

Vergaderjaar 2013–2014

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 225

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2013

Op 2 oktober jl. heb ik u per brief geïnformeerd over mijn voornemen om het Maleisische houtkeurmerk MTCS¹ te erkennen als bewijsmiddel voor duurzaam geproduceerd hout in het inkoopbeleid van de rijksoverheid, onder de voorwaarde dat het over twee jaar volledig voldoet aan de Nederlandse inkoopcriteria (Kamerstuk 30 196, nr. 217). In het AO duurzaam hout van 8 oktober (Kamerstuk 30 196, nr. 218) heeft uw Kamer mij gevraagd deze «ja mits» voor MTCS per brief nader toe te lichten. Indien mogelijk zou ik tevens ingaan op de uitkomst van een gesprek met mijn Maleisische ambtscollega. Ten slotte zou ik ingaan op vragen die tijdens het AO gesteld zijn. Met deze brief geef ik, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en de Staatssecretaris van Economische Zaken (EZ), uitvoering aan deze toezeggingen. Graag spreek ik hierover met uw Kamer tijdens de tweede termijn van het AO duurzaam hout op 4 december as.

Breder perspectief: duurzaam bosbeheer in tropische gebieden

Het duurzaam inkoopbeleid voor hout is in 2008 ingesteld met ambitieuze criteria, om duurzaam bosbeheer te stimuleren. Daarnaast zijn diverse andere inspanningen ondernomen om duurzaam bosbeheer in houtproducerende landen te bevorderen. Hoewel het marktaandeel van duurzaam hout in Nederland sindsdien sterk is gestegen, blijft het marktaandeel van duurzaam tropisch hout achter. In tropische gebieden, die extra kwetsbaar zijn, hebben de inspanningen tot op heden niet geleid tot een significante toename van duurzaam beheerd bos.

Op dit moment is slechts 6% van de tropische bossen gecertificeerd. De rest van het bos is erg kwetsbaar voor kaalkap en omzetting in ander gebruik, bijvoorbeeld gebruik als oliepalmlandages. Dit risico wordt

¹ Malaysian Timber Certification Scheme

groter gezien de snel groeiende middenklasse in bijvoorbeeld China en India die de mondiale druk op landbouwgrond en bossen zal vergroten. Het niveau van de Nederlandse inkoopcriteria lijkt in de tropen moeilijk te realiseren. Om duurzaam bosbeheer op grote schaal mogelijk te maken, is goede wetgeving en goed bestuur nodig. Via EU-brede inspanningen om illegale kap van en handel in hout tegen te gaan in het kader van het EU FLEGT-Actieplan², komt dit in verschillende houtproducerende landen stapje voor stapje van de grond. Maleisië is één van de landen waarmee de EU op dit moment onderhandelt om te komen tot een vrijwillige partnerschap overeenkomst op het gebied van boswethandhaving, goed bestuur en handel. Kern van de overeenkomst is de levering van aantoonbaar legaal hout. In dit proces staat het betrekken van belanghebbenden bij bosbeheer centraal. In de onderhandelingen met Maleisië vormt het waarborgen van de rechten van inheemse volken een belangrijk thema.

Een aantal Aziatische landen zoals China, India, Zuid-Korea, Myanmar en Vietnam gebruiken Maleisië als voorbeeld en hebben de hulp van Maleisië ingeschakeld om boscertificatiesystemen in hun landen te ontwikkelen. Deze ontwikkelingen kunnen een belangrijke, grootschalige stap naar duurzaam bosbeheer betekenen. Dat zou een significante verbetering betekenen in deze regio, waar nog zoveel bos niet gecertificeerd is en kwetsbaar is voor kaalkap. In dit licht vind ik het belangrijk om het Maleisische certificatiesysteem MTCS, dat voor veel landen fungeert als voorbeeld, een positief signaal te geven. We hebben nu de gelegenheid te laten zien dat inspanningen voor duurzaam bosbeheer lonend zijn.

Toezeggingen Maleisië

De staatssecretaris van Economische Zaken heeft op 19 november jl. een gesprek gevoerd met de Maleisische minister van Plantation Industries and Commodities, de heer Douglas Uggah Embas. Dit gesprek ging over de Nederlandse beoordeling van MTCS en de Maleisische inspanningen om aan de Nederlandse inkoopcriteria te voldoen. De keurmerkorganisatie MTCC³ heeft aangegeven dat de criteria over de betrokkenheid van inheemse volken bij besluitvorming over duurzaam bosbeheer zijn aangescherpt. MTCC heeft tevens toegezegd dat extra inspanningen worden verricht om ervoor te zorgen dat de aangescherpte criteria op de juiste manier worden toegepast en dat dit expliciet wordt gemaakt in de rapporten van certificeerders.

De Maleisische minister heeft daarnaast de inspanningen voor bescherming van de rechten van inheemse volken toegelicht. Zo is de Maleisische overheid gestart met een traject om de aanbevelingen van de zogeheten «National Enquiry into the land rights of indigenous people» om te zetten in wet- en regelgeving. Dit proces wordt versterkt en versneld. Deze inspanningen op overheidsniveau maken het voor de keurmerkorganisatie makkelijker om bosbeheerders daadwerkelijk tot ander gedrag te bewegen. Bovendien is dit het niveau waarop de rechten van inheemse volken het meest effectief beschermd kunnen worden: niet via een certificatiesysteem maar via wet- en regelgeving. De toezeggingen van Maleisische zijde zijn op 26 november jl schriftelijk bevestigd. Samenvattend: het gesprek van staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) heeft goede resultaten opgeleverd. Vastgesteld is dat er goede vooruitgang is geboekt door Maleisië en dat de schriftelijke toezeggingen stevige verbetering impliceren.

² Forest Law Enforcement, Governance and Trade

³ Malaysian Timber Certification Council

Invulling «ja mits»

Tot dusver kan de status van MTCS worden samengevat als «nee tenzij»: MTCS wordt pas geaccepteerd als het aan alle voorwaarden voldoet. Zoals aangegeven in mijn brief van 2 oktober jl. en tijdens het AO van 8 oktober jl, is het kabinet ervan overtuigd dat we de bossen niet gaan redden door «nee» te blijven zeggen tegen initiatieven als MTCS. Ik heb daarom gekozen voor een «ja mits» benadering: erkenning van MTCS onder voorwaarde dat het keurmerk over twee jaar volledig voldoet aan de Nederlandse inkoopcriteria. Het verschil met een «ja» ligt in deze expliciete evaluatiebepaling. Over twee jaar goedkeuring intrekken is dan eenvoudiger dan wanneer er geen termijn wordt gesteld. Bij die evaluatie wil ik zoveel mogelijk gebruik maken van reguliere toetsingen. Zo wordt MTCS momenteel integraal beoordeeld door het koepelsysteem PEFC internationaal⁴ en wordt PEFC internationaal in 2015 beoordeeld door de Nederlandse toetsingscommissie TPAC⁵.

Door MTCS te erkennen wil ik duidelijkheid creëren voor de marktpartijen én een positieve prikkel geven voor de inspanningen in breder verband om duurzaam bosbeheer te stimuleren. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken zullen het verbetertraject in Maleisië ondersteunen. Dit kan bijvoorbeeld in het kader van de EU-onderhandelingen met Maleisië over FLEGT. De voortgang zullen we monitoren. De evaluatie over twee jaar geldt als stok achter de deur. Voldoet MTCS dan niet aan de Nederlandse inkoopcriteria, dan wordt goedkeuring ingetrokken.

Certificering is een belangrijk instrument om duurzaam bosbeheer aantoonbaar en beloonbaar te maken. Het is echter geen oplossing voor alle problemen. Ik verwacht niet van certificatiesystemen dat zij 100% garantie bieden en zie het duurzaam inkoopbeleid evenmin als een instrument om die 100% garantie af te dwingen. Het is noch uitvoerbaar noch wenselijk om alle certificatiesystemen tot in detail te onderzoeken. De Nederlandse toetsingen lijken te hebben bijgedragen aan verbeteringen bij de certificatiesystemen en bieden duidelijkheid over de duurzaamheidsgaranties van die systemen. Die toetsingen zijn geen doel op zichzelf, maar een middel om een belangrijk doel te bereiken, namelijk het stimuleren van duurzaam bosbeheer. In dat licht vind ik het belangrijk om het betere niet de vijand te laten zijn van het goede en om de aandacht te richten op de beweging vooruit.

Beantwoording openstaande vragen uit het AO duurzaam hout d.d. 8 oktober 2013

– Het lid Leenders (PvdA) vroeg mij wat ik ga doen als de verbeteringen in Maleisië te wensen overlaten.

De komende twee jaar geef ik Maleisië gelegenheid de verbeteringen door te voeren die nodig zijn om de criteria ten aanzien van inheemse volken beter te borgen in het certificatiesysteem. Over twee jaar wordt het resultaat geëvalueerd. Voldoet MTCS dan niet volledig aan de Nederlandse inkoopcriteria, dan wordt goedkeuring ingetrokken.

⁴ Programme for the Endorsement of Forest Certification

⁵ Timber Procurement Assessment Committee

– Het lid Van Gerven (SP) vroeg mij te reageren op zijn voorstel om een ladder-systeem te introduceren in het inkoopbeleid.

Het ladder-principe spreekt mij aan omdat het flexibiliteit kan creëren voor verschillende gradaties van duurzaamheid. Nadeel hiervan is dat het duurzaam inkoopbeleid ingewikkelder wordt voor inkopers en leveranciers. In het kader van de Green deal duurzaam bosbeheer spannen overheid en markt zich in om het gebruik van duurzaam hout in de praktijk te bevorderen. In dat licht vind ik het belangrijk om verwarring voor de markt nu tot een minimum te beperken.

Daarnaast gaat de voorgestelde ladder uit van bepaalde typen hout en bepaalde landen van herkomst die wel of niet duurzaam zouden zijn. Het maakt echter niet uit waar het hout vandaan komt, zolang het uit een bos komt dat duurzaam beheerd wordt. Daarom gebruiken we duurzaamheidscriteria. Duurzaamheid baseren op de herkomst van hout doet geen recht aan de verschillen die binnen die categorie kunnen bestaan tussen duurzaam beheerd bos en niet duurzaam beheerd bos.

– Het lid Dik-Faber (CU) vroeg mij naar het verschil tussen een «ja mits» voor MTCS en een eerdere situatie rond het zogenaamde verklaringenhout.

Hiermee verwijst mevrouw Dik-Faber naar de zogeheten «minimumeisen» voor duurzaam hout, die in 1997 zijn opgesteld. Stichting Keurhout, opgericht door het houtverwerkende bedrijfsleven, paste deze minimum-eisen toe bij de beoordeling van houtkeurmerken. Dit was niet gekoppeld aan overheidsbeleid maar was bedoeld als communicatiemiddel voor consumenten. Het zgn «verklaringenhout» was hout waarvoor Stichting Keurhout een aparte verklaring had afgegeven dat het hout nog niet duurzaam was geproduceerd maar dat het producerende land wel op weg was om volledig aan de minimumeisen te voldoen. Afgezien van de verschillen in criteria, beoordelingswijze en de status van de verklaring, is een verschil dat destijds geen evaluatiebepaling was opgenomen.

– Het lid Van Veldhoven (D66) vroeg of ik de handhaving capaciteit wil uitbreiden voor de handel illegaal hout.

De Houtverordening die het op de markt brengen van illegaal hout in de EU verbiedt, is pas sinds 3 maart van dit jaar van kracht. De staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) acht het niet zinvol de capaciteit bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zo vlak na de inwerking-treding al te wijzigen. De inzet van de NVWA op het toezicht op de Houtverordening is gebaseerd op een inschatting van de omvang van de (internationale) houtmarkt. Of deze inzet voldoende is, zal moeten blijken uit de ervaringen met de handhaving in de komende jaren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

Bijlage bij brief naar aanleiding van AO hout 8 oktober 2013

Hieronder wordt de Nederlandse beoordeling van de certificatiesystemen FSC internationaal⁶ en PEFC⁷ internationaal toegelicht. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de beoordeling van het Masleische houtkeurmerk MTCS⁸.

Beoordeling certificatiesystemen

De Toetsingscommissie inkoop hout (TPAC⁹) is in 2008 ingesteld om certificatiesystemen te beoordelen op basis van de Nederlandse inkoopcriteria duurzaam hout. TPAC bekijkt de criteria op papier en geeft belanghebbenden gelegenheid informatie in te brengen over de praktijk. TPAC verifieert deze informatie bij de keurmerkorganisatie en kan hierbij gebruik maken van auditrapporten waarin certificeerders de naleving van criteria controleren en eventueel consequenties verbinden aan niet-naleving¹⁰.

De Nederlandse inkoopcriteria hebben betrekking op de invulling van het begrip duurzaam bosbeheer en op het functioneren van een certificatiesysteem. Beoordeling is gericht op de borging van criteria: het gaat niet om het uitsluiten van incidenten, maar om de manier waarop het systeem met incidenten omgaat.

Vanwege de grote verschillen tussen landen en soorten bossen is het verder belangrijk dat de Nederlandse inkoopcriteria net als certificatiesystemen een bepaalde mate van flexibiliteit hebben zijn voor die verschillen. Daarom bevatten de Nederlandse inkoopcriteria geen specifieke voorschriften zoals bijvoorbeeld een maximum conversie-percentage. Wel zijn er verschillende «principes» met daaronder verschillende «criteria» waarin die principes worden vertaald. Een certificatiesysteem hoeft niet aan alle criteria te voldoen, maar wel aan alle principes. De score op een principe vindt plaats door weging van de scores op criteria.

FSC internationaal kent een generieke standaard die kan worden doorvertaald in landenspecifieke standaarden. PEFC internationaal werkt andersom: nationale certificatiesystemen, die onderling sterk van elkaar kunnen verschillen, mogen het PEFC-keurmerk voeren als ze voldoen aan de generieke PEFC-criteria.

Beide systemen zijn beoordeeld door TPAC. Bij de beoordeling van FSC in 2008 waren er geen klachten van belanghebbenden over de praktijk, waardoor de beoordeling op minder gedetailleerde informatie werd gebaseerd dan bijvoorbeeld bij MTCS het geval was. Bij de beoordeling van PEFC internationaal in 2010 waren er klachten over enkele landensystemen, maar dit heeft niet geleid tot een negatieve beoordeling. Van PEFC internationaal is destijds alleen de niet-tropische standaard getoetst. MTCS (op dit moment het enige tropische PEFC-land) is separaat getoetst.

Inmiddels hanteert PEFC internationaal één standaard voor alle systemen. De periodieke hertoetsing van die vernieuwde PEFC-standaard is in 2015 voorzien. De nieuwe standaard van FSC wordt momenteel getoetst door TPAC. Bij wijze van vooronderzoek heeft TPAC de werking van FSC

⁶ Forest Stewardship Council

⁷ Programme for the Endorsement of Forest Certification

⁸ Malaysian Timber Certification Scheme

⁹ Timber Procurement Assessment Committee

¹⁰ In de praktijk worden certificaten voor vijf jaar verstrekt, waarbij tussentijds controle-audits plaatsvinden.

onderzocht in twee landen: Maleisië en Rusland. De bevindingen van TPAC zijn meegegeven aan FSC en worden meegenomen in de hertoetsing van FSC. Vanwege de beperkte scope en status van het vooronderzoek had dit geen consequenties voor de erkenning van FSC; dat geldt alleen voor de reguliere toetsing.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de knelpunten die zich bij MTCS voordoen, niet voorbehouden zijn aan MTCS of Maleisië. Wat bij MTCS meespeelt is dat de certificaten van toepassing zijn op hele deelstaten. Dit maakt het moeilijker om knelpunten te vermijden met betrekking tot conversie of inheemse volken. Bij certificering van kleinere bosarealen is dit eenvoudiger.

Beoordeling MTCS

Bij de toetsing van MTCS waren tijdens het stakeholderforum en in de bezwaarprocedure klachten over de praktijk ingebracht, die TPAC onderzocht met behulp van beschikbare auditrapporten. Op basis van dit onderzoek constateerde TPAC dat MTCS niet voldeed aan twee principes, te weten de principes over biodiversiteit (conversie) en over de rechten van inheemse volken. In het gesprek met het ministerie van IenM over benodigde verbeteringen is ook het punt van kaarten ingebracht. Beschikbaarheid van kaarten is op zichzelf geen doorslaggevend criterium, maar ter ondersteuning van de borging van criteria over conversie en inheemse volken is het een belangrijke manier om verbetering te laten zien.

In Maleisië is de deelstaat-overheid beseigner en -beheerder en daarmee ook certificaathouder. De overheid moet dus voldoen aan bovenwettelijke eisen om aanspraak te maken op een certificaat. Hiermee is het gecertificeerde gebied aanzienlijk groter dan bij bijvoorbeeld FSC in Maleisië. MTCS bevindt zich met name in West-Maleisië (peninsular Malaysia). In Sarawak, de deelstaat waar veel kaarkap plaatsvindt, is nagenoeg geen bos gecertificeerd. Het hout dat Nederland importeert, is afkomstig uit West-Maleisië.

Inheemse volken

De grote meerderheid van de Maleisische inheemse bevolking bevindt zich in de deelstaat Sarawak (71%, = 1.754.000 mensen) en Sabah (ca. 61%, = 1.952.000 mensen). Van de bevolking in peninsular Malaysia behoort 0,7% (138.000 mensen) tot de inheemse bevolking.

De Nederlandse inkoopcriteria vereisen dat de gebruiksrechten van inheemse volken worden gerespecteerd en dat zij – op basis van *free, prior and informed consent*¹¹ – inspraak hebben in het bosbeheer in hun traditionele gebruiksgebieden. In 2010 constateerde TPAC dat de gebruiksrechten van de inheemse bevolking voldoende waren verankerd, maar dat het recht op inspraak in de praktijk alleen van toepassing werd geacht op inheemse volken met formele landrechten. Dit laatste geldt alleen voor inheemse volken buiten MTCS-gecertificeerd bos.

In haar bevindingen van 26 augustus jl constateert TPAC dat inheemse volken in een aantal gevallen werden geconsulteerd, maar dat dit nog niet op systematische wijze wordt geborgd. Wat er moet gebeuren, is dat de

¹¹ TPAC interpreteert het recht op inspraak op basis van *free, prior and informed consent* als een evenwichtig onderhandelingsproces met het doel dat de bosbeheerder en de inheemse bevolking tot overeenstemming komen over bosbeheer. Eventuele conflicten tussen beide partijen kunnen hiermee worden voorkomen.

de MTCS-criteria óók van toepassing worden verklaard op inheemse volken zonder formele landrechten. De nationale overheid kan hierin ondersteunend zijn door de rechten van inheemse volken beter te verankeren in wet- en regelgeving.

Conversie

De Nederlandse Inkoopcriteria vereisen dat conversie – de omzetting van gecertificeerd natuurlijk bos in andere landgebruiksvormen – alleen plaatsvindt in gerechtvaardigde, zeer uitzonderlijke gevallen. Er wordt geen limiet op conversie voorgeschreven, maar een laag conversieplafond is wel een manier waarop de bescherming tegen conversie op een geloofwaardige manier kan worden geborgd.

In 2010 constateerde TPAC dat de MTCS-criteria over conversie in de interpretatie werden verzwakt, waardoor het systeem onvoldoende bescherming bood tegen conversie van natuurlijk bos naar bijvoorbeeld rubberplantages of infrastructuur¹². In haar bevindingen van 26 augustus constateerde TPAC dat MTCC zoals afgesproken de interpretatie van het conversie-criterium had verduidelijkt en dat in de nieuwe standaard een conversieplafond was ingesteld. TPAC constateerde ook dat er in 2011 weinig tot geen conversie had plaatsgevonden. Wat er moet gebeuren, is dat de praktijk de komende tijd laat zien dat het conversie-criterium goed wordt geborgd in het MTCS-systeem.

Kaarten

De Nederlandse inkoopcriteria vereisen dat kaarten publiek beschikbaar zijn en voor alle stakeholders toegankelijk. In 2010 constateerde TPAC dat dit niet het geval was. Inmiddels heeft MTCC de bosbeheerders wel gevraagd kaarten van voldoende detailniveau beschikbaar te maken, maar dit heeft nog niet in alle gevallen geleid tot zichtbare resultaten. Het is niet gegarandeerd dat diezelfde transparantie bij andere certificaten wél overal geborgd is. Indien er geen problemen zijn met inheemse volken of conversie, is de beschikbaarheid van kaarten overigens minder relevant.

¹² Conversie van gecertificeerd bos naar palmolieplantages vindt in MTCS-gecertificeerd bos nauwelijks plaats omdat dit een ingewikkelde wettelijke procedure vereist. Buiten MTCS-gecertificeerd bos vindt conversie naar palmolieplantages wel plaats, maar dit valt buiten de toetsing van TPAC.