



Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 2 december 2008, nr. TRCJZ/2008/3160, houdende wijziging van de Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet in verband met het verbod op de handel in producten van Kaapse pelsrobben

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

Gelet op artikel 75 van de Flora- en faunawet;

Besluit:

ARTIKEL I

Na artikel 20 van de Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet¹ wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 14a. Inperking vrijstellingen

Artikel 20a

1. De artikelen 3 tot en met 10, 16 en 18 zijn niet van toepassing op dode specimens van de Kaapse pelsrob (*Arctocephalus pusillus pusillus*).

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 juli 2009.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 2 december 2008

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg.*

¹ Stcrt. 2002, 51; laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 29 maart 2005 (Stcrt. 60).



TOELICHTING

1. Algemeen

De onderhavige regeling strekt ertoe het in Nederland brengen en het bezit van en de handel in producten van Kaapse pelsrobber te verbieden. Hiertoe wordt de Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet gewijzigd.

Onderstaand wordt achtereenvolgens ingegaan op de voorgeschiedenis (paragraaf 2), de redenen voor het verbod (paragraaf 3), de EU- en WTO-conformiteit (paragraaf 4), de juridische uitwerking (paragraaf 5), de administratieve lasten en nalevingskosten (paragraaf 6), de handhaving en uitvoering (paragraaf 7) en de notificatie (paragraaf 8).

2. Voorgeschiedenis

Op 23 oktober 2007 is een wijziging van het Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet en het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten in werking getreden¹. Hiermee werd het reeds bestaande verbod op het in Nederland brengen en het bezit van en de handel in producten van zadelrobber en klapmutsen, jonger dan 12 dagen, uitgebreid naar zadelrobber en klapmutsen, van welke leeftijd dan ook.

In navolging van dit verbod zegde de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Tweede Kamer bij brief van 16 mei 2007 toe het in Nederland brengen en het bezit van en de handel in producten van Kaapse pelsrobber eveneens niet langer toe te staan². Reden hiervoor is dat er ook bij deze dieren reden is tot bezorgdheid ten aanzien van de omvang van de jacht en de daarbij gehanteerde jachtmethoden. Over de uitwerking van de toezegging heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Tweede Kamer laatstelijk geïnformeerd bij brief van 3 april 2008³. Met de onderhavige regeling wordt uitvoering gegeven aan voornoemde toezegging.

Omdat de jacht op Kaapse pelsrobber plaatsvindt in Namibië, is de Namibische Minister van Visserij in oktober 2007 schriftelijk op de hoogte gesteld van het op handen zijnde importverbod en de zorgen die in Nederland leven met betrekking tot de afnemende populatie Kaapse pelsrobber in Namibië en toegepaste jachtmethoden. In een schriftelijke reactie hierop heeft de Namibische minister aangegeven dat het beëindigen van de jacht op de Kaapse pelsrobber niet aan de orde is. Momenteel, zo wordt gesteld, zouden er geen alternatieve jachtmethoden voor handen zijn. De jacht zal derhalve worden voortgezet.

3. Redenen voor het verbod met betrekking tot producten van Kaapse pelsrobber

De onderhavige wijzigingsregeling met betrekking tot producten van Kaapse pelsrobber heeft een vergelijkbare achtergrond en onderbouwing als het op 23 oktober 2007 in werking getreden verbod met betrekking tot producten van klapmutsen en zadelrobber.

Ten algemene geldt dat een groot gedeelte van de Nederlandse bevolking het doden van zeehonden – waaronder Kaapse pelsrobber – en het benutten van hun producten afkeurt⁴. Ze heeft een bijzondere waardering voor de zeehond in het algemeen, hetgeen blijkt uit de in Nederland bestaande zeehondenopvang, die op brede steun kan rekenen.

Voorts leidt de jachtmethode die bij de jacht op zadelrobber, klapmutsen en Kaapse pelsrobber wordt ingezet steeds weer tot grote publieke commotie en verontwaardiging⁵. Tijdens overleggen met de Tweede Kamer inzake de jacht op zadelrobber, klapmutsen en Kaapse pelsrobber is steeds weer gebleken dat een handelsverbod op producten van deze dieren op een zeer brede steun in de Tweede Kamer kan rekenen⁶.

Specifiek voor de jacht in Namibië op Kaapse pelsrobber geldt voorts dat de concrete toepassing en uitvoering van de jachtmethode buitengewoon zorgwekkend is. De jacht is niet alleen gericht op volwassen dieren maar vooral op zeer jonge – veelal nog zogende – pups. De dieren worden door een team van knuppelaars buiten bewustzijn gebracht, waarna een team van stekers de dieren doodt. De tijd die verstrijkt tussen het buiten bewustzijn brengen en doden kan tot gevolg hebben dat de dieren weer bij bewustzijn komen en al dan niet gewond wegvluchten of alsnog worden gedood. Bovendien laat de controle op de jacht te wensen over. Ook het feit dat internationale waarnemers niet worden toegelaten bij de jacht is weinig geruststellend⁷.

¹ Stb. 2007, 388.

² Kamerstukken II 2006/2007, 30409, nr. 19.

³ Kamerstukken II 2007/2008, 30409, nr. 23.

⁴ Opinieonderzoek uitgevoerd door TNS-NIPO in opdracht van Bont voor Dieren.

⁵ Opinieonderzoek uitgevoerd door TNS-NIPO in opdracht van Bont voor Dieren.

⁶ Handelingen II 2006/07, blz. 2359–2369 en Handelingen II 2006/07, blz. 2586–2600.

⁷ Warfare to welfare: Southern Africa's dynamic seal-human interface, Steve B. Kirkman, oktober 2006



De Kaapse pelsrob is aangewezen als beschermde diersoort in de zin van bijlage II van het Cites-Verdrag. Met deze aanwijzing wordt tot uitdrukking gebracht dat de dieren thans niet noodzakelijkerwijs worden bedreigd met uitsterven, maar dat uitsterven aan de orde zou kunnen komen als de handel in deze dieren niet aan strenge voorschriften zou worden onderworpen die tot doel hebben exploitatie die het voortbestaan van de soort bedreigt, te vermijden.

Tot 2004 zijn in Namibië tellingen uitgevoerd. Daaruit kwam een dalende trend in de geboorte van jonge Kaapse pelsrobben naar voren. Dit heeft een dalende groei dan wel een daling van de populatie tot gevolg. Na 2004 zijn geen betrouwbare tellingen meer gedaan. Ondanks de gebleken afname in geboortes worden er in Namibië tijdens de commerciële jacht jaarlijks tienduizenden Kaapse pelsrobben gedood en zijn de jachtquota verhoogd van 50.000 in 2002 tot 85.000 in 2006⁸. Deze feiten zijn reden is tot bezorgdheid over de stand van de populatie Kaapse pelsrobben in Namibië.

Om bovengenoemde redenen is het thans niet meer toegestaan producten van Kaapse pelsrobben op het grondgebied van Nederland te brengen. Daarnaast is een adequate handhaving erbij gebaat als niet alleen ingegrepen kan worden als invoer in bedoelde producten plaatsvindt, maar ook bijvoorbeeld als een dergelijk product wordt verhandeld of inmiddels op het Nederlandse grondgebied is gebracht en in iemands bezit is. Daarom is ook de handel en het bezit van deze producten verboden.

4. Cites-, EU-, en WTO-conformiteit

Het is vanuit Europeesrechtelijk en WTO-perspectief geoorloofd het in Nederland brengen en het bezit van en de handel in pelsrobproducten niet langer toe te staan. Ook het CITES-verdrag en Verordening (EG) nr. 338/97⁹ staan daaraan niet in de weg.

De handelsvoorschriften zoals die in het Cites-verdrag en Verordening (EG) nr. 338/97 zijn neergelegd, staan de handel in producten van pelsrobben in beginsel toe. Echter, deze voorschriften ontnemen lidstaten niet de mogelijkheid verdergaande voorschriften te stellen. In artikel XIV van het Cites-Verdrag is expliciet bepaald dat het Cites-Verdrag op geen enkele wijze van invloed is op het recht van partijen om verdergaande binnenlandse maatregelen te nemen. Deze verdergaande maatregelen kunnen worden uitgebreid tot een volledig verbod.

Ook op grond van Verordening (EG) nr. 338/97 mogen lidstaten verdergaande voorschriften stellen. In de derde overweging bij Verordening (EG) nr. 338/97 staat dat lidstaten met inachtneming van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (verder: EG-verdrag) strengere maatregelen mogen nemen of handhaven, met name wat betreft het houden van specimens van soorten die onder de verordening vallen. Deze ruimte voor strengere voorschriften wordt tevens tot uitdrukking gebracht door het feit dat Verordening (EG) nr. 338/97 is gebaseerd op artikel 175 van het EG-verdrag. In artikel 176 van dat EG-verdrag is bepaald dat voorschriften die zijn gebaseerd op artikel 175, minimumvoorschriften zijn en dat lidstaten verdergaande maatregelen mogen treffen.

Verdergaande maatregelen moeten uiteraard wel in overeenstemming zijn met het in het EG-verdrag neergelegde vrije verkeer van goederen. Handelsbelemmeringen zijn ingevolge artikel 28 van het EG-verdrag niet toegestaan, tenzij er beschermenswaardige belangen zijn die de belemmering rechtvaardigen. Een dergelijke rechtvaardiging kan ingevolge artikel 30 van het EG-verdrag en jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie gelegen zijn in redenen van openbare zedelijkheid, de gezondheid en het leven van dieren en de bescherming van natuur, milieu en biodiversiteit. In WTO-verband wordt een verbod op het op het grondgebied van Nederland brengen, het bezitten van en de handel in producten van pelsrobben eveneens aangemerkt als een verboden handelsbelemmering (zie artikel XI van GAT/WTO), maar zodanig verbod kan eveneens met een beroep op bepaalde uitzonderingsgronden worden gerechtvaardigd (artikel XX GATT/WTO). Deze zijn vergelijkbaar met de hierboven genoemde Europeesrechtelijke rechtvaardigingsgronden.

Om met succes een beroep te kunnen doen op de genoemde rechtvaardigingsgronden moeten de maatregelen voorts noodzakelijk en proportioneel zijn. De betrokken maatregelen mogen bovendien in de toepassing niet leiden tot ongerechtvaardigde discriminatie van landen of een verkapte handelsbelemmering opleveren.

In paragraaf 3 van deze toelichting is aangegeven welke de redenen zijn om het in Nederland brengen en het bezit van en handel in producten van Kaapse pelsrobben te verbieden. Het betreffen redenen inzake de omvang van de jacht, de gebruikte jachtmethoden, de welzijnsproblematiek die de inrichting van de jacht met zich brengt, het feit dat de jacht veelal is gericht op jonge dieren en zorgen omtrent de populatie in Namibië. Voorts is de jacht op zeehonden en het gebruik van producten ervan niet verenigbaar met de Nederlandse publieke moraal. Deze redenen zijn rechtvaardigingsgronden van openbare zedelijkheid, de gezondheid en het leven van dieren en de bescherming van natuur, milieu

⁸ Warfare to welfare: Southern Africa's dynamic seal-human interface, Steve B. Kirkman, oktober 2006

⁹ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG L61).



en biodiversiteit. Genoemde gronden bieden rechtvaardiging voor niet langer toestaan van het binnen Nederland brengen en het bezit van en de handel in pelsrobberproducten.

De onderhavige maatregelen met betrekking tot producten van Kaapse pelsrobber hebben tot doel een bijdrage te leveren aan de beëindiging van de grootschalige zeehondenjacht. Dit doel kan – uitgaande van het feit dat Nederland de Namibische jacht op Kaapse pelsrobber niet kan verbieden – het beste worden bereikt door een verbod op het in Nederland brengen, het bezit van en de handel in de producten van Kaapse pelsrobber. Minder vergaande maatregelen zijn hiertoe minder effectief. Tot op heden is Namibië niet bereid gebleken hun jacht en de gehanteerde methoden op andere wijze uit te oefenen dan wel te beëindigen. Een oplossing op Europees niveau is evenmin op korte termijn te verwachten. Dit maakt de onderhavige maatregel, als ultimum remedium, noodzakelijk en tevens adequaat om het beoogde doel te bereiken.

Gelet op het feit dat er in Nederland een verbod bestaat op de jacht op Kaapse pelsrobber en er derhalve evenmin handel in producten van deze dieren is toegestaan, kunnen de voorgestelde maatregelen bovendien niet als discriminerend of als verkapte handelsbelemmering worden aangemerkt.

Opgemerkt zij voorts dat Nederland een internationale aanpak van de jacht op zeehonden uiteraard blijft prefereren omdat een dergelijke aanpak het meest effectief is. Nederland zal daarom binnen EU-verband blijven aandringen op de introductie van een EU-handelsverbod in producten van zeehonden. De Nederlandse regering is dan ook verheugd met het recente initiatief van de Europese Commissie om op Europees niveau te komen tot een verbod op de handel in zeehondenproducten. Daarbij zij opgemerkt dat de regering de reikwijdte van het voorstel te beperkt vindt. Zij is, gelet op de Nederlandse publieke opinie, tegen elke zeehondenjacht gekant, ongeacht de gebruikte jachtmethoden. Ook de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid zouden er mee zijn gediend, als op dit punt geen onderscheid zou worden gemaakt.¹⁰ Overigens is binnen België een dergelijk handelsverbod van kracht en heeft Duitsland een handelsverbod onlangs genotificeerd. Ook buiten de Europese Unie bestaan soortgelijke handelsverboden, zoals in de Verenigde Staten en Mexico.

5. Juridische uitwerking

De juridische inbedding van het verbod op het in Nederland brengen en het bezit van en de handel in producten van Kaapse pelsrobber is als volgt.

Tot op heden was het onder voorwaarden toegestaan producten van pelsrobber op het grondgebied van Nederland te brengen, in bezit te hebben en te verhandelen. De Kaapse pelsrob is ingevolge het Cites-Verdrag en Verordening (EG) nr. 338/97 aangewezen als beschermde diersoort op grond van artikel 5, tweede lid, van de Flora- en faunawet in samenhang met artikel 4, tweede lid, onderdeel a, van de Regeling aanwijzing beschermde diersoorten Flora- en faunawet. Het is ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Flora- en faunawet verboden beschermde dieren en producten van deze dieren op Nederlands grondgebied te brengen, te verhandelen of in bezit te hebben. Het verbod van artikel 13, eerste lid, van de Flora- en faunawet, is – op grond van artikel 13, vierde lid, van de Flora- en faunawet – echter niet van toepassing als de producten rechtmatig binnen Nederland zijn gebracht. Dit is voor producten van Kaapse pelsrobber het geval indien het invoerregime met betrekking tot deze producten is gevolgd zoals dat in Verordening (EG) nr. 338/97 is neergelegd. Ter uitvoering van deze verordening zijn in de Regeling vrijstelling beschermde diersoorten enkele vrijstellingen opgenomen van het in artikel 13, eerste lid, van de Flora- en faunawet opgenomen verbod.

De onderhavige regeling perkt de reikwijdte van deze vrijstellingen in waardoor ze thans niet langer van toepassing zijn op producten van Kaapse pelsrobber. In een nieuw ingevoegd artikel 20a is bepaald dat de artikelen 3 tot en met 10, 16 en 18 niet van toepassing zijn op producten van deze diersoort. Hierdoor is het niet langer toegestaan producten van pelsrobber te koop te vragen, te kopen of te verwerven, ten verkoop voorhanden of in voorraad te hebben, te verkopen of ten verkoop aan te bieden, te vervoeren, ten vervoer aan te bieden, af te leveren, te gebruiken voor commercieel gewin, te huren of te verhuren, te ruilen of in ruil aan te bieden, uit te wisselen of ten toon te stellen voor handelsdoeleinden, binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen of onder zich te hebben.

De uitbreiding van het verbod is van kracht vanaf inwerkingtreding van het onderhavige besluit en heeft derhalve geen gevolgen voor in het verleden ingevoerde producten. Ingevolge artikel 13, vierde lid, van de Flora- en faunawet blijft het toegestaan producten te verhandelen of in bezit te hebben die vóór inwerkingtreding van dit besluit rechtmatig binnen Nederland zijn gebracht.

¹⁰ Kamerstukken II 2008/2009, 22112, nr. 708.



6. Administratieve lasten en nalevingskosten

De onderhavige regeling heeft geen substantiële gevolgen voor de lasten van burgers, bedrijven en overheid. Gelet op het algemene verbod zal er nauwelijks toename zijn van de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven. Immers handel en bezit is verboden. Mogelijk zal een enkele ontheffing worden afgegeven aan een wetenschappelijke instelling of museum, maar dit zal slechts een geringe toename betekenen van de totale administratieve lasten. Uit gegevens van Eurostat blijkt dat de handel in zeehondenproducten in Nederland een geringe omvang heeft en voornamelijk betrekking heeft op zeehondenolie. Er zijn geen gegevens bekend over het aantal bedrijven dat deze producten gebruikt of verwerkt en evenmin over de hoeveelheid producten. De olie kan ook verwerkt zijn in andere producten voor bijvoorbeeld industrieel gebruik of gezondheidsproducten. Gelet op de bescheiden omvang van deze handel en vanwege de aanwezigheid van alternatieven voor zeehondenolie zullen de effecten van het verbod voor het bedrijfsleven gering zijn.

7. Handhaving en uitvoering

Gelet op de zeer beperkte omvang van de handel valt niet te verwachten dat de lasten voor de overheid inzake controle of rechtsbescherming zullen toenemen. Handhaving zal plaatsvinden door de douane, voor zover het betreft controle op de naleving van het verbod om de bedoelde producten via de Europese buitengrenzen in of buiten het grondgebied van Nederland te brengen en door de Algemene Inspectiedienst en politie voor zover het gaat om handhaving van het bezits- en handelsverbod binnen Nederland. Vanwege het ontbreken van grenscontroles aan de Europese binnengrenzen is de handhaving erbij gebaat als ook ingegrepen kan worden bij bezit en handel binnen Nederland. Dit is het geval met deze regeling.

8. Notificatie

De voorgenoemde maatregelen zoals opgenomen in de onderhavige regeling is op 5 juni 2008 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (notificatienummer 2008/219/NL) ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). Alleen de Europese Commissie heeft op deze notificatie gereageerd, maar deze reactie vormt geen beletsel voor de inwerkingtreding van deze regeling.

Op 3 juli 2008 heeft tevens melding plaatsgevonden aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie, ter voldoening aan artikel 2, negende lid van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994/235). Hierop zijn geen reacties ontvangen.

De standstilltermijn die samenhangt met beide notificatieprocedures is inmiddels verlopen, zodat deze regeling kan worden vastgesteld en in werking kan treden.

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg.*