voorwaarden voor de vrijwaring van het welzijn van deze dieren. Deze voorwaarden hebben betrekking op de administratieve en technische voorwaarden aangaande de identificatie van de dieren en hun eigenaar, de diergeneeskundige begeleiding, de verzorging, de huisvesting, het vervoer en de vaccinatiestatus van de dieren, de omgang met de dieren, het aantal en de bekwaamheid van het personeel en de standplaatsen”.

4. Bij koninklijk besluit van 11 februari 2014 wordt het koninklijk besluit van 2 september 2005 ‘betreffende het welzijn van dieren gebruikt in circussen en rondreizende tentoonstellingen’ gewijzigd, teneinde de lijst van gedomesticeerde dieren die mogen worden gehouden en gebruikt in circussen en rondreizende tentoonstellingen vast te stellen en de voorwaarden aan te passen voor het houden en gebruiken van de dieren met het oog op de bescherming van hun welzijn.

Dit is het bestreden besluit.

5. Bij arrest nr. 66/2015 van 21 mei 2015 heeft het Grondwettelijk Hof het beroep tot vernietiging van artikel 4 van de wet van 7 februari 2014 verworpen.

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie inzake gebrek aan hoedanigheid en belang

Uiteenzetting

6. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord² op dat de tweede verzoekende partij zich voorstelt als een bvba, terwijl haar ondernemingsnummer naar een vzw verwijst. Zij heeft bijgevolg belang noch de vereiste hoedanigheid bij haar beroep.

Tevens werpt de verwerende partij op dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de bestreden bepalingen hen rechtstreeks en ongunstig kunnen raken. Door het bestreden besluit wordt immers het gebruik van dieren in zijn geheel niet uitgesloten en blijven andere circusactiviteiten wel toegestaan. Het rekening moeten houden met een aantal regels kan bovendien onmogelijk als een nadeel worden erkend. Er kan derhalve geen sprake zijn van een nadeel voor de verzoekende partijen dat als actueel, voldoende zeker en objectief bepaalbaar kan worden aangemerkt.

Daarenboven hebben de verzoekende partijen geen belang om het bestreden besluit aan te vechten voor zover het betrekking heeft op rondreizende tentoonstellingen.

7. De verzoekende partijen erkennen in de memorie van wederantwoord dat verkeerdelijk werd vermeld dat Circus World een bvba is, terwijl het een vzw

¹ BS 28 februari 2014.

² De standpunten van de partijen worden slechts in beknopte samenvatting weergegeven. Voor de woordelijke weergave van de in het verzoekschrift en de memories uiteengezette standpunten wordt naar die processtukken verwezen.

betreft. De tweede verzoekende partij heeft als statutair doel het traditionele circus met dieren te verdedigen. De overeenkomsten waarmee zij wilde dieren heeft gehuurd voor circusvoorstellingen dienen nu te worden verbroken wegens de nieuwe norm.

De eerste verzoekende partij is manager van een aantal buitenlandse circussen die voorstellingen geven in België, waardoor hij belang heeft, wat reeds door de Raad van State werd aanvaard.

Een verbod op verschillende wilde dieren voor circusvoorstellingen is een brug te ver en zorgt ervoor dat circussen hun activiteiten zullen moeten stopzetten of omschakelen, hetgeen een nadelige financiële impact heeft op hun inkomen.

Ten slotte werpen de verzoekende partijen op dat, sinds de overdracht van de bevoegdheid dierenwelzijn aan de gewesten op 1 juli 2014, de Belgische Staat geen belang meer heeft en dus buiten de zaak moet worden gesteld.

Beoordeling

8. De verzoekende partijen die in België circusvoorstellingen met wilde dieren organiseren, kunnen rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepalingen. Zij doen allen blijken van het rechtens vereiste belang. Gelet op de omstandigheid dat, zoals hierna zal blijken, de middelen ongegrond worden bevonden, is er geen reden om te onderzoeken of het te dezen gaat om een beperkt belang.

Een verwerende partij, zijnde de overheid waarvan de bestreden administratieve rechtshandeling uitgaat, dient geen belang aan te tonen in het kader van een annulatieberoep tegen die rechtshandeling.

9. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting

10. Een eerste middel is genomen uit de schending “van artikel 6bis van Wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, zoals toegevoegd bij artikel 4 van de Wet van 7 februari 2014 houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en diergezondheid, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en op de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel”.

De verzoekende partijen betogen in het verzoekschrift dat voormelde bepalingen en beginselen werden geschonden:

‘Doordat de lijst van de gedomesticeerde dieren in de bestreden beslissing onvolledig is, minstens discriminerend en onzorgvuldig werd opgesteld.

Terwijl artikel 6bis §1 Dierenwelzijnswet vooreerst zelf strijdig is met artikel 34, 36 en 56 van het Verdrag van 25 maart 1957 betreffende de werking van de Europese Unie en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het beginsel dat handel en nijverheid vrij zijn inzonderheid vastgelegd in het decreet-d’Allarde van 2-17 maart 1791.

Terwijl artikel 6bis, §2 Dierenwelzijnswet bepaalt dat gedomesticeerde dieren niet onder de verbodsbepaling vallen van

artikel 6bis, §1 Dierenwelzijnswet, welke het houden en het gebruik van dieren in circussen en rondreizende tentoonstellingen verbiedt.

En terwijl het gelijkheidsbeginsel vereist dat gelijke situaties gelijk behandeld worden.

En terwijl het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat het bestuur bij de voorbereiding van zijn beslissing zorgvuldig te werk gaat en ervoor zorgt dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat met kennis van zaken alle betrokken belangen kunnen worden ingeschat en afgewogen.

En terwijl het materieel motiveringsbeginsel inhoudt dat een overheidsbeslissing gemotiveerd wordt met begrijpelijke motieven die juridisch en feitelijk correct zijn en die voldoende draagkrachtig zijn om de beslissing te schragen’.

In de toelichting bij het middel bekritisieren de verzoekende partijen artikel 6bis van de wet van 14 augustus 1986 en vragen zij ter zake een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

Tevens argumenteren de verzoekende partijen dat het onduidelijk is hoe de lijst van gedomesticeerde dieren tot stand is gekomen. Er zijn geen criteria voorhanden. Zo is het onduidelijk waarom bijvoorbeeld een olifant, roofvogel, slang of zeeleeuw niet worden beschouwd als een gedomesticeerd dier. De feiten en criteria werden niet op voorhand onderzocht.

Ook maakt artikel 6bis, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 geen onderscheid en wordt hierin bepaald dat alle gedomesticeerde dieren zijn toegelaten in het circus. De Koning moet enkel de lijst van deze dieren opstellen, zonder enige appreciatieruimte. De lijst is bovendien willekeurig, zonder enig voorafgaand advies of studie, opgesteld.

11. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat, wat betreft de kritieken inzake artikel 6bis van de wet van 14 augustus 1986, een beroep tot nietigverklaring bij het Grondwettelijk Hof werd ingediend.

Wat betreft de kritieken inzake het bestreden besluit, antwoordt de verwerende partij dat de interpretatie die de verzoekende partijen geven aan voormeld artikel 6bis *contra legem* is. Ook wordt in de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 7 februari 2014 een definitie van gedomesticeerde dieren opgenomen, zoals dit was voorgesteld door de afdeling Wetgeving van de Raad van State. De verzoekende partijen laten ten slotte na uiteen te zetten waarom de lijst zoals opgenomen in het bestreden besluit, het gelijkheids- en motiveringsbeginsel zou schenden.

12. De verzoekende partijen vragen in de memorie van wederantwoord dat de Raad van State de uitspraak van het Grondwettelijk Hof afwacht.

Tevens repliceren zij dat het advies van de Raad voor Dierenwelzijn betwistbaar is, en dat de verwerende partij niet heeft voldaan aan haar vergewisplicht. Het niet-unanieme advies is uitermate vaag en onzorgvuldig en de evaluatie van de uitgevoerde controles zeer vaag. De vzw ANDIBEL gaat duidelijk niet akkoord met het advies, maar de verwerende partij heeft de standpunten van die vzw niet onderzocht. Het advies neemt gewoon de lijst over zoals opgenomen in het koninklijk besluit van 2 september 2005, zonder enige

afweging en zonder rekening te houden met de criteria van gedomesticeerde dieren, zoals opgenomen in de voorbereidende werkzaamheden.

Beoordeling

13. Bij arrest nr. 66/2015 van 21 mei 2015 heeft het Grondwettelijk Hof het beroep tot nietigverklaring, ingesteld door onder meer de eerste verzoekende partij, verworpen. Hierbij werden de middelen die betrekking hadden op de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 34, 36 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en op de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid zoals daarin onder meer is voorzien in artikel 23 van de Grondwet, verworpen.

Overeenkomstig artikel 26, § 2, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, is de Raad van State niet gehouden de prejudiciële vraag te stellen.

14. In geval er geen verplicht advies is van de Raad voor Dierenwelzijn voor het aannemen van het bestreden besluit, zoals dit door de verzoekende partij in het verzoekschrift wordt erkend, kan het niet vragen van een advies aan die Raad geen aanleiding geven tot de nietigverklaring ervan.

De lijst van gedomesticeerde dieren opgenomen in het bestreden besluit, is gebaseerd op de lijst A van bijlage VI van het koninklijk besluit van 2 september 2005 mits toevoeging van de papegaaiaachtigen zoals voorgesteld door de Raad voor Dierenwelzijn.³ Dat het onduidelijk is hoe de lijst van gedomesticeerde dieren tot stand is gekomen, mist bijgevolg feitelijke grondslag. Bovendien wordt in het advies van de Raad voor Dierenwelzijn ‘betreffende het welzijn van dieren gebruikt in circussen’ voormelde lijst A overgenomen, die ook is aangenomen na overleg met de Raad voor Dierenwelzijn.

15. In het advies 53.846/1/V van de afdeling Wetgeving over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES en diergezondheid’ dat uiteindelijk de wet van 7 februari 2014 is geworden, is te lezen:

‘Het is niet duidelijk wat in het ontworpen artikel 6/1, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 wordt verstaan onder ‘gedomesticeerde dieren’. Het verdient aanbeveling, mede met het oog op de afbakening van de delegatie aan de Koning, om een definitie van dat begrip op te nemen in de wet van 14 augustus 1986 of minstens in de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp aan te geven wat daaronder wordt verstaan’.⁴

Dit advies werd door de wetgever opgevolgd, en in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat uiteindelijk voormelde wet is geworden, is bepaald:

‘Hoewel er geen algemeen aanvaarde definitie van ‘gedomesticeerde dieren’ bestaat, gaat het hierbij in beginsel om dieren behorende tot soorten die sinds vele generaties wereldwijd algemeen worden gehouden als lastdier, productiedier of gezelschapsdier, die zich in de loop van generaties hebben

³ Verzoekschrift, bijlage 3.

⁴ Adv.RvS 53.846/1/V over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES en diergezondheid’, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3104/1, 26.

aangepast aan de nabijheid van de mens en die door selectie op bepaalde kenmerken duidelijke veranderingen hebben ondergaan.

De bepaling komt overeen met het advies van de Raad voor Dierenwelzijn terzake'.⁵

De verzoekende partijen betogen bijgevolg onterecht dat de definitie van *Wikipedia* zou moeten worden gevolgd en dat 'gedomesticeerd dier' door de wetgever zou zijn gelijkgesteld met een gezelschapsdier.⁶ Zij tonen dan ook geenszins aan dat de verwerende partij onzorgvuldig zou hebben gehandeld.

16. Artikel 6bis, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 bepaalt dat de Koning de lijst vaststelt van gedomesticeerde dieren die kunnen worden gehouden en gebruikt in circussen. De Koning behoudt de keuze van de dieren die voorkomen op die lijst, zolang die worden beschouwd als gedomesticeerd.

17. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting

18. Een tweede middel is genomen uit de schending 'van artikel 34, 36 en 56 van het Verdrag van 25 maart 1957 betreffende de werking van de Europese Unie, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, en van het beginsel dat handel en nijverheid vrij zijn inzonderheid vastgelegd in het decreet-d'Allarde van 2-17 maart 1791 en op de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel'.

De verzoekende partijen betogen in het verzoekschrift dat voormelde bepalingen en beginselen werden geschonden:

'Doordat de bestreden beslissing een ernstige beperking inhoudt van de vrijhandel van dienstverlening en handel.

Terwijl 34 VWEU bepaalt dat kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden zijn. Terwijl artikel 36 VWEU stipuleert dat de bepalingen van de artikelen 34 en 35 geen beletsel vormen 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.

Terwijl 56 VWEU bepaalt dat de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden zijn ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoefte de dienst wordt verricht.

Terwijl de beperkingen van het beginsel dat handel en nijverheid

5 MvT bij het wetsontwerp 'houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES en diergezondheid', *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3104/1, 6-7.

6 'Gezelschapsdier' is een synoniem voor 'huisdier' volgens het Groot woordenboek van de Nederlandse taal Van Dale.

vrij zijn op objectieve en redelijke wijze gewettigd moeten worden en ze niet buitensporig mogen zijn ten opzichte van het nagestreefde doel.

En terwijl het materieel motiveringsbeginsel inhoudt dat een overheidsbeslissing gemotiveerd wordt met begrijpelijke motieven die juridisch en feitelijk correct zijn en die voldoende draagkrachtig zijn om de beslissing te schragen’.

In de toelichting bij het middel betogen de verzoekende partijen dat door het verbod op het gebruik van dieren in circussen en de beperkte lijst van toegestane gedomesticeerde dieren het onmogelijk is voor de verzoekende partijen en hun contractanten om nog verder te blijven samenwerken. Het wordt tevens voor circussen van andere Europese lidstaten moeilijk om nog voorstellingen in België te geven of om samen te werken met Belgische circussen. De verzoekende partijen vragen dan ook dat een prejudiciële vraag zou worden gesteld aan het Hof van Justitie.

19. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat de regels van het Unierecht inzake het vrij verkeer van goederen en diensten te dezen niet van toepassing zijn. Uit de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat de bepalingen van het Unierecht inzake het vrij verkeer van goederen en diensten niet van toepassing zijn op nationale regelingen die gelden voor alle betrokken marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooien, en die, rechtens en feitelijk, de verhandeling van nationale producten en die van producten uit andere lidstaten gelijkelijk treffen. *In casu* dient te worden vastgesteld dat het bestreden besluit dat de opsomming van de dieren bevat die wel mogen worden gehouden, ook zonder onderscheid van toepassing is op alle circussen en rondreizende tentoonstellingen in België.

In ondergeschikte orde meent de verwerende partij dat het bestreden besluit geen kwantitatieve invoerbeperking noch een beperking op het vrij verrichten van diensten binnen de Europese Unie inhoudt. Het bestreden besluit is immers een nationale regeling die geldt voor alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooien. Het heeft in geen geval tot doel de voorwaarden voor de uitvoering van de dienstverrichtingen van de betrokken circussen en rondreizende tentoonstellingen te regelen. Ten slotte, zelfs al zou het bestreden besluit beperkingen teweeg kunnen brengen voor het vrij verkeer van goederen of het vrij verrichten van diensten, dan zouden die zo onzeker en indirect zijn dat van het in de regeling vervatte verbod niet kan worden gezegd dat het die vrijheid belemmert.

Voor zover de Raad van State toch van oordeel zou zijn dat het bestreden besluit een beperking inhoudt, meent de verwerende partij dat regels, zoals kwantitatieve invoerbeperkingen, zijn toegelaten omdat die verantwoord zijn om redenen van dierenwelzijn en diergezondheid, en omdat het beoogde doel niet kan worden bereikt met minder beperkende maatregelen. Volgens het Hof van Justitie kan de bescherming van het dierenwelzijn een verantwoording zijn in de zin van artikel 36 van het VWEU. Het Hof beschouwt dierenwelzijn immers als een legitiem doel van algemeen belang, waarvan het belang met name tot uitdrukking is gekomen in de vaststelling door de lidstaten van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren. Volgens de verwerende partij dient dan

ook te worden vastgesteld dat het welzijn van wilde dieren die in circussen worden gebruikt vaak wordt geschaad en dit door het specifieke karakter van circussen die door de veelvuldige verplaatsingen en een beperkte beschikbare plaats de gepaste huisvesting van de dieren niet op alle momenten kunnen garanderen. De educatieve rol van de aanwezigheid van wilde dieren voor het publiek kan enkel worden vervuld wanneer het dierenwelzijn is gewaarborgd. Uit een onderzoek, uitgevoerd door de Raad voor Dierenwelzijn, kan worden afgeleid dat er ruimte is voor circussen om dieren te houden waarvan het welzijn wel kan worden gegarandeerd; het betreft namelijk de huisdieren die zijn opgesomd in lijst A van het koninklijk besluit van 2 september 2005. De wet van 7 februari 2014 voorziet dan ook in de mogelijkheid voor de Koning om een lijst van gedomesticeerde dieren die mogen worden gehouden, aan te nemen. Het bestreden besluit gaat dan ook niet verder dan hetgeen noodzakelijk is om het welzijn van de betrokken dieren te waarborgen.

Aangaande de noodzaak om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie, merkt de verwerende partij op dat de bestreden bepalingen geen invloed hebben op het Europese Unierecht, waardoor het Hof van Justitie onbevoegd is om op de opgeworpen prejudiciële vragen te antwoorden. Bovendien is de juiste toepassing van het Unierecht zo evident dat de bestreden bepalingen geen schending inhouden van het Europese Unierecht. Derhalve dient er, volgens de verwerende partij, geen prejudiciële vraag te worden gesteld.

20. De verzoekende partijen repliceren in de memorie van wederantwoord dat het absolute verbod op wilde dieren in circussen niet redelijk te verantwoorden is. Allereerst stelt de Europese Unie zelf dat de lidstaten rekening moeten houden met de culturele tradities en het regionale erfgoed, waarbij het circus door het Europees Parlement als deel van de Europese cultuur werd erkend. Zij benadrukken dat het niet mogen geven van circusvoorstellingen met wilde dieren een belangrijk verlies voor hen uitmaakt. Wilde dieren in een circusvoorstelling maken deel uit van een rijke culturele traditie van circussen in België en Europa, maar worden nu zonder overleg weggenomen. De vrijheid van ondernemen wordt hierdoor op onevenredige wijze beperkt.

Beoordeling

21. In het arrest nr. 66/2015 van 21 mei 2015 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld:

‘Ten aanzien van de schending van het gelijkheidsbeginsel, in samenhang gelezen met het vrij verkeer van goederen en diensten

B.6. Het eerste middel heeft betrekking op de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 34, 36 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : VWEU) en het redelijkheidsbeginsel. Door het verbod op het gebruik van dieren in circussen en de beperkte lijst van toegestane gedomesticeerde dieren zou het onmogelijk zijn voor de verzoekende partijen en hun contractanten om nog verder te blijven samenwerken. Het zou tevens voor circussen van andere Europese lidstaten moeilijk worden om nog voorstellingen in België te geven of om samen te werken met Belgische circussen. De verzoekende partijen voeren aan dat de wetgever geen enkele verantwoording zou geven voor het feit dat

circusuitbaters of circusorganisatoren uit andere Europese lidstaten geen voorstellingen met wilde dieren mogen houden in België.

B.7. Wettelijke bepalingen waarbij een verbod aan circussen en rondreizende tentoonstellingen wordt opgelegd dieren te houden en te gebruiken die niet gedomesticeerd zijn, zijn van dien aard dat het intracommunautair handelsverkeer in dergelijke dieren, minstens onrechtstreeks, wordt belemmerd, en dienen bijgevolg te worden beschouwd als een bij artikel 34 van het VWEU in beginsel verboden maatregel die een gelijke werking heeft als een kwantitatieve invoerbepanking (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).

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

B.8. Met het principiële verbod op het houden en het gebruiken van niet-gedomesticeerde dieren door circussen en rondreizende tentoonstellingen heeft de wetgever het welzijn van de wilde dieren voor ogen. 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 van 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 de dwingende vereisten als 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.9.1. Het principiële verbod van het houden van niet-gedomesticeerde dieren dient als noodzakelijk te worden beoordeeld om een doeltreffende bescherming van het welzijn van die dieren te verzekeren. Een dergelijk verbod komt als noodzakelijk voor 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 is en derhalve onverenigbaar met het recht van de Europese Unie. 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).

Een negatieve lijst, waarbij het verbod enkel voor de diersoorten op die lijst zou gelden, zou niet voldoende zijn om het doel van bescherming of eerbiediging van de belangen en de vereisten van het dierenwelzijn te verwezenlijken. De toepassing van een dergelijke regeling zou immers kunnen betekenen dat zolang een diersoort niet op die lijst is geplaatst, het verbod op het houden en gebruiken ervan niet zou gelden voor de circussen en rondreizende tentoonstellingen, terwijl er geen wetenschappelijke beoordeling zou zijn verricht die waarborgt dat dit houden en gebruik geen enkel gevaar voor de bescherming van die belangen en vereisten inhoudt.

B.9.2. Het Hof van Justitie oordeelde in zijn arrest van 19 juni 2008, C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW e.a., dat een regeling die aan het houden van zoogdieren de voorwaarde verbindt dat de soorten waartoe zij behoren eerst op een positieve lijst zijn geplaatst, en die ook van toepassing is op specimens van soorten die rechtmatig worden gehouden in andere lidstaten, slechts in overeenstemming is met het Unierecht, indien aan diverse voorwaarden is voldaan die door het Hof worden uiteengezet in zijn arrest (punten 33-40). Evenwel heeft de bestreden wettelijke regeling een beperkter toepassingsgebied, nu het niet gaat om het houden van zoogdieren in het algemeen, doch uitsluitend om het houden en gebruiken van dieren in circussen en rondreizende tentoonstellingen. Bovendien heeft de Europese Commissie een standpunt ingenomen over de verenigbaarheid van een nationaal verbod op het houden van wilde dieren in circussen met het vrij verkeer van diensten. Nadat de Europese Commissie naar aanleiding van een klacht in 2005 van een circusvereniging tegen een gelijkaardige Oostenrijkse wetgeving een inbreukprocedure had geopend, doch deze daarna zonder opgave van redenen had stopgezet, werd door de directeur van die vereniging klacht neergelegd bij de Europese Ombudsman. Uit de beslissing van die laatste (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>) blijkt dat de Europese Commissie heeft geoordeeld dat de beslissing om al dan niet over te gaan tot het invoeren van een verbod op het gebruik van wilde dieren in circussen dient te worden overgelaten aan de lidstaten. De Europese Commissie

oordeelde dat de Oostenrijkse wetgeving een beperking van het vrije verkeer van diensten inhield, doch dat gelet op het Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren toegevoegd 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 zich in de beste positie bevinden om gepaste maatregelen te treffen (punten 25 en 35 van voormelde beslissing).

B.9.3. Het advies van de Raad voor Dierenwelzijn « betreffende het welzijn van dieren gebruikt in circussen » toont aan dat circussen problemen hebben om de wettelijke huisvestingsnormen voor wilde dieren toe te passen. Dit hangt samen met de specifieke dynamiek van een circus, aangezien de veelvuldige verplaatsingen een demonteerbare huisvesting vereisen waarbij vrachtwagens met beperkte afmetingen vaak als huisvesting worden gebruikt. De minimale huisvestingsnormen, die in het koninklijk besluit van 2 september 2005 zijn vastgelegd, worden evenwel beschouwd als het minimum om het welzijn van wilde dieren in circussen te waarborgen. Indien die minimale huisvestingsvoorwaarden voor de wilde dieren niet kunnen worden nageleefd, dan kan het welzijn van de dieren niet worden gewaarborgd en kan dienvolgens de educatieve rol die die wilde dieren vervullen voor het publiek ook niet worden vervuld, aangezien die dieren niet hun normale gedrag kunnen vertonen.

B.9.4. Derhalve kon de wetgever in redelijkheid vaststellen dat het opleggen van minimumnormen aan circussen en rondreizende tentoonstellingen niet heeft geleid tot het waarborgen van het minimumwelzijnsniveau dat hij wenste te bereiken, zodat er thans geen minder beperkende maatregel mogelijk was dan het beperken van het houden en gebruiken van dieren in circussen tot die diersoorten waarvan de praktijk heeft aangetoond dat die zonder al te grote welzijnsrisico's gehouden kunnen worden door circussen.

B.9.5. Wanneer een vraag die betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is die instantie, overeenkomstig artikel 267, derde alinea, van het VWEU, gehouden die vraag te stellen aan het Hof van Justitie. Die verwijzing is evenwel niet nodig wanneer die rechterlijke instantie heeft vastgesteld « dat de opgeworpen vraag niet relevant is of dat de betrokken gemeenschapsbepaling reeds door het Hof is uitgelegd of dat de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan » (HvJ, 6 oktober 1982, C-283/81, CILFIT, punt 21).

Nu aan die laatste voorwaarde is voldaan, is er geen noodzaak de door de verzoekende partijen gesuggereerde prejudiciële vragen te

stellen aan het Hof van Justitie.

B.9.6. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de schending van het gelijkheidsbeginsel, in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid

B.10. Het tweede middel heeft betrekking op de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid zoals daarin onder meer is voorzien in artikel 23 van de Grondwet. De verzoekende partijen voeren aan dat circusuitbaters en circusorganisatoren geen wilde dieren meer mogen gebruiken of houden, terwijl die wilde dieren een aantrekkingspool vormen voor de bezoekers van de circussen; het wordt ook moeilijk voor circussen van andere lidstaten van de Europese Unie om nog voorstellingen in België te doen, of om samen te werken met Belgische circussen. Hierdoor zou de vrijheid van handel en nijverheid onrechtmatig ingeperkt worden.

B.11.1. In het middel wordt de « vrijheid van handel en nijverheid » aangevoerd « zoals onder meer daarin is voorzien in artikel 23 van de Grondwet ».

Artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet bepaalt :

« Die rechten omvatten inzonderheid :

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen ».

Die bepaling vermeldt het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid onder de economische, sociale en culturele rechten.

B.11.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever de vrijheid van handel en nijverheid of de vrijheid van ondernemen niet heeft willen verankeren in de begrippen « recht op arbeid » en « vrije keuze van beroepsarbeid » (Parl. St., Senaat, BZ 1991-1992, nr. 100-2/3°, p. 15; nr. 100-2/4°, pp. 93 tot 99; nr. 100-2/9°, pp. 3 tot 10). Eenzelfde benadering blijkt eveneens uit de indiening van verschillende voorstellen tot « herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een 6°, ter vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid » (Parl. St., Senaat, 2006-2007, nr. 3-1930/1; Senaat, BZ 2010, nr. 5-19/1; Kamer, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.11.3. Het middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, is niet gegrond.

B.11.4. Artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht bepaalt :

« Iedereen is vrij om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen ».

B.11.5. Het Hof is niet bevoegd om wettelijke bepalingen te toetsen aan andere wettelijke bepalingen die geen bevoegdheidverdelende

regels zijn.

B.11.6. De wet van 28 februari 2013 die het voormelde artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht heeft ingevoerd, heeft het zogenaamde decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791 opgeheven. Dat decreet, dat de vrijheid van handel en nijverheid waarborgde, heeft het Hof meermaals in zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betrokken.

B.11.7. De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek).

De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Europese Unierecht, alsook met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waaraan het Hof, als bevoegdheidverdelende regel, rechtstreeks vermag te toetsen.

Ten slotte wordt de vrijheid van ondernemen eveneens gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.11.8. Het Hof is derhalve bevoegd om de bestreden bepalingen te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

B.12.1. Bij het bepalen van zijn beleid in sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Bij het beperken van de vrijheid van ondernemen dient de wetgever evenwel rekening te houden met de toepasselijke bepalingen van het Unierecht.

B.12.2. Uit het antwoord op het eerste middel blijkt dat de maatregel niet zonder redelijke verantwoording is.

B.13. Het tweede middel is niet gegrond”.

22. Het volstaat te verwijzen naar voormelde overwegingen om te oordelen dat de Raad van State niet is gehouden de voorgestelde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie te stellen en dat het middel ongegrond is.

VII. Besluit

Verwerping van het beroep.

Kosten ten laste van de verzoekende partijen.

Er is reden om toepassing te maken van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.”

Beoordeling

4. De toepassing van de kortedebattenprocedure wijkt af van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, beperkt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beknot aanzienlijk de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende en de eventueel tussenkommende partij. Daarom moet de aanwending van die procedure uitzonderlijk blijven. De behandeling van de zaak met mogelijkheid voor de partijen om hun argumenten schriftelijk uiteen te zetten is immers de algemene regel in de procedure voor de Raad van State, die overigens in beginsel schriftelijk is (artikel 22 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973). Ook worden de zaken in principe behandeld voor een kamer met drie leden (artikel 90, § 1, eerste lid van dezelfde gecoördineerde wetten).

Een zaak is redelijkerwijze slechts vatbaar voor behandeling in korte debatten wanneer de gegevens zo duidelijk zijn dat het bij de eerste lezing, zonder diepgaand of omstandig onderzoek, meteen aannemelijk is dat daarop een nietigverklaring of een verwerping moet volgen, zonder dat een doorgedreven onderzoek van het middel noodzakelijk is. Te dezen is dit niet het geval. In het verslag, dat zestien bladzijden telt, wordt overigens geen concrete reden aangegeven waarom er te dezen toepassing zou moeten worden gemaakt van de uitzonderingsprocedure.

De vaststelling dat de verzoekende partij de kans heeft om ter terechtzitting mondeling te repliceren op het verslag van de auditeur is niet relevant, nu een procedure voor de Raad van State uit kracht van wet schriftelijk is en een dergelijke repliek de debatten enkel nodeloos zou verlengen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De zaak wordt verwezen naar de gewone rechtspleging.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien november tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamer voorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys