

Vergaderjaar 2006–2007

**30 800 XI**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2007**

**30 196**

## **Duurzame ontwikkeling en beleid**

**Nr. 98**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2007

In zijn brief van 19 januari 2007 (30 196, nr. 12) informeerde de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer u over een aantal onderwerpen die tijdens het Algemeen Overleg over duurzaam hout op 31 augustus 2006 (30 800 XI, nr. 5) zijn toegezegd. In zijn brief gaf de staatssecretaris aan dat ik u over de volgende twee onderwerpen separaat zou informeren:

1. de juridische mogelijkheden van een importverbod op illegaal hout, zowel op nationaal als op EU-niveau en;
2. de juistheid van de stelling (uit de brief van Milieudefensie) dat met de FLEGT Voluntary Partnership Agreements (VPA) hooguit 5% van de gehele Nederlandse import van hout en houtproducten wordt gecontroleerd op legaliteit.

Ik informeer u in deze brief ook over relevante internationale ontwikkelingen en de stand van zaken rondom de Vrijwillige partnerschapovereenkomsten in het kader van het actieplan van de Europese Unie voor wetshandhaving, bestuur en handel in de bosbouw. Het gaat daarbij vooral om de overeenkomst tussen Maleisië en de Europese Unie en de rol van Nederland daarin. Het genoemde EU-actieplan staat meestal bekend onder zijn Engelse afkorting: FLEGT-actieplan (Forest Law Enforcement, Governance and Trade).

#### **1. De juridische mogelijkheden van een importverbod op illegaal hout**

Voor het geven van een overzicht van de juridische mogelijkheden is een definitie van illegaal hout essentieel. Ik gebruik de definitie die aansluit bij het FLEGT-actieplan van de Europese Unie; namelijk dat sprake is van illegaal hout wanneer het gaat om hout dat geproduceerd, gekapt, vervoerd en verhandeld is in strijd met de wetgeving van het land van oorsprong. Ik ga in deze brief niet in op het bredere, meer complexe

vraagstuk met betrekking tot de duurzaamheid van de exploitatie van bossen.

#### *Mogelijkheden op nationaal niveau*

Over de mogelijkheden tot het gebruik van bestaande Nederlandse wetgeving tegen de handel in illegaal geoogst en verhandeld hout heb ik eerder bij brief van 30 september 2005 (21 501-32, nr. 140) geïnformeerd. De conclusie was dat er op basis van de huidige wetgeving weinig aanknopingspunten zijn om over te gaan tot vervolging van bedrijven die illegaal gekapt hout invoeren. Daar waar het strafrecht in theorie mogelijkheden biedt tot het vervolgen van diegenen die illegaal hout invoeren, stuit vervolging in de praktijk op handhaafbaarheids- en uitvoeringsproblemen. Deze problemen zijn: bewijsvergaring in landen waarmee Nederland geen rechtshulprelatie heeft en de nagenoeg praktische onmogelijkheid om in Nederland geïmporteerd hout terug te leiden naar een concessie in het land van herkomst om na te gaan of het inderdaad illegaal is gekapt. Dit uitvoeringsprobleem wordt geïllustreerd door de recente en uitvoerig gemotiveerde sepotbeslissing van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de aangifte door Greenpeace van heling van illegaal gekapt tropisch hardhout. Belangrijkste reden voor het seponeren is het niet kunnen verkrijgen van voldoende wettig bewijs mede door het ontbreken van een rechtshulprelatie met in dit geval China. Daardoor kon geen voor het bewijs noodzakelijk nader onderzoek plaatsvinden naar de handelsketen.

Rest de vraag of het anderszins mogelijk is om, hetzij unilateraal, hetzij communautair te besluiten tot maatregelen om de invoer van illegaal hout tegen te gaan of te weren, bijvoorbeeld door aan de grens een bewijs van legaliteit te eisen. Het achterliggend doel is overheden in het land van herkomst van het hout te steunen in het bestrijden van de illegale kap om daarmee duurzaam bosbeheer te bevorderen.

Ongeacht de praktische mogelijkheden is een basisvereiste om te kunnen optreden tegen illegaal hout dat er duidelijkheid bestaat over de definitie van «illegaal hout». Mede aan de hand daarvan moet worden bewezen dat een bepaalde partij hout in strijd met de wetgeving van het land van herkomst is gekapt of verhandeld. Aangezien de wet- en regelgeving in ieder land uniek is, betekent dit in beginsel dat men voor ieder land een voor dat land geldende definitie zal moeten hanteren.

#### *Aanpak van de import van illegaal hout op nationaal niveau*

Nationale handelsmaatregelen moeten in overeenstemming zijn met het EG-verdrag. Op basis van het EG-Verdrag (artikel 28–30) zijn kwantitatieve invoerbepalingen of maatregelen van gelijke werking tussen lidstaten verboden. Uitzonderingen op dat verbod vormen maatregelen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming binnen de eigen grenzen van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom (EG-Verdrag artikel 30).

#### *Aanpak van illegaal hout op communautair niveau*

In beginsel gaat het bij de aanpak van illegaal hout om de invoer van hout- en houtproducten uit landen buiten de Europese Unie. Op dat moment is artikel 133 van het EG-Verdrag van toepassing dat de Europese Unie de exclusieve bevoegdheid geeft handelspolitieke maatregelen te nemen.

De EG heeft als verdragspartner echter te maken met internationaal rechtelijke afspraken in het kader van de Wereld Handelsorganisatie (WTO). Een invoerverbod vormt een handelsbelemmerende maatregel die strijdig is met het verbod op kwantitatieve invoerbepalingen in de Algemene

Overeenkomst inzake Handel en Tarieven (GATT), artikel XI. Een dergelijke maatregel kan derhalve onderwerp worden van een handelsgeschil onder de bindende geschillenbeslechting van de WTO. Het is de vraag of het invoerverbod gerechtvaardigd kan worden met een beroep op de uitzonderingsgronden in GATT artikel XX. Maatregelen kunnen dan zijn toegestaan als de maatregel noodzakelijk is ter bescherming op het eigen grondgebied van de volks-, dier-, en plantgezondheid en het milieu en om de publieke moraal.

Gezien de aard van de handel in houtproducten, het probleem van illegaal kappen en de zogenaamde «non-trade issues», die daar een rol bij spelen, is een multilateraal kader waarbij de belangrijkste importeurs en exporteurs betrokken zijn, de beste methode om dit vraagstuk aan te pakken. Omdat het opbouwen van een dergelijk multilateraal kader zeer complex is en er een dringende noodzaak is om de exporterende landen te helpen bij het controleren van de legale oorsprong van hun export, is de Europese Unie met een aantal producentenlanden bilaterale overeenkomsten aangegaan op basis van de FLEGT-verordening (Verordening (EG) Nr. 2173/2005 van de Raad van 20 december 2005). Op basis van deze verordening kan illegaal hout geweerd worden afkomstig uit landen waarmee de Europese Unie een Vrijwillige Partnerschapovereenkomst (VPA) heeft gesloten. Het valt niet te verwachten dat de FLEGT-partnerlanden een WTO-geschil tegen de EU zullen aankaarten. FLEGT biedt echter geen juridische bescherming indien de Europese Unie illegaal hout zou weren uit landen waarmee niet een dergelijke overeenkomst is gesloten.

## **2. Aandeel hout uit VPA-landen in totale import van Nederland en de EU**

VPA-landen (of FLEGT-partnerlanden) hebben in beginsel aangegeven met de EU een vrijwillige partnerschapovereenkomst (Voluntary Partnership Agreement) te willen sluiten om de import van illegaal geogst hout uit die landen op de Europese markt legaal te kunnen weren.

Statistieken omtrent de invoer, uitvoer, verbruik, aard en herkomst van hout zijn van groot belang voor het kunnen volgen van het gebruik van de hulpbron bos en inzicht krijgen in de handelspatronen. Houthandelstatistieken zijn echter zeer complex door het gebruik van verschillende productcategorieën, eenheden en omrekenfactoren. Zij moeten daarom met voorzichtigheid gebruikt worden en van een goede toelichting zijn voorzien.

U heeft mij gevraagd naar de juistheid van de stelling (in een gezamenlijk factsheet van Milieudefensie, Greenpeace, en ICCO dat u is toegezonden) dat met de FLEGT Voluntary Partnership Agreements hooguit 5% van de gehele Nederlandse import van hout en houtproducten wordt gecontroleerd op legaliteit. Met die stelling wordt de indruk gewekt dat 95% van de import mogelijk illegaal zou kunnen zijn. Dat is onjuist.

Uit een nadere analyse die ik heb laten uitvoeren is gebleken dat deze 5% uitsluitend betrekking heeft op de Nederlandse import van landen buiten de Europese Unie (EU-25). De import vanuit landen binnen de EU is in het factsheet buiten beschouwing gelaten. Deze bedraagt circa 70% van de gehele Nederlandse import. Van de import buiten de EU-25 (30%) is ruim de helft afkomstig uit landen die door de OESO worden aangeduid als «high-risk countries». Het gaat daarbij om China, Rusland en alle landen in tropische gebieden. Op grond van betrouwbare studies ligt de mate van illegale houtkap in deze landen tussen de 20% en 90% met een gemiddelde van 40%. Voor de beoordeling van de effectiviteit van de vrijwillige partnerschapovereenkomsten in het kader van FLEGT vind ik het daarom juist deze af te meten aan het aandeel «FLEGT-hout» in de totale

hoeveelheid die wordt geïmporteerd door de Europese Unie uit deze zogenaamde hoogrisicolanden.

Het gaat natuurlijk niet alleen om deze cijfers en om het handelsaspect, temeer omdat het merendeel van het geogoste hout in de regio zelf gebruikt wordt.

Het FLEGT-actieplan van de EU omvat veel meer. Het gaat ook om een proces en een pakket van maatregelen waarmee de Europese Commissie voorstelt het groeiende probleem van illegaal kappen en de daarmee samenhangende handel aan te pakken. Het actieplan is het begin van een proces dat bijzondere nadruk legt op hervorming van bosbestuur en capaciteitsopbouw. Dit wordt ondersteund door activiteiten ter bevordering van de multilaterale samenwerking en complementaire maatregelen om de vraag naar illegaal geogost hout terug te dringen in de EU en later de grote eindgebruikersmarkten elders ter wereld.

In dat verband juich ik initiatieven van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties toe die bijdragen aan het uitsluitend gebruik van legaal en duurzaam geproduceerd hout.

## **Internationale ontwikkelingen**

### *Europese Commissie*

Internationaal is er een groeiende aandacht voor aanvullende maatregelen om de handel in hout aan te pakken. De Europese Commissie heeft in 2004 toegezegd met een zogenaamde Additional Legal Options Study te komen, waarin ook de mogelijkheden worden onderzocht om tot een importregulering te komen. Tot op heden is deze studie, ondanks aandringen van de lidstaten en maatschappelijke organisaties, niet verricht.

In december 2006 heeft de Europese Commissie besloten eerst alle betrokken maatschappelijke partijen te consulteren over de verschillende mogelijkheden, waaronder een importverbod, om de handel in illegaal hout tegen te gaan. Deze consultatie is mede ingegeven door de wens om de inspanningen op het gebied van het bestrijden van de handel in illegaal hout te versterken.

Op basis van de consultatieronde, die begin maart van dit jaar is afgerond, wil de Commissie komen met een Extended Impact Assessment naar de haalbaarheid van de verschillende opties die uit de consultatie naar voren komen. In feite is dit de Additional Legal Options Study waar al lange tijd op gewacht wordt. In de Extended Impact Assessment zal de verenigbaarheid van een importverbod op illegaal hout met WTO-regels ongetwijfeld naar voren komen. Een eerste analyse en samenvatting van de resultaten van de publieke consultatieronde wordt voor de zomer verwacht. Zodra resultaten van de activiteiten beschikbaar zijn, zal ik u hiervan op de hoogte stellen.

Verder wil ik u in dit verband ook wijzen op een wetenschappelijke studie die onder auspiciën van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking wordt uitgevoerd over de beperkingen en mogelijkheden van beleidsmaatregelen ten behoeve van de «*non-trade concerns*» vanuit een WTO-perspectief en de effectiviteit en mogelijke effecten ervan op ontwikkelingslanden. Over het resultaat van deze studie zal interdepartementaal een standpunt worden ingenomen, waarover ook uw Kamer zal worden geïnformeerd.

Met betrekking tot het sluiten van vrijwillige partnerschapovereenkomsten wordt vooruitgang geboekt.

Sinds de aankondiging van Maleisië in september 2006 om formele onderhandelingen met de Europese Commissie te openen over een

partnerschapovereenkomst in het kader van FLEGT, hebben respectievelijk in december en januari jl. ook Ghana en Indonesië aangekondigd formele onderhandelingen te willen starten. Er zijn signalen dat veel meer landen een partnerschapovereenkomst met de Europese Unie willen aangaan.

Van 16 tot 21 januari 2007 vond de eerste FLEGT-missie vanuit de Europese Commissie naar Maleisië plaats. Nederland maakte deel uit van de delegatie in haar rol als ondersteuning van de Europese Commissie. De missie maakte duidelijk hoe belangrijk transparantie en deelname door direct belanghebbenden (stakeholders) is bij het streven naar duurzaam bosbeheer. Het streven is eind dit jaar de onderhandelingen af te ronden. In de Raadswerkgroep Bosbouw van februari jl. werd de «vitale rol» van Nederland in het FLEGT-proces met Maleisië benadrukt en sprak de Europese Commissie de hoop uit dat de substantiële ondersteuning van Nederland ook in de toekomst voortgezet zal worden. Nederland zal de komende maanden steun blijven verlenen, waarbij de aandacht uitgaat naar het praktisch werk in Maleisië.

#### *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)*

De groeiende aandacht voor de handel in illegaal hout komt mede doordat overheden jaarlijks naar schatting \$ 15 miljard aan inkomsten derven. Om deze reden is de bestrijding van illegaal hout ook een belangrijk aandachtspunt van de Wereldbank en OESO.

De economie van illegale houtkap en daaraan gerelateerde handel was daarom onderwerp van een zogenaamde Round Table on Sustainable Development van de OESO van 8 tot en met 9 januari 2007. In de korte, openbare, samenvatting van de discussie, die later is uitgebracht onder verantwoordelijkheid van de voorzitter, is aangegeven dat de bijeenkomst gericht was op de vraag hoe internationale inspanningen kunnen worden versterkt om illegale activiteiten in de bosbouwsector te stoppen.

Als één van de maatregelen gaf de voorzitter aan dat de WTO moet worden gebruikt om handelsmaatregelen te bediscussiëren die onderscheid maken tussen legale en illegale producten.

#### *CITES*

Ten slotte wil ik u nog wijzen op de 14e Conferentie van Partijen (CoP14) van de CITES-conventie (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) die door Nederland wordt georganiseerd. De Conferentie vindt plaats van 3 juni tot en met 15 juni 2007, in het World Forum Convention Center (WFCC) in Den Haag.

Deze conferentie zal ook aandacht besteden aan de handel in hout en de bescherming van bossen, in het bijzonder tijdens de eendaagse internationale Ministeriële Rondetafel Conferentie die tijdens de conferentie plaatsvindt.

Over deze conferentie en de ministeriële bijeenkomst heb ik u uitgebreid in een aparte brief geïnformeerd.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
G. Verburg