

Vergaderjaar 2014–2015

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 356

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2015

Graag brengen wij u op de hoogte van recente ontwikkelingen op het gebied van internationaal duurzaam bosbeheer en verduurzaming van de handel in hout. Daarnaast stellen wij u met deze brief in kennis van onze voornemens ten aanzien van de plek die het duurzaam inkoopbeleid voor hout in zou moeten nemen in de context van deze recente ontwikkelingen. Tevens rapporteren wij in deze brief over de vorderingen van Maleisisch houtkeurmerk MTCS om te voldoen aan de duurzaam inkoopcriteria van de Nederlandse overheid.

Het belang van bossen

Bossen zijn van cruciaal belang voor de toekomst van de aarde. De toestand van bossen wereldwijd is echter zorgelijk. Jaarlijks verdwijnt 13 miljoen hectare bos. De zorgen die met illegale en niet-duurzame houtkap en ontbossing gepaard gaan zijn:

- verlies aan biodiversiteit, vooral in tropische bossen die meer dan tweederde van alle soorten op land herbergen;
- verlies van ecosystemendiensten waardoor erosie, watervervuiling, overstromingen en aardverschuivingen ontstaan en mensenlevens verloren gaan;
- vrijkomen van CO₂ in de atmosfeer. Bossen herbergen grote hoeveelheden CO₂, waardoor bij ontbossing grote CO₂-uitstoot plaatsvindt;
- verlies van essentiële producten voor de mensen die afhankelijk zijn van bossen. Bijna 70 miljoen mensen wonen in bossen en zo'n 735 miljoen mensen wonen in of in de nabijheid van bossen en zijn voor hun dagelijkse behoeften voor een groot deel afhankelijk van het bos.

Ontbossing heeft naast lokale, ook regionale en mondiale gevolgen: bezien vanuit het oogpunt van klimaatverandering (koolstofreservoirs) en verlies van mondiale biodiversiteit is het behoud van bossen een mondiaal en daarmee ook een Nederlands belang. Daarnaast dragen behoud en duurzaam beheer van bossen niet alleen bij aan milieu en

natuurdoelen, maar ook aan armoedebestrijding en behoud van leefomgeving voor mensen. Bossen komen steeds meer onder druk te staan door de groeiende wereldbevolking en de groeiende welvaart, waardoor de vraag naar landbouwproducten en daarmee naar landbouwgrond stijgt.

Internationale inzet

Duurzaam bosbeheer is daarom de afgelopen jaren steeds hoger op de internationale agenda komen te staan en de inzet hierop is versterkt. De internationale inspanningen zijn erop gericht om ontbossing en bosdegradatie te stoppen. Hiertoe worden diverse instrumenten ingezet.

Tijdens de *Climate Summit* vorig jaar september is de *New York Declaration on Forests* aangenomen. Hierin wordt een aantal doelen geformuleerd die erop gericht zijn ontbossing een halt toe te roepen en het herstel van bossen te bevorderen.

Onder leiding van Nederland en Maleisië heeft het afgelopen jaar een evaluatie plaatsgevonden van de zogenaamde *International Arrangement on Forests*. Op basis van deze evaluatie heeft de 11e vergadering van het *United Nations Forum on Forests*, die van 4–15 mei plaats vond in New York, besloten tot een versterking van de *International Arrangements on Forests*. Uitgangspunt is een integrale benadering van duurzaam bosbeheer, waarbij de integratie met andere beleidsvelden zoals landbouw en klimaatverandering wordt gezocht en versterkt. Daartoe zullen specifieke programma's worden ontwikkeld.

Eveneens moet de implementatie van het in 2007 overeengekomen internationale *Forest Instrument for Sustainable Forest Management* verder worden versterkt. Daartoe is besloten om een internationaal financieringsmechanisme voor duurzaam bosbeheer tot stand te brengen, waarmee de implementatie van duurzaam bosbeheer op nationaal niveau, met name in ontwikkelingslanden, wordt ondersteund. Hiervoor kan ook het REDD+ programma van de Wereldbank worden ingezet. Dit instrument maakt het mogelijk dat landen geld verdienen door bos te behouden, in plaats van door bos te kappen en om te zetten in andere vormen van landgebruik. Belangrijk onderdeel van de internationale aanpak is certificering van duurzaam bosbeheer en het daarbij geproduceerde hout.

Europese ontwikkelingen

De Europese Commissie heeft twee jaar geleden de Europese Bossenstrategie uitgebracht en werkt nu in dat kader aan criteria voor duurzaam bosbeheer om tot een coherent EU-beleid te komen voor al die beleids-terreinen waar duurzaam bosbeheer een rol speelt (klimaat, energie, biodiversiteit). Ook vindt momenteel de evaluatie plaats van het brede EU-actieplan om de illegale houtkap en daarmee gerelateerde handel te bestrijden: het zogenaamde EU FLEGT-actieplan. De evaluatie van de EU-Houtverordening, één van de instrumenten van het FLEGT-actieplan, is daar onderdeel van. Certificering van duurzaam bosbeheer levert een belangrijke bijdrage aan de doelen van de EU Bossenstrategie en het FLEGT-actieplan.

Binnen de EU hebben veel overheden een duurzaam inkoopbeleid voor hout. Om tot meer eenduidigheid te komen wordt momenteel gewerkt aan harmonisering van de bijbehorende duurzaamheidscriteria. Nederland werkt in dat kader samen met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Duitsland. Binnen de EU is Nederlandse overheid de

enige overheid die het Maleisisch houtkeurmerk MTCS nog niet heeft erkend als bewijs voor duurzaam geproduceerd hout. De Europese Commissie heeft herhaaldelijk en wederom recent kritische vragen gesteld over het exclusieve gebruik van het FSC-keurmerk door overheden en gewezen op mogelijke strijdigheid met Europese regelgeving. Ook heeft de Europese Commissie vragen gesteld over het uitblijven van erkenning van het door PEFC erkende MTCS-keurmerk.

Het tegengaan van ontbossing door certificering van duurzaam bosbeheer

Certificering van duurzaam bosbeheer is een belangrijk instrument om ontbossing en bosdegradatie tegen te gaan. Ook wordt hiermee illegale kap en illegale handel aangepakt.

We kennen wereldwijd twee certificeringssystemen: FSC en PEFC. PEFC is een koepelsysteem waarbij verschillende nationale certificeringssystemen zijn aangesloten.

Om voor certificering in aanmerking te komen, moet de manier waarop het hout geselecteerd en geoogst wordt aan veel regels voldoen. Deze regels hebben betrekking op sociale, economische en milieuaspecten. Als hout geoogst en verhandeld wordt volgens de regels van een certificaat, wordt de schade aan het bos tot een minimum beperkt, wordt er juist ruimte gecreëerd voor behoud van biodiversiteit en worden de belangen van inheemse volken respectvol betrokken. In tropische bossen betekent dit dat er een maximum wordt gesteld aan het aantal bomen dat per hectare gekapt mag worden. Het stuk bos waar gekapt is, wordt vervolgens 25 tot 35 jaar met rust gelaten alvorens men terugkomt om weer hout te oogsten. Op deze manier blijft het bos staan en kan het, zolang het beheerd wordt volgens de eisen van het certificaat, duurzaam benut worden als leverancier van hout en andere producten en diensten. Het bos blijft zo van ecologische en economische betekenis.

Het beleid voor duurzaam inkopen van hout

Op dit moment is slechts 11% van de bossen wereldwijd gecertificeerd. Voor tropische bossen is dat aandeel 6%. Het kabinet zou graag zien dat het areaal gecertificeerd bos mondiaal toeneemt. De Nederlandse overheid draagt daar op verschillende manieren aan bij, onder andere door het beleid voor duurzaam inkopen van hout. Sinds 2010 koopt de overheid voor haar eigen consumptie alleen nog hout in dat aan vastgestelde duurzaamheidscriteria voldoet. Toetsingscommissie TPAC (Timber Procurement Assessment Committee) beoordeelt of certificatiesystemen voldoen aan de gestelde criteria en brengt hierover advies uit aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM). De Staatssecretaris van IenM besluit over acceptatie van de getoetste certificatiesystemen als bewijs voor duurzaam hout. Op dit moment zijn zowel FSC als PEFC geaccepteerd binnen het Nederlandse duurzaam inkoopbeleid. PEFC heeft het Maleisische keurmerk MTCS in 2009 als duurzaam erkend. Sinds die tijd draagt MTCS-gecertificeerd hout ook het PEFC-keurmerk.

Status van MTCS in het inkoopbeleid

Met uw Kamer is veelvuldig gesproken over het duurzaam inkoopbeleid voor hout, met name in relatie tot het MTCS keurmerk. In juni 2014 is door de staatssecretaris van IenM besloten MTCS toe te laten tot het houtinkoopbeleid voor een periode van twee jaar. In deze periode van twee jaar kreeg MTCS de tijd om de door TPAC op aangeven van NGO's geconstateerde tekortkomingen op te lossen. Deze tekortkomingen hadden betrekking op het respecteren van de rechten van inheemse bevolkings-

groepen, het omzetten van bos in andere vormen van landgebruik (conversie) en op de publieke beschikbaarheid van kaartmateriaal.

De afgelopen jaren is door ons veelvuldig gesproken met de bij MTCS betrokken partijen en Maleisische stakeholders. Ook zijn er verschillende bezoeken aan Maleisië gebracht om ons op de hoogte te stellen van de vorderingen die werden gemaakt bij het oplossen van de tekortkomingen. Tijdens het AO Duurzaamheid op 5 februari jongstleden heeft staatsecretaris Mansveld uw Kamer geïnformeerd over de ambtelijke delegatie van lenM en EZ die, vergezeld van de secretaris van TPAC, in januari een bezoek aan Maleisië heeft gebracht. Ter plaatse is vastgesteld dat MTCS hard op weg is om te voldoen aan de Nederlandse criteria. In het bezoek van Staatssecretaris Dijkema van 5 tot en met 8 juli is met name gekeken naar de resterende punten betreffende de consultatie van inheemse volkeren, openbare beschikbaarheid van kaarten en conversie. Het beeld dat knelpunten op systeemniveau zijn opgelost is tijdens dit bezoek opnieuw bevestigd. Ook de resterende praktische punten hebben MTCS en de Maleisische regering succesvol opgepakt.

Consultatie van inheemse volken

Tijdens dit bezoek heeft staatsecretaris Dijkema de kans gekregen te spreken met alle betrokken stakeholders. Zo is gesproken met verschillende vertegenwoordigers van Maleisische inheemse volkeren, zoals met de Persatuan Orang Asli Perak (POAP), Jaringan Orang Asal Se-Malaysia (JOAS) en de Federation of Orang Ulu Associations Sarawak (FORUM). Deze organisaties geven zonder uitzondering en zeer overtuigend aan dat alle inheemse gemeenschappen door de bosbeheerders met een MTCS-certificaat zorgvuldig worden geconsulteerd, zowel voorafgaand aan, tijdens als na de bosbouwactiviteiten. Naar aanleiding van deze consultaties wordt zorgvuldig rekening gehouden met hun gebruiksrechten en eveneens met hun overige belangen. Zo wordt op plekken die voor hen belangrijk zijn (zoals begraafplaatsen en plaatsen met een religieuze betekenis) niet gekapt.

Over de discussie tussen de inheemse volken en de Maleisische overheid ten aanzien van landrechten voor inheemse bevolkingsgroepen, geven de organisaties zelf aan dat zij hun betrokkenheid bij de ontwikkeling van MTCS slechts aangrijpen om deze andere, wettelijke kwestie op de politieke agenda te houden. Zij erkennen dat dit punt niets zegt over de kwaliteit van de standaarden van MTCS, noch van de toepassing ervan in het veld. Over beide zijn zij zeer tevreden. Tijdens het bezoek is vastgesteld dat het criterium «*free and prior informed consent*» op goede wijze in de *guidelines* van MTCS is opgenomen en in de praktijk correct wordt toegepast.

Openbare beschikbaarheid van kaarten

Wat betreft de openbare beschikbaarheid van kaarten is opnieuw vastgesteld dat het Maleisische *Forestry Department* beschikt over zeer gedetailleerde kaarten van alle bossen die MTCS-gecertificeerd zijn en dat deze publiek toegankelijk zijn. Het *Forestry Department* werkt met zeer geavanceerde monitoringssystemen, waarmee de situatie ter plaatse *real time* kan worden gevolgd. Bovendien hebben we tijdens het bezoek vastgesteld dat het kaartmateriaal niet slechts op het departement in Kuala Lumpur inzichtelijk is, maar op elk regiokantoor in elke deelstaat. Daarmee is de transparantie richting de lokale stakeholders enorm toegenomen. Eenieder die dat aanvraagt krijgt inzage in het kaartmateriaal van de desbetreffende bosbeheereenheid. Tegelijk dient de Maleisische overheid in het belang van de bossen en al het leven daarbinnen

terughoudend te zijn met het op internet vrijgeven van gedetailleerd kaartmateriaal, omdat dit illegale houtkap, stroperij en conversie in de hand kan werken. De kwaliteit van het kaartmateriaal en de zorgvuldig gekozen procedure om het openbaar te maken brengen Maleisië in de positie van frontrunner in de regio als het gaat om duurzaam bosbeheer.

Conversie

Ook de zorgen op het gebied van conversie zijn met de implementatie van de nieuwe MTCS *guidelines* opgelost. Door het stellen van een absolute limiet van 5% aan conversie, is de omzetting van bos naar andere vormen van landgebruik aan banden gelegd. Zowel de keurmerkorganisatie MTCC als de certificerende instellingen zijn zeer alert op signalen van schending van deze afspraken en bleken zeer open te staan voor het ontvangen en behandelen van klachten, mocht toch ergens sprake zijn van ongeoorloofde conversie of illegale kap in gecertificeerd bos. Bij geconstateerde overtreding van de richtlijnen worden de verleende certificaten direct ingetrokken.

Uit de gesprekken met de auditors van de certificerende instellingen is gebleken dat er geen verschillen bestaan tussen hoe MTCS met deze zaken omgaat in Maleisië en hoe FSC Maleisië dat doet. Zowel de vertegenwoordigers van inheemse bevolkingsgroepen als de Maleisische natuur- en milieuNGO's vinden bovendien dat de inheemse volken en de bossen veel beter af zijn met dan zonder MTCS-certificering.

Proces van toetsing van certificeringssystemen

Gegeven bovenstaande constatering, waar wij met het oog op duurzaam bosbeheer heel blij mee zijn, rijst de vraag waarom de toetsing en toelating van MTCS met zoveel zorgen is omgeven. Voor zover zorgen betrekking hebben op het kunnen voldoen aan duurzaamheidscriteria is dat een kwestie van onderzoek, zodat de feitelijke situatie kan worden vastgesteld. Maar er speelt meer, waarvan we u graag op de hoogte stellen.

Bij alle gesprekken met stakeholders is ons gebleken dat de mogelijkheden om bezwaren en aandachtspunten te uiten in het proces van toetsing van certificeringssystemen in het kader van het duurzaam inkoopbeleid, door sommige organisaties reeds jaren worden benut om in hun ogen «rivaliserende systemen» toegang te verhinderen tot aanbestedingen door de overheid. Heel concreet gaat het hierom: enkele NGO's stonden aan de wieg van FSC en willen dat keurmerk groot maken. Daar is op zichzelf niets mis mee. Tegelijk geven deze organisaties aan dat er sprake is van een «conflict of interest», wanneer zij ook betrokken zijn bij de ontwikkeling van andere certificatieschema's, namelijk MTCS dat lokaal een veel groter areaal afdekt. Zodra betrokkenheid bij de ontwikkeling van beide schema's beleefd wordt als belangenverstrengeling, of erger: zodra er eenzijdig competitie wordt gezocht, dreigt het hogere doel van duurzaam bosbeheer uit het oog te worden verloren. Dit bleek bijvoorbeeld uit het feit dat de voorzitter van een van deze organisaties tevens voorzitter is van FSC-Maleisië en de positie daarvan stelt boven het belang van het certificeren van zoveel mogelijk areaal in Maleisië.

Het is in het belang van de bossen, maar ook van de integriteit van ons duurzaam inkoopbeleid en de certificeringssystemen die dat moeten schragen, dat misbruik of oneigenlijk gebruik van inspraak in assessment-procedures wordt voorkomen. Daarnaast dient de huidige situatie, waarbij certificeringssystemen als gevolg van de inspraakprocedures verschillend worden beoordeeld (FSC alleen op basis van *guidelines* die pas in

december 2015 van kracht worden versus MTCS op basis van veldonderzoek en auditrapporten over implementatie van reeds vastgestelde *guidelines*), zo snel mogelijk beëindigd te worden. Daarom werkt het kabinet reeds aan een plan van aanpak voor een doorwrocht duurzaam inkoopbeleid en zal zij daarnaast nog dit jaar bestaan, werkwijze en functioneren van TPAC evalueren. Dit tegen de achtergrond van de mondiale afspraken ter bevordering van duurzaam bosbeheer en de binnen de Europese Unie gewenste harmonisatie van toepassing van duurzaamheidscriteria.

Conclusie en vervolgstappen

Bovenstaande bevindingen brengen ons tot de conclusie dat MTCS een belangrijke bijdrage levert aan het behoud en duurzaam beheer van de bossen in Maleisië. Daarmee zijn er geen belangrijke belemmeringen meer die toelating van MTCS in het duurzaam inkoop beleid in de weg staan. Het kabinet is dan ook voornemens om MTCS volledig te erkennen als volwaardig duurzaam in ons beleid voor duurzaam inkopen van hout. Staatssecretaris Mansveld zal daartoe TPAC vragen om op korte termijn een laatste check op de hiervoor aangegeven punten te doen op basis van de informatie en resultaten van het afgelopen bezoek. Hiermee geven wij tevens uitvoering aan de motie met Kamerstuk 30 196, nr. 321 van mevrouw Van Veldhoven, om de tijdelijke acceptatie van hout dat slechts aan 7 van de 9 TPAS criteria voldoet uiterlijk per 1 juli 2016 op te heffen.

Met deze inzet ondersteunt het Nederlandse kabinet de inzet van certificeringssystemen om het wereldwijde areaal gecertificeerd bos te vergroten. Door (extra) economische waarde te geven aan duurzaam beheerde bossen met behulp van de overheidsinkoop, wordt ontbossing en bosdegradatie tegengegaan en bosbehoud gestimuleerd.

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

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema