



NGO-input op de EU-houtwetgeving

In oktober 2010 werd door het Europese Parlement en de Europese Raad de verordening 995/2010 aangenomen tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (EU-houtwetgeving). Een goede uitvoering van de EU-houtwetgeving en harmonisatie op Europees niveau is essentieel om criminele praktijken in illegaal gekapt hout te stoppen, zodat (i) een 'level playing field' wordt gecreëerd, (ii) consumenten geen illegale producten meer kunnen kopen en (iii) wereldwijd de basis gelegd wordt voor de volgende stappen naar duurzaam bosbeheer. In de loop van 2011 zijn daartoe verschillende uitvoeringsverordeningen door de Europese Commissie voorgesteld. Nederland is een hoofdrolspeler in de EU gezien de omvang van de handel in illegaal gekapt hout en heeft daarmee een grote verantwoordelijkheid om dit probleem aan de vraagzijde aan te pakken. De Nederlandse overheid moet daarom in zowel de ontwikkeling van de verordeningen op internationaal niveau als in de invoering ervan in Nederland een actieve en vooruitstrevende positie innemen.

In dit document presenteren wij, WWF, Greenpeace en Milieudefensie, de belangrijkste aandachtspunten met betrekking tot de uitvoeringsverordeningen op toezichthoudende organisaties (Monitoring Organizations; MO's) en de zorgvuldigheidseisen (Due Diligence), en de invoering van de wetgeving op nationaal niveau. Eerder hebben we reacties geleverd tijdens de internetconsultaties van de Nederlandse overheid¹ waarin de belangrijkste punten ook al naar voren kwamen. Deze zijn:

- 1) Focuspunten voor de Nederlandse overheid in de EU
 - a) harmonisatie
 - b) criteria voor toezichthoudende organisaties
 - c) invulling 'Due Diligence'
 - d) controle marktdeelnemers
 - e) monitoring houtstromen
- 2) Sancties en overtredingen
- 3) Rol Tweede Kamer in uitvoering
- 4) Handhaving en Bevoegde Autoriteiten

1. FOCUSPUNTEN VOOR DE NEDERLANDSE OVERHEID IN DE EU

1a) Harmonisatie

Wij pleiten voor een coördinatiemechanisme op EU-niveau om handhavings- en sanctieregimes in verschillende lidstaten, en de frequentie en aard van de controles van bevoegde autoriteiten en toezichthoudende organisaties op *alle* marktdeelnemers te stroomlijnen. Hiermee wordt voorkomen dat de houthandel zich verplaatst naar andere landen in de EU in plaats van dat het wordt gestopt.

1b) Criteria voor toezichthoudende organisaties (MO)

De wijze waarop de MO's hun werk uitvoeren, bepaalt de effectiviteit van de EU-houtwetgeving. In de verordening staan een aantal criteria voor MO's, die nog invulling en aanvulling behoeven:

- Er mag geen sprake van belangenverstremgeling zijn; procedures en documentatie hierover moeten aanwezig zijn. De MOs, gerelateerde organisaties en onderaannemers moeten onpartijdig zijn. De processen van evaluatie en toekenning binnen een MO moeten gescheiden zijn (dat wil zeggen

¹ www.milieudefensie.nl/bossen/nieuws/de-europese-wet-op-illegaal-hout

onder verantwoordelijkheid van verschillende personen vallen). Er is transparantie over financiering van MOs. De MO is vrij van financiële commerciële, corporatieve en andere druk die kan leiden tot belangenverstrengeling. Dit kan onder andere bereikt worden door het instellen van een commissie op EU-niveau die de onafhankelijkheid van MOs beoordeelt en erkent.

- Er zijn procedures voor de identificatie en participatie van stakeholder-groepen voor het ontwikkelen van Due Diligence-systemen. Er moet een systeem zijn dat de behoeftes van alle stakeholders in behandeling neemt. Daarbij horen heldere instructies over ontvangst, documentatie, evaluatie en opvolging van gebalanceerde stakeholder-inbreng. Transparantie is daarbij essentieel.
- Beleid en procedures zijn aanwezig om de monitoringstaken van de MO te onderscheiden van zijn andere taken.
- De MO deelt aansprakelijkheid met de marktdeelnemer voor illegaal hout in de keten. Dit zou extra waarde moeten geven aan een MO in de erkenningsprocedure van de EU.
- MO's moeten overtredingen van het Due Diligence-systeem melden aan de bevoegde autoriteiten. Daarnaast moet er ruimte zijn voor klachten van derden via een effectief, eerlijk en transparant klachtenmechanisme en bijbehorende beroepsprocedures.
- Het bestuur is open voor alle stakeholders en bestaat uit een gebalanceerde groep die opkomt voor economische, sociale en ecologische belangen.
- De MO, of een onafhankelijk instituut geaccrediteerd door de MO, houdt jaarlijkse audits en controles, inclusief veldbezoek en controles op de keten.

1c) Invulling Due Diligence

Op alle onderdelen (toegang tot informatie, risicobeoordeling en risicobeperking) moeten er gedetailleerde regels opgesteld worden door de Europese Commissie.

- Richtlijnen voor het verzamelen van informatie zijn hard nodig, vooral over 'toepasselijke' wetgeving in producentenlanden. Daar horen internationale en nationale wetgeving over kaprechten, betalingen, milieu en bossen, landgebruik en eigendom, handel en douane bij.
- Ook moet duidelijk worden wanneer informatie beschikbaar moet zijn op subnationaal niveau. Deze informatie is zeer relevant voor het bepalen van het risico op illegale houtkap, zeker in gebieden met regionale of lokale niveaus van wetgeving.
- Informatie over de kapconcessie is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of de wetgeving niet overtreden wordt bij het toekennen van een concessie en bij het produceren van hout of houtproducten.
- Het gebruik van de lokale naam van bomen kan tot veel verwarring leiden. Het gebruik van wetenschappelijke namen zou als vereiste informatie in het Due Diligence systeem opgenomen moeten worden. Bij samengestelde producten moet er een lijst van alle houtsoorten en hun herkomst weergegeven worden (tot op concessie niveau).
- Voor wat betreft de risicobeoordeling is het belangrijk dat de risicocriteria verduidelijkt worden en dat alle criteria gelijk gewogen worden. Als er informatie ontbreekt gevraagd bij artikel 6.1.a. of als een van de risicocriteria onder 6.1.b aanwezig is mag het risico nooit als verwaarloosbaar aangemerkt worden.
- Het risico op illegaal hout in de keten moet verkleind worden door het nemen van proportionele mitigatiemaatregelen. Er moeten transparante richtlijnen komen waarin mitigerende maatregelen gekoppeld worden aan de grootte van het risico.

1d) Controle marktdeelnemers

Of een marktdeelnemer die hout op de Europese markt brengt nu wel of niet deelneemt aan een MO, de controles en handhaving moeten net zo effectief zijn. De Europese Commissie stelt echter geen kaders middels een uitvoeringsverordening over de controles die de bevoegde autoriteiten uitvoeren op de marktdeelnemers die hun eigen Due Diligence-systeem gebruiken en geen lid of deelnemer zijn aan een MO. Deze marktdeelnemers komen mogelijk buiten schot te liggen. Dit betekent dat lidstaten deze controles zelf goed zullen moeten vastleggen om te voorkomen dat deze marktdeelnemers veel minder intensief worden gecontroleerd. Harmonisatie in de EU is hierbij belangrijk om verschuivingen op de markt

te voorkomen. Het moet absoluut voorkomen worden dat dit een effectieve achterdeur wordt voor handelaren in illegaal hout.

1e) Monitoring houtstromen

De EU houtwetgeving evenals de FLEGT-verordening voor vrijwillige partnerschappen zijn unieke instrumenten om illegale houtkap en gerelateerde handel tegen te gaan. In andere belangrijke houtmarkten zoals de Verenigde Staten, Australië en Japan, is ook wetgeving met vergelijkbare doelstellingen aangenomen (of wordt binnenkort aangenomen). Het Due Diligence-systeem in combinatie met de verbodsbepaling is echter nieuw voor de houthandel en houtproducenten. Daarom is het van groot belang dat de effectiviteit en impact wordt gemonitord. Dit is vastgelegd in de EU-houtwetgeving middels rapportageverplichtingen. In aanvulling daarop is het van belang om houtstromen beter te gaan monitoren. Nederland moet daarbij goed nagaan of het aandeel illegaal gekapt hout op de Nederlandse markt afneemt en in Europees verband moet monitoring van houtstromen ingezet worden om vroegtijdig verschuivingen van handelstromen naar landen waar handhaving en sancties minder effectief zijn te signaleren en aan te pakken. Dit geldt zowel voor de EU houtwetgeving als de FLEGT-verordening.

2. SANCTIES EN OVERTREDINGEN

Sancties moeten effectief zijn en afschrikken. Zonder stevige sancties bestaat de kans dat bedrijven illegale praktijken voortzetten en de sancties voor overtreden van de EU-houtwetgeving als een draagbaar risico zien. In de huidige voorstellen van de Nederlandse overheid is het niet duidelijk welke overtredingen onder welke rechtsvorm vallen. Wij vinden dat tenminste het overtreden van de verbodsbepaling (Artikel 4, lid 1) op handel in illegaal hout onder de 4e categorie van de Wet Economische Delicten moet vallen. Het is noodzakelijk om een lijst van strafbare feiten en gerelateerde sancties op te stellen en huidige wetgeving – bijvoorbeeld de Wet Economische Delicten – in overeenstemming daarmee aan te passen. De aard en hoogte van de sancties moet gerelateerd zijn aan de zwaarte van de overtreding en milieu, sociale en economische schade in het productieland moet worden meegenomen. In geen geval mag de overtreder nog enig voordeel ondervinden van de handel. De handhaving en lijst met sancties en overtredingen moet zowel gelden voor marktdeelnemers die het hout op de EU markt brengen, handelaren verderop in de keten en de MO's. Voor al deze partijen zijn bepalingen opgenomen in de EU-houtwetgeving.

3. ROL TWEEDE KAMER IN UITVOERING

Zoals de uitvoering van de EU-houtwetgeving nu wordt voorgesteld door de Nederlandse regering is er geen tot weinig ruimte voor inspraak door de Tweede Kamer op de uitvoeringsverordeningen. Dit is vreemd, gezien de grote betrokkenheid van de Tweede Kamer op het hout- en bossendossier van de afgelopen jaren en gezien de ambitie om de handel in illegaal gekapt hout te stoppen. De Tweede Kamer moet invloed kunnen hebben op ondermeer het sanctieregime en de handhaving. Dit behoeft aanpassing in de voorgestelde Natuurwet.

4. HANDHAVING EN BEVOEGDE AUTORITEITEN

Officieel is voor de EU-houtwetgeving de bevoegde autoriteit nog niet aangewezen. Voor de FLEGT-verordening wordt dit de VWA en het ligt voor de hand dat deze ook de EU-houtwetgeving onder haar hoede krijgt. Hierbij speelt dezelfde discussie als bij de FLEGT-verordening: de bevoegde autoriteit moet voldoende mankracht, expertise en budget hebben om de controles van marktdeelnemers, handelaren en MO's uit te voeren. De VWA is door samenvoeging met andere organisaties sterk in beweging en krijgt hier minimaal één maar mogelijk twee, grote extra taken bij. Bij een gebrek aan effectieve handhaving bestaat de kans dat Nederland door zijn belangrijke havenpositie het afvoerputje wordt voor illegaal hout in de EU, zeker gezien de grote hoeveelheden illegaal hout die in Nederland op de markt gebracht worden².

² Sam Lawson and Larry MacFaul (2010) Illegal logging and related trade. Indicators of the Global Response. Chatham House.