

POSITION PAPER

Onderwerp: handelsverbod voor gezelschapsdieren die in Nederland niet gefokt mogen worden
Opgesteld door: mr. Hanneke Wellenberg, Soeverein Advocaten
Ondertekend door: Caring Vets, Cynophilia, Dierenbescherming, Stichting DierenLot, Dierencoalitie, Dier&Recht, Dogsconnected, coördinator Expertisecentrum Genetica Diergeneeskunde Universiteit Utrecht, Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, Sophia-Vereeniging, Stichting Stray
Datum: 5 april 2022

Feiten

Bij veel honden- en katten komen erfelijke problemen voor of is sprake van schadelijke uiterlijke (ras)kenmerken. Het meest bekend zijn de extreem kortsnuitige honden en katten zoals de Franse Bulldog, de mopshond en de Perzische kat. Deze dieren ondervinden gezondheidsproblemen door een te korte snuit. Een ander bekend voorbeeld is de Bambino Sphynx kat, een designer cat die bewust wordt gefokt op de genmutaties kaalheid en dwerggroei.

Artikel 3.4 Besluit houders van dieren bepaalt dat het is verboden te fokken met gezelschapsdieren op een wijze waarop het welzijn en de gezondheid van het dier zelf of de nakomelingen wordt benadeeld. Dit staat in het eerste lid. Het tweede lid voegt daar aan toe dat bij het fokken in ieder geval moet worden voorkomen dat ernstige erfelijke afwijkingen of schadelijke uiterlijke kenmerken aan nakomelingen worden doorgegeven. Dit artikel geldt sinds de invoering van het Besluit houders van dieren in 2014.

De open norm uit artikel 3.4 Besluit ouders van dieren is in 2019 voor wat betreft kortsnuitige honden ingevuld door de criteria die zijn opgesteld door experts van de Universiteit van Utrecht. Kort samengevat is het verboden te fokken met een hond met een dichte neus en een snuit die minder dan 1/3 is van de lengte van de kop (de zogenaamde Crane Face Ratio, ook wel CFR genoemd). Ook ten aanzien van designer cats is de open norm ingevuld door criteria die in 2018 zijn opgesteld door experts van de Universiteit van Utrecht. Kort samengevat is het stapelen van genmutaties in strijd met artikel 3.4 Besluit houders van dieren.

Sindsdien kan artikel 3.4 Besluit houders van dieren daadwerkelijk gehandhaafd worden en kunnen fokkers worden aangesproken. Toch blijven met name honden met een extreem korte snuit en in mindere mate ook designer cats populair en veelvuldig in het straatbeeld aanwezig. Dit komt omdat artikel 3.4 Besluit houders van dieren alleen het fokken verbiedt en niet de handel. Als gevolg hiervan worden er in Nederland nog steeds veel huisdieren gehouden die als gevolg van bewuste genmutaties en/of schadelijke uiterlijke kenmerken ernstig in hun gezondheid worden aangetast.

Een logische oplossing voor het probleem lijkt de introductie van een aanvullend handelsverbod; honden en katten die in Nederland niet gefokt mogen worden uit hoofde van dierenwelzijnseisen, zouden in Nederland ook niet verhandeld mogen worden, inclusief een verbod op invoer en uitvoer.

SOEVEREIN

ADVOCATEN

Cijfers

Jaarlijkse worden er ongeveer 80.000 honden vanuit Oost-Europa verkocht in Nederland. Marktplaats speelt hierbij een belangrijke rol. Veel mensen die een hond willen kopen beginnen hun zoektocht op Marktplaats. Er zijn daar legio advertenties te vinden van handelaren uit Oost-Europa die verschillende rashonden te koop aanbieden.¹ Van de honden die uit het buitenland komen is niet bekend of ze zijn gefokt met in achtname van de voorschriften die voortvloeien uit artikel 3.4 Besluit houders van dieren. Daar is geen toezicht op. Meestal zullen het honden zijn die zijn gefokt in puppychuren en rashonden met stamboom conform de internationale rasstandaard. Voor wat betreft de Franse Bulldog is die rasstandaard in strijd met de normen die voortvloeien uit artikel 3.4 Besluit houders van dieren. De advertenties met aanbiedingen bevestigen dit; er worden veelal Franse Bulldogs aangeboden met een te korte snuit en afgesloten neusgaten.^{2 3} Navraag bij Petplan dierverzekeringen wijst uit dat in 2019 76, in 2020 146 Franse bulldogpups de verzekering ingingen, en in 2021 maar liefst 361. Meer dan tweeëneuhalf keer zoveel. Uit onderzoek blijkt dat slechts 4 procent van de honden verzekerd is.⁴ Petplan is iets optimistischer en geeft aan dat 5 procent van alle huisdieren is verzekerd. Dat betekent dat er duizenden Franse bulldogs (361:5 x 100 = 7220) met te korte snuiten zijn verhandeld in 2021. En dit is weliswaar het meest populaire hondenras met een korte snuit, niet eens het enige. De aantallen blijven aanzienlijk, ondanks het fokverbod dat al geruime tijd bestaat. Kennelijk is alleen een fokverbod onvoldoende.

Vraagstelling

- I. Is het invoeren van een handelsverbod voor honden en katten die niet voldoen aan de norm uit artikel 3.4 Besluit houders van dieren juridisch haalbaar? Hoe verhoudt een handelsverbod zich tot het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Unie?
- II. Is een handelsverbod ook uitvoerbaar en handhaafbaar?
- III. Hoe kan een handelsverbod geformuleerd worden?

Analyse

I. Vormt het vrije verkeer van goederen een belemmering voor een handelsverbod?

In de Europese Unie geldt het vrije verkeer van goederen. Artikel 34 VWEU (Verdrag betreffende de Werking van de EU) bepaalt dat kwantitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen lidstaten zijn verboden. Dit wordt breed uitgelegd. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) heeft jaren geleden in het Dassonville arrest (ECLI:EU:C:1974:82) al geoordeeld dat iedere regeling die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren kwalificeert als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking. Deze lijn is in latere uitspraken van het HvJ-EU bestendigd en nader uitgewerkt.

Wanneer het in Nederland wordt verboden om honden met extreem korte snuiten te verhandelen zal dat invloed (kunnen) hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten. Wanneer een in België of

¹ <https://www.houseofanimals.nl/broodfokhandel/>

² <https://frenchkings.nl/product-categorie/verkocht>

³ <https://www.marktplaats.nl/l/dieren-en-toebehoren/honden-bulldogs-pinschers-en-molossers/#q:franse+bulldog|view:gallery-view>

⁴ <https://www.emerce.nl/wire/inhaalslag-aantal-verzekerde-huisdieren-zet-door>

SOEVEREIN

ADVOCATEN

Roemenië gefokte Franse Bulldog niet voldoet aan de criteria die voortvloeien uit artikel 3.4 Besluit houders van dieren zal de buitenlandse fokker of handelaar de hond niet op de Nederlandse markt mogen verkopen. In principe betekent dit dus een beperking van de vrije handel.

Dierenwelzijn is legitiem doel van algemeen belang

Niet alle beperkingen van de vrije handel zijn per definitie verboden. Artikel 36 VWEU bepaalt namelijk dat artikel 34 VWEU geen beletsel vormt voor verboden of beperkingen die gerechtvaardigd worden door algemene, niet-economische overwegingen. Terwijl artikel 34 VWEU breed wordt uitgelegd, moet artikel 36 VWEU juist beperkt worden uitgelegd aangezien het om een uitzondering op de regel gaat. Een handelsverbod voor gezelschapsdieren met erfelijke gebreken of schadelijke uiterlijke kenmerken hoeft hier echter niet op te stranden. In het Andibel arrest (ECLI:EU:C:2008:353) heeft het HvJ-EU bevestigd dat de bescherming van dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang is. Dierenwelzijn wordt dusdanig belangrijk geacht dat het een beperking van de vrije handel kan rechtvaardigen.

Geen discriminatoire beperking

Wel geldt de voorwaarde dat een beperking niet mag leiden tot willekeurige discriminatie of een verkapte handelsbeperking tussen de lidstaten. Ook hier hoeft het beoogde handelsverbod niet op te stranden. Het verbod wordt niet gekoppeld aan nationaliteit of herkomst. Nederlandse fokkers, handelaren en eigenaren worden niet bevoordeeld of anders behandeld ten opzichte van buitenlandse fokkers, handelaren en eigenaren. Voor iedereen die in Nederland huisdieren wil verhandelen zullen dezelfde regels gelden.

Objectieve rechtvaardiging en proportionaliteit

Tenslotte geldt de voorwaarde dat een handelsbeperking objectief gerechtvaardigd moet zijn en niet verder mag gaan dan nodig is om het beoogde doel te bereiken. Met andere woorden; wanneer hetzelfde doel met minder verstrekkende maatregelen kan worden bereikt moet voor daarvoor worden gekozen. Ook hier hoeft het handelsverbod niet op te stranden. De open norm uit artikel 3.4 Besluit houders van dieren is voor wat betreft kortsnuitige honden en designer cats ingevuld door wetenschappers van de Universiteit van Utrecht. Zij hebben op basis van onderzoek en expertise bepaald wanneer het fokken van kortsnuitige honden en designer cats in strijd is met artikel 3.4 Besluit houders van dieren.

Deze criteria zijn weliswaar opgesteld om te beoordelen met welke dieren er gefokt mag worden en met welke dieren niet, een handelsverbod (voor de nakomelingen) kan op dezelfde criteria gebaseerd worden. Wanneer een kortsnuitige hond voldoet aan de criteria dan is de kans op ziektes en problemen sterk verkleind, zo staat het rapport van de Universiteit van Utrecht. En dat is waar het om gaat. Het fokverbod en het handelsverbod dienen hetzelfde doel; voorkomen dat in Nederland honden en katten ernstig worden aangetast in hun welzijn als gevolg van bewust gefokte erfelijke gebreken en of schadelijke uiterlijke kenmerken.

Een minder verstrekkende maatregel dan een handelsverbod is niet voorhanden. Denk aan de internationale context en handel, en ook het gegeven dat voorlichting over het onderwerp duidelijk onvoldoende effectief is gebleken. Er wordt veel geld verdiend met de handel in dieren met

specifieke uiterlijke kenmerken. Op hondenshows levert het bovendien prestige op. Door deze prikkels blijven de dieren gewild en veelvuldig in Nederland aanwezig.

Kortsnuitige honden en designer cats brengen veel dierenleed met zich mee. Het zijn dieren die bewust worden opgezaald met een erfelijk gebrek of een schadelijk uiterlijk kenmerk omdat mensen het uiterlijk aandoenlijk en leuk vinden. Om dit een halt toe te roepen is een handelsverbod nodig. Alleen een fokverbod is onvoldoende gebleken. Artikel 3.4 Besluit houders van dieren geldt sinds 2014. De open normen zijn ingevuld in 2018 en 2019. De handel is echter nog steeds aanzienlijk. Er worden ieder jaar ongeveer 150.000 honden gekocht in Nederland waarvan er zo'n 80.000 uit het buitenland worden geïmporteerd. Van deze honden is onbekend of ze zijn gefokt in overeenstemming met artikel 3.4 Besluit houders van dieren. Er is geen zicht op. Wel is bekend dat er in Nederland nog veelvuldig Franse Bulldogs in het straatbeeld zijn te zien met veel te korte snuiten en dat de hond nog steeds in de top tien van meest populaire rassen staat.⁵ Dit maakt een handelsverbod dan ook proportioneel.

Ook het feit dat het beoogde handelsverbod geen absoluut verbod op de invoer van kortsnuitige honden en designer cats met zich meebrengt maakt de maatregel evenredig. Het wordt geen absoluut verbod op bepaalde hondenrassen of katten. De beperking zal alleen betrekking hebben op gezelschapsdieren met eigenschappen die in strijd zijn met artikel 3.4 Besluit houders van dieren.

Artikel 2.7 lid 3 Wet dieren; reeds bestaand handelsverbod

Een handelsverbod klinkt verstrekkend en ingrijpend, maar zou geen novum zijn. Zo is het op grond van artikel 2.7 lid 3 Wet dieren verboden om dieren te verkopen waarbij een verboden lichamelijke ingreep is verricht als bedoeld in artikel 2.8 Wet dieren. Een voorbeeld van een verboden lichamelijke ingreep is het couperen van de staart of de oren bij honden zonder dat daartoe een medische noodzaak bestaat. De ingreep is verboden op grond van artikel 2.8 Wet dieren, de handel in deze honden is verboden op grond van artikel 2.7 lid 3 Wet dieren⁶.

België: handelsverbod Scottish fold katten

Dat een handelsverbod voor huisdieren met erfelijke gebreken en/of schadelijke uiterlijke kenmerken juridisch tot de mogelijkheden behoort hebben ook onze zuiderburen aangetoond. In België (gewest Vlaanderen) geldt sinds 1 oktober 2021 een verbod op het fokken én verhandelen van Scottish fold katten⁷. Dit zijn katten met naar voren gevouwen oren. De katten hebben een karakteristiek uiterlijk en zien er aandoenlijk uit. De gevouwen oren zijn echter het resultaat van een erfelijke groeistoornis aan het kraakbeen. Deze groeistoornis leidt niet alleen tot gevouwen oren, maar ook tot chronische gewrichtsontstekingen waarvan de symptomen lijken op artritis. Kortom, de Scottish fold is een kat met een ernstige erfelijke aandoening die tot pijn en kreupelheid leidt en die niet de behandelen is. De groeiende populariteit van deze katten was voor de Vlaamse overheid reden om het advies van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn op te volgen en een fok en handelsverbod in te voeren. Dit werd als de enige oplossing gezien om het probleem terug te dringen. Het verbod werd gepubliceerd in mei 2021 met als ingangsdatum 1 oktober 2021. Er werd

⁵ <https://petplan.nl/dierenadvies/aanschaf-van-je-huisdier/populaire-hondenrassen-2/>

⁶ [Lichamelijke ingrepen bij dieren verboden | RVO.nl | Rijksdienst](#)

⁷ Publicatie Belgisch Staatsblad 29 april 2021, 2021/41312

een overgangperiode gehanteerd zodat kittens die al onderweg waren nog verhandeld konden worden. Dit Vlaamse handelsverbod voor Scottish Fold katten is vergelijkbaar met het voorgestelde handelsverbod voor honden en katten met eigenschappen die in strijd zijn met artikel 3.4 Besluit houders van dieren.

II. Is een handelsverbod te handhaven?

Het huidige artikel 3.4 Besluit houders van dieren betreft een fokverbod. In eerste instantie bleek handhaving door de NVWA van het fokverbod erg lastig. Met de invulling van de open normen in 2018 (voor designer cats) en 2019 (voor kortsnuitige honden) is daar verbetering in gekomen. Nog steeds gaat handhaving moeizaam. Dat ligt echter niet zozeer aan de aard of invulling van artikel 3.4 Besluit houders van dieren maar aan de capaciteit van de NVWA en de prioriteitstelling.

Handelsverbod maakt handhaving eenvoudiger en legt minder beslag op capaciteit NVWA

Uitbreiding van het huidige artikel 3.4 Besluit houders van dieren met een handelsverbod zal handhaving eenvoudiger maken. Een handelsverbod zal bijdragen aan handhaving van het fokverbod dat al bestaat. Het komt geregeld voor dat pups of kittens via een advertentie op Marktplaats te koop worden aangeboden. De NVWA heeft meerdere keren aangegeven daar niet tegen te kunnen optreden omdat niet vaststaat dat de verkoper de dieren zelf gefokt heeft. Wanneer er naast het huidige fokverbod ook een handelsverbod wordt ingevoerd hoeft de NVWA voortaan niet meer aan te tonen wie de fokker van de dieren is geweest of waar de dieren vandaan komen. De verkoper is hoe dan ook in overtreding, ook wanneer hij stelt de dieren niet zelf te hebben gefokt.

Het vergt tijd en capaciteit van de NVWA om te achterhalen – *als* het al lukt – wie de fokker is geweest van honden die worden aangeboden. Wanneer de verkoper kan worden aangesproken omdat deze ook in overtreding is gaat dat sneller en vergt het minder capaciteit. Er kunnen dan effectief meer controles worden gedaan en die controles zullen ook meer effect sorteren.

Een handelsverbod zou in algemene zin dus bijdragen aan de handhaafbaarheid. Juist alleen het huidige fokverbod leidt tot handhavingsproblemen omdat de NVWA moet aantonen dat de verkoper ook de fokker is.

Nieuwe I&R regels sinds 1 november 2021

Sinds 1 november 2021 gelden er extra regels voor het chippen en registreren van honden. Het kopen, adopteren, verkopen of overnemen van een hond is alleen nog toegestaan wanneer een hond is gechipt, een registratie op naam van de vorige eigenaar en een EU-dierenpaspoort heeft. Ontbreekt er iets dan zijn zowel de koper als de verkoper in overtreding. Wijzigingen moeten binnen twee weken door de eigenaar van een hond worden doorgegeven via een speciaal portaal.

Iedere hond die vanuit het buitenland naar Nederland komt moet gechipt zijn (en komt de hond uit de Europese Unie dan is ook een paspoort verplicht). De persoon die de hond importeert is verplicht de hond op eigen naam te laten registreren door een dierenarts. Daarvoor is een UBN status verplicht die wordt afgegeven door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Deze verplichting geldt ook voor particulieren die een hond uit het buitenland halen.

Iedere hond die vanuit het buitenland naar Nederland komt wordt sinds 1 november 2021 geregistreerd door een dierenarts. Deze moet nu ook al beoordelen of de pup (in verreweg de meeste gevallen gaat het om honden) niet te jong is, of de leeftijd correspondeert met de informatie uit de chip/het dierenpaspoort. De dierenarts zal daarnaast – via een afvinkformulier - ook gevraagd kunnen worden aan te vinken of de neus open of dicht is en verder kan de Crane Face Ratio worden ingevuld. Bij een inspectie kan de NVWA eenvoudig naar de registratiepapieren van de dierenarts vragen. Er kan dus effectief door de NVWA gehandhaafd worden zonder dat dit extra beslag zal leggen op de capaciteit van de NVWA.

Deze identificatie en registratieverplichtingen gelden sinds 1 november 2021 en betekenen dat ten aanzien van iedere hond reeds nu eenvoudig kan worden achterhaald wie de eigenaar is, van wie de huidige eigenaar de hond heeft gekocht en wanneer dat is gebeurd. En dat geldt ook voor honden die vanuit het buitenland naar Nederland komen; er wordt al verplicht geregistreerd door wie een hond wordt ingevoerd en wanneer dat is gebeurd.

III. Voorstel formulering handelsverbod

Het handelsverbod kan vorm worden gegeven door een artikel 3.4a Besluit houders van dieren toe te voegen dat luidt:

“Het is verboden gezelschapsdieren te verkopen, ten verkoop in voorraad te houden, ten verkoop aan te bieden, te kopen, te verhuren, af te leveren, in de handel te brengen of ze in of buiten Nederland te brengen, indien sprake is van kenmerken en/of afwijkingen als bedoeld in artikel 3.4 tweede lid onder a, b of c”.

“Van voornoemd verbod zijn uitgezonderd gezelschapsdieren die op de datum van inwerkingtreding al zijn geboren”.

Deze tekst sluit aan bij artikel 3.4 Besluit houders van dieren en artikel 2.7 Wet Dieren. Door gezelschapsdieren die op de datum van inwerkingtreding al zijn geboren uit te zonderen blijft het bovendien mogelijk om huisdieren die er nu al zijn te herplaatsen wanneer de huidige eigenaar niet meer voor het dier zou kunnen zorgen. Er zou een mogelijkheid moeten zijn om op individuele basis uitzonderingen toe te staan.⁸

⁸noot 1: Toestemming voor het binnen Nederland brengen van betreffend(e) dier(en) (tijdelijk verblijf/verhuizing) zou aangevraagd moeten kunnen worden op individuele basis met een bewijslast van eigendom bij de eigenaar.

noot 2: Het afstand doen van een dier dat onder deze wet valt en het herplaatsen ervan via een daartoe bevoegde, bedrijfsmatige dierenopvang zou altijd mogelijk moeten zijn en blijven. Denk ook aan toekomstige situaties van inbewaringneming en inbeslagname.

SOEVEREIN ADVOCATEN

Conclusie

Het huidige artikel 3.4 Besluit houders van dieren verbiedt alleen het fokken van gezelschapsdieren op een wijze waarbij het welzijn en de gezondheid van het dier zelf of de nakomelingen wordt benadeeld. Dit verbod geldt sinds 2014 maar heeft niet kunnen voorkomen dat er in Nederland nog altijd veel huisdieren worden gehouden die ernstig lijden als gevolg van erfelijke gebreken en/of schadelijke uiterlijke raskenmerken. Dit komt deels omdat honden en katten vanuit het buitenland worden ingevoerd. Buitenlandse fokkers bieden de dieren in Nederland aan. Verder lijkt het fokverbod zoals dat sinds 2014 geldt lastig te handhaven wanneer er niet tevens een handelsverbod geldt. De NVWA kan op dit moment pas handhaven wanneer kan worden aangetoond dat de verkoper van een hond ook de fokker is geweest.

De enige oplossing voor het probleem lijkt een handelsverbod te zijn. Een handelsverbod voor honden en katten die niet voldoen aan de norm uit artikel 3.4 Besluit houders van dieren lijkt juridisch haalbaar en hoeft niet te stranden op het vrije verkeer van goederen. Het zou de handhaafbaarheid van het huidige fokverbod ten goede komen, zonder dat het extra beslag zal leggen op de capaciteit van de NVWA. Het zal de NVWA juist in staat stellen om effectiever te handhaven.

