

Vergaderjaar 1996–1997

23 982

Voorstel van wet van het lid M. Vos tot wijziging van de Wet milieubeheer (duurzaam geproduceerd hout)

Nr. 13

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 juni 1997

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De opmerkingen en vragen zoals verwoord in het verslag van de vaste commissie voor VROM, tonen aan dat er in het algemeen bij de fracties veel sympathie en steun bestaat voor de intentie van mijn wetsvoorstel. Die bedoeling is om vanuit Nederland een bijdrage te leveren aan het behoud van kwetsbare en steeds zeldzamer wordende, soortenrijke bossen elders op aarde. Ik ben de fracties erkentelijk voor die sympathie en steun en waardeer het uitgebreide en constructieve commentaar dat zij op het initiatiefvoorstel hebben gegeven.

De twijfels en bezwaren die bij verschillende fracties in meer en mindere mate bestaan, gelden met name het instrumentarium waarvoor in het wetsvoorstel gekozen is: het fasegewijs toewerken naar een wettelijk verbod op de import en handel van niet-duurzaam geproduceerd hout. Veel vragen bestaan over de Europeesrechtelijke en andere mogelijke internationale implicaties van het voorstel, alsmede over de praktische uitvoerbaarheid van een eenzijdig ingevoerd stelsel, dat in de toelating van hout tot de markt onderscheid maakt tussen duurzame en niet-duurzame produktiewijzen.

De opvattingen die hierover in de Kamer bestaan geven mij aanleiding het initiatiefwetsvoorstel aan te passen, mede in de hoop daarmee het politieke draagvlak voor het voorstel te verbreden. Het eerder bepleite verbod op de invoer van niet-duurzaam voortgebracht hout, laat ik in het nieuwe voorstel in eerste instantie los. In plaats daarvan dient in beginsel al het hout dat op de markt wordt aangeboden te zijn voorzien van een certificaat waarop staat vermeld of het al dan niet op duurzame wijze is geproduceerd. Hout dat voldoet aan nader vast te stellen duurzaamheids-criteria komt in aanmerking voor een positief, «groen» keurmerk; op hout dat niet aan de eisen voldoet, is een negatief, «rood» label aangebracht. In het nieuw voorgestelde artikel 9.16 heeft dit zijn beslag gekregen.

Ik verwacht dat ook met een dergelijk systeem het beoogde doel, namelijk het terugdringen van het gebruik van niet-duurzaam geproduceerd hout en daarmee het verminderen van de druk op uit ecologisch oogpunt zeer waardevolle bosccosystemen, dichterbij kan worden gebracht. Wel is het, anders dan bij een verbodsbepaling, onzeker of de doelstelling van het overheidsbeleid – vanaf 2000 of zoveel eerder als mogelijk alleen nog hout op de Nederlandse markt afkomstig uit landen en/of gebieden waar een bosbeleid wordt gevoerd gericht op bescherming en duurzaam beheer – met een verplicht keurmerk volledig gerealiseerd zal kunnen worden. Daarom stel ik voor – zie de nieuwe afdeling 9.1.5. – om de effecten van deze maatregel vóór 1 januari 2004 te evalueren, zodat de regering op grond van die evaluatie in overleg met de Staten-Generaal kan bezien of het noodzakelijk is per 1 januari 2005 een verbod op de invoer van niet-duurzaam geproduceerd hout van kracht te laten worden teneinde de 1995-doelstelling op zijn laatst 10 jaar na dato te bereiken. Het gaat er daarbij om of er voldoende vooruitgang is geboekt ten opzichte van de uitgangssituatie in 2000. Naar mijn idee zou op het evaluatiemoment tenminste 75% van het hout dat in Nederland wordt verkocht als duurzaam geproduceerd moeten gelden. Om een verbod op de verkoop van hout dat niet aan de duurzaamheidseisen voldoet vervolgens snel in werking te kunnen laten treden, stel ik voor reeds nu een zogenaamd «kapstokartikel» in het wetsvoorstel op te nemen – zie het nieuwe artikel III – dat het de regering mogelijk maakt een verbod op de invoer van niet-duurzaam geproduceerd hout bij koninklijk besluit te kunnen afkondigen.

Aangezien inmiddels de datum van 1 januari 1997 – het moment waarop de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel was beoogd – is gepasseerd, zal ik eveneens bij nota van wijziging een voorstel doen voor aanpassing van de fasering in de voorziene aanscherping van maatregelen die per 1 januari 2000 tot de nieuwe eindsituatie moet leiden.

Bij de beantwoording van de vragen en opmerkingen die de fracties naar voren hebben gebracht zal de opbouw van het verslag worden gevolgd.

2. Ontbossing en houthandel

De leden van de fractie van het GPV plaatsen vraagtekens bij het mogelijk effect van handelsmaatregelen door Nederland op de wereldwijde ontbossing. Zij verzoeken de initiatiefneemster in dit verband om een nadere uiteenzetting over de oorzaken van ontbossing. Deze leden wijzen er op dat ontbossing vooral te maken heeft met houtkap voor lokale handel en met het vrijmaken van grond voor landbouwactiviteiten. Inderdaad kan (in het bijzonder in tropische regionen, maar ook elders op aarde) volgens verschillende bronnen het verwerven van landbouwgrond als verreweg de belangrijkste oorzaak van ontbossing worden aangemerkt. Toenemende bevolkingsdruk, ongelijke verdeling van toegang tot het land en ongelijke inkomensverdeling in het algemeen, corruptie, gebrek aan democratische rechten en controlemogelijkheden en meer in het algemeen een ongelijke mondiale welvaartsverdeling zijn (ongelijksoortige) factoren die hier op van invloed zijn. Bescherming en duurzaam gebruik van bossen moeten daarom ook ingekaderd worden in het bredere verband van een ontwikkelingspolitiek gericht op het verminderen van armoede van de armste groepen en versterking van bestuur en rechtspraak («good governance»). Ook kan aan het behoud van deze biologisch rijke ecosystemen een extra argument ontleend worden om voor sommige landen met een ondraaglijke schuldenlast versneld schuldverlichting te realiseren en arme landen ook betere toegang tot de rijke markten te verlenen.

Hoewel de oorzaken van ontbossing plaatselijk sterk van elkaar kunnen verschillen en elkaar bovendien overigens vaak versterken, kan de betekenis van commerciële houtkap – legaal of illegaal – moeilijk onderschat worden. Dikwijls zijn het houtkapbedrijven die tot dan toe ontoegankelijke bossen openleggen voor (of samenwerken met) andere vormen van exploitatie. Een dergelijk patroon is in het verleden waargenomen op Oost-Kalimantan, in Thailand, het Amazonegebied in Brazilië, Ghana en Noord-Scandinavië. Regionaal kan commerciële houtkap overigens ook de belangrijkste oorzaak van ontbossing zijn. Kalimantan, de Centraal Afrikaanse Republiek, Zaïre, delen van de Amazoneregio, het Noord-Westen van de Verenigde Staten, Alaska, Canada en Noord-Siberië zijn voorbeelden van landen en gebieden waarvoor dit geldt.

Hoewel het tempo van ontbossing volgens de meest recente cijfers van de FAO afneemt, gaat wereldwijd per jaar nog altijd meer dan 11 miljoen hectare bos verloren. Volgens een vorig jaar naar buiten gebrachte studie, gefinancierd door de Wereldbank en de Verenigde Naties, wordt de helft van het oppervlak tropisch regenwoud dat wereldwijd nog over is bedreigt door commerciële houtkapactiviteiten. Vooral het Amazonegebied en de bossen in Afrika staan onder sterke, en zelfs toenemende druk van respectievelijk Aziatische en Europese houtkapbedrijven (geciteerd in Los Angeles Times, 25 augustus 1996). In vrijwel alle landen in gematigde en boreale streken waar nog substantiële oppervlakten oerbos voorkomen, is de houthandel zonder twijfel de belangrijkste oorzaak voor het verlies van natuurlijke bossen. [bron: Dudley. Bad Harvest. WNF] Een fundamentele onderliggende oorzaak hiervoor is uiteraard de nog altijd groeiende vraag naar hardhout(produkten) in de rijke landen. In een begin 1996 door het WNF uitgebracht rapport wordt geconcludeerd: «de activiteiten van de nationale en internationale houthandel zijn nu van kritieke betekenis voor het overleven van de meeste van de biologisch rijkste boscosecosystemen op aarde en daarmee van het merendeel van de op aarde voorkomende soorten». [Bad harvest]

Waar de leden van de fractie van het GPV stellen dat Nederland slechts een bescheiden aandeel heeft in de mondiale ontbossing, mag dit belang naar mijn oordeel niet gebagataliseerd worden. Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangegeven, is het houtverbruik per hoofd van de bevolking in Nederland zeer hoog, terwijl slechts 8% van de behoefte door binnenlandse productie wordt gedekt. De huidige Nederlandse houtconsumptie is niet duurzaam. Nederland heeft in het buitenland permanent een oppervlakte bos in gebruik die anderhalf keer zo groot is als het binnenlands landoppervlak [bron: Alkema, A. (red.) Duurzaam hout- en papier gebruik. Een strategie voor Nederland. Uitg. Milieufensie, 1996] – en slechts een zeer gering deel van het hout kan geleverd worden uit bossen waarin en plantages waarop sprake is van duurzaam beheer. Bovendien groeien de hout- en vooral ook papierconsumptie nog altijd sterk. Daarom zijn naar mijn oordeel ook op nationale schaal maatregelen geboden om de invoer van niet-duurzaam geproduceerd hout drastisch te verminderen. Een wettelijk verbod is dan de meest vergaande, hoewel naar mijn mening wel gerechtvaardigde optie (zie pagina 13 memorie van toelichting). Maar indien zulks op onoverkomelijke juridische en politieke bezwaren stuit kan ook aan een minder vergaande regeling invulling gegeven worden.

3. Beleid ten aanzien van beperking handel in niet-duurzaam geproduceerd hout en het bereiken van de 1995-doelstelling

Met de leden van de PvdA-fractie deel ik de teleurstelling over de trage gang van zaken rond de invoering van een keurmerk. Het valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel een uitgebreide analyse te geven van de

oorzaken voor deze, eigenlijk door iedereen betreunde vertraging en de rol van de verschillende betrokkenen daarbij. Met het oog op het doorbreken van de patstelling tussen de milieubeweging en het in de Stichting Keurhout vertegenwoordigde bedrijfsleven – een tegenstelling die zich toespitst op de criteria waaraan duurzaam geproduceerd hout dient te voldoen – is het van belang dat de overheid meer sturing geeft aan het proces dat moet leiden tot het realiseren van de «1995-doelstelling».

In dit verband zie ik het als een belangrijke prestatie dat de regering er onlangs in is geslaagd om, ter uitvoering van de moties Augusteijn-Esser c.s. en M.B. Vos c.s. (Kamerstukken II 1996–1997, 21 517, nrs. 23 en 26), een aantal minimum-eisen te formuleren waaraan duurzaam bosbeheer en de certificering van duurzaam geproduceerd hout dienen te voldoen (25 273, nr. 1). De door de regering voorgestelde criteria, waarbij is uitgegaan van het advies van de werkgroep-Stortenbeker terzake, sluiten goed aan bij de uitgangspunten en criteria van het FSC die in het onderhavige wetsvoorstel als uitgangspunt zijn genomen. Het zowel nationaal als internationaal breed gedragen FSC-keurmerk dient wat de Kamer betreft van wezenlijke betekenis te zijn voor de vaststelling van deze criteria en de toepassing van onder FSC-(of een daaraan gelijkwaardig)keurmerk op de markt gebracht hout moet door de overheid zoveel mogelijk gestimuleerd worden. Positief is daarom dat de Stichting Keurhout volgens de Minister van LNV de in de bovengenoemde regeringsnotitie van 12 maart 1997 geformuleerde minimeisen wil toepassen bij de beoordeling van certificaten voor duurzaam geproduceerd hout.

Ik ben het eens met de leden van de fractie van de PvdA waar zij het belang onderstrepen van het bereiken van internationale overeenstemming over duurzaamheidsnormen waaraan de houtproductie dient te voldoen. In ITHO-verband is duurzaam bosbeheer (sustainable forest management) omschreven als het beheer van permanent bosland teneinde één of meer duidelijk aangegeven beheerdoelen te bereiken met betrekking tot de productie van een aanhoudende stroom van gewenste producten en diensten zonder overmatige vermindering van de inherente waarden en toekomstige produktiviteit van het bos en zonder overmatige ongewenste effecten op de fysieke en sociale omgeving. Deze in algemene bewoordingen geformuleerde doelstelling is binnen de ITHO tot dusverre echter nog niet operationeel gemaakt. Dat geldt wel voor de «FSC-Principes en Criteria» die, vertaald naar de bijzondere omstandigheden die lokaal sterk van elkaar kunnen verschillen, duidelijk vastleggen wat onder duurzaam bosbeheer dient te worden verstaan. Bovendien is door verschillende keuringsbureaus bos gecertificeerd, waardoor daadwerkelijk hout op de markt verschijnt dat gegarandeerd voldoet aan de FSC-eisen.

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de VVD en de PvdA naar de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de ITHO 2000-doelstelling kan gesteld worden dat met dit initiatief onder meer (want in het voorstel gaat het niet alleen om het beïnvloeden van de handel in hout uit tropische regionen) wordt beoogd voor de Nederlandse situatie invulling te geven aan de verplichting om vanaf het begin van het volgend millennium louter in duurzaam geproduceerd hout te handelen. Daarbij wordt aangesloten bij de in de praktijk verstand ontwikkelde en bovendien breed gedragen «infrastructuur» op het gebied van duurzame houthandel, namelijk die van het FSC, zonder dit keurmerk in principe een exclusieve positie te willen toekennen. In die zin is dit wetsvoorstel dus geen doorkruising van de ITHO-doelstelling, maar geeft het er juist uitvoering aan.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of een wettelijke regeling op zich niet noodzakelijk is behalve als drukmiddel, zou ik als volgt willen antwoorden. Als er op vertrouwd zou kunnen worden dat alle partijen – in binnen- en buitenland – hun uiterste best doen om de 2000-doelstelling op tijd gerealiseerd te krijgen, dan is wetgeving overbodig. De regering vindt dat certificering op basis van vrijwilligheid moet plaatsvinden, zonder dit (in de regeringsnotitie van 12 maart 1997) nader te beargumenteren. Mijn inschatting is echter dat zonder wettelijk vastgelegd traject, waarin duidelijk is vastgelegd welke doelen binnen welke termijn gehaald moeten worden, de kans minimaal is dat de nationale 1995- of internationale 2000-doelstellingen gerealiseerd kunnen worden voordat de spreekwoordelijke laatste boom geveld is. Die inschatting baseer ik op de praktijk tot nog toe en de voortdurende verschillen van mening over de interpretatie die aan het begrip duurzaamheid gegeven dient te worden.

4. Duurzaam geproduceerd hout

Hierboven is reeds kort ingegaan op de vraag wat onder duurzaam geproduceerd hout moet worden verstaan. De brief over houtcertificering en duurzaam bosbeheer die de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op 12 maart 1997 naar de Kamer heeft gezonden bevat een opsomming uit het deskundigenadvies-Stortenbeker van een aantal principes, criteria en indicatoren voor duurzaam bosbeheer op beheerseenheid-niveau (Kamerstukken II 1996/97, 25 273, nr.1, blz. 7 en 8). Zoals de minister in deze brief opmerkt, sluiten deze criteria inhoudelijk goed aan op die van de FSC, die de basis vormen voor artikel 9.3 eerste lid van het onderhavige wetsvoorstel.

Zoals de Ad hoc werkgroep Duurzaam Bosbeheer (ADB) aangaf («Een overzicht van initiatieven in de ontwikkeling van duurzaam bosbeheer en certificering», april 1996), is «een pluspunt van het FSC-systeem [...] dat het reeds redelijk ver ontwikkeld is en – zij het nog op beperkte schaal – operationeel is» en dat het draagvlak voor het FSC-systeem groeit. Het FSC heeft wel beperkingen, zoals de ADB in een ander rapport («Duurzaam Bosbeheer en Certificering in de Tropen», juni 1996) aangeeft, die aanleiding geeft tot de volgende voorwaarden: «allereerst die van een grotere transparantie van de door het FSC en door de certificeerders gevolgde procedures en methodieken, vooral wat betreft de gebruikte criteria, indicatoren en normen en de rol van het best «professional judgement» in de toetsing; daarnaast dient meer duidelijkheid te komen over de accreditering van de FSC zelf». De ADB voegt hier naar mijn mening terecht aan toe: «Een dergelijke erkenning [van de FSC als accrediterende en controlerende organisatie] laat onverlet de mogelijkheid dat er ook hout met een ander dan het FSC-logo op de Nederlandse markt komt».

De leden van de fracties van PvdA en CDA informeren naar mijn opvatting over de meningsverschillen die internationaal bestaan over het begrip «duurzaam geproduceerd». Ik onderschrijf hun pleidooi dat het wenselijk is op dit punt naar internationale overeenstemming te streven. Dit betekent overigens niet dat gestreefd zou moeten worden naar een universeel toepasbaar en geharmoniseerd stelsel van indicatoren en normen voor het beheersniveau¹. Afgezien daarvan dat dit streven naar verwachting tot eindeloze onderhandelingen en mogelijk zeer algemeen geformuleerde conclusies zou leiden, is dit gezien de grote verschillen die bestaan tussen geografische omstandigheden, tussen bostypen, bosfuncties en beheersdoelen ook niet wenselijk.

Wel zeer wenselijk is het dat een internationaal kader voor toetsing op landenniveau tot stand komt. De ADB benadrukt ook het belang van

¹ De Ad hoc-werkgroep Duurzaam Bosbeheer omschrijft indicatoren als de maatstaven aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of aan een bepaald criterium aandacht wordt geschonken en normen als de standaarden die worden vastgesteld om te bepalen of en hoeverre voor een bepaalde indicator de gewenste mate van functievervulling wordt bereikt.

harmonisatie van de te ontwikkelen raamwerken van principes en criteria, teneinde de onderlinge vergelijkbaarheid en wederzijdse acceptatie te vergroten. Ik sluit mij graag aan bij de aanbeveling van de ADB dat het zinvol is «een algemene methodiek te ontwikkelen voor beoordeling van de duurzaamheid van bosbeheer, gebaseerd op de toetsing van beheersdoelstellingen, planning van beheersmaatregelen, controle op de uitvoering daarvan en op monitoring van de ecologische en sociale effecten op korte en lange termijn». Nederland zou er zich voor moeten inspannen dat in de daartoe geëigende fora en instellingen met grote voortvarendheid aan de ontwikkeling van een dergelijke methodiek wordt gewerkt. Met name voor het Centre for International Forestry Research lijkt hier een taak weggelegd. Hoewel de toetsing en certificering van duurzaam bosbeheer nog volop in ontwikkeling zijn, vormen voor een groeiend aantal certificerende instellingen de principes en criteria van het FSC het uitgangspunt.

De leden van de fractie van PvdA informeren of de in artikel 9.4 genoemde instelling niet kan worden vervangen door de regering, indien het tot internationale aanvaarding van bepaalde normen ten aanzien van duurzame houtproductie zou komen. Naar mijn idee staan deze kwesties los van elkaar. De criteria op grond waarvan besloten wordt of hout al dan niet het predikaat «duurzaam geproduceerd» mag voeren, worden bij wet vastgelegd. Vervolgens is het aan een certificerende instantie om uitvoering te geven aan de certificering van de houten producten en de goedkeuring van beheersplannen. Tussen de Forest Stewardship Council en de instelling die in Nederland uitvoering geeft aan het stelsel bestaat geen formele relatie. De Raad voor de Accreditatie heeft tot taak toe te zien op de deskundigheid van dergelijke instanties en hun een mandaat te verschaffen. Bij deze praktijk is in dit wetsvoorstel aangesloten. Graag verwijs ik in dit verband naar het gestelde in de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de VVD vragen of waar in het wetsvoorstel wordt gesproken over «duurzaam» hout, «duurzaam geproduceerd» moet worden gelezen. Die vraag kan ik bevestigend beantwoorden. Overigens meen ik dat in de voorgestelde wetstekst zelf «duurzaam» telkens als bijwoord bij «geproduceerd» wordt gebruikt, met uitzondering van artikel 9.4, eerste lid onder b. Bij nota van wijziging zal de tekst van dit Artikel in deze zin worden gecorrigeerd.

De leden van de D66-fractie vragen om een specifiekere omschrijving van de FSC-criteria. De 10 principes waaraan bosbeheerders dienen te voldoen om voor het FSC-keurmerk in aanmerking te komen, luiden als volgt:

1. Bosbeheer moet alle in het land van toepassing zijnde wetten respecteren, evenals internationale afspraken en overeenkomsten die het betreffende land heeft ondertekend.
2. De eigendoms-, land- en gebruiksrechten van het bos moeten duidelijk zijn vastgelegd en een wettelijke basis hebben.
3. De wettelijke rechten en gebruiksrechten van inheemse volkeren om hun gronden en de daarop voorkomende grondstoffen en producten te beheren en te gebruiken moeten worden erkend en gerespecteerd.
4. Bosbeheer moet gericht zijn op het handhaven of, op lange termijn, verbeteren van het sociaal en economisch welzijn van bosarbeiders en lokale gemeenschappen.
5. Bosbeheer moet gericht zijn op het stimuleren van efficiënt gebruik van de verschillende bosproducten endiensten om de economische haalbaarheid en een breed scala aan ecologische functies te waarborgen.

6. Bosbeheeractiviteiten moeten zo min mogelijk negatieve milieueffecten teweegbrengen op het gebied van fauna, biodiversiteit, waterhuishouding, bodem, hout en niet-hout producten.

7. Er moet een duidelijk op schrift gesteld beheersplan bestaan, waarin de doelen van het bosbeheer duidelijk uiteengezet zijn, alsmede de middelen waarmee deze doelen worden bereikt en de wijze waarop veranderende ecologische, sociale en economische omstandigheden tegemoet worden getreden.

8. Overeenkomstig de schaal en intensiteit van de bosbouwactiviteiten moet van begin tot eind controle plaatsvinden op de conditie van het bos, de oogst van de bosproducten, beheeractiviteiten en de sociale en economische gevolgen van deze activiteiten.

9. Primaire bossen, goed ontwikkelde secundaire bossen en lokaties met belangrijke ecologische, sociale of culturele waarde moeten bewaard blijven. Andere landgebruiksvormen of vervanging door plantages is niet toelaatbaar.

10. Plantages moeten een aanvulling vormen op natuurlijke bossen, maar mogen natuurlijke bossen niet vervangen. Plantages moeten de druk op natuurlijke bossen verminderen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het RPF op welke punten het wetsvoorstel afwijkt van de FSC-criteria, kan gesteld worden dat tussen beide geen verschillen bestaan behalve dat tamelijk recent, na de totstandkoming van dit wetsvoorstel, aan de FSC-normen een bepaling over plantages is toegevoegd (bovenvermeld punt 10). Bij nota van wijziging stel ik voor artikel 9.3 in die zin aan te passen aan de thans geldende FSC-criteria.

5. De structuur van het wetsvoorstel

Alvorens in te gaan op de vragen en opmerkingen die in het Verslag van de zijde van de Kamer zijn gemaakt, zal ik eerst uiteenzetten welke aanpassingen van het wetsvoorstel ik na kennisname van de inbrengen van de fracties voorstel. Kern van de voorgestelde wijziging is dat het dwingend verbod op de invoer van niet-duurzaam geproduceerd hout wordt opgeschort tot op zijn vroegst 1 januari 2005. In plaats daarvan zal op al het hout en op alle houten producten (volgens de bepalingen van de artikelen 9.1 en 9.2) die in Nederland op de markt worden gebracht kenbaar moeten worden gemaakt of deze al dan niet voldoen aan de criteria die gelden voor duurzaam geproduceerd hout, zie de artikelen 9.16 (nieuw), 9.25 en III (nieuw).

Uit de stapsgewijze aanscherping die in het wetsvoorstel was voorzien, kan als gevolg van deze wijziging één trede worden weggenomen en zal één trede anders worden aangekleed. Om de houthandel voldoende tijd te geven om zich op de nieuwe wetgeving voor te bereiden, stel ik voor de eerste fase, die was voorzien voor 1 januari 1998, uit te stellen tot 1 januari 1999. De artikelen 9.13 en 9.15 moeten in die zin worden aangepast. De voorlopige eindsituatie zal reeds in de tweede fase, dat is per 1 januari 2000, zijn bereikt. Vanaf die datum zal het verboden zijn houten producten in Nederland in te voeren, in de handel te brengen of verder te verhandelen, tenzij deze producten een keurmerk/label/etiket bevatten waarop is aangegeven dat de betreffende producten al dan niet afkomstig zijn uit gebieden waarvoor een beheersplan van kracht is (of een gelijkwaardig alternatief voor een beheersplan, met name in het geval van Europese houtproducerende landen; zie hieronder) dat garandeert dat de houtproductie voldoet aan de criteria voor duurzame productie zoals vastgelegd in artikel 9.3. Met een dergelijk beheersplan dient te zijn ingestemd door een instelling tot welks terrein het verlenen van de instemming behoort. In geval het om een positief keurmerk gaat, moet op

het produkt of op de verpakking daarvan worden verwezen naar het beheersplan, onder vermelding van het gebied waar het beheersplan betrekking op heeft. Artikel 9.16 wordt in die zin gewijzigd. Het eerste lid van artikel 9.18 luidt dan: De instemming met het beheersplan wordt op aanvraag verleend. Tenslotte komt artikel 9.24 te vervallen en zal een nieuw artikel worden toegevoegd dat de mogelijkheid schept dat, na evaluatie van de werking van de wet, alsnog een wettelijk verbod op de invoer van niet-duurzaam geproduceerd hout gaat gelden. Het spreekt voor zich dat het verbod pas na verloop van enige tijd van kracht zal worden om alle betrokkenen de gelegenheid te bieden zich op de nieuwe situatie voor te bereiden.

Verschillende fracties vragen zich af waarom er in het wetsvoorstel is gekozen voor een gebiedsgerichte benadering. De leden van de fractie van de PvdA vragen of controle op en vermelding van de ondernemingen die het hout in Nederland op de markt brengen niet minder fraudegevoelig is. De leden van de CDA-fractie stellen voor «het gebied van herkomst» scherper te definiëren en te beperken tot grote arealen bedreigd tropisch regenwoud. Ook vragen deze leden zich af of de regeling zich niet tot het basismateriaal zou moeten beperken. Zij werpen de vraag op of het uit oogpunt van toezicht, uitvoerbaarheid en kosten wel reëel is ook half- en eindprodukten in het regime te betrekken. Ook de leden van de GPV-fractie plaatsen vraagtekens bij het uitgangspunt om bij de certificering te kijken naar het gebied waaruit het hout afkomstig is; waarom wordt een gebied niet gelijkgesteld met het land van herkomst?

Bij de uitwerking van de regeling is geprobeerd aan te sluiten bij de praktijk zoals deze zich de laatste jaren heeft ontwikkeld. Vier gecertificeerde zijn inmiddels door het Forest Stewardship Council geaccrediteerd om hout voorzien van een FSC-logo op de markt te brengen, waarvan twee uit de Verenigde Staten van Amerika: het Forest Conservation Programme of Scientific Certification Systems (SCS) en het Smart Wood Certification Programme of Rainforest Alliance en twee uit het Verenigd Koninkrijk: het Woodmark of the Soil Association en het SGS Forestry (Qualifor) Programme. Daarnaast is het ISO 14 000-systeem van belang te noemen; deze ISO-standaard voor milieubeheerssystemen kijkt vooral naar het beheersproces, terwijl de FSC-normen vooral op de prestaties zijn gericht. Beide kunnen elkaar in de praktijk goed aanvullen. Tenslotte worden ook in verschillende landen en regio's in vrijwel alle delen van de wereld certificaten voor duurzame houtproductie ontwikkeld, in sommige gevallen (zoals in Zweden) onder auspiciën van het FSC.

De bestaande certificatieprogramma's werken op het niveau van het management. De bosbeheerder kan zich melden bij de certificeerder, waarna deze op grond van document- en veldonderzoek besluit al dan niet een certificaat toe te kennen. Behalve dat eisen worden gesteld aan het bosbeheersysteem, moet ook gegarandeerd worden dat de zogenoemde «chain of custody» betrouwbaar is. Of zoals de regering stelt: «de in het vervoerstraject gevolgde procedures ten aanzien van het gescheiden houden van de houtstromen dienen waterdicht en transparant te zijn» (Kamerstukken II 1996/97, 225 273, nr. 1, blz. 11). Op internationaal niveau bestaan op dit punt nog geen algemeen aanvaarde (ISO-)richtlijnen. Voor de Nederlandse markt speelt de Raad voor Accreditatie een sleutelrol. In ons land is één instelling actief als certificeerder voor duurzaam geproduceerd hout: de Stichting Keurmerk Alternatieve Landbouw (SKAL). Skal is door het FSC geaccrediteerd en certificeert zowel inlands als buitenlands geproduceerd hout. Een deel van het onder FSC-logo op de Nederlandse markt gebrachte hout is overigens door andere, door het FSC geaccrediteerde instellingen gecertificeerd, met name door SGS.

Samengevat heb ik ervoor gekozen in de systematiek van dit wetsvoorstel aan te sluiten bij de praktijk dat certificering momenteel vooral op beheersniveau plaatsvindt en ik zie ook geen zwaarwegende argumenten om te kiezen voor een andere (regionale) benadering, aangezien dat de betrouwbaarheid van het systeem niet ten goede zou komen. De consument moet er zeker van zijn dat hij «waar» voor zijn geld krijgt en de houtproducenten die niet aan de eisen voldoen mogen niet op het «ticket» van de producenten die wel aan de eisen voldoen hun hout als zijnde duurzaam geproduceerd op de markt kunnen brengen.

Dit alles neemt niet weg dat ik inzie dat het niet onder alle omstandigheden mogelijk of gewenst is vast te houden aan de bovengenoemde systematiek. De leden van de fractie van het CDA refereren in dit verband aan de situatie in Frankrijk en Finland; maar ook in andere Europese landen wordt op veel kleinschaliger wijze op een duurzame manier hout geproduceerd dan in tropische regionen het geval is. Voor dergelijke situaties stel ik voor de mogelijkheid te openen dat bij algemene maatregel van bestuur gebieden aangewezen kunnen worden die gelden als gebieden waar de houtproductie duurzaam plaatsvindt (zie artikel 9.3, derde lid (nieuw)). De beoordeling zal aan de hand van eenduidige, objectieve criteria moeten plaatsvinden, waarbij bijvoorbeeld in elk geval kan worden gedacht aan de volgende twee eisen: in het betreffende gebied mag geen primair bos voorkomen en in het gehele land dient duurzaam te worden geproduceerd, hetgeen uit de desbetreffende nationale wetgeving moet blijken.

De reden dat ik niet erg enthousiast ben over de suggestie van het CDA om half- en eindprodukten van de certificatieplicht uit te zonderen is dat hout doorgaans vele ver- en bewerkingen ondergaat voordat het in de winkel ligt of anderszins de consument bereikt. Het is van belang dat tot de laatste fase van het eindprodukt garanties moeten kunnen worden afgegeven dat het om een uit duurzaam hout vervaardigd produkt gaat. In die zin moet de markt zuiver en doorzichtig blijven.

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de verschillen tussen dit wetsvoorstel en de voornemens van de regering. Kern van het verschil is dat ik pleit voor een verplicht keurmerk en de mogelijkheid van een invoerverbod voor niet-duurzaam geproduceerd hout wil openhouden, zie nieuw artikel III. De regering zegt een verplichte certificering (laat staan een invoerverbod) niet te willen overwegen. «In de eerste plaats staat verplichte certificering op dit gebied op gespannen voet met internationale verplichtingen in EU- en WTO-kader. In de tweede plaats wil de regering normalisatie en certificering zoveel mogelijk door marktpartijen zelf laten regelen.» Op het eerste argument – de internationale dimensie – zal ik hieronder in paragraaf 7 reageren. Wat de wenselijkheid van bemoeienis door de overheid betreft: hier is mijn inschatting dat de markt niet zelf bij machte is op het gewenste moment (1995 c.q. 2000) het door de overheid gestelde doel ten aanzien van de invoer van duurzaam geproduceerd hout te realiseren. Daarom acht ik sturing in de markt gewenst en mocht deze tot onvoldoende resultaat leiden, dan rechtvaardigt het doel van deze wet naar mijn opvatting zelfs het werken met verbodsbepalingen.

De leden van de fracties van CDA en VVD informeren naar de verwachte kosten van de in het wetsvoorstel ontworpen regeling. Het gaat hierbij zowel om kosten voor de overheid als voor het bedrijfsleven. Het is lastig hierover algemene uitspraken te doen; alles hangt af van de locatie, de omvang van het project, en dergelijke. Volgens het Wereld Natuur Fonds (WNF-rapport Naar een houtbare wereld, april 1996 (tweede druk), blz. 21) liggen de kosten voor certificering van een natuurbos van ca 5000 hectare

tussen de 30 000 en 50 000 gulden. Het dagtarief van de certificeerder wordt aangepast aan de draagkracht van het aanvragende land en van de certificeerder. De jaarlijkse controle, die noodzakelijk is om het certificaat te mogen behouden, kost in dit voorbeeld zo'n 5 000 tot 12 000 gulden per jaar. Voor de overheid zullen de kosten beperkt blijven tot de kosten die gemaakt zullen moeten worden om de wet te handhaven; de uitvoering hiervan zal toevallen aan de Inspectie voor de Milieuhygiëne of de Inspectie voor de Gezondheidsbescherming. Het is aan de regering om hierover uitsluitel te verschaffen.

Ik ben zeer verheugd over de grote instemming die de leden van de fractie van D66 uitspreken voor de in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorgestelde aanscherping van regelgeving die ertoe moest leiden dat aan het einde van deze eeuw in Nederland geen niet-duurzaam geproduceerd hout zou mogen worden verkocht. Zoals ik hierboven reeds heb uiteengezet, acht ik het op dit moment niet langer haalbaar dit voorstel te handhaven. De belangrijkste reden hiervoor vormt de internationaal-rechtelijke kritiek, die het twijfelachtig maakt of het wetsvoorstel in de oorspronkelijke vorm handhaafbaar zal zijn. De jurisprudentie is op dit punt echter verre van eenduidig en ook nog volop in ontwikkeling. Het is zeker niet uitgesloten dat over enkele jaren de mogelijkheden om op grond van milieuargumenten handelsmaatregelen te treffen ruimer zullen zijn dan nu. Ik vind het wenselijk dat er naar gestreefd wordt de regelgeving in EU- en WTO-verband «op te rekken». Wat dit betreft zie ik ook een taak voor nationale overheden als de Nederlandse en ik beschouw dit wetsvoorstel als een bescheiden poging de internationale handelswetgeving verder te «vergroenen».

Een tweede argument om af te zien van een verbod op de invoer van niet-duurzaam geproduceerd hout per 1 januari 1999 of 2000, is dat ik op deze wijze de markt meer ruimte wil geven om de geëiste en vereiste doelstelling alsnog zelf te realiseren. De afgelopen jaren is er nauwelijks enige druk op de markt uitgeoefend om met de 1995- en 2000-doelstellingen aan de slag te gaan. Het is de bedoeling dat dit wetsvoorstel handelaren en consumenten op grotere schaal in beweging zal brengen om bij de aanschaf van hout en houtprodukten milieu-overwegingen nadrukkelijker mee te laten wegen; zeker indien harde maatregelen in het vooruitzicht worden gesteld wanneer de prestaties op dit punt niet aan de verwachtingen voldoen.

De leden van de D66-fractie informeerden voorts welke redenen er zijn om in artikel 9.13, tweede lid onder c nadere regels bij ministeriële regeling te stellen. De reden hiervoor is dat ik er vooralsnog vanuit ga dat de onder de leden 2.a. en 2.b. van artikel 9.13 genoemde mogelijke bronnen zullen volstaan, maar dat ik het wenselijk acht de mogelijkheid van alternatieve identificatie van hout open te houden. Ook vragen de leden van de fractie van D66 wie verantwoordelijk is voor het opstellen van een beheersplan. Zoals in Artikel 9.17 is gesteld, is het aan degene aan wie de concessie voor het kappen van hout is verleend om een dergelijk plan op te stellen.

Van belang is de vraag van de leden van de fractie van het RPF naar het draagvlak in de samenleving voor dit wetsvoorstel, onderscheiden naar houthandel en consument. Hoewel met name in de doe-het-zelfsector, maar ook in de houthandel in het algemeen, bij projectontwikkelaars en in de papierindustrie de belangstelling voor duurzaam, onder FSC-keurmerk geproduceerd hout sterk toeneemt, is de reactie op mijn initiatief van de georganiseerde houthandel, verenigd in de Vereniging Van Nederlandse Houtondernemingen (VVNH), negatief. In het bijzonder het voorgenoemde verbod op de import van niet-duurzaam geproduceerd hout viel slecht bij

de VVNH; dergelijke wetgeving zou volgens deze vereniging een ongunstig effect hebben op het overleg met producentenlanden en niet leiden tot vermindering van de mondiale handel in niet-duurzaam geproduceerd hout. De VVNH benadrukt het belang van vrijwilligheid en overleg met de producentenlanden en acht overheidsingrijpen overbodig en ongewenst. Het noemen in het wetsvoorstel van concrete criteria waaraan duurzaam bosbeheer zou moeten voldoen noemt de VVNH voorbarig. Meer ten principale verzet de VVNH zich er tegen duurzaamheidseisen aan hout te stellen, terwijl deze voor concurrerende bouwmaterialen als PVC en aluminium niet van kracht zijn. Het Platform Hout in Nederland (PHN) heeft bezwaren van gelijke strekking tegen dit wetsvoorstel naar voren gebracht. Voor wat betreft het draagvlak onder consumenten voor duurzaam geproduceerd hout, verwijs ik graag naar de onderzoeksbevindingen van de Stichting Bos en Hout (SBH), zoals weergegeven in Bos en Hout Berichten, 1997/2. Samenvattend komen de resultaten er op neer dat de consument waarschijnlijk bereid is om ten bate van het milieu een klein «offer» te brengen als een iets lagere kwaliteit of een iets hogere prijs (tot ca 2%). Door certificeringskosten zullen de prijzen overigens weinig meer dan 2% stijgen, zo verwacht de SBH.

De leden van de SGP-fractie menen dat het fraaier zou zijn om de inwerkingtreding van de diverse artikelen in een afzonderlijke bepaling te regelen en vragen naar de mening van initiatiefneemster hierover. Bij het opstellen van het ontwerp van het onderhavige wetsontwerp is er nadrukkelijk voor gekozen om de tijdstippen waarop de voorschriften van de verschillende fasen van toepassing worden, uitdrukkelijk in de desbetreffende artikelen op te nemen. Het voordeel van deze wijze van vormgeving is dat direkt duidelijk is welk regime in welk tijdsbestek van toepassing is. In het midden gelaten of het opnemen van deze verschillende data in de inwerkingtredingsbepaling fraaier zou zijn, ben ik van mening dat de huidige vormgeving het gebruik van het wetsvoorstel vergemakkelijkt.

Oneens ben ik het met de opvatting van de leden van de fractie van het GPV, die menen dat in het wetsvoorstel onvoldoende is verdisconteerd dat hout een vernieuwbare grondstof is. Naar mijn overtuiging is ecologisch en sociaal verantwoorde exploitatie absolute voorwaarde voor economisch houdbare exploitatie. Door de markt te prikkelen rekening te houden met de wijze waarop het bos is geëxploiteerd waaruit het hout afkomstig is, zal de vraag naar «rücksichtlos gekapt hout» afnemen en bosbeheer dat de houtproductie op de langere termijn in stand houdt worden bevorderd. Hout is een vernieuwbare grondstof, echter onder voorwaarde dat er verstandig beheer plaatsvindt. Aan het verzoek van deze leden het wetsvoorstel «minder verstrekkend» te maken, hoop ik in voldoende mate te zijn tegemoet gekomen.

6. Plaats van het voorstel in de Nederlandse wetgeving

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het voorliggende wetsvoorstel geen vreemde eend in de bijt van de Wet milieubeheer is. Zou een afzonderlijke regeling niet beter zijn? In de Wet milieubeheer is hoofdstuk 9 «Stoffen en producten» gereserveerd om daarin te zijner tijd een produktinformatiesysteem op te nemen. In de Nota Produkt en Milieu, besproken in een UCV op 28 februari 1994, is gewezen op de wenselijkheid van het totstandbrengen van milieugerichte produktinformatie. Doel hiervan is de consument in staat te stellen bij de aanschaf van producten – en ook producenten, bij de aanschaf van grondstoffen en halffabrikaten – het milieuaspect mee te wegen. Duurzaam geproduceerd hout past mijns inziens dan ook binnen het hiervoor gegeven kader en kan

in het genoemde hoofdstuk 9 worden opgenomen. Juist om hierover geen enkele twijfel te laten bestaan, heb ik de aanduiding van hoofdstuk 9 aangepast. Ik ben dan ook van mening dat het voorliggende wetsvoorstel past binnen de reikwijdte van de Wet milieubeheer en dat een afzonderlijke wet niet beter is.

7. Europees en internationaal recht

Een aantal fracties gaat in op de vraag in hoeverre dit wetsvoorstel praktisch uitvoerbaar zal zijn tegen het licht van internationale verdragen waaraan Nederland gehouden is. De leden van de fractie van de PvdA zijn met mij van mening dat hieromtrent nog veel onduidelijk is, terwijl de leden van de fracties van het CDA en de SGP nadrukkelijk wijzen op het commentaar van de Europese Commissie, waarin wordt aangegeven dat het nemen van handelsmaatregelen op grond van Artikel 113 van het EG-Verdrag een exclusieve bevoegdheid van de Unie is en dat het Nederland derhalve niet vrij staat eenzijdig een verbod op de import van hout en houtproducten af te kondigen.

Cruciaal in de benadering van de Europese Commissie is dat de te nemen maatregelen geen belemmering voor het handelsverkeer met zich mee mogen brengen en niet in strijd mogen zijn met internationale verdragen, in het bijzonder het GATT-verdrag. In algemene zin zou ik hierop willen antwoorden dat de spanning tussen dit wetsvoorstel en de internationale bepalingen aanmerkelijk vermindert indien, zoals ik voorstel, de oorspronkelijke verbodsbepaling die zou gelden voor niet-duurzaam geproduceerd hout wordt opgeschort. Er hoeft dan pas over een aantal jaren bezien te worden of een dergelijk embargo noodzakelijk is om het gewenste doel te bereiken. In die tijd zal, zo is mijn verwachting, de jurisprudentie binnen de WTO en binnen de EU zich verder hebben uitgekristalliseerd.

Ook zal, zo hoop ik, het werk van de commissie die zich binnen de WTO bezighoudt met de relatie tussen handel en milieu ertoe geleid hebben dat de komende jaren meer ruimte ontstaat om niet-duurzame productieprocessen als handelsverstoring te mogen aanmerken. De leden van de PvdA-fractie informeren hiernaar, waar zij om meer duidelijkheid verzoeken omtrent het begrip «soortgelijkheid». Echter, waar de Europese Commissie stelt dat artikel III, vierde lid van de GATT-overeenkomst ieder onderscheid tussen «soortgelijke producten» verbiedt, zou ik willen wijzen op de mogelijkheid die artikel XX van deze zelfde overeenkomst biedt om nationale maatregelen te nemen ter bescherming van uitputbare natuurlijke bronnen, op voorwaarde dat hierbij niet gediscrimineerd wordt tussen GATT-leden en de maatregel legitiem en noodzakelijk is. Wat dit laatste betreft schaar ik mij achter de opvatting van rechtsgeleerden die menen dat de plicht tot keuze van het minst het handelsverkeer verstoringende instrument (in dit geval een vrijwillig keurmerk) alleen geldt wanneer dit minder verstoringende instrument de doelstellingen evengoed kan realiseren. Daarvan is bij de problematiek die in dit wetsvoorstel aan de orde is mijns inziens geen sprake.

Meer ten principale wil ik er in dit verband nogmaals op wijzen dat dit wetsvoorstel in eerste instantie is gericht op de bescherming van het milieu (in het bijzonder zijn de bossen van cruciale mondiale betekenis voor het tegengaan van het «broeikaseffect» en vanwege hun rijkdom aan plant- en diersoorten), en niet op het nemen van handelsmaatregelen. Het gaat in dit wetsvoorstel dan ook niet om maatregelen die vallen onder de zogeheten extraterritoriale werking, aangezien beoogd wordt mondiale milieuproblemen aan te pakken. Dit neemt niet weg dat dit wetsvoorstel wel gevolgen heeft voor het handelsverkeer met derde landen. Zowel in

de memorie van toelichting als in mijn reactie op het advies van de Raad van State ben ik uitgebreider ingegaan op de consequenties die deze benadering mijns inziens heeft voor de interpretatie van de EU- en GATT-verdragen en op de bevoegdheid van Nederland om met het oog hierop maatregelen te nemen.

In dit verband is het van belang te wijzen op het principiële verschil tussen de in dit wetsvoorstel bepleitte maatregelen en de tuna/dolphin-kwestie, waarnaar de leden van de CDA-fractie verwijzen. Bij die zaak ging het wel om de extraterritoriale werking van de door de VS afgekondigde maatregelen, die immers betrekking hadden op de wijze waarop in andere landen tonijn wordt gevestigd en in het bijzonder de schade die daarbij wordt aangericht onder dolfinpopulaties aldaar. Het belangrijkste argument op grond waarvan het GATT-Panel de importbeperkende maatregelen veroordeelde die de Verenigde Staten hadden afgekondigd tegen tonijn(producten) uit landen waar de vangst van tonijn gepaard gaat met het doden van dolfinen, was dat de VS hiermee andere landen zouden dwingen hun binnenlands beleid aan te passen aan de wetgeving die op dit punt in de Verenigde Staten van kracht is. Van een dergelijke, vergaande extraterritoriale werking is in het onderhavige wetsvoorstel geen sprake.

Ik onderschrijf de opvatting van Finland, naar voren gebracht door de leden van de fractie van het CDA, dat gestreefd moet worden naar «een internationaal en algemeen aanvaard en geloofwaardig stelsel». Zoals ik hierboven heb betoogd, is dit wetsvoorstel mede bedoeld om uitvoering te geven aan eerder gemaakte internationale afspraken en om aan het terugdringen van de handel in niet-duurzaam geproduceerd hout een nieuwe impuls te geven. De bezwaren van Finland tegen het wetsvoorstel, spitsten zich toe op twee onderdelen. In de eerste plaats was het wetsvoorstel niet toegesneden op de situatie in de Noordse landen, waar niet met kapvergunningen wordt gewerkt, maar houtproductie veelal plaatsvindt in bossen die in particulier bezit zijn. Aan dit reële bezwaar ben ik tegemoet gekomen door in het voorstel een derde lid toe te voegen aan artikel 9.3 (zie ook paragraaf 5 van deze nota).

In de tweede plaats ziet Finland certificatie van hout als «een hindernis voor de vrije verplaatsing van goederen op de interne markt». Derhalve zou verplichte certificering in strijd zijn met artikel 30 van het Verdrag tot oprichting van de E.G., terwijl certificering evenmin op grond van artikel 36 van hetzelfde Verdrag gerechtvaardigd zou zijn. Zoals gesteld in de reactie op het advies van de Raad van State, deel ik deze interpretatie van artikel 36 niet en zou het definitieve oordeel over de toelaatbaarheid van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen in laatste instantie aan het Hof van Justitie moeten worden voorbehouden.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen op de conclusies van de commissie Mortelmans, die in opdracht van de regering onderzoek heeft verricht naar de ruimte voor nationale produktgerichte maatregelen in Europees- en internationaalrechtelijk verband. Ik dank de genoemde leden voor het wijzen op deze omissie. Van belang is inderdaad dat de regering de opvatting van de commissie Mortelmans deelt «dat het EG-recht aanknopingspunten biedt om nationaal maatregelen te nemen ter bevordering van integraal ketenbeheer waarmee ook de milieubelasting buiten de grenzen van de nationale jurisdictie verminderd wordt» (Kamerstukken II 1993/94, Aanhangsel 79). Voorts sta ik niet afwijzend ten opzichte van de door de commissie Mortelmans aanbevolen strategie om zowel bij het Hof van Justitie als bij de WTO een «testcase» uit te lokken. «Adviezen van commissies zijn soms nuttig, maar aan het einde van de dag beslist de rechter», zo relativeert deze adviescommissie haar eigen

belang. Naar mijn overtuiging zouden de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen om de handel in niet-duurzaam geproduceerd hout terug te dringen, hiervoor ook goed kunnen dienen.

De leden van de fracties van VVD, GroenLinks en SGP vragen waarom de notificatieprocedure bij de Europese Commissie is afgebroken. De reden dat deze procedure destijds is gestart, hoewel het ongebruikelijk is initiatiefwetsvoorstellen in Brussel aan te melden nog voor deze door de Staten-Generaal zijn bekrachtigd, is dat ik er behoefte aan had inzicht te krijgen in de vraag in hoeverre het voorstel internationaal op bezwaren zou stuiten en van welke aard die bezwaren vervolgens zouden zijn. In de verdere behandeling van het wetsvoorstel zou dan, zo nodig en indien gewenst, aan deze bezwaren kunnen worden tegemoet gekomen. Het bleek praktisch niet mogelijk deze informatie op een andere wijze te krijgen dan door het starten van een notificatieprocedure. Na ontvangst van de commentaren was het mijn verwachting dat het zinvol was eerst de parlementaire behandeling af te ronden alvorens tot definitieve notificatie over te gaan.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de criteria op grond waarvan bepaalde typen houtproducten kunnen worden uitgesloten van het wetsvoorstel. De leden van de GroenLinks fractie zouden de definitie van «houten producten» graag nader toegelicht zien. Ik neem aan dat het hier materieel om dezelfde vraag gaat. Het voorstel om bepaalde typen houtproducten niet onder de werking van dit wetsvoorstel te laten vallen – in de memorie van toelichting zijn concreet lucifers en tandenstokers genoemd – komt voort uit de gedachte dat de lasten van het stelsel in redelijke verhouding moeten blijven staan tot de gerealiseerde milieuwinst. Die redelijke verhouding raakt zoekt naarmate de toepassing van het hout «kleinschaliger» wordt, in die zin dat het hout deel uitmaakt van een product dat voor verreweg het grootste deel uit ander materiaal bestaat of doordat het om in gewicht om zeer kleine toepassingen gaat van laagwaardig hout. Dit geldt te meer wanneer de keten veel schakels kent en het dus relatief duurder wordt te garanderen of het eindproduct al dan niet voldoet aan de duurzaamheidsclaims die behoren bij een keurmerk. Ik kan mij voorstellen dat dit laatste bezwaar in het geval van lucifers en tandenstokers geen rol speelt en dat deze producten om die reden toch binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel zouden kunnen vallen. Ik wil er echter op wijzen dat lucifers, tandenstokers en andere producten die wat mij betreft door de minister op grond van artikel 9.2.b. worden aangewezen van marginale betekenis zijn binnen de totale netto houtproductie; eenderde van dit netto gebruik (d.w.z. het gebruik van nieuw hout) gaat naar papier en karton en van het hout dat als hout wordt toegepast gaat meer naar de helft naar de bouw en de doe-het-zelfsector. Bij de kortlopende toepassingen van hout, zijn vooral brandhout en verpakkingsmateriaal van belang (zie het rapport Duurzaam hout- en papiergebruik. Een strategie voor Nederland, uitg. Milieude-fensie, 1996).

De leden van de fractie van de VVD vragen welke rechten bedoeld worden met «de rechten van de werknemers bij de houtproductie en de in het gebied levende gemeenschappen». In algemene zin is dit criterium bedoeld om te verzekeren dat een vorm van beheer wordt uitgeoefend die ertoe leidt dat de sociale en economische omstandigheden van de arbeiders en lokale bevolking niet worden geschaad, en bij voorkeur zelfs

worden verbeterd. De bevolking die bij het beheer is betrokken moet mogelijkheden worden geboden voor werk en scholing en bij de planning en uitvoering van het beheer zal gelet worden op de sociale gevolgen en zal de bevolking ter plaatse worden betrokken. Meer in het bijzonder moeten alle van toepassing zijnde regels op het gebied van veiligheid- en gezondheidsbescherming in acht worden genomen en zullen de ILO-conventies 87 en 98 aangaande het recht op organisatie en onderhandeling dienen te worden nageleefd.

Voorts informeren de leden van de VVD-fractie of het uitzonderen van primair bos als gebied waar duurzame houtproductie kan plaatsvinden niet te beperkend is. Bedacht moet worden dat het hier zeer kwetsbare ecosystemen betreft, waar zelfs de meest bescheiden vorm van exploitatie het evenwicht tussen plant- en diersoorten kan verstoren. Voorkomen moet worden dat in dergelijke, zeldzame gebieden houtkap kan leiden tot een verslechtering van de structuur en het functioneren van de oorspronkelijke bos-ecosystemen. Om die reden ben ik van mening dat maximale bescherming van oerbossen moet worden nagestreefd.

De leden van de fractie van het GPV zijn benieuwd of er voldoende organisaties zullen zijn die als instelling in de zin van artikel 9.4 kunnen functioneren. Op deze kwestie ben ik uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 5 van deze nota, waarin ik heb aangegeven dat in Nederland momenteel alleen de SKAL actief is als certificeerder voor duurzaam geproduceerd hout, maar dat een deel van dit hout door andere, door het FSC geaccrediteerde instellingen is gecertificeerd. Ik kan hier aan toevoegen dat er op dit moment, voor zover mij bekend, geen capaciteitsprobleem dreigt dat ertoe zou kunnen leiden dat de minister een deel van het werk van de certificerende instellingen zou moeten overnemen.

De leden van de PvdA-fractie werpen de vraag op waarom de erkenning van certificering door buitenlandse organisaties beperkt blijft tot organisaties binnen de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte. De reden hiervoor is dat de Europese Commissie dit op grond van het EG-Verdrag vereist. Deze bepaling is dus niet als beperkend bedoeld om organisaties uit landen die niet bij de Unie of de EER-overeenkomst zijn aangesloten, uit te sluiten. De reden dat ik het toch niet wenselijk acht deze bepaling uit te breiden tot landen elders in de wereld, is dat dit tot een aanzienlijke taakverzwaring zou leiden voor de Nederlandse instelling tot welks werkterrein het verlenen van de toestemming behoort. Deze zou dan namelijk van certificeerders uit in principe alle landen de deugdelijkheid moeten kunnen nagaan. Het is namelijk de taak van deze instelling toe te zien op naleving van de criteria.

Is de Forest Stewardship Council voldoende representatief voor NGO's en bedrijfsleven en voldoende onafhankelijk, zo vragen tenslotte de leden van de VVD-fractie. Zoals ik in hoofdstuk 5 van de nota heb aangegeven leven er bij het georganiseerde bedrijfsleven verschillende bezwaren tegen dit wetsvoorstel, waaronder het noemen van concrete (FSC-)criteria waaraan duurzaam bosbeheer zou moeten voldoen. Anderzijds zijn naast een groot aantal milieu- en ontwikkelingsorganisaties, ook bedrijven die in de bos- en houtsectoren werkzaam zijn lid van de FSC. Binnen de statuten van de FSC zijn bepalingen opgenomen die de onafhankelijkheid van de organisatie moeten garanderen en moet verzekeren dat de verschillende belangen (economische, milieu en sociale belangen) op een evenwichtige wijze worden behartigd.

M. Vos