

Vergaderjaar 2014–2015

25 074

Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Nr. 188

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2014

In maart van dit jaar heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de uitspraak van het Beroepslichaam van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in de zaak tegen het handelsregime van de EU voor producten afkomstig van zeehonden (Kamerstuk 25 074, nr. 187). Daarbij heb ik aangegeven ook in te zullen gaan op de consequenties van deze uitspraak voor de mogelijkheden om andere producten vanuit dierenwelzijnsoverwegingen van de EU-markt te weren. Aan deze toezegging voldoe ik, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, graag.

Analyse van de uitspraak

Het Beroepslichaam deed eind mei uitspraak in de door Canada en Noorwegen tegen de EU aangespannen zaak over het EU-handelsverbod voor producten afkomstig van zeehonden. In deze zaak staat het EU-regime ten aanzien van handel in zeehondenproducten centraal. In de uitspraak wordt onderkend dat in de EU dierenwelzijn deel uitmaakt van de publieke moraal en derhalve handelsmaatregelen kan rechtvaardigen uit hoofde van art. XX(a) GATT 1994. Echter, over de uitzonderingen die het EU-regime kent oordeelt het Beroepslichaam dat niet is aangetoond dat deze voldoen aan de voorwaarden van art. XX GATT 1994. Derhalve is het EU-zeehondenregime niet gerechtvaardigd onder art. XX(a) GATT 1994.

Als gevolg van de uitspraak zal de EU haar zeehondenregime moeten aanpassen, zodat er geen ongerechtvaardigde discriminatie meer is tussen Groenlandse jagers en jagers in derde landen. Met Canada en Noorwegen is afgesproken dat dit eind volgend jaar zijn beslag moet krijgen. De Europese Commissie analyseert de uitspraak op dit moment.

Het voornaamste bezwaar tegen het zeehondenregime van de EU is dat inheemse volkeren uit Groenland gemakkelijker naar de EU kunnen exporteren, ook op commerciële basis, dan mogelijk is vanuit Canada of Noorwegen, terwijl dit onderscheid niet gerechtvaardigd is uit het oogpunt van dierenwelzijn.

In de uitspraak wordt niet ingegaan op drie punten die van betekenis zijn voor de bredere discussie over dierenwelzijn en WTO-verplichtingen:

- Het Beroepslichaam ziet in het EU-regime geen technische voorschriften ten aanzien van zeehondenproducten. De «Agreement on Technical Barriers to Trade» (TBT-overeenkomst) die daarover gaat, is daarom niet relevant;
- De uitspraak gaat evenmin in op de vraag of en in hoeverre handelsmaatregelen gebaseerd mogen worden op productie- en procesmethoden die niet van invloed zijn op het uiteindelijke product, zoals de diervriendelijkheid van een productiewijze;
- Het Beroepslichaam spreekt zich ook niet uit over de vraag of dierenwelzijn een relevant criterium voor uitzondering kan zijn onder de noemer van bescherming van leven en gezondheid van mens, dier en plant.

De uitspraak biedt daarom voor deze onderwerpen geen nieuwe inzichten.

Met deze uitspraak bevestigt het Beroepslichaam zijn eerdere algemene jurisprudentie over de toepassing van art. XX GATT 1994. Een uitzondering wordt kort door de bocht gezegd relatief snel toegekend, maar mag nooit discriminatoir en handelsbelemmerend zijn.

Ik zal hieronder ingaan op twee specifieke onderdelen van de uitspraak die van betekenis zijn voor het vervolg van deze zaak en de jurisprudentie op dit vlak, namelijk op de beoordeling van het Beroepslichaam van het beroep door de EU op publieke moraal als uitzonderingsgrond en op de elementen van het EU-regime die het Beroepslichaam discriminerend vindt.

Publieke moraal

Bij publieke moraal gaat het om standaarden over goed of fout gedrag zoals gehanteerd door een gemeenschap of natie. In het geval van de EU keek het Beroepslichaam naar gedragingen en uitingen van de EU én van afzonderlijke lidstaten samen. Als rechtvaardiging voor haar zeehondenregime beroept de EU zich op het bestaan van een publieke moraal in de EU over het welzijn van zeehonden die geschonden wordt tijdens de zeehondenjacht.

Het Beroepslichaam stelt dat een bepaalde maatschappelijke voorkeur op zich onvoldoende is om een beroep op publieke moraal als uitzonderingsgrond te rechtvaardigen. Om dit te rechtvaardigen moet aangetoond worden dat een moreel gebod in het geding is. In zijn uitspraak erkent het Beroepslichaam dat dit in het geval van het EU-zeehondenregime zo is. Dit leidt het Beroepslichaam onder andere af uit de opzet en de wetgevingsgeschiedenis, uit een traditie van wetgeving in de EU en haar lidstaten en uit verschillende verdragen. Het Beroepslichaam gaat niet in op wat het morele gebod ten aanzien van zeehonden precies inhoudt, maar volstaat met de constatering dat dierenwelzijn bij de zeehondenjacht een morele kwestie is.

Ten aanzien van de vraag of de maatregel op basis van publieke moraal noodzakelijk is en dus de vraag hoe de maatregel zich verhoudt tot het morele gebod in kwestie, oordeelt het Beroepslichaam dat er een duidelijk

verband moet bestaan tussen de maatregel en het onderwerp van publieke moraal. Het is echter niet nodig om een direct en dwingend verband te leggen tussen de maatregel en een specifiek moreel gebod. Het Beroepslichaam heeft het zeehondenregime van de EU vanuit deze optiek dan ook niet tot in detail inhoudelijk beoordeeld. Voldoende is in dit geval dat de handelsmaatregel van de EU duidelijk verband houdt met de genoemde dierenwelzijnszorgen.

Het Beroepslichaam acht het voor een beroep op deze uitzonderingsgrond niet bezwaarlijk dat andere overwegingen meespelen in de formulering van wetgeving, in dit geval het levensonderhoud van inheemse volkeren. Dit aspect komt echter wel weer terug bij de beoordeling door het Beroepslichaam van de vraag naar ongerechtvaardigde discriminatie.

Meer inhoudelijke toetsing heeft het Beroepslichaam wel gebruikt bij de beoordeling van het discriminerende of protectionistische karakter van de maatregel. Het Beroepslichaam heeft ook een inhoudelijke toetsing gedaan van de vraag of er redelijkerwijs beschikbare alternatieven voor de maatregel zijn, bijvoorbeeld certificering. Het Beroepslichaam concludeert hierover dat er geen goede alternatieve maatregelen voorhanden zijn.

Discriminatie en protectionisme

Handelsbeperkende maatregelen die worden genomen met een beroep op de uitzonderingsgronden genoemd in art. XX GATT 1994 dienen niet te leiden tot ongerechtvaardigde discriminatie of een verkapte beperking van de handel.

Uitgangspunt is dat landen gelijk behandeld dienen te worden als in deze landen de «omstandigheden» gelijk zijn. Ongelijke behandeling is alleen gerechtvaardigd als er duidelijke, in het licht van de betrokken maatregel relevante verschillen in omstandigheden tussen landen zijn. De partij die claimt dat de omstandigheden in landen verschillend zijn draagt daarbij de verantwoordelijkheid om voor die claim bewijs te leveren.

Het Beroepslichaam oordeelt dat het zeehondenregime van de EU deze toets niet doorstaat. Het Beroepslichaam benoemt drie elementen in dit regime die ongerechtvaardigd discriminatoir zijn. Volgens het Beroepslichaam heeft de EU niet aangetoond dat het onderscheid tussen «inheemse» en «commerciële» jacht in overeenstemming is met het doel tegemoet te komen aan de morele zorgen met betrekking tot het welzijn van zeehonden. Ook acht het Beroepslichaam de uitzondering ten behoeve van de «inheemse» jacht zo ruim dat producten van wat in feite «commerciële» jacht is daar toch onder kunnen vallen. Tot slot heeft de EU zich ingespannen om markttoegang voor Groenlandse Inuït mogelijk te maken, zonder voor Canadese Inuït een vergelijkbare inspanning te hebben gedaan.

Betekenis uitspraak voor handelsmaatregelen tegen andere dierlijke producten

In bovengenoemde brief van 25 maart 2014 heb ik aangegeven ook in te zullen gaan op de consequenties van deze uitspraak voor de mogelijkheden om andere producten vanuit dierenwelzijnsoverwegingen van de EU-markt te weren. Actueel zijn andere bontproducten, in het bijzonder producten van wasbeerhondenbont, en legbatterij-eieren. Op deze producten zal ik hieronder nader ingaan.

Bont van pelsdieren

Op 11 december 2012 heeft de Minister van Economische Zaken tijdens de behandeling van de Wet verbod pelsdierhouderij aan de Eerste Kamer toegezegd een terugkoppeling te geven hoe een mogelijk handelsverbod op pelsdieren in Europa ligt, en daarbij aan te geven wanneer dit onderwerp in Europees verband aan de orde zal zijn, en wat de inbreng van de Nederlandse regering hierbij is. De Eerste Kamer is hierover op 30 juni 2014 geïnformeerd (Kamerstuk 30 826, letter O).

Ten aanzien van dit onderwerp heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken bij het notaoverleg dierenwelzijn van 2 december 2013 in uw Kamer de specifiekere toezegging gedaan om in Europees verband te bezien wat Europees bereikt kan worden in het kader van een mogelijk Europees importverbod voor wasbeerhondenbont. Dit naar aanleiding van de discussie over de wijze van productie van bont afkomstig van wasbeerhonden uit China dat wordt gebruikt in kleding.

In diverse Europese landen wordt bont geproduceerd en verhandeld. Om die reden lijkt er geen sprake te zijn in Europa van een gedeelde publieke moraal ten aanzien van bont afkomstig van gehouden pelsdieren. Daarin verschilt deze zaak duidelijk van het handelsverbod op producten afkomstig van zeehonden. Een Europees importverbod op bontproducten lijkt op dit moment dan ook moeilijk juridisch te verdedigen op basis van publieke moraal. Mocht zo'n Europees importverbod op bont uit derde landen toch ingesteld worden, dan zal deze daarom waarschijnlijk gezien worden als een ongerechtvaardigd discriminatoire maatregel wanneer bont dat in de EU geproduceerd is nog wel verhandeld mag worden. Dit zou onder de WTO-regels niet geaccepteerd worden, zoals ook de uitspraak in de zeehondenbontzaak bevestigt.

Wanneer producten wezenlijk van elkaar verschillen, zou er in principe wel onderscheid gemaakt mogen worden in welke producten we in de EU toelaten. De diervriendelijkheid van de productiemethode zou dan aangevoerd moeten worden als reden waarom producten wezenlijk van elkaar verschillen. Een onderscheid naar productiemethode vraagt in z'n algemeenheid om een geaccepteerde standaard die aangeeft wanneer op diervriendelijke wijze is geproduceerd. De handel in producten die niet aan zo'n standaard voldoen zou dan beperkt mogen worden.

Een dergelijke handelsmaatregel zal onder de WTO-regels naar verwachting beoordeeld worden als een technisch voorschrift, omdat er technische eisen aan de productiewijze van bont worden gesteld. Een dergelijke handelsmaatregel zou daarmee aan de TBT-overeenkomst van de WTO getoetst moeten worden. Zoals gezegd acht het Beroepslichaam de TBT-overeenkomst in de zeehondenbontzaak niet relevant en gaat het Beroepslichaam ook niet in op een mogelijk onderscheid gebaseerd op proces- en productiemethoden. Op deze punten biedt de uitspraak in de zeehondenbontzaak dan ook geen nadere handvatten om deze optie te beoordelen.

Legbatterij-eieren

Uw Kamer heeft tijdens het notaoverleg dierenwelzijn van 2 december 2013 ook gevraagd naar de consequenties van onderhavige WTO-uitspraak voor de mogelijkheden voor een importverbod op of importbelemmeringen voor legbatterij-eieren. In de uitspraak van het Beroepslichaam is onderkend dat dierenwelzijn in de EU een morele kwestie is die handelsmaatregelen kan rechtvaardigen. Dat er specifiek ten aanzien van legbatterij-eieren een publieke moraal bestaat in de EU die het houden van leghennen in legbatterijen onacceptabel vindt, kan

onderbouwd worden met de wetgevingsgeschiedenis van het EU-verbod op deze productiewijze.

Waar een importverbod op legbatterij-eieren echter wezenlijk verschilt van het handelsverbod op producten afkomstig van zeehonden, is dat een dergelijk verbod eisen stelt aan de productiewijze van producten en geen algeheel verbod behelst op een bepaald product.

Immers, bij een importverbod op legbatterij-eieren gaat het om technische voorschriften over de wijze waarop eieren zouden moeten worden geproduceerd. Een importverbod op legbatterij-eieren zou om die reden waarschijnlijk gekwalificeerd worden als een technisch voorschrift en daarmee aan de TBT-overeenkomst getoetst moeten worden. De uitspraak van het Beroepslichaam geeft zoals gezegd geen interpretatie van de TBT-overeenkomst en gaat evenmin in op de rol van verschillende productieprocessen en -methoden. De uitspraak biedt zodoende geen nadere duiding over de juridische haalbaarheid van een importverbod op legbatterij-eieren. Dezelfde problematiek speelt uiteraard ook voor producten die zijn geproduceerd met legbatterij-eieren.

Conclusie

In WTO-verband is nu expliciet erkend dat dierenwelzijn een zaak kan zijn van publieke moraal en daarom handelsmaatregelen kan rechtvaardigen. De veroordeling van de handelsmaatregelen van de EU in de zeehonden-zaak geeft tegelijk aan dat, om ongerechtvaardigde discriminatie en handelsbelemmeringen te voorkomen, nauwkeurigheid en zorgvuldigheid noodzakelijk zijn bij de inrichting van zulke maatregelen.

Het kabinet blijft zich inzetten voor de verdere ontwikkeling van een internationaal gedeelde visie op normen voor en het belang van dierenwelzijn. Samenwerking binnen de EU en de Wereldorganisatie voor diergezondheid (OIE) zijn hierbij van belang en ook in specifieke (handels-) verdragen wil het kabinet het belang van dierenwelzijn verankeren. Binnen de WTO blijft het kabinet streven naar erkenning van dierenwelzijn als volwaardig «non-trade concern». De basis voor het gesprek binnen de WTO over dierenwelzijn is door de uitspraak in de zeehondenzaak verduidelijkt.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen