

Vergaderjaar 2002–2003

28 631

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 januari 2003 en de reactie van de indiener d.d. 28 januari 2003, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 oktober 2002, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Voorstel van wet van het lid M. Vos houdende tweede wijziging van het voorstel van wet van het lid M. Vos tot wijziging van de Wet milieubeheer (duurzaam geproduceerd hout), met memorie van toelichting.

Het voorstel betreft een tweede wijziging van het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede-Kamerlid mevrouw M. Vos, waarin tegemoet wordt gekomen aan de kritiek die in de Eerste Kamer der Staten-Generaal bij motie-Rabbinge is geuit op de tekst van het toen voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel voorziet in het laten vervallen van het zogenaamde negatieve keurmerk. Het initiatiefvoorstel houdt nu een regeling in van een exclusief positief keurmerk en van administratieve voorschriften voor degene die als eerste een houten product – waaronder begrepen hout als zodanig – in Nederland in de handel brengt. De Raad van State maakt naar aanleiding van het voorstel opmerkingen met betrekking tot de Europeesrechtelijke aspecten van het voorstel. De Raad kan niet anders dan tot het oordeel komen dat de Europeesrechtelijke bezwaren alleen afdoende zouden kunnen worden ondervangen met een beperktere regeling – in aansluiting op hetgeen in de discussie met de Europese Commissie is gesuggereerd – waarbij wordt uitgegaan van een niet-exclusief keurmerk op basis van vrijwilligheid. In aansluiting daarop zouden de hiervoor genoemde administratieve voorschriften uitsluitend dienen te gelden ingeval wordt geopteerd voor het voeren van een keurmerk.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 oktober 2002 is bij de Raad van State aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting van het lid M.Vos houdende tweede wijziging van het Voorstel van wet van het lid M.Vos tot wijziging van de Wet milieubeheer (duurzaam geproduceerd hout) (28 631).

Op de opmerkingen van de Raad van State ga ik hieronder in.

1. Europeesrechtelijke aspecten

De Raad heeft over het oorspronkelijk initiatiefvoorstel Vos geadviseerd op 31 mei 1995¹ en over het gewijzigde voorstel op 11 april 2000.² In het advies van 31 mei komt de Raad tot de conclusie dat het toenmalige artikel 113 van

¹ No. W08.94.0729.

² No. W08.00.0050/V.

het EG-Verdrag niet toelaat dat Nederland unilateraal een handelspolitieke maatregel aanneemt met de strekking dat de invoer uit derde landen van niet-duurzaam geproduceerd hout wordt verboden en evenmin dat een verplichting tot het aanhouden van een administratie met betrekking tot de herkomst van het hout wordt opgelegd en eisen ten aanzien van een keurmerk worden voorgeschreven. Het advies van 11 april 2000 beperkt zich tot vraagstukken van accreditatie en wederzijdse erkenning.

De Raad onderschrijft het belang dat het initiatiefvoorstel beoogt te dienen, namelijk de bescherming van bosareaal wereldwijd, zowel uit oogpunt van mondiale milieubescherming als van bescherming van natuurlijke habitats. In vergelijking met het oorspronkelijke voorstel is het instrumentarium, dat hiertoe wordt voorgesteld «afgezwakt» van een gefaseerd verbod op invoer van niet-duurzaam geproduceerd hout tot een exclusief positief keurmerk voor duurzaam geproduceerd hout. De voorschriften op het punt van de door hout-importeurs/ importeurs van houten producten aan te houden administratie en de op verzoek over te leggen gegevens zijn niet veranderd.

De Raad is van oordeel dat het voorstel ook in zijn huidige vorm stuit op overwegende Europeesrechtelijke bezwaren. De regeling van het exclusieve positieve keurmerk is gegoten in de vorm van een verbod om hout te verhandelen met een ander keurmerk. De strekking van deze regeling als onderdeel van het initiatiefvoorstel is gericht op extraterritoriale milieubescherming. Het valt echter niet uit te sluiten dat het voorstel tevens handelspolitieke effecten heeft. Deze kunnen zowel betrekking hebben op het exclusieve positieve keurmerk als op de op verzoek door de houtimporteur/importeur van houten producten te verschaffen gegevens. Hout dat is voorzien van enig ander dan het door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgestelde merkteken mag niet in de handel worden gebracht of verder verhandeld. Ook hout of houten producten, waarvan de herkomst niet (meer) is na te gaan, zullen in de praktijk niet in Nederland verhandeld kunnen worden omdat de desbetreffende importeur niet kan voldoen aan de voorgestelde verplichting gegevens te verstrekken.

Deze voorschriften beogen dus een beperking te stellen aan de mogelijkheid van houtimport in de Europese Unie. Zij kunnen daarmee een handelspolitiek effect hebben. Zoals bekend betreft de handelspolitiek in de zin van de artikelen 131 en volgende van het EG-Verdrag een aangelegenheid, die tot de exclusieve competentie van de Europese Unie behoort.

Wat het standpunt betreft dat de Verordeningen 3285/94 en 2603/69 ruimte zouden bieden voor de voorgestelde regeling verwijst de Raad naar zijn advies van 31 mei 1995. De Raad is niet overtuigd door de weerlegging daarvan door de initiatiefneemster. Op zich behoeft het niet ondenkbaar te zijn dat het Hof van Justitie op basis van een Rule of Reason-redenering in een concreet geval wel een mogelijkheid ziet voor eenzijdige, nationale maatregelen, maar dergelijke jurisprudentie is er tot nu toe niet. De parallel die in de weerlegging wordt getrokken met de Rule of Reason-jurisprudentie, die betrekking heeft op het interne handelsverkeer, gaat naar het oordeel van de Raad alleen al niet zonder meer op, omdat extra-territoriale milieubescherming daarin tot nu toe niet is aanvaard als belang dat een inbreuk rechtvaardigt. Het heeft naar het oordeel van de Raad overigens niet veel zin om te speculeren over de aanvaardbaarheid van een dergelijke constructie. Hij wijst er – wellicht ten overvloede op dat de Europese Commissie te kennen heeft gegeven aanvaarding van het initiatiefvoorstel te zien als een verdragsinbreuk die aan het Hof zal worden voorgelegd.

Daarnaast kunnen de voorgestelde maatregelen ook een effect hebben op het interne handelsverkeer. Weliswaar vormt de bescherming van het milieu een belang op grond waarvan een inbreuk kan worden toegestaan op het verbod van maatregelen van gelijke werking in de zin van de artikelen 28 en 29 van het EG-verdrag, maar – zoals gezegd – heeft het Hof van Justitie dit tot nu toe niet aangenomen voor het belang van extra-territoriale milieubescherming. Verder moet een maatregel van gelijke werking voldoen aan het vereiste van proportionaliteit.

1. Het onderhavige voorstel strekt ertoe de verplichting te schrappen tot het aanbrenge van een merkteken waaruit blijkt dat hout afkomstig is uit een

gebied waar de productie niet aantoonbaar op duurzame wijze plaatsvindt. Daarmee wordt gevolg gegeven aan een motie die was ingediend door het lid van de Eerste Kamer Rabbinge c.s. (nr.168e) bij de behandeling van het voorstel van wet van het lid M. Vos tot wijziging van de Wet milieubeheer (duurzaam geproduceerd hout), voor zover deze motie tot de indienster is gericht. De Raad is van oordeel dat het voorstel in zijn huidige vorm Europeesrechtelijk bezwaren oproept. Deze Europeesrechtelijke bezwaren kunnen naar het oordeel van de Raad alleen afdoende worden ondervangen met een beperktere regeling, waarbij wordt uitgegaan van een niet-exclusief keurmerk op basis van vrijwilligheid.

Met de aanpassing van het voorstel van wet door de tweede novelle heb ik reeds beoogd het oorspronkelijk wetsvoorstel in die zin – dat wil zeggen: een niet-exclusief keurmerk op basis van vrijwilligheid – aan te passen. Desalniettemin ziet de Raad de volgende bezwaren:

- het exclusief positieve keurmerk is gegoten in de vorm van een verbod om hout te verhandelen met een ander keurmerk;
- de administratieve voorschriften gelden ongeacht de vraag of wordt geopteerd voor het voeren van een keurmerk of niet.

Hieronder ga ik achtereenvolgens op beide bezwaren in.

De Raad leest in de bepalingen van afdeling 9.1.2 een verbod om hout te verhandelen dat een ander keurmerk draagt dan het voorgeschreven merk. Deze bepalingen verbieden bij het verhandelen van houten producten informatie te bezigen over de productiewijze die in strijd is met titel 9.1 van de Wet milieubeheer. Daarbij gaat het om misleidende aanduidingen (zoals gedefinieerd in artikel 9.6) en om het ten onrechte gebruiken van het in artikel 9.7 bedoelde merkteken of een daarop sterk gelijkend teken. Zij beogen dus niet handel in hout met andere merken te verbieden.

Naar aanleiding van de suggestie van de Raad om de administratieve voorschriften uitsluitend te doen gelden ingeval wordt geopteerd voor het voeren van een keurmerk, heb ik verdere wijzigingen aangebracht ten opzichte van het voorstel zoals dat aan de Raad was voorgelegd. De administratieve verplichtingen in artikel 9.15 worden nu beperkt tot degene die het merkteken voert. Tevens wordt het recht te verzoeken om gegevens over de herkomst van het hout beperkt tot de minister en de toezichtsambtenaren.

Met deze verduidelijking van de bepalingen in afdeling 9.1.2 over het verhandelen van hout met een ander keurmerk, en de beperking van de administratieve voorschriften in artikel 9.15, meen ik aan de Europeesrechtelijke bezwaren van de Raad tegemoet te zijn gekomen.

Van de gelegenheid heb ik verder gebruik gemaakt om aansluiting te realiseren met het in voorbereiding zijnde nieuwe systeem van houtcertificering in Nederland. In dat verband is momenteel bij het ministerie van VROM een beoordelingsrichtlijn in ontwikkeling, waarin onder andere criteria voor duurzaam bosbeheer worden gegeven. Ook is een organisatie in oprichting die de beoordelingsrichtlijn toepast bij het beoordelen van certificatieschema's van certificerende instellingen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de instelling die toestemming verleent voor het voeren van het positieve merkteken, bij zijn beoordeling adviezen moet betrekken van een door de minister erkende organisatie die door de minister vastgestelde criteria hanteert (het gaat hier om de adviezen als bedoeld in de artikelen 9.9 en 9.19). In het oorspronkelijke wetsvoorstel moest de certificerende instelling bij zijn beoordeling adviezen betrekken van de Forest Stewardship Council of een andere door de minister erkende organisatie, waarbij aan de FSC-criteria gelijkwaardige criteria moesten worden gehanteerd. Dit is nu dus veranderd. Voor de periode waarin de minister nog geen criteria heeft vastgesteld, respectievelijk nog geen organisatie heeft erkend, voorziet het wetsvoorstel in een overgangsrecht: tot het moment waarop de minister criteria heeft vastgesteld moeten bij de advisering aan de certificerende instelling criteria worden toegepast die gelijkwaardig zijn aan de Forest Stewardship Council-criteria (natuurlijk mag ook gebruik worden gemaakt van de FSC-criteria zelf); tot het moment waarop de minister een of meer organisaties heeft erkend, treedt de Forest Stewardship Council op als adviseur.

Naar verwachting zal de minister zo snel mogelijk een of meer organisaties erkennen en in een ministeriële regeling criteria vastleggen. Het erkennen van een of meer organisaties hoeft daarbij niet te wachten op het vastleggen van de criteria. Het wetsvoorstel geeft dus geenszins een monopoliepositie aan de FSC.

Een gewijzigd voorstel is bijgevoegd.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

2. De redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

M. Vos

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 14 januari 2003, no. W08.02.0462/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Het opschrift van afdeling 9.1.3 in het oorspronkelijke wetsvoorstel heeft na wijziging¹ geen toegevoegde waarde en is daarmee niet noodzakelijk voor de toegankelijkheid van de regeling (aanwijzing 98 van de Aanwijzingen van de regelgeving (Ar)). De bepalingen van deze afdeling hebben specifiek betrekking op degene die het houten product voor de eerste maal in de handel brengt, zodat deze aanduiding in het opschrift kan worden opgenomen.
- De Raad adviseert artikel 9.13 te uniformeren met de artikelen 9.5 en 9.6, derde lid, conform aanwijzing 58 Ar, zodat in artikel 9.13 «een ieder» wordt vervangen door: degene.
- De Raad merkt op dat de plaats van het voorgestelde artikel 9.16 minder gelukkig is. Vanuit wetstechnisch oogpunt ligt het meer voor de hand artikel 9.16 te vernummeren tot 9.17 (nieuw), onder vernummering van het huidige artikel 9.17 tot 9.16. Hiertoe stelt de Raad voor de eerste zinsnede van artikel 9.17 (nieuw) te vernummeren tot eerste lid en het vierde lid van artikel 9.18 op te nemen als tweede lid van artikel 9.16.
 - De Raad adviseert aandacht te besteden aan de afstemming tussen artikel II van het oorspronkelijke wetsvoorstel (wijziging van de Wet op de economische delicten) en de onderhavige wijziging, in het bijzonder wat betreft de artikelen 9.16 en 9.11, eerste lid.
- De Raad adviseert de zinsnede die aan artikel 9.17 wordt toegevoegd te verduidelijken.

¹ Kamerstukken I 1999/2000, 26 998, nr. 345.