

Vergaderjaar 1996–1997

25 032

Goedkeuring van de op 26 januari 1994 te Genève tot stand gekomen Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout, 1994, met bijlagen (Trb. 1995, 194)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 7 november 1996

De vaste commissie voor Economische Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen met betrekking tot bovengenoemd wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering tijdig zal hebben geantwoord, acht de commissie de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Inleiding

Met instemming hebben de leden van de VVD-fractie kennis genomen van het voorstel van de regering om de genoemde Internationale overeenkomst goed te keuren. In de memorie van toelichting benadrukt de regering het belang van dit verdrag voor het oplossen van de problematiek omtrent de tropische bossen en de rol van de ITHO hierin.

De leden van de VVD-fractie onderstrepen dit belang en de bijdrage die de ITHO aan duurzaam beheer van alle productiebossen en de instandhouding van tropische regenwouden kan blijven leveren bij een breed aansluiten bij dit verdrag.

Met grote belangstelling hebben de leden van de fractie van D66 kennis genomen van deze Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout. Deze leden zijn van mening dat deze overeenkomst een belangrijke stap voorwaarts is naar internationaal duurzaam bosbeheer en de handel in duurzaam geproduceerd hout. De voorliggende overeenkomst is een compromis, dat op realistische en degelijke wijze de complexe materie van handel en hardhout benadert. Bijkomstig is dat de EU, namens de lidstaten, een gemeenschappelijk standpunt in de onderhandelingen heeft ingenomen.

2. Het functioneren van de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout, 1983

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling en instemming kennis genomen van het voornemen tot

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), ondervoorzitter, Mateman (CDA), Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Van Wingerden (AOV), Rabbiae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Voûte-Droste (VVD), Hessing (VVD), Vreeman (PvdA), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66) en Houda (PvdA).
Plv. leden: Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), Van Rooy (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), R. A. Meijer (Groep Nijpels), M. B. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Poppe (SP), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), Jeekel (D66) en Crone (PvdA).

goedkeuring van het nieuwe ITHO verdrag, teneinde het mogelijk te maken de in het verdrag van 1983 gestarte activiteiten voort te zetten.

Deze leden hechten eraan te benadrukken dat voor hen binnen het ITHO-verdrag, naast handelsaspecten, ook ecologische belangen een belangrijke rol dienen te spelen. Zij zijn dan ook verheugd te kunnen constateren dat de laatste jaren, sedert de UNCED Conferentie, het gedachtengoed met betrekking tot duurzame ontwikkeling, ook binnen de ITHO meer aandacht heeft gekregen, zoals ook valt op te maken uit de Preambule en Artikel 1, Doelstellingen, van het verdrag. De leden zijn bovendien blij dat daarbij de belangen van de lokale gemeenschappen in acht genomen zullen worden.

De leden van de Partij van de Arbeid vragen of ook in andere grondstoffenovereenkomsten de ecologische doelstelling meer geïntegreerd is geraakt. Zij stellen in ieder geval een actieve inbreng van de Nederlandse regering in deze op prijs.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de Internationale Overeenkomst inzake tropische hout, 1994, met bijlagen.

Sinds het tot stand komen van het vorig verdrag in 1983 is intensief onderhandeld tussen producenten- en consumentenlanden over duurzaam beheer van tropisch bossen. Het is het uitvoerend orgaan van de ITHO gelukt om een kader te scheppen voor samenwerking en overleg tussen bedoelde landen. Het verheugt de leden van de CDA-fractie dat voortgang wordt geboekt en grote exporterende landen zoals Indonesië, Maleisië en Ghana er waarschijnlijk in zullen slagen in het jaar 2000 hun permanente bosareaal onder duurzaam beheer te brengen.

Voortzetting van de ingezette activiteiten is noodzakelijk. De leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met de hoofdlijnen van de voorliggende overeenkomst. De teksten van het verdrag geven aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen en tot het stellen van enkele vragen.

Over het functioneren van de Internationale Overeenkomst van 1983 vragen de leden van D66 zich met betrekking tot het rapport «The promotion of Sustainable Forest Management: A Case Study in Sarawak, Malaysia» af, wat er nu feitelijk mee gebeurd is. Het overleg over de ontwikkelingen in het gebied zegt deze leden nog niet veel. Waar liggen de moeilijkheden precies? Liggen die op het vlak van de Penan, een inheems volk uit Ulu Baram? Worden de aanbevelingen zoals die in voornoemd rapport zijn gedaan ook uitgevoerd? Sarawak zou ook meer rapporteren aan het ITHO. Deze leden vragen of dat ook gebeurt.

De verwachting dat grote exportlanden, waaronder Maleisië, er in zullen slagen aan de 2000-doelstelling te kunnen voldoen, roept met betrekking tot Sarawak dan ook twijfels op. Waarop is die verwachting, van het welslagen van de implementatie van de 2000-doelstelling, gebaseerd zo vragen de leden van de D66-fractie? In het algemeen baart de positie van inheemse volken in het hardhoutdossier deze leden zorgen. Worden inheemse volken voldoende bij ITHO-projecten betrokken? En, krijgen inheemse volken de kans zich met bosbeheer in de ruimste zin te bemoeien?

Hebben inheemse volken invloed op de marktontwikkeling en industrie van tropisch hout? Hoe kan volgens de regering de rol van inheemse volken worden vergroot?

De leden van de fractie van GroenLinks onderstrepen het belang van de in Genève gesloten overeenkomst over tropisch hout, aangezien het een kader biedt waarbinnen verschillende aspecten van het beleid ten aanzien van tropisch hout in hun onderlinge samenhang aan de orde kunnen komen. In het onderhavige verdrag wordt, evenals in de vorige overeen-

komst inzake tropisch hout uit 1983, gestreefd naar een evenwichtige balans tussen economische en ecologische belangen.

De aan het woord zijnde leden maken zich echter wel zorgen over de manier waarop dit evenwicht wordt ingevuld. Het milieu-aspect speelt een rol binnen het verdrag, zo schrijft de regering in de memorie van toelichting, maar de praktijk biedt wereldwijd toch nog weinig zicht op verbetering: de snelheid waarmee tropisch bos wordt gekapt neemt vooralsnog niet af. Deelt de regering deze zorg? Verwacht de regering dat onder het nieuwe verdrag op dit essentiële punt – namelijk het teweeg brengen van een drastische vertraging in het tempo van ontbossing – meer bereikt zal worden dan onder de overeenkomst uit 1983; zo ja, welke concrete aanwijzingen bieden uitzicht op zo'n hoopvol perspectief? De leden van de fractie van GroenLinks verzoeken de regering in dit verband een nadere toelichting te geven op haar verwachting dat Indonesië, Maleisië en Ghana er in zullen slagen om hun permanente bosareaal in het jaar 2000 onder duurzaam bosbeheer te brengen. Wat wordt in dit verband onder duurzaam verstaan; betekent dit dat al het hout uit deze landen dan onder het FSC-keurmerk verhandeld kan worden?

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De bescherming van het tropisch regenwoud vinden zij een belangrijke doelstelling van het internationaal milieubeleid.

3. Het verloop van de onderhandelingen en de belangrijkste resultaten

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met het feit dat, ook in lijn met het regeringsstandpunt inzake Tropisch Regenwoud, de consumentenlanden enigszins tegemoet zijn gekomen aan de eis van de producentenlanden tot verbreding van het verdrag tot niet-tropische houtsoorten door zich te committeren tot duurzaam bosbeheer in gematigde en boreale streken. Temeer daar hiermee gerichte en geloofwaardige samenwerking in het kader van de 2000-doelstelling een concrete impuls heeft gekregen. Zij vragen op welke wijze naleving van deze committering kan worden nagestreefd, daar het immers geen juridisch bindend karakter heeft. Zij willen graag vernemen welke plannen hiertoe worden ontwikkeld door de Nederlandse regering, en op welke wijze bijgedragen kan worden aan een op termijn daadwerkelijke verbreding van het verdrag naar niet-tropische bossen.

Tijdens de onderhandelingen tussen consumentenlanden en producentenlanden is gesproken over de verbreding van de werkingssfeer van het verdrag, met als gevolg opname van de artikelen 21, 24, 29 en 36, zo merken de leden van de CDA-fractie op.

Onduidelijk is of expliciet aan de orde is geweest het eigen gebruik van tropisch hout door producerende landen. Artikel 24 voorziet in de integratie van beleidswerk en projectactiviteiten inzake economische gegevens en marktgegevens, herbebossing en bosbeheer en bosbouw-industrie.

Zijn bedoelde activiteiten tevens gericht op duurzaam beheer van bosareaal dat voor binnenlands gebruik bestemd is?

De leden van de D66-fractie zijn tevreden met de voorstellen van de verbruikerslanden over het verbeteren van de bestaande structuur. Het is goed dat de consumentenlanden zich aan dezelfde informatieverschaffing verplicht hebben gesteld, en dat deze landen zich niet minder inspanningen getroosten dan de zogeheten producentenlanden.

Overigens komen de invloeden van de economische krachten in de memorie van toelichting wat weinig naar voren. De Overeenkomst besteedt er zeker aandacht aan, maar de memorie helaas wat minder.

De groeiende vraag naar hout doet nu al grote zuidoost Aziatische houtbedrijven naar ongerepte oerwouden trekken. Wat kan de ITHO doen aan de verplaatsing van de activiteiten van grote bedrijven die handelen in (vooral niet duurzaam geproduceerd) tropisch hout, dat in landen gewonnen wordt die geen lid zijn van de ITHO, zoals Suriname?

Bij wijziging van de overeenkomst, waarvoor 75% van de stemmen van de verbruikende leden voldoende is, vragen de leden van de D66-fractie hoe zo'n wijziging zich staatsrechtelijk verhoudt, wanneer Nederland zich niet met zo'n wijziging akkoord verklaart. (Ook al beschikt de EU tezamen over meer dan 25% van de stemmen van de consumentenlanden.)

De producentenlanden hebben naar het oordeel van de leden van de GroenLinksfractie terecht een punt gemaakt van het beheer van de bossen in de gematigde en boreale streken. Het is voor deze leden niet meer dan logisch dat ook de niet-tropische bossen duurzaam beheerd dienen te worden. Een dergelijke verplichting dient verdragsmatig niet minder «hard» te zijn dan de 2000-doelstelling voor tropisch bos. Deelt de regering die opvatting? Meent de regering dat deze opvatting zal moeten leiden tot een apart verdrag, analoog aan het onderhavige? Dit is naar de mening van de aan het woord zijnde leden ook wenselijk met het oog op eventueel te nemen beperkende handelsmaatregelen in de toekomst.

De werkingssfeer van de Overeenkomst is uitgebreid tot het beheer van bossen in gematigde en boreale klimaatzones, zo merken de leden van de SGP-fractie op. Deze leden achten dit een goede zaak. Het kan immers niet zo zijn dat van ontwikkelingslanden wordt verlangd dat zij hun tropische wouden duurzaam beheren, terwijl een dergelijke eis niet tegelijkertijd geldt voor bossen in gematigde en boreale klimaatzones. De hier aan het woord zijnde leden vragen welke consequenties de uitbreiding van de werkingssfeer van het verdrag heeft c.q. zal hebben voor de internationale handel in hout?

A) De ITHO 2000-doelstelling

In het voorliggend verdrag is de 2000-doelstelling nu gedefinieerd als een inspanningsverplichting en niet als concrete doelstelling. Licht het ontbreken van voldoende financiële middelen hieraan ten grondslag of zijn er nog andere oorzaken, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

De inspanningsverplichting die de 2000-doelstelling voor duurzaam bosbeheer in de aan de overeenkomst deelnemende landen oplegt, geldt derhalve ook voor het westen. Daar zijn de leden van de D66-fractie het zeer mee eens. Spreken over inspanningsverplichting betekent ook inzien dat de verwezenlijking van de 2000-doelstelling moeilijker wordt dan de toon van de memorie van toelichting suggereert, met name voor landen die zeer van het tropisch bos leven. De moeite die het kost om die implementatie te verwezenlijken ligt ook in het feit dat de aantasting van het tropisch bos niet alleen om reden van handel gebeurt, maar vooral het gevolg is van armoede en bevolkingsdruk. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking concludeerde dit ook terecht in het Algemeen Overleg over tropisch regenwoud op 9 november 1994. Plattelandsontwikkeling, armoedebestrijding en de ontwikkeling van alternatieve energie waren evenzo zeer belangrijke aspecten voor de ontwikkeling van duurzaam bosbeheer.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie aan welke doeleinden de 2000-doelstelling niet ten grondslag ligt.

De leden van de GroenLinksfractie betreuren het in dit verband dat de 2000-doelstelling als inspanningsverplichting en niet als resultaatverplichting is geformuleerd. Deze leden willen het nemen van beperkende handelsmaatregelen als sluitstuk van een pakket maatregelen gericht op het bevorderen van duurzaam beheer niet uitsluiten. Terecht vragen de producentenlanden van de consumentenlanden financiële steun voor initiatieven die bijdragen aan een meer duurzaam beheer.

Maar het vooruitzicht van een mogelijke blokkade tegen niet-duurzaam geproduceerd hout kan dan een extra stimulans betekenen voor landen om serieus werk te maken van duurzaam beheer en uiteindelijk ook de mogelijk noodzakelijke bescherming bieden voor producenten die wél duurzaam beheren. Deelt de regering deze analyse?

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout een nogal vrijblijvend karakter draagt. Deze leden merken op dat, aangezien de zogeheten 2000-doelstelling in het verdrag slechts als een inspanningsverplichting is geformuleerd, de tijdige realisering van een duurzame exploitatie van de tropisch regenwouden geenszins kan worden gegarandeerd.

Hoewel het behaalde resultaat vanuit Nederlands perspectief minder is dan gehoopt, wordt het naar de mening van de regering per saldo toch als bevredigend ervaren. Wat is materieel gezien de winst van deze Overeenkomst ten opzichte van het huidige verdrag van 1983?

C) Handelsdiscriminatie

De leden van de PvdA fractie vinden het van groot belang dat de positieve inzet ten aanzien van de duurzaamheidsdoelstelling, zoals in dit wetsvoorstel, ook plaats zal vinden in andere internationale organisaties en overeenkomsten. Te denken valt daarbij ook aan de nieuwe WTO. Graag willen zij daarom (bijvoorbeeld ook in het licht van het nieuw toegevoegde artikel 36 inzake waarborgen tegen eventuele beperkende handelsmaatregelen en artikel 34 inzake bijzondere maatregelen voor landen die nadelig beïnvloed zullen worden door deze overeenkomst en voor de MOL's) uitgebreider geïnformeerd worden over de relatie tussen de ITHO en andere relevante gremia, en de wijze waarop de Raad passende regelingen voor overleg en samenwerking gestalte wenst te geven. Hoe verhoudt zich overigens dit nieuwe artikel 36 tot de beperkende maatregelen die in het akkoord van Montreal gestalte hebben gekregen?

De leden van de CDA-fractie merken op dat om het procesmatige karakter van de 2000-doelstelling te onderstrepen, de producentenlanden sterk hechtten aan het opnemen van waarborgen tegen eventuele beperkende handelsmaatregelen. Volgens artikel 36 kunnen de bepalingen op zichzelf geen titel vormen voor het nemen van beperkende handelsmaatregelen. Wat is derhalve de functie van dit artikel? Op welke wijze kunnen de EU-lidstaten na het jaar 2000 de import van niet-duurzaam geproduceerd tropisch hout weren?

Wat betreft de handelsdiscriminatie, en het verbod daarop zoals neergelegd in artikel 36, vragen de leden van de D66-fractie wat de inschattingen van de regering zijn, dat, en hoe, de producentenlanden streven naar de implementatie van de 2000-doelstelling. De leden van deze fractie zien dat vooral de handelspolitieke kant van groot belang is. Het is goed om de aandacht daarop te richten, omdat bijvoorbeeld

handelsdiscriminatie ongewenste effecten met zich mee kan brengen. Het maakt het tevens moeilijk om de gestelde doelstellingen te halen.

Tijdens de onderhandelingen over de Overeenkomst hebben de producentenlanden hun zorg uitgesproken voor handelsdiscriminatie door de consumentenlanden, zo merken de leden van de SGP-fractie op. De producentenlanden zijn met name bevreemd voor eenzijdige stappen van sommige consumentenlanden om het gebruik van tropisch hardhout terug te dringen. In hoeverre noopt dit verdrag tot aanpassing van het beleid inzake tropisch hardhout van de rijksoverheid en de lagere overheden? Welke ruimte biedt het verdrag tot het nemen van eenzijdige nationale maatregelen ter beperking van het gebruik van tropisch hardhout?

D) Het Bali Partnerschapsfonds

De leden van de PvdA fractie beschouwen het nieuw ingestelde Bali Partnerschapsfonds als een belangrijke impuls ter ondersteuning van de 2000-doelstelling, ook al is deze voor een belangrijk deel slechts gebaseerd op vrijwillige bijdragen van donoren. Gezien het feit dat voor een groot aantal producentenlanden vooralsnog belangrijke obstakels bestaan bij het behalen van die doelstelling, zal een actieve inbreng van de Nederlandse regering in het kader van dit fonds gewenst zijn. Zij vragen waarom vooralsnog geen middelen vanuit Nederland zullen worden aangewend.

Welke activiteiten worden gefinancierd uit het Bali Partnerschapsfonds, zo vragen de leden van de CDA-fractie? Is het juist dat ten behoeve van het Bali Partnerschapsfonds geen financiële verplichtingen van consumenten- of producentenlanden bestaan? Wat zal Nederland in financiële zin bijdragen?

De maatregelen die aan de inspanningsverplichting inhoud moeten geven zijn, zo staat in de memorie van toelichting, expliciet in verband gebracht met de beschikbaarheid van financiële middelen uit de derde rekening, het Bali Partnerschapsfonds. Als Nederland vooralsnog geen middelen daartoe aanwendt, wie doet dat dan wel, zo vragen de leden van de D66-fractie? En, de opmerking in de slotbeschouwing er bij genomen, hoeveel verwacht de regering aan extra financiële ondersteuning kwijt te zijn op de weg naar het bereiken van de 2000-doelstelling?

Uit de memorie van toelichting begrijpen de leden van de fractie van GroenLinks dat de regering voorlopig geen geld wil overmaken naar het Bali Partnerschapsfonds. Kan de regering nader motiveren waarom zij haar steun aan dit fonds op dit moment onthoudt en op grond van welke overwegingen en op welke termijn zij bereid is dit standpunt te herzien?

De positie van het Koninkrijk der Nederlanden

Gemeld wordt in de memorie van toelichting dat de Nederlandse Antillen en Aruba te kennen hebben gegeven geen medegelding van het verdrag te willen. De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat betrokken Koninkrijkslanden eveneens als consumentenland beschouwd kunnen worden. Is deze zienswijze juist? Wat is de reden dat de Nederlandse Antillen en Aruba zich distantiëren van het verdrag? Welke pogingen heeft de regering ondernomen om beide Koninkrijksdelen te motiveren de overeenkomst mede te ondertekenen?

De leden van de D66-fractie vragen waarom deze overeenkomst niet geldt voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Te meer daar het enige

stukje tropisch regenwoud dat binnen het Koninkrijk aanwezig is, zich op het eiland Saba bevindt.

De positie van Nederland en van de Europese gemeenschap en haar lidstaten

Voorts willen de leden van de PvdA-fractie graag meer concrete informatie ontvangen omtrent de activiteiten die de Nederlandse regering in het kader van de komende verdragsperiode van de ITHO zal ondernemen teneinde een optimale bijdrage te leveren aan de handel in duurzaam geproduceerd hout en houtprodukten, duurzaam bosbeheer, en de instandhouding van tropische bossen.

Tijdens de onderhandelingen is in EU-verband namens de lidstaten opgetreden. Hebben de Aziatische landen zich laten vertegenwoordigen door ASEAN, zo vragen de leden van de CDA-fractie? Worden nieuwe landen die tot de EU toetreden automatisch partij bij deze Overeenkomst?

Wat bedoelt de regering met «dat de ruimte voor verbreding van de werkingssfeer van het verdrag ontbrak»? Heeft dat te maken met de ontwikkeling van projecten, zo vragen de leden van de D66-fractie? Veel projecten lijken op duurzaam bosbeheer, maar de ruimte voor projectformulering lijkt wat groot. Kunnen verbruikerslanden in de toekomst ook meer richting geven aan projecten, zonder dat men in bevoogding vervalt? Lijkt het alsof de consumentenlanden meer gericht zijn op handel en beleidsaspecten? Zal de inhoudelijke ruimte voor projecten kleiner moeten zijn, om de 2000-doelstelling in producentenlanden te halen?

Voorts vragen de leden van de D66-fractie wat het voorbehoud van Oostenrijk bij deze overeenkomst is en of deze van invloed is op het gemeenschappelijk EU-standpunt nu Oostenrijk zelf deel van de EU uitmaakt?

7. Slotbeschouwing

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het UNCED-principe van gelijkwaardigheid in de verbreding van de werking van het verdrag niet tot uitwerking kon komen. De wens van producentenlanden om hout uit alle soorten bossen onder de werking van het verdrag te brengen, stuitte op bezwaren van consumentenlanden. Deze leden hebben tijdens het plenaire debat over de Duurzame Ontwikkelingsverdragen twijfels geuit over de werking van gelijkwaardigheid als verdragsprincipe. Deelt de regering deze twijfel, gelet op de ervaring met het tropisch hout-verdrag?

Niet alle producenten- en consumentenlanden zijn verdragspartners. Welke initiatieven worden ondernomen om de betrokken landen eveneens tot het verdrag te laten toetreden? Kan de verdragstekst tussentijds indien gewenst bijvoorbeeld na de evaluatie worden herzien? (artikel 35)

Het verdrag draagt het karakter van een grondstoffenovereenkomst en richt zich derhalve primair op de handel in houtprodukten, zo merken de leden van de SGP-fractie op. Het tropisch regenwoud wordt echter naast de commerciële houtkap evenzeer, zo niet meer bedreigd door kaalslag als gevolg van uitbreiding van weideland en de wens het achterland te openen, zoals in Brazilië.

Kan worden aangegeven met welk percentage het areaal tropisch regenwoud wereldwijd jaarlijks afneemt? Is er reeds een trendbreuk bereikt in het tempo waarmee dit areaal jaarlijks afneemt?

Tenslotte vragen deze leden naar de positie van Suriname. Zal dit land partij worden bij dit verdrag? In hoeverre wordt het tropisch regenwoud in Suriname duurzaam beheerd?

De voorzitter van de commissie,
Vos

De griffier van de commissie,
Tielens-Tripels