

Vergaderjaar 2006–2007

**30 196**

## **Duurzame ontwikkeling en beleid**

**Nr. 12**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2007

Tijdens het algemeen overleg over duurzaam hout op 31 augustus 2006 (30 800 XI, nr. 5) heb ik toegezegd u schriftelijk te informeren over:

- De fiscale en financiële prikkels ter stimulering van duurzaam geproduceerd hout;
- de juridische argumentatie waarom bij overheidsinkopen en -aankopen niet exclusief naar FSC verwezen mag worden;
- de juridische mogelijkheden van een importverbod op illegaal hout, zowel op nationaal als op EU-niveau en;
- de juistheid van de stelling (uit de brief van Milieudefensie) dat met de FLEGT Voluntary Partnership Agreements hooguit 5% van de gehele Nederlandse import van hout en houtproducten wordt gecontroleerd op legaliteit.

In deze brief ga ik, mede namens de Minister van Financiën, in op de eerste twee onderwerpen. Over de andere onderwerpen wordt u separaat door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid geïnformeerd.

De inzet van mogelijke fiscale en financiële instrumenten om het gebruik van duurzaam geproduceerd hout te bevorderen kan niet los gezien worden van de huidige context van het houtbeleid en de tot nu toe behaalde resultaten. Het overheidsbeleid is gericht op de bescherming en het behoud van de bossen wereldwijd. Concreet betekent dit het tegengaan van ontbossing en het stimuleren van duurzaam bosbeheer.

#### **Huidige context en tot nu toe behaalde resultaten**

In het NMP4 werd de doelstelling geformuleerd dat in 2005 25% van het hout op de Nederlandse markt duurzaam geproduceerd zou moeten zijn. Uit een recent door Probos uitgevoerd onderzoek blijkt dat 13,3% van het hout op de Nederlandse markt gecertificeerd is. In dit cijfer zijn overigens

alle bestaande certificatiesystemen op de Nederlandse markt meegerekend. Zodra duidelijk is welke van deze certificatiesystemen voldoen aan de nieuwe Nederlandse meetlat, de beoordelingsrichtlijn voor duurzaam bosbeheer en de handelsketen voor hout uit duurzaam beheerd bos (BRL), kunnen de cijfers worden aangepast.

Van het overige hout op de Nederlandse markt kan, vanwege het ontbreken van certificaten, niet met zekerheid gezegd worden of het duurzaam, niet-duurzaam of mogelijk zelfs illegaal is.

Uit onderzoek is gebleken dat consumenten van de overheid verwachten dat er alleen goede producten op de markt worden toegelaten. Dat zou betekenen dat de overheid de verkoop van niet-aantoonbaar legaal en wellicht zelfs niet-aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout zou moeten verbieden. Een invoerverbod is echter niet haalbaar volgens de algemene juridische WTO- en EU-kaders. Om die reden is tot op heden ingezet op het stimuleren van vrijwillige instrumenten die de markt in staat stellen duurzaam geproduceerd hout te onderscheiden van niet duurzaam geproduceerd hout, zoals de BRL.

### **Stimuleren gebruik BRL**

Uit ervaringen met de minimumeisen is gebleken dat een meetlat voor duurzaam bosbeheer op zichzelf weinig effect heeft als het gebruik van de meetlat niet door de overheid en andere partijen gestimuleerd wordt. Het gebruik van de BRL kan vanuit de overheid gestimuleerd worden door middel van duurzaam inkopen, het overtuigen van andere marktpartijen, het inzetten van fiscale en financiële instrumenten en het inzetten van communicatiemiddelen.

Het communicatiebeleid speelt een belangrijke rol. Marktpartijen (bedrijven en consumenten) zullen zo goed mogelijk geïnformeerd worden over welke certificatiesystemen wel en welke certificatiesystemen niet aan de Nederlandse meetlat voldoen. Een eenduidig kenmerk «BRL-conform» moet in één oogopslag duidelijkheid kunnen verschaffen.

Het inkoopbeleid van de overheid is een potentieel machtig instrument. Overheden gebruiken in Nederland een aanzienlijke hoeveelheid hout en dienen het goede voorbeeld te geven. Dat verwacht de maatschappij ook van de overheid. In 2004 heeft het kabinet het standpunt ingenomen dat zoveel mogelijk, en op termijn al het hout dat rijksinstaties inkopen en aanbesteden duurzaam geproduceerd zou moeten zijn. Inkopers dienen zich er tevens van te verzekeren dat hout van legale afkomst is. In aanvulling hierop is in breder verband onlangs (Motie Koopmans/de Krom) vastgesteld dat rijksoverheden in 2010 bij 100% van de rijksaankopen en -investeringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium dienen mee te nemen. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 14 juli 2006 (30 300 XI, nr. 134) heb ik aangegeven dat dit een resultaatverplichting betreft. Met resultaat wordt bedoeld dat wanneer op het moment van de aanbesteding reeds milieucriteria en sociale criteria beschikbaar zijn, deze worden gehanteerd bij de aankoop van producten, diensten of werken. De inkoop is dus duurzaam tenzij departementen in de voortgangsrapportages overtuigend aangeven waar het niet duurzaam kon.

Dit geldt ook voor hout. Binnen het programma Duurzame Bedrijfsvoering Overheden hebben provincies, gemeenten en waterschappen zich gecommitteerd aan de doelstelling om in 2010 voor 50% duurzaam in te kopen.

## Geen exclusiviteit voor keurmerken bij overheidsaanbestedingen

Bij het inkopen en aanbesteden van duurzaam geproduceerd hout zullen de criteria in de BRL voorgeschreven worden. De reden dat de overheid niet exclusief naar één keurmerk verwijst, vloeit voort uit de Europese regelgeving en meer in het bijzonder uit de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG.

Deze richtlijn voor overheidsaanbestedingen bevat een bepaling (artikel 23, tweede lid) die stelt dat «de technische specificaties alle inschrijvers gelijke toegang moeten bieden en niet tot gevolg mogen hebben dat ongerechtvaardigde belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging worden geschapen». De genoemde bepaling is bedoeld om te voorkomen dat een partij met een net iets ander, doch aantoonbaar gelijkwaardig product in de aanbesteding buiten de deuren zou vallen. Op deze wijze wordt voorkomen dat aanbestedende diensten door het toelaten van één enkel keurmerk marktpartijen materieel kunnen discrimineren.

Op grond van adviezen van aanbestedingsjuristen verbind ik hieraan de conclusie dat een exclusieve verwijzing naar één specifiek «keurmerk» als bijvoorbeeld Forest Stewardship Council (FSC) niet is toegestaan. Aanbestedende diensten mogen wel criteria benoemen waaraan het product of de dienst moet voldoen en ze mogen daarbij zelfs aangeven welke keurmerken in ieder geval als bewijs van conformiteit met de eisen geaccepteerd worden. Kan een aannemer of dienstverlener geen verklaring overleggen dat hij aan de eisen van een bepaald keurmerk voldoet, dan moet een aanbestedende dienst ook andere bewijsmiddelen aanvaarden, zoals onder meer testrapporten.

De Europese Commissie stelt in haar eigen publicatie «Buying Green: a handbook on public procurement» o.a.: «Wanneer u de technische specificaties opstelt, kunt u milieueisen vaststellen voor het aan te kopen hout. Verscheidene overheidsinstanties, commercieel ondersteunde organen en organisaties hebben gedetailleerde normen en certificeringstelsels uitgewerkt, met technische specificaties die ontworpen zijn om een duurzaam bosbeheer te bevorderen. Deze boscertificeringstelsels, zoals FSC (Forestry Stewardship Council) en PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification), bevatten criteria betreffende de ecologische duurzaamheidsaspecten van de houtoogst. Deze criteria kunt u gebruiken in technische specificaties om precies te bepalen wat duurzaam hout betekent vanuit ecologisch standpunt, zonder evenwel te eisen dat wordt voldaan aan een specifiek boscertificeringstelsel».

«Duurzaam» en «legaal» hout zijn, zo stelt de Commissie in Buying Green, «complexe begrippen die moeilijk te definiëren zijn». Dit in tegenstelling tot de biologische landbouwproducten. Deze moeten, om op de Europese markt toegelaten te worden, voldoen aan bepaalde eisen en gecertificeerd zijn door een erkende keuringsinstantie. Deze eisen zijn vastgesteld in Verordening nr. 2092/91/EEG van de Raad inzake de biologische productie van landbouwproducten.

Het ontbreken van dergelijke Europese verordening voor duurzaam bosbeheer maakt het inkopen en aanbesteden van duurzaam geproduceerd hout wellicht iets minder gemakkelijk, maar zeker niet onmogelijk. VROM is er eind 2005, samen met alle 26 relevante Nederlandse partijen (bedrijfsleven, overheden en maatschappelijke organisaties), in geslaagd om criteria voor duurzaam bosbeheer vast te leggen in de BRL. Een onafhankelijke commissie van experts zal toetsen welke certificatiesystemen gelijkwaardig zijn aan de, in de BRL gestelde, criteria. De gelijkwaardig-

heidtoets staat open voor alle certificatiesystemen en is daarmee niet discriminerend.

Zodra duidelijk is welke certificatiesystemen voldoen aan de in de BRL gestelde duurzaamheidscriteria, zullen overheden hun marktmacht efficiënter kunnen aanwenden om op basis hiervan een zo groot mogelijk deel van hun benodigde hout duurzaam in te kopen.

Bij toepassingen waar duurzaam hout niet voor beschikbaar is zullen overheden zich ervan dienen te vergewissen dat het hout ten minste van aantoonbaar legale afkomst is.

Om inkopers te ondersteunen, worden concrete hulpmiddelen zoals standaard bestekteksten en contractvoorwaarden ontwikkeld. Belangrijk is daarbij dat opdrachtnemers en leveranciers in de contractvoorwaarden meer verantwoordelijk worden gemaakt voor het tijdig bestellen en ook daadwerkelijk leveren van duurzaam en legaal geproduceerd hout.

### **Fiscale en Financiële instrumenten**

Een inzichtelijk onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam hout is een noodzakelijke voorwaarde voor het vergroten van het aandeel van duurzaam hout op de Nederlandse markt. Een belangrijke belemmerende factor is dat de prijs van aantoonbaar duurzaam hout hoger is dan die van hout dat niet aantoonbaar duurzaam is geproduceerd. Fiscale en financiële instrumenten zouden het prijsverschil in principe kunnen nivelleren.

Aangezien de kans op strijdigheid met internationale verdragen, in EU- of WTO-verband toeneemt naarmate de overheid dwingender ingrijpt in de prijsvorming op een nationale markt gaat bij de keuze voor fiscale en financiële instrumenten de voorkeur uit naar vrijwillige stimulerende maatregelen.

### **Bestaande instrumenten**

Voordat ingegaan wordt op mogelijke nieuwe instrumenten zal ik eerst een korte beschrijving geven van bestaande regelingen. Eén die de vraag naar duurzaam geproduceerd hout stimuleert door een lager rentetarief te hanteren voor groenprojecten die betrekking hebben op duurzaam bouwen (Groenregeling) en twee die erop gericht zijn bedrijven te stimuleren bij het uitvoeren duurzame projecten in het buitenland (Programma Samenwerking Opkomende Markten en Groenregeling buitenland).

#### *Groenregeling*

Met de Groenregeling stimuleert de Nederlandse overheid sinds 1995 investeringen die een concrete bijdrage leveren aan het behoud en de bescherming van natuur en milieu. Door middel van een fiscaal voordeel wordt het spaarders en beleggers aantrekkelijk gemaakt om via een Groenfonds in groene projecten te investeren. Hierdoor kan een Groenfonds met een lagere rentevergoeding voor z'n spaarders en beleggers werken, waardoor het fonds voor groenprojecten een lager rentetarief kan hanteren. Het rentetarief voor groenprojecten ligt ca. 1% lager dan bij een gewone lening. Om als bouwproject in aanmerking te komen voor de Groenregeling binnenland dient een Groenverklaring aangevraagd te worden. Maatregelen op het gebied van milieuvriendelijke, duurzame materialen, waaronder duurzaam geproduceerd hout, leveren een bouwproject punten op voor zo'n groenverklaring.

Daarnaast kunnen voor het stimuleren van duurzame bosbouw in de Groenregeling buitenland groenverklaringen worden afgegeven voor duurzame activiteiten in het buitenland, waaronder realisatie van bos. Tot

op heden zijn er geen verklaringen afgegeven, omdat er voor dergelijke projecten geen aanvragen zijn ingediend. Wel zijn er verkennende gesprekken geweest over specifieke teak plantages, maar gelet op het hoge ambitieniveau van de groenregeling hebben die geen vervolg gekregen.

#### *Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM)*

Het doel van het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) is het stimuleren van duurzame economische ontwikkeling in opkomende markten. In dit kader stimuleert de Nederlandse overheid verschillende Nederlandse bedrijven in het buitenland. Het betreft incidentele steun aan bedrijven die projecten in bepaalde landen willen uitvoeren die op termijn commercieel haalbaar zijn en een positief effect hebben op de lokale economie van het land.

Binnen dit programma is reeds een aantal projecten op het gebied van duurzaam bosbeheer (bosbouw en houtverwerkende industrie) ondersteund in onder andere Bolivia, Indonesië, Suriname, Kroatië en Bosnië-Herzegovina.

### **Nieuwe instrumenten**

In aanvulling op de bestaande instrumenten zou de inzet van nieuwe fiscale of financiële instrumenten onderzocht kunnen worden om de vraag naar duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt verder te vergroten. Uiteindelijk zal het Kabinet een besluit nemen over de inzet van deze instrumenten. De vraag naar duurzaam geproduceerd hout zou vergroot kunnen worden door het prijsverschil tussen duurzaam en niet duurzaam geproduceerd hout te verkleinen of teniet te doen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de invoering van een belasting op niet duurzaam hout, een door de sector zelf ingevoerde heffing of het verlagen van het BTW tarief op duurzaam geproduceerd hout.

#### *1. Belasting op hout*

Binnen de Wet belasting op milieugrondslag is het mogelijk om hout als nieuwe grondslag te introduceren. Hiermee zou een belasting geheven kunnen worden op hout, met een vrijstelling voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd (BRL-conform) hout. Deze maatregel sluit aan bij het beleid tot vergroening van het belastingstelsel, maar heeft vooral tot doel het aandeel duurzaam geproduceerd hout te vergroten. Hierbij geldt dat hoe effectiever de belastingmaatregel is, hoe lager de belastingopbrengsten zijn.

De tweede commissie Vergroening van het fiscale stelsel (2000–2001) heeft deze maatregel bestudeerd en in grote lijnen beoordeeld. Genoemde commissie stelt dat de effectiviteit van deze maatregel vooral substantieel zal zijn indien deze op Europese schaal wordt geïntroduceerd en in werking gebracht. In de praktijk zal het traject naar een Europese belasting zeer lang zijn. Nederland zou daarop kunnen vooruit lopen en op korte termijn een nationale belasting introduceren. De commissie wijst er op dat de belasting alleen denkbaar is als er een wettelijk erkend, al dan niet verplicht gesteld, certificeringssysteem is. De BRL zou hierin kunnen gaan voorzien. Daarnaast geeft de commissie aan dat, voordat verdere beoordeling en uitwerking overwogen wordt, eerst nagegaan zou moeten worden of de maatregel perspectief biedt in de EU en WTO-kaders.

Tot slot zou een dergelijke belastingmaatregel beoordeeld moeten worden op onder andere milieueffecten, draagvlak, juridische mogelijkheden (het mag bijvoorbeeld niet karakter hebben van een omzetbelasting), economische effecten (zoals substitutie door andere bouwmaterialen), uitvoerbaarheid en uitvoerings- en administratieve lasten. Voor een aan de belasting

gekoppelde vrijstelling voor duurzaam hout zou daarnaast het afweegkader belastinguitgaven moeten worden doorlopen.

## *2. Private vergroening*

Private vergroening is een nieuw begrip in het milieubeleid. De centrale gedachte is dat de overheid bedrijven de ruimte geeft om onderling milieukosten te verrekenen zodat wetgeving niet nodig is. Branches en bedrijven kunnen collectieve arrangementen opzetten (bijvoorbeeld vrijwillig een heffing invoeren) om milieudoelen te halen. Private vergroening vereist een breed draagvlak onder marktpartijen. De Vereniging van Nederlandse Houtondernemingen (VVNH) heeft aangegeven open te staan voor een vorm van private vergroening. Echter uitsluitend onder de voorwaarde dat ook niet-VVNH-leden, bijvoorbeeld via het algemeen verbindend verklaren, verplicht worden te participeren.

De in de Toekomstagenda milieu toegezegde quick scan naar concrete mogelijkheden voor private vergroening wordt momenteel uitgevoerd. De mogelijkheden in de houtbranche zullen in dit kader nader bezien worden.

Daarbij wordt aandacht besteed aan de vraag of aanpassing in wet- en regelgeving noodzakelijk is om branches te ondersteunen, bijvoorbeeld door de mogelijkheden uit te breiden voor het algemeen verbindend verklaren van een vergroeningsinitiatief van een groot deel van de branche. De mogelijkheid voor het algemeen verbindend verklaren is op dit moment namelijk alleen in de Wet Milieubeheer opgenomen voor het afvalbeleid. De vereiste wetswijziging om het algemeen verbindend verklaren breder toe te passen in het milieubeleid wordt momenteel voorbereid. Daarbij wordt nagegaan of dit voor duurzaam geproduceerd hout perspectief biedt binnen EU en WTO-kaders. Tot slot zal in de quick scan onderzocht worden welke succes- en faalfactoren van belang zijn bij private vergroening.

## *3. Lager BTW-tarief*

Een lager BTW tarief voor duurzaam geproduceerd hout van 6 i.p.v. 19 procent lijkt op het eerste gezicht een voor de hand liggende en sympathieke maatregel. Maatschappelijke organisatie dringen er vaak op aan. Houten producten zouden, voorzover ze aantoonbaar aan de Nederlandse duurzaamheidseisen (BRL) voldoen, van een lager BTW tarief voorzien kunnen worden waardoor het prijsverschil met niet duurzaam geproduceerd hout, of een deel daarvan, wordt weggenomen. Uit pogingen om BTW-verlaging te realiseren voor biologisch vlees is echter gebleken dat een dergelijke maatregel binnen de huidige juridische kaders onmogelijk is. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft 15 juli 2004 per brief over de toekomst van de intensieve veehouderij (Kamerstuk 28 973, nr. 10) laten weten dat:

«De toepassing van het verlaagde BTW-tarief op biologische producten en van het algemene BTW-tarief op niet-biologische producten zou als doel hebben – in de termen van het Hof – om de voorkeur van de consument te beïnvloeden en om zijn aankoopbeslissing (mede) door de hoogte van het BTW-tarief te laten bepalen, met als gevolg dat de verkoop van het biologische product wordt begunstigd ten opzichte van het niet biologische product. De twee categorieën voedingsmiddelen bevinden zich daarmee in een concurrentieverhouding waarin de verschillende BTW-tarieven een rol spelen. Gelet op het vorenstaande is de conclusie onontkoombaar dat hier sprake is van soortgelijke producten die voor de BTW niet ongelijk mogen worden behandeld en dus moeten worden onderworpen aan hetzelfde tarief (deze conclusie was overigens ook al – verkort – weergegeven in de brief van 1 maart 2002 van de toenmalige staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de vaste commissie voor Financiën van de

Tweede Kamer der Staten-Generaal). De toepassing van een verschillend BTW-tarief zou het beginsel van de fiscale neutraliteit miskennen. Dit beginsel vormt een cruciaal aspect volgens verschillende arresten van het Hof en is – in de woorden van het Hof – inherent aan het gemeenschappelijk BTW-stelsel».

Indien het invoeren van een gedifferentieerd BTW-tarief voor hout in de toekomst binnen Europa juridisch wel mogelijk zou worden gemaakt, resteren nog de WTO bezwaren en blijken er nog een flink aantal praktische bezwaren aan te kleven. Zo zal het begrip duurzaam geproduceerd hout gedefinieerd en vastgelegd moeten worden in bijlage III van de richtlijn betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde. Dit vereist overeenstemming met alle Europese lidstaten over de definitie van duurzaam geproduceerd hout. Gezien de bosbouwbelangen van enkele lidstaten is unanimitieit op dit punt niet snel te verwachten.

Tot slot is de inschatting dat het effect van de maatregel uiteindelijk vrij gering zal zijn. Het verlaagd BTW-tarief werkt alleen door in hout als eindproduct (bijvoorbeeld gezaagd hout bij de doe het zelf winkel). Hout dat als grondstof wordt verwerkt in andere productcategorieën (meubels, huizen, hobbelpaard) valt veelal gewoon onder het normale BTW tarief van de desbetreffende productcategorie. Dit betekent dat het effect van een dergelijke maatregel relatief gering zal zijn aangezien het grootste gedeelte van hout als grondstof in grond-, weg- en waterbouw, utiliteitsbouw en huizen terecht komt.

### **Nader onderzoek mogelijke instrumenten**

Bij de keuze voor fiscale en financiële instrumenten kan zoals blijkt uit de bovenstaande beschrijvingen gekozen worden voor vrijwillige of dwingende instrumenten. Aangezien de kans op strijdigheid met internationale verdragen, in EU- of WTO-verband toeneemt naarmate de overheid dwingend ingrijpt in de prijsvorming op een nationale markt gaat de voorkeur in eerste instantie uit naar vrijwillige stimulerende maatregelen.

Om die reden wordt private vergroening en de mogelijkheden daarvoor in de houtbranche reeds nader onderzocht. Wat de dwingende instrumenten betreft is gebleken dat een verlaagd BTW tarief voor duurzaam geproduceerd hout onmogelijk is binnen de huidige Europese kaders. Het invoeren van een belasting op hout zal gezien de nationale en internationale implicaties grondig onderzocht moeten worden op o.a. milieutechnische-, juridische-, economische- en uitvoeringstechnische aspecten. Dit onderzoek wordt op korte termijn in gang gezet in samenwerking met het ministerie van Financiën.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel