

**ONTWERP VAN DECREET tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en het decreet van 13 juli 2018 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming**

**Samenvatting**

Het voorliggend ontwerp van decreet beoogt o.a. het gebruik en de verhandeling van elektrische halsbanden bij honden en katten te regelen, waarbij bepaald wordt onder welke omstandigheden deze zijn toegelaten dan wel verboden.

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**I. ALGEMENE TOELICHTING**

**A. Situering en inhoud**

Het gebruik van elektrische halsbanden voor honden is dikwijls controversieel. Enerzijds zijn er trainers en gedragstherapeuten die geen bezwaar hebben tegen het gebruik van een elektrische halsband om gedragsproblemen op te lossen. Anderzijds zijn er tegenstanders die argumenteren dat de door de schok veroorzaakte pijn en angst dieronvriendelijk, onethisch en onnodig is ten aanzien van de ernst of de aard van het gedragsprobleem dat men wenst op te lossen. Het gebruik van elektrische trainings- en antiblafhalsbanden bij een hond betekent immers een groot risico op de aantasting van het welzijn van de hond, zowel op de korte als de lange termijn. Stroomstoten bij honden kunnen leiden tot pijn, angst, stress, agressiviteit, fobie en blijvende aantasting van de vertrouwensband tussen eigenaar en hond. Dit wordt bevestigd in wetenschappelijke studies. Voorts bestaat bij het toedienen van stroomprikkels het risico dat een hond gewend raakt aan de prikkels en niet meer reageert. Gewenning betekent niet dat het welzijn van de hond niet meer wordt geschaad. Omdat de hond niet meer reageert, zal de toediener geneigd zijn prikkels van een hogere intensiteit toe te dienen, waarop de welzijnsaantasting eveneens toeneemt.

Elektrische halsbanden worden gebruikt in aversietraining. Wereldwijd is er de laatste jaren evenwel een tendens om aversietraining te ontmoedigen en beloningsgerichte training te stimuleren. De hond krijgt dan een beloning bij gewenst gedrag, dat daarna toeneemt.

Bij decreet van 13 juli 2018 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming' werd een initieel verbod ingevoerd op het gebruik bij honden van halsbanden die elektrische schokken kunnen toedienen. Delegatie werd aan de Vlaamse Regering verleend om zowel de datum van inwerkingtreding te bepalen als nadere regels te bepalen om afwijkingen van dit verbod toe te staan voor het gebruik bij opleiding of gedragstherapie voor honden. Gelet op de moeilijkheid die er was om de afwijkingen op dit verbod nader te omschrijven, werd hierna opnieuw advies ingewonnen bij de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn.

De Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn formuleerde een nieuw advies op datum van 22 april 2021, met als titel 'elektrische halsbanden bij honden en katten'.

Dit onderwerp kwam voorafgaand uitgebreid aan bod tijdens verschillende vergaderingen van de Raad. De Raad maakte voor haar beoordeling gebruik van de beschikbare wetenschappelijke literatuur. Deze literatuur toont de risico's verbonden aan trainingsmethoden op basis van aversie aan. Ook de resultaten van een in 2020 georganiseerde online bevraging van de dienst Dierenwelzijn bij gedragstherapeuten en hondentrainers waarbij bijna 90% van de gedragstherapeuten instemt met een volledig verbod of een verbod met uitzonderingen, werd meegenomen.

De Raad stelde ook vast dat voor trainings- en antiblafhalsbanden met elektrische schokken nu ook verschillende alternatieven op de markt zijn, zoals halsbanden die enkel geluid, een trilling en/of licht produceren. Ook sprayhalsbanden worden verkocht. Voor de halsbanden gekoppeld aan een elektrische omheining zijn deze alternatieven niet beschikbaar. Wel kan een fysieke omheining hiervoor een alternatief zijn.

Na uitgebreide discussies verspreid over verschillende vergaderingen bereikte de Raad een consensus over een advies. Zo adviseert de Raad een verbod op het gebruik van elektrische halsbanden bij honden en katten met uitzondering van elektrische halsbanden gekoppeld aan onzichtbare omheiningen. Voor honden die ingezet worden bij politie, defensie of civiele veiligheid adviseert de Raad om gedurende ten hoogste zes jaar een uitzondering te voorzien op het verbod, zodat deze diensten de tijd hebben om de nodige aanpassingen door te voeren. De Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn raadt verder aan om een juridische basis te voorzien zodat naast het gebruik, ook de verkoop en aankoop van elektrische halsbanden wordt verboden.

Dit voorgesteld verbod ligt in de lijn met de houding op Europees niveau ten aanzien van elektrische halsbanden. Verschillende Europese landen, namelijk Oostenrijk, Denemarken, Finland, Duitsland, Noorwegen, Slovenië, delen van het Verenigd Koninkrijk, Zweden en recent ook Nederland hebben reeds een verbod of beperkingen op het gebruik van elektrische halsbanden.

## **B. Totstandkomingsprocedure**

Advies afdeling Wetgeving van de Raad van State:

De afdeling Wetgeving van de Raad van State verstrekte betreffende dit ontwerp van decreet haar advies nr. 69.976/1/V op 8 september 2021.

De opmerkingen van de Raad van State worden hierna besproken:

(1) Pag. 5, rn. 4: De Raad van State vraagt dat het verbod op het verhandelen van de betrokken halsbanden uit het ontwerp wordt weggelaten, dit omdat het verbod op het verhandelen van elektrische halsbanden een marktuitsluitend effect zou hebben en een belemmering zou vormen voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten.

=> Reactie:

De Raad van State kan niet gevolgd worden in deze vraag, zoals hierna omstandig zal verduidelijkt worden.

De Raad van State licht in zijn advies toe dat het verbod op het gebruik van elektrische halsbanden geen marktuitsluitend effect heeft en ook geen belemmering vormt voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten, op basis van o.a. de volgende argumentatie, vermeld onder randnummer 3.2 op pagina 5:

*"In tegenstelling tot de bepaling waarover het Hof in arrest nr. 165/2020 uitspraak heeft gedaan, lijkt te kunnen worden aangenomen dat de ontworpen regeling geen algemeen marktuitsluitend effect heeft. Het verbod is immers beperkt tot bepaalde types van halsbanden, meer bepaald de trainingsapparaten met afstandsbediening en de antiblafhalsbanden die elektrische prikkels toedienen. Bovendien is het verbod tot gebruik ervan gericht op twee specifieke diersoorten, namelijk honden en katten. Uit het advies van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn van 22 april 2021 blijkt voorts dat op de markt alternatieve trainingshalsbanden verkrijgbaar zijn die het dier blootstellen aan een geluid, trilling, licht of geur om zijn gedrag bij te stellen. Tot slot hebben de stellers van het voorontwerp voorzien in een ruime overgangperiode om de professionele en particuliere gebruikers van elektrische halsbanden in staat te stellen om positieve beloningstrainingen te ontwikkelen en het gebruik van alternatieve halsbanden bij aversietraining ingang te doen vinden.*

*Er kan worden aangenomen dat de decreetgever bevoegd is om het gebruik van elektrische halsbanden bij honden en katten te verbieden. Vermits er bovendien, gelet op hetgeen voorafgaat, geen sprake is van een marktuitsluitend effect, kan worden besloten dat de voorgestelde regeling bestaanbaar is met het door artikel 143, § 1, van de Grondwet gewaarborgde beginsel van de federale loyaliteit en de bevoegdheidsverdelende regels niet schendt." (onderlijning zelf aangebracht)*

De voorafname bij het betoog van de Raad van State hierbij kan evenwel niet gevolgd worden. De Raad vangt zijn redenering onder randnummer 3.1 op pagina 4 namelijk aan met de vraag of met het ontworpen verbod tot het gebruik van elektrische halsbanden bij honden en katten een productnorm wordt vastgesteld, hetgeen tot de bevoegdheid van de federale overheid zou behoren, cf. artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Er dient evenwel vastgesteld te worden dat het artikel 6, §1, II, tweede lid, 1<sup>o</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' uitdrukkelijk betrekking heeft op aangelegenheden van het leefmilieu en het waterbeleid. Een gelijkaardige uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid wordt niet vermeld bij de aangelegenheden van het dierenwelzijn onder artikel 6, §1, XI van de bijzondere wet in kwestie.

De Raad van State licht verder niet toe -en het is dan ook onduidelijk waarom- hij vooreerst oordeelt dat het gebruiksverbod geen marktuitsluitend effect heeft gelet op onder meer a) de alternatieven voor de elektrische halsbanden, b) het feit dat het verbod beperkt is tot twee specifieke diersoorten, namelijk honden en katten, en c) de ruime overgangperiode, maar dat daarentegen bij de boordeling of het handelsverbod een marktuitsluitend effect heeft deze alternatieven, de beperking tot de twee diersoorten en de ruime overgangperiode niet meegenomen worden.

De argumentatie gebruikt door de Raad van State om te besluiten dat het verbod op het gebruik geen marktuitsluitend effect heeft, geldt mutatis mutandis eveneens voor het verbod op de handel.

De maatregel voorwerp van het ontwerpdecreet, beoogt een verbod in te voeren op het gebruik van de elektrische halsbanden. Indien echter enkel het dragen (en dus het gebruik) verboden wordt, maar de verkoop niet, dan mist de maatregel haar doel, aangezien er dan een verkeerd signaal verleend wordt aan burgers dat het wel legitiem is om tot de aankoop ervan over te gaan en dus ook tot het gebruik ervan. De handhaving op het verbod op het gebruik wordt dan ook bijzonder moeilijk zonet onmogelijk gemaakt. Een verbod op de verkoop vormt met andere woorden een onlosmakelijk geheel met het verbod op het gebruik van de

elektrische halsband. Het toestaan van de verkoop van de elektrische halsbanden leidt zo goed als zeker tot het effectieve gebruik van de apparaten in kwestie in de praktijk en met andere woorden tot misbruik in de praktijk en dus tot een significant verminderd dierenwelzijn. Het spreekt voor zich dat het gebruik verbieden van een product enerzijds, dat eenvoudigweg kan worden aangekocht in de handelszaak anderzijds, de efficiëntie en de effectiviteit van het gebruiksverbod volledig zal ondermijnen en uithollen. Het verbod op de handel dient dan ook behouden te blijven.

Volledigheidshalve wordt ook verwezen naar de volgende twee adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State om tot de bevoegdheid van de gewesten te besluiten bij het invoeren van een handelsverbod inzake het beleidsveld van het dierenwelzijn:

- (a) Het advies met nr. 55.717/3 van 14 april 2014 over het ontwerp van het Koninklijk Besluit 'betreffende het verbod op het op de markt brengen van producten die schadelijk zijn voor het dierenwelzijn':

Er werd via dit ontwerp van KB meer precies beoogd een verbod om bepaalde producten, die schadelijk geacht worden voor het dierenwelzijn, op de markt te brengen. Het betrof producten waarvan het actief bestanddeel lijm is, bestemd voor het immobiliseren van gewervelde dieren door verkleving, met het oog op hun verdelging. De rechtsgrond van het KB werd toen gezocht in de wet op de productnormering (nl. de wet van 21 december 1998 'betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers'). De Raad van State was het hier echter niet mee eens en stelde dat de rechtsgrond in de Dierenwelzijnswet zou moeten gevonden worden en niet in de wet op de productnormering. De Raad stelde dat: *"..., wordt deze doelstelling [nl. dierenwelzijn] niet als dusdanig vermeld in de wet van 21 december 1998. Evenmin kan uit de parlementaire voorbereiding van deze wet worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever zou zijn geweest dat de Koning productnormen met deze specifieke doelstelling [nl. dierenwelzijn] zou kunnen uitvaardigen. Uit het voorgaande volgt dat de doelstelling van het ontworpen besluit – de bescherming van het dierenwelzijn – niet kan worden ingepast in de in artikel 5 van de wet van 21 december 1998 opgesomde doelstellingen van de bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers en van het bevorderen van duurzame productie- en consumptiepatronen.*

*De wet van 14 augustus 1986 'betreffende de bescherming en het welzijn der dieren' heeft daarentegen bij uitstek betrekking op handelingen "waardoor een dier zonder noodzaak omkomt of zonder noodzaak een vermindering, een letsel, of pijn ondergaat"...." (cf. rn. 4-5, pag. 6);*

- (b) Het advies met nr. 67.713/1/V van 14 augustus 2020 over het wetsvoorstel 'tot instelling van een verbod op het gebruik van kangoeroes voor commercialisering, commerciële productie en fabricage':

De indieners beoogden een invoerverbod voor kangoeroevlees en afgeleide producten door te stellen dat in Australië kangoeroes "op grote schaal bejaagd en afgeslacht" worden op een wijze die ontoelaatbaar dierenleed veroorzaakt. In het randnummer 4 op pagina 4 van zijn advies besloot de Raad dat de beoogde maatregel een gewestbevoegdheid uitmaakte op basis van de volgende redenering: *"Krachtens het door de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' ingevoegde artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' behoort het dierenwelzijn tot de gewestaangelegenheden. Bijgevolg komt het aan de gewesten toe om uit te maken of de preventie van dierenleed vereist dat de invoer van kangoeroeproducten en de doorvoer van deze producten via het betrokken gewest verboden wordt. Ook indien het instellen door een gewest van een invoerverbod op kangoeroeproducten problemen kan opleveren, gelet op het vrij verkeer van goederen tussen de deelstaten onderling, doet dit geen afbreuk aan de vaststelling*

*dat de door de indieners van het voorstel beoogde maatregel in wezen een gewestbevoegdheid uitmaakt.”.*

(2) Pag. 8, rn. 7: De Raad van State vraagt dat er een verantwoording wordt verschaft in licht van de eerbiediging van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, waarbij dat er meer concreet over wordt gewaakt dat een gebruiksverbod van elektrische halsbanden bij katten in een redelijk verband staat met de nagestreefde doelstellingen aan de hand van objectieve en pertinente criteria.

=> Reactie:

Bij katten zijn de trainingshalsbanden met afstandsbediening momenteel weinig tot niet ingeburgerd in Vlaanderen. Er wordt op advies van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn een verbod op trainingshalsbanden met afstandsbediening ook voor deze dieren ingevoerd, en dit vanuit het voorzorgsbeginsel. Er moet met andere woorden niet gewacht worden om bepaalde schadelijke activiteiten te reguleren totdat een schadelijke activiteit ingeburgerd is geraakt. Het is dus wenselijk om een dergelijk verbod voor elektrische trainingshalsbanden niet enkel in te voeren voor honden maar deze tegelijkertijd ook van toepassing te maken voor de andere grote categorie van gezelschapsdieren, zijnde die van de katten. De perceptie mag niet gewekt worden naar de verantwoordelijken van katten dat de toepassing van elektrische trainingshalsbanden met afstandsbediening bij katten wel toelaatbaar is. De toepassing van de elektrische trainingshalsband op overige gezelschapsdieren dan honden en katten wordt daarentegen weinig waarschijnlijk geacht, gelet op de verschillende wijze van huisvesting en houden in vergelijking met honden en katten. Het verbod moet op dit moment dan ook niet uitgebreid worden tot andere huisdieren.

## **II. Toelichting bij de artikelen**

### **Artikel 1**

Artikel 1 bepaalt dat het ontwerp van decreet een gewestaangelegenheid regelt.

### **Artikel 2 + 6**

Artikel 2 van het ontwerp beoogt een eerder technische correctie door te voeren aan de definitie van "interventiehond", zoals vermeld in het artikel 3, 28°, van de Dierenwelzijnswet (en zoals ingevoegd bij het decreet van 2 april 2021 tot wijziging van artikel 3, 5 en 35 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft onder andere de invoering van opleidingscentra voor interventiehonden). Een interventiehond betreft een hond die getraind is of getraind wordt om te worden ingezet door het leger, de politie of ondernemingen of diensten die vergund zijn onder de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. Aan deze opsomming dient toegevoegd te worden "de operationele diensten van de civiele veiligheid". Deze worden beschreven in artikel 2, 1°, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en betreffen: "de brandweer- en reddingsposten van de hulpverleningszones, en de operationele eenheden van de Civiele Bescherming."

Deze wijziging aan de definitie van interventiehond zal evenwel slechts in werking kunnen treden op het ogenblik dat de definitie zelf in werking zal treden.

### **Artikel 3**

Er wordt een verbod ingevoerd op:

- Het gebruik bij honden en katten van halsbanden die elektrische prikkels kunnen toedienen met uitzondering van elektrische halsbanden die gekoppeld zijn aan een onzichtbare omheining: voor meer uitleg wordt

- verwezen naar de algemene toelichting onder punt A en de toelichting hierna vermeld;
- De verhandeling van dergelijke halsbanden: Een verbod op het gebruik van elektrische halsbanden kan enkel maar voldoende effectief en efficiënt in de praktijk zijn voor zover tevens de handel van dergelijke producten aan banden wordt gelegd. Het gebruik verbieden van een product enerzijds, dat eenvoudigweg kan worden aangekocht in de handelszaak anderzijds zal namelijk de effectiviteit en de efficiëntie van het gebruiksverbod volledig ondermijnen en uithollen. In artikel 3, 8° van de Dierenwelzijnswet wordt reeds een definitie vermeld van "verhandelen";
  - Het laten dragen door honden en katten van dergelijke halsbanden: Dit verbod is nodig met het oog op het faciliteren van de handhaving. Een verbod op het laten dragen door honden en katten van dergelijke halsbanden houdt per definitie ook een verbod op het gebruik in.

Het verbod op het gebruik, het laten dragen en de verhandeling, geldt dus enerzijds voor de trainingsapparaten met afstandsbediening en anderzijds voor de antiblafhalsbanden. Bij het eerste type van halsband dient een persoon met een afstandsbediening een elektrische schok toe om een specifiek gedrag te stoppen of aan te leren. Bij het tweede type van halsband dient de halsband automatisch een elektrische prikkel toe als het dier blaft en dit om het blaffen te doen stoppen, waarbij evenwel onderliggende gedragsproblemen niet aangepakt worden.

Valt niet onder het verbod de halsband gekoppeld aan een onzichtbare omheining. In dit geval wordt een gebied afgebakend met een ondergrondse omheining. Als het dier de omheining nadert, dient de halsband automatisch een elektrische prikkel toe. Omdat het dier de elektrische prikkel kan voorspellen en controleren bij dit type halsbanden is het welzijnsrisico beperkt. Hier heeft het dier zelf de controle over het feit of er een elektrische prikkel wordt toegediend, daar waar bij een trainingsapparaat met afstandsbediening de controle ligt bij de persoon die de afstandsbediening vasthoudt die zelfs ad random kan bepalen om elektrische prikkels met variërende sterkte toe te dienen. Bovendien biedt dit systeem de mogelijkheid om een dier meer bewegingsvrijheid te geven binnen een niet omheind domein en is er met andere woorden een meerwaarde voor het dierenwelzijn.

Alhoewel bij katten de trainingshalsbanden op dit moment weinig tot niet in Vlaanderen ingeburgerd zijn, wordt een verbod op trainingshalsbanden met afstandsbediening ook voor deze dieren ingevoerd, en dit vanuit het voorzorgsbeginsel. Er moet met andere woorden niet gewacht worden om bepaalde schadelijke activiteiten te reguleren totdat een schadelijke activiteit ingeburgerd is geraakt. Het is dus wenselijk om een dergelijk verbod voor elektrische trainingshalsbanden niet enkel in te voeren voor honden maar deze tegelijkertijd ook van toepassing te maken voor de andere grote categorie van gezelschapsdieren, zijnde die van de katten. De perceptie mag niet gewekt worden naar de verantwoordelijken van katten dat de toepassing van elektrische trainingshalsbanden met afstandsbediening bij katten wel toelaatbaar is. De toepassing van de elektrische trainingshalsband op overige gezelschapsdieren dan honden en katten wordt daarentegen weinig waarschijnlijk geacht, gelet op de verschillende wijze van huisvesting en houden in vergelijking met honden en katten. Het verbod moet op dit moment dan ook niet uitgebreid worden tot andere huisdieren.

Dit verbod treedt in werking vanaf 1 januari 2027.

Er wordt geopteerd om niet enkel een overgangperiode te voorzien voor politie, leger en civiele veiligheid, zoals gesuggereerd door de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn, maar om redenen van gelijkheid voor alle gebruikers van elektrische

halsbanden. Door het verbod te laten ingaan vanaf 1 januari 2027 wordt een voldoende termijn voorzien zodat de huidige particuliere en professionele gebruikers van elektrische halsbanden de nodige maatregelen kunnen nemen opdat het gebruik van een elektrische halsband ook door hen niet meer nodig is. De overgangperiode biedt zowel overheidsdiensten als private gebruikers de tijd om andere selectiecriteria voor de honden te gebruiken, en andere opleidingstechnieken van trainers en honden te ontwikkelen, zijnde de positieve beloningstraining. Als toch aversietraining aangewezen is, dan wordt vastgesteld dat voor de trainingsapparaten met afstandsbediening en antiblafhalsbanden alternatieven op de markt zijn waarbij geen elektrische prikkel wordt toegediend aan de hond.

#### **Artikel 4 + 5**

De artikelen 4 en 5 betreffen legistische aanpassingen opdat het artikel 3 zijn volledige uitwerking kan krijgen. Zo heft artikel 4 van het ontwerpdecreet het artikel 4, 1°, van het decreet van 13 juli 2018 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming', op. Door middel van bewuste artikel 4, 1°, van dat decreet werd een initieel verbod ingevoerd op het gebruik van elektrische halsbanden bij honden in het artikel 4, §2/2, van de Dierenwelzijnswet. De datum van inwerkingtreding hiervan werd middels artikel 42 van dat decreet uitgesteld naar een door de Vlaamse Regering te bepalen datum. Door de invoeging van een nieuwe paragraaf 2/2 in artikel 4 van de Dierenwelzijnswet middels het artikel 3 van huidig ontwerp van decreet, dient echter zowel het artikel 4, 1° als het artikel 42 in kwestie opgeheven te worden.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS