

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
Minbuza 2015.277880

Datum 2 juni 2015
Betreft Toelaatbaarheid van paardenvlees op de Nederlandse Markt

In het debat van 20 januari 2015 over de toelaatbaarheid van paardenvlees op de Nederlandse markt (Handelingen 2014-2015, nr. 43-19) heeft uw Kamer de regering gevraagd om in kaart te brengen welke WTO-regels in beeld komen bij het stellen van eisen aan het vervoer van slachtpaarden in Noord- en Zuid-Amerika ten behoeve van de export van paardenvlees of producten waarin paardenvlees is verwerkt voor de Nederlandse markt.

In het algemeen overleg over de Landbouw- en Visserijraad van 26 januari 2015 (Kamerstuk 21501-32, nr. 832) is uw Kamer informatie toegezegd over de betekenis van het vrijhandelsverdrag met Canada voor de Nederlandse beleidsvrijheid ten aanzien van dierenwelzijn en de Nederlandse dierenwelzijnsambities.

Onderstaand ga ik mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken in op de door uw Kamer gevraagde informatie.

Algemeen geldt dat landen voor hun eigen grondgebied het niveau van bescherming van volksgezondheid, milieu en dierenwelzijn vaststellen (sovereiniteitsbeginsel). Zo heeft de Europese Unie om een gemeenschappelijk beschermingsniveau voor de gemeenschappelijke markt van de Unie te waarborgen een uitgebreid stelsel van dierenwelzijnseisen opgesteld. Elke Lid-Staat binnen de Unie dient zich daaraan te houden.

Wanneer we – in verband met dierenwelzijn – eisen willen opleggen aan dierlijke producten (paardenvlees en producten waarin paardenvlees is verwerkt) uit derde landen, dan moet onder meer gekeken worden naar onze verplichtingen in WTO-verband.

De WTO-regels formuleren een aantal basisbeginselen waaraan WTO-lidstaten zich hebben gecommitteerd door ratificatie van de WTO-overeenkomsten.

De belangrijkste basisbeginselen zijn:

1. Het beginsel van de meest begunstigde natie (most favoured nation) (Artikel I). Dit houdt in dat een WTO-lid een voordeel toegekend aan een product uit land X ook zal toekennen aan een soortgelijk product uit WTO-land Y.
2. Het beginsel van nationale behandeling (Artikel III). Een land mag op de eigen markt geen onderscheid maken tussen (soort-)gelijke buitenlandse en binnenlandse producten.
3. Algemeen verbod op kwantitatieve beperkingen (Artikel XI). Bescherming dient via tarieven te gebeuren en niet via kwantitatieve beperkingen (zoals quota's, invoer- en uitvoerbeperkingen). Artikel XX van het GATT-verdrag van 1994 biedt echter een aantal algemene uitzonderingsgronden om, onder voorwaarden, handelsbeperkende maatregelen op te baseren.

Uitzonderingsgronden in artikel XX zijn de openbare zeden, bescherming van het leven en de gezondheid van mens, dier en plant, de bescherming van intellectuele eigendomsrechten, de arbeid door gevangenen en de bescherming van uitputbare natuurlijke hulpbronnen. De maatregelen dienen dan wel noodzakelijk en proportioneel te zijn ten opzichte van het beoogde doel. Een tweede voorwaarde voor een succesvol beroep op de uitzonderingen is dat deze niet mogen leiden tot een arbitraire en niet te rechtvaardigen discriminatie tussen landen die in dezelfde omstandigheden verkeren. Tenslotte mag de handelsmaatregel in geen geval een vorm van verkapt protectionisme zijn.

Uit de WTO-praktijk komt naar voren dat handelsbeperkende maatregelen op basis van zogenaamde 'non trade concerns' (NTC's) alleen gerechtvaardigd kunnen worden wanneer ze voldoen aan de geldende rechtvaardigingsgronden. Als zich in de rechtvaardiging van een handelsmaatregel problemen voordoen, zit dit vaak in de vormgeving of uitwerking van de maatregel, waardoor bijvoorbeeld sprake is van verkapt protectionisme.

Er is sprake van een zekere evolutie in WTO-jurisprudentie, die een ruimere interpretatie geeft aan de bestaande WTO-regelgeving (specifiek de uitzonderingen in Artikel XX GATT), waarbij erkend wordt dat handel niet de enige beleidsoverweging is voor lidstaten en gerespecteerd wordt dat lidstaten een balans zoeken met hun duurzaamheidsbeleid. Het WTO-kader biedt ruimte voor het vormgeven van beleid gericht op de aanpak van NTC's. Hoe groot die ruimte precies is, hangt af van het specifieke geval en is niet altijd op voorhand duidelijk.

Het onderscheid tussen productcriteria enerzijds en productie- en procescriteria anderzijds speelt in de aanpak van NTC's een belangrijke rol. De WTO-regels bieden ruimte om NTC's die verband houden met productcriteria via technische handelsbarrières (Technical Barriers to Trades, TBT), via sanitaire en fytosanitaire maatregelen (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) of met een beroep op de algemene uitzonderingsgronden van GATT Artikel XX te adresseren. De aanpak van procesgerelateerde NTC's (waar sprake van is bij eisen gesteld aan het

transport van dieren) is inherent ingewikkelder, omdat proceseigenschappen veelal niet terug te vinden zijn in de fysieke eigenschappen van een product (in dit geval paardenvlees). Het zijn (soort-) gelijke producten.

Het WTO akkoord inzake technische handelsbelemmeringen (WTO/TBT) ziet op technische voorschriften waarin productcriteria zijn vastgesteld. Het geldt niet voor procesgerelateerde NTCs. Eisen met betrekking tot het transport van dieren vallen onder de procesgerelateerde NTCs en daarmee dus buiten de reikwijdte van het WTO/TBT-akkoord.

Van de zijde van de Tweede Kamer is in het algemeen overleg over de Landbouw- en Visserijraad van 26 januari 2015 (Kamerstuk 21501-32, nr. 832) de suggestie aangereikt dat in artikel 2.2. WTO/TBT een mogelijke rechtvaardiging voor een verbod op de invoer van paardenvlees kan worden gevonden. Daarbij is de vergelijking gemaakt met het Europese verbod op de handel in zehondenproducten.

Bij beide maatregelen zijn zorgen over het dierenwelzijn in het geding en is sprake van een procesgerelateerde NTC. Bij beide is de WTO/TBT niet in beeld.

Want, zoals ik in mijn brief van 2 oktober 2014 (Kamerstuk 25074, nr. 188) reeds heb aangegeven heeft het WTO geschillenbeslechtsorgaan het beroep op de EU publieke moraal over het welzijn van zehonden als rechtvaardigingsgrond gehonoreerd. Het WTO geschillenbeslechtsorgaan heeft ook geoordeeld dat het EU handelsverbod geen technisch voorschrift in de zin van de WTO/TBT is.

In geval, vanwege dierenwelzijnsaspecten tijdens het transport van dieren naar het slachthuis in derde landen, handelsbeperkende maatregelen zouden worden overwogen is er sprake van een maatschappelijke voorkeur en geen sprake van publieke moraal in de zin van de WTO. Het WTO geschillenbeslechtsorgaan heeft in de zehondenzaak aangegeven dat een bepaalde maatschappelijke voorkeur onvoldoende is om een beroep op de publieke moraal te rechtvaardigen.

In het geval van het transport van paarden in landen op het Amerikaanse continent is het relevant dat er standaarden voor het transport bestaan van de Wereldorganisatie voor Diergezondheid, de OIE. De transportstandaarden van de OIE zijn algemener en minder vergaand dan de EU-eisen. Ze bieden echter wel een goed basisniveau om misstanden te voorkomen. De in het debat van 20 januari 2015 genoemde landen (Mexico, Canada, de VS, Argentinië en Uruguay) zijn lid van de OIE en worden geacht de betreffende standaarden in hun land te implementeren en ten uitvoer te laten brengen. Wanneer de EU-lidstaten – die zelf in het verleden, net als bovengenoemde landen, hebben ingestemd met deze OIE-standaarden – van mening zijn dat betreffende OIE-standaarden onvoldoende zijn om de nagestreefde gerechtvaardigde doelen te bereiken, dan zullen ze dit moeten opbrengen bij de OIE om te verzoeken de standaard aan te passen. Als de EU Lidstaten van mening zijn dat andere landen de standaard onvoldoende hebben geïmplementeerd of naleven, ontstaat een andere situatie. De OIE heeft geen handhavende rol ten aanzien van de standaarden. Dat moeten de OIE-leden zelf doen. Handhaving op welzijnsbepalingen bij transport naar een slachthuis in

derde landen is overigens praktisch zeer moeilijk uitvoerbaar, aangezien het gaat om handelingen in het voortraject in het derde land, dat wil zeggen voordat het exportproduct (het paardenvlees of het product waarin paardenvlees is verwerkt) is ontstaan. Belangrijk uitgangspunt binnen de WTO is dat altijd eerst met overleg en onderhandelingen met de betreffende landen getracht wordt tot een oplossing te komen. De eerste stap op basis van bovenstaande is daarom om vanuit de EU met de betreffende landen van het continent in overleg te gaan om te bezien of tot een acceptabele oplossing gekomen kan worden. Nederland zal de Europese Commissie verzoeken om landen aan te spreken op het naleven van de OIE-standaarden.

Uw Kamer heeft tevens gevraagd naar de gevolgen van het vrijhandelsverdrag met Canada (CETA) voor de beleidsvrijheid van Nederland op het gebied van dierenwelzijn. Uit de tekst kan geconcludeerd worden dat de beleidsvrijheid van de partijen, waaronder Nederland, onder CETA behouden blijft. Dit is expliciet vastgelegd in de preambule van het akkoord. Er zijn wel afspraken gemaakt over samenwerking op het gebied van dierenwelzijn in CETA, gericht op het uitwisselen van kennis en expertise ter bevordering van dierenwelzijn die niet van invloed zijn op de beleidsvrijheid van beide partijen. Hiermee verandert er de facto niets aan de bestaande Europese en Nederlandse beleidsvrijheid op het gebied van dierenwelzijn. CETA doet daarnaast niets af aan de Nederlandse inzet ter bevordering van dierenwelzijn in internationaal verband.

De Minister voor Buitenlandse Handel
en Ontwikkelingssamenwerking,

Lilianne Ploumen