



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.976/1/V
van 8 september 2021

over

een voorontwerp 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’

Op 20 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 6 september 2021,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp 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’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 26 augustus 2021. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 september 2021.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt er enerzijds toe om de definitie van “interventiehond” in artikel 3, 28°, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, die zal worden ingevoegd wanneer artikel 2 van het decreet van 2 april 2021² in werking wordt gesteld door de Vlaamse Regering, aan te vullen zodat ook honden die getraind zijn of worden om te worden ingezet door de operationele diensten van de civiele veiligheid onder de definitie vallen. Ten gevolge daarvan zullen de erkenningsvoorwaarden voor opleidingscentra voor interventiehonden van toepassing worden en niet langer de erkenningsvoorwaarden voor handelszaken.³ De wijzigende bepaling treedt in werking op de datum van inwerkingtreding van artikel 2, 2°, van het decreet van 2 april 2021.

Anderzijds wordt het verbod op het gebruik bij honden van halsbanden die elektrische schokken kunnen toedienen, ingevoegd in de wet van 14 augustus 1986 door het nog in werking te stellen artikel 4, 1°, van het decreet van 13 juli 2018⁴, vervangen door een nieuwe bepaling die stelt dat niemand een hond of een kat een halsband die elektrische prikkels toedient mag laten dragen of die halsbanden mag verhandelen. Elektrische halsbanden gekoppeld aan een onzichtbare omheining vormen een uitzondering op dat verbod. De aan te nemen verbodsbepaling treedt in werking op 1 januari 2027.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² 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’. Over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 april 2021 werd op 14 januari 2021 advies 68.466/3 gegeven.

³ De uitbating van een opleidingscentrum zonder de door artikel 5, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 bedoelde erkenning of de overtreding van de erkenningvoorwaarden is strafbaar overeenkomstig artikel 36, 14°, van die wet.

⁴ 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’. Over het voorontwerp dat heeft geleid tot dit decreet, werd op 5 maart 2018 advies 62.825/3 gegeven. Het beroep tot vernietiging van artikel 4 van dit decreet werd verworpen door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 119/2020 van 24 september 2020.

BEVOEGDHEID

A. Het verbod op het gebruik van elektrische halsbanden

3.1. De vraag rijst 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 behoort.⁵

Volgens het Grondwettelijk Hof zijn productnormen “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten”.⁶ Het voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid is volgens het Grondwettelijk Hof verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (*Parl. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, p. 20; *Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, p. 37) en om obstakels voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (*Parl. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, p. 67).⁷

Het ontworpen principiële verbod om honden en katten een halsband die elektrische prikkels toedient te laten dragen, bevat op zich geen eisen waaraan de betrokken halsbanden moeten voldoen bij het op de markt brengen ervan en kan dan ook op zich niet worden beschouwd als een productnorm. In arrest nr. 32/2019, evenals in arrest nr. 35/2019, heeft het Grondwettelijk Hof evenwel geoordeeld dat een algemeen gebruiksverbod voor, in dat geval, bepaalde pesticiden op het ganse grondgebied van een gewest, voor de betrokken pesticiden een marktuitsluitend effect zou sorteren, hetgeen de uitoefening van de bevoegdheid inzake productnormen door de federale wetgever in de praktijk onmogelijk zou maken.⁸

Op grond van die redenering heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 165/2020 een bepaling vernietigd die onder meer in een verbod voorzag om wensballonnen op te laten. Het Hof oordeelde betreffende dat verbod het volgende:

“Zonder dat het te dezen nodig is te onderzoeken of een algemeen verbod op het gebruik van wensballonnen op het ganse grondgebied van het Vlaamse Gewest ingepast kan worden in een of meer aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, volstaat het vast te stellen dat een dergelijk verbod een marktuitsluitend effect sorteert, hetgeen de uitoefening van de bevoegdheid inzake productnormen door de federale wetgever, in de praktijk, onmogelijk maakt. In zoverre het betrekking heeft op het

⁵ Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁶ Zie o.m. GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.1; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.2; GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.17.1.

⁷ GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.2.

⁸ GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.20.3; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.16.2.

oplaten van wensballonnen schendt het bestreden decreet het door artikel 143, § 1, van de Grondwet gewaarborgde beginsel van de federale loyauteit.”⁹

3.2. 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.¹⁰ 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 overgangsperiode 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 loyauteit en de bevoegdheidsverdelende regels niet schendt.

B. Het verbod op het verhandelen van elektrische halsbanden

4. Een verbod op het verhandelen¹¹ van elektrische halsbanden heeft ontegensprekelijk een marktuitsluitend effect en vormt een belemmering voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten. In dat verband kan de Raad van State niet instemmen met de in de memorie van toelichting vermelde zienswijze dat de bevoegdheid van de decreetgever zou voortvloeien uit de noodzaak om het gebruiksverbod “effectief en efficiënt” te kunnen handhaven.

Het verbod op het verhandelen van de betrokken halsbanden dient dan ook uit het voorontwerp te worden weggelaten.

⁹ GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.18.3.

¹⁰ In het ontworpen artikel 4, § 2/2, van de wet van 14 augustus 1986 wordt een uitzondering gemaakt voor elektrische halsbanden die gekoppeld zijn aan een onzichtbare omheining.

¹¹ Onder “verhandelen” moet volgens artikel 3, punt 8 van de wet van 14 augustus 1986 verstaan worden: “in de handel brengen; te koop aanbieden; houden, verwerven, vervoeren, tentoonstellen met het oog op verkoop; ruilen; verkopen; ten kosteloze of bezwarende titel afstaan.”

VORMVEREISTEN

5. De gemachtigde verklaarde dat het voorontwerp bij de Europese Commissie zal worden aangemeld overeenkomstig richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

Aangezien het verbod op het verhandelen van de betrokken halsbanden uit het voorontwerp moet worden weggelaten (zie opmerking 4), is een aanmelding bij de Europese Commissie niet vereist.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Verenigbaarheid met het vrij verkeer van goederen in de Europese Unie

6.1. Ofschoon uit wat voorafgaat voortvloeit dat het verbod op het gebruik van elektrische halsbanden geen marktuitsluitend effect heeft, heeft het ongetwijfeld een weerslag op het vrij verkeer van goederen. Een verbodsmaatregel als deze vervat in het voorontwerp kan het vrije handelsverkeer in de Europese Unie belemmeren doordat de invoer kan worden beïnvloed van elektrische halsbanden uit een andere lidstaat. Een dergelijke maatregel moet dan ook worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking bedoeld in artikel 34 van het VWEU, waarvoor een rechtvaardiging voorhanden moet zijn overeenkomstig artikel 36 van het VWEU, waarbij eventueel de bescherming van de gezondheid en van het leven van dieren¹² als rechtvaardigingsgrond in aanmerking kan komen.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“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. De bepalingen, voorwerp van het ontwerpdecreet, beogen het welzijn van honden te verbeteren. Het gebruik van elektrische halsbanden bij honden is immers al lang controversieel wegens de ernstig negatieve implicaties ervan voor het dierenwelzijn. Het gebruik van elektrische halsbanden bij een hond betekent 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 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 stroomprikkelers 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. Verschillende Europese landen, namelijk Oostenrijk, Denemarken, Finland, Duitsland, Noorwegen, Slovenië, delen van het Verenigd Koninkrijk, Zweden en recent ook Nederland hebben tevens reeds een verbod of beperkingen op het gebruik van elektrische halsbanden ingevoerd.

¹² De bescherming van het dierenwelzijn wordt overigens ook gehuldigd als doelstelling in artikel 13 VWEU.

Zoals ook artikel 7 van de Europese Overeenkomst van 13 november 1987 voor de bescherming van gezelschapsdieren oplegt, mag ‘een gezelschapsdier niet worden afgericht op een wijze die nadelig is voor zijn gezondheid en welzijn, in het bijzonder door het dwingen zich boven zijn natuurlijke vermogens of kracht in te spannen, of door kunstmatige hulpmiddelen te gebruiken die letsel of nodeloos pijn, lijden of angst veroorzaken’. Stroomstoten bij honden zijn niet noodzakelijk. De huidige particuliere en professionele gebruikers van elektrische halsbanden kunnen de nodige maatregelen nemen opdat het gebruik van een elektrische halsband ook door hen niet meer nodig is. Men kan gebruik maken van andere selectiecriteria voor de honden, en andere opleidingstechnieken van trainers en honden, zijnde de positieve beloningstraining. Als toch aversietraining aangewezen zou zijn, 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 en waarbij het dierenwelzijn niet in het gedrang komt. We hebben er bv. ook kennis van genomen dat de Nederlandse krijgsmacht honden succesvol heeft ingezet bij internationale (NAVO)-missies die zijn getraind zonder het gebruik van stroomstootapparatuur. Honden kunnen wel degelijk succesvol worden getraind met belonende methoden.

Bovendien wordt er geopteerd om een voldoende lange overgangperiode te voorzien en dit niet enkel 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.

Het artikel 36 VWEU wordt derhalve gerespecteerd.”

6.2. Er kan worden aangenomen dat het verbod op het gebruik bij honden en katten¹³ van halshanden die elektrische prikkels toedienen, is ingegeven door een reden van algemeen belang, namelijk het waarborgen van het welzijn van dieren als wezens met gevoel, dat als dusdanig ook uitdrukkelijk is erkend in artikel 13 van het VWEU. De memorie van toelichting en het advies van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn bevatten op het eerste gezicht argumenten die aannemelijk maken dat het welzijn van honden en katten bevorderd wordt door een verbod op het gebruik van de betrokken halsbanden. Daarbij houdt de Raad van State ook rekening met het feit met de voorgenomen inwerkingstelling van het verbod op 1 januari 2027 de nodige tijd wordt gegund aan de betrokkenen om zich aan te passen aan het verbod. De Raad van State kan dan ook aannemen dat het ontworpen verbod op gebruik van halshanden die elektrische prikkels toedienen verenigbaar is met de aangehaalde verdragsbepalingen.

¹³ Zie evenwel opmerking 8.

B. Verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel

7. Op de vraag waarom het verbod ook geldt voor katten, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het gelijkheidsbeginsel is in casu niet in het geding, dit aangezien honden en andere diersoorten in deze niet vergelijkbaar zijn daar dergelijke elektrische halsbanden uitsluitend bestaan voor en gebruikt worden bij honden. Elektrische halsbanden bestaan dus momenteel uitsluitend voor honden. Enkel voor honden is dan ook aangetoond dat het vrije gebruik van deze systemen een belangrijk risico voor het dierenwelzijn inhoudt. Bovendien is de mate waarin en de soort en complexiteit van de training waaraan honden onderworpen worden niet te vergelijken met training bij andere diersoorten, voor zover die al gebeurt. Bijgevolg gaat het hier om duidelijk verschillende situaties.

(...)

Alhoewel bij katten de trainingshalsbanden op dit moment niet ingeburgerd zijn, 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.”

In het advies van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn wordt gesteld dat trainingshalsbanden voor katten “op dit moment weinig ingeburgerd” zijn en dat “(v)anuit het voorzorgsprincipe” ook voor deze diersoort een verbod op trainingshalsbanden met afstandsbediening wordt voorgesteld. In de verklaring van de gemachtigde wordt zelfs gewag gemaakt van het feit dat elektrische halsbanden momenteel “uitsluitend bestaan voor en gebruikt worden bij honden”.

De stellers van het voorontwerp zullen er in licht van de eerbiediging van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel over moeten waken 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. De memorie van toelichting zou die verantwoording moeten verschaffen. Een verantwoording, louter op basis van het voorzorgsbeginsel, zonder nadere indicaties omtrent de wenselijkheid van een dergelijk verbod voor elektrische halsbanden voor katten, volstaat in dat verband niet. Op grond van het voorzorgsbeginsel zou immers een nog ruimere toepassing van een dergelijk verbod kunnen worden geargumenteed, wat echter niet in de bedoeling ligt van de stellers van het voorontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE