

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.620 van 3 mei 2016
in de zaak A. 212.310/VII-39.111.**

In zake : 1. Emmanuel HORWOOD
 2. de VZW 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. Bij arrest nr. 232.953 van 19 november 2015 heropent de Raad
van State de debatten en wordt de zaak verwezen naar de gewone rechtspleging.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 april 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Paulien Tanghe, die loco advocaat Michiel Deweydt verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Valérie De Schepper, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest eensluidend 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. Wettelijk en reglementair kader

3.1. Artikel 6bis van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren (hierna: dierenwelzijnswet), 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 dierengezondheid (hierna: wet van 7 februari 2014), 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”.

3.2. 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.

3.3. 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. Regelmatigheid van de rechtspleging

Verzoek tot voortzetting

4. In de laatste memorie werpt de verwerende partij op dat de verzoekende partijen geen verzoek tot voortzetting hebben ingediend, en dat er conform artikel 21, zevende lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een vermoeden van afstand van geding geldt wanneer de verzoekende partij geen verzoek tot voortzetting van de procedure indient binnen een termijn van dertig dagen na kennisgeving van het verslag van de auditeur waarin de verwerping van het beroep wordt voorgesteld.

5. De verzoekende partijen hebben tijdig een laatste memorie ingediend waarin zij betogen niet akkoord te gaan met de stelling van de auditeur. Deze memorie moet worden beschouwd als een verzoek tot voortzetting van de procedure.

De exceptie wordt verworpen.

Aanduiding van de verwerende partij

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

7. De verwerende partij is auteur van de bestreden reglementaire administratieve rechtshandeling, en dient bijgevolg in de zaak te worden behouden.

V. Ontvankelijkheid

8. De verwerende partij werpt op dat de tweede verzoekende partij zich voorstelt als een BVBA, terwijl haar ondernemingsnummer naar een VZW verwijst. Zij zou bijgevolg noch over het vereiste belang bij haar beroep, noch over de vereiste hoedanigheid beschikken.

Tevens voert de verwerende partij aan 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 volgens haar bovendien onmogelijk als een nadeel worden erkend. Er zou bijgevolg 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 volgens de verwerende partij geen belang om het bestreden besluit aan te vechten voor zover het betrekking heeft op rondreizende tentoonstellingen.

Beoordeling

9. De vermelding “bvba” bij de tweede verzoekende partij betreft een louter materiële vergissing, die werd rechtgezet in de memorie van wederantwoord.

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.

De excepties worden verworpen.

VI. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

10. Als eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 6bis van de dierenwelzijnswet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel.

Zij betogen dat voormelde bepalingen en beginselen werden geschonden doordat de lijst van de gedomesticeerde dieren in de bestreden beslissing onvolledig is, en minstens discriminerend en onzorgvuldig werd opgesteld. Zij noemen artikel 6bis, § 1, van de dierenwelzijnswet vooreerst zelf strijdig met de artikelen 34, 36 en 56 van het Verdrag van 25 maart 1957 betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en met het beginsel dat handel en nijverheid vrij zijn, zoals vastgelegd in het decreet-d'Allarde van 2-17 maart 1791. Zij merken op dat artikel 6bis, § 2, van de dierenwelzijnswet bepaalt dat gedomesticeerde dieren niet onder de verbodsbepaling vallen van artikel 6bis, § 1, dat het houden en het gebruik van dieren in circussen en rondreizende tentoonstellingen verbiedt.

In de toelichting bij het middel bekritisieren de verzoekende partijen artikel 6bis van de dierenwelzijnswet en vragen zij dat dienaangaande een prejudiciële vraag wordt gesteld aan het Grondwettelijk Hof.

Tevens argumenteren zij dat het onduidelijk is hoe de lijst van gedomesticeerde dieren tot stand is gekomen. De feiten en criteria werden volgens hen niet op voorhand onderzocht. Ook maakt artikel 6bis, § 2, van de dierenwelzijnswet 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 volgens hen bovendien willekeurig opgesteld, zonder enig voorafgaand advies of studie.

11. In de memorie van wederantwoord betogen de verzoekende partijen nog 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 volgens hen uitermate vaag en onzorgvuldig en de evaluatie van de uitgevoerde controles is “zeer vaag”. De verwerende partij heeft de standpunten van de VZW Andibel, die duidelijk niet akkoord gaat met het advies, 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 parlementaire werken. De verwerende partij heeft volgens de verzoekende partijen “helemaal geen criteria gebruikt om de lijst op te stellen”, terwijl de Raad voor Dierenwelzijn nochtans had gesteld dat gebruik moet worden gemaakt van onder het meer de criteria “graad van domesticatie en de mogelijkheid om aan de behoeften van de dieren op vlak van huisvesting en verzorging te voldoen in circusomstandigheden”.

12. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen toe dat de lijst A van bijlage VI bij het gewijzigde koninklijk besluit van 2 september 2005 niet dienst kan doen als referentie, omdat er in laatsgenoemd besluit geen sprake is van gedomesticeerde dieren.

13. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat de grieven van de verzoekende partijen moeten gericht zijn tegen het ganse bestreden besluit. Zij achten het middel om die reden onontvankelijk.

Beoordeling

14. Dat de grieven van de verzoekende partijen in essentie gericht zijn tegen een welbepaald onderdeel van het bestreden reglementair besluit, leidt er niet toe dat het middel zelf onontvankelijk is.

De exceptie is niet gegrond.

15. Opdat de voormelde lijst bij het koninklijk besluit van 2 september 2005 als referentiepunt zou gelden voor de lijst van gedomesticeerde dieren, is niet vereist dat die lijst ook zelf gewag maakt van die categorie dieren.

Bij arrest nr. 66/2015 van 21 mei 2015 heeft het Grondwettelijk Hof het beroep tot nietigverklaring, ingesteld door onder meer de huidige verzoekende partijen, 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, 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 onder meer vervat 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.

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, waarbij op voorstel van de Raad voor Dierenwelzijn papegaaiachtigen werden toegevoegd. Dat het onduidelijk zou zijn 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.

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat uiteindelijk de wet van 7 februari 2014 houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en dierengezondheid is geworden, wordt gesteld:

“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 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”.

De verzoekende partijen betogen bijgevolg ten onrechte dat een andere definitie zou moeten worden gevolgd en dat “gedomesticeerd dier” door de wetgever zou zijn gelijkgesteld met een “gezelschapsdier”. Zij tonen dan ook niet

aan dat de verwerende partij onzorgvuldig zou hebben gehandeld.

Artikel 6bis, § 2, van de dierenwelzijnswet bepaalt dat de Koning de lijst vaststelt van gedomesticeerde dieren die kunnen worden gehouden en gebruikt in circussen. De Koning kan bepalen welke dieren op die lijst voorkomen, zolang die worden beschouwd als gedomesticeerd.

Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunten van de partijen

16. Een tweede middel is genomen uit de schending van de artikelen 34, 36 en 56, VWEU, 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 essentie dat de bestreden beslissing een ernstige beperking inhoudt van de vrijheid van dienstverlening en van handel. Zij zetten voorts de inhoud van de voormelde Europeesrechtelijke bepalingen uiteen en betogen dat het voor de verzoekende partijen en hun contractanten onmogelijk is, door het verbod op het gebruik van dieren in circussen en de beperkte lijst van toegestane gedomesticeerde dieren, om nog verder te blijven samenwerken. Volgens hen wordt het tevens voor circussen van andere Europese lidstaten moeilijk om nog voorstellingen in België te geven of om samen te werken met Belgische circussen, en zij vragen dan ook dat hierover een prejudiciële vraag wordt gesteld aan het Hof van Justitie.

17. De verzoekende partijen voegen in de memorie van wederantwoord toe dat het absolute verbod op wilde dieren in circussen niet redelijk te verantwoorden is. Allereerst stelt de Europese Unie zelf, volgens hen, 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 en dat de vrijheid van ondernemen hierdoor op onevenredige wijze wordt beperkt.

18. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen dat het Grondwettelijk Hof zich in arrest nr. 66/2015 van 21 mei 2015 niet behoefde uit te spreken over de opstelling, de samenstelling of de totstandkoming van de lijst van de toegelaten dieren, zodat een verwijzing naar dit arrest niet kan volstaan om hun standpunt te weerleggen.

19. In de laatste memorie werpt de verwerende partij een gelijkaardige exceptie van onontvankelijkheid van het middel op als bij het eerste middel.

Beoordeling

20. De exceptie van de verwerende partij dat het middel niet ontvankelijk is omdat de grieven van de verzoekende partijen niet gericht zijn tegen het ganse bestreden besluit, is om dezelfde reden als werd aangegeven bij de beoordeling van het eerste middel niet gegrond.

21. In 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 invoerbeperking (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”.

Het volstaat te verwijzen naar voormelde overwegingen, die de Raad zich eigen maakt, om te oordelen dat de Raad van State niet is gehouden de voorgestelde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie te stellen.

22. Wat de totstandkoming van het thans bestreden besluit betreft, wijst de Raad van State op de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de Koning beschikt bij het opstellen van de lijst van gedomesticeerde dieren die, in afwijking van artikel 6bis, § 2, van de dierenwelzijnswet, gehouden en gebruikt kunnen worden in circussen en rondreizende tentoonstellingen. De Raad van State is niet bevoegd zijn oordeel daaromtrent in de plaats te stellen van dat van de administratieve overheid. Hij beschikt terzake enkel over een marginaal toetsingsrecht. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat de keuze tot al dan niet opname zou zijn gesteund op onjuiste feitelijke gegevens of dat de keuze daaromtrent de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie mei tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys