

*Onderzoek en beleidsmatig advies*

# Illegaal hout

De verantwoordelijkheden en de mogelijkheden voor  
Nederland binnen de internationale context

juni 2003

**AIDE**nvironment



*Onderzoek en beleidsmatig advies*

# Illegaal hout

De verantwoordelijkheden en de mogelijkheden voor  
Nederland binnen de internationale context

Wolfgang Richert

In opdracht van:

Greenpeace NL, NC-IUCN, ICCO, Milieudefensie en Wereld Natuur Fonds

juni 2003

**AIDE** nvironment

Donker Curtiusstraat 7-523

1051 JL AMSTERDAM

Tel. +31 20 6868111

Fax. +31 20 6866251

Email: [info@aidenvironment.org](mailto:info@aidenvironment.org)

Website: [www.aidenvironment.org](http://www.aidenvironment.org)



# Inhoudsopgave

Voorwoord.....	7
Samenvatting en aanbevelingen .....	9
1 Inleiding.....	13
1.1 De omvang van het probleem.....	13
1.2 De rol van Nederland en van de EU .....	14
1.3 Nog geen beleid.....	15
1.4 Dit rapport .....	16
2 Wat is illegaal hout?.....	17
3 Een verkenning van instrumenten .....	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 Maatregelen tegen illegale houtkap: producentenlanden .....	19
3.3 Maatregelen tegen illegale houtkap: bijdrage van consumentenlanden.....	21
3.4 Maatregelen tegen handel in illegaal hout.....	23
3.5 Conclusies: mogelijkheden voor Nederlands beleid.....	28
4 Ontwikkelingen in de Europese Unie .....	31
Bijlage A: De definiëring van het begrip illegaal hout .....	33
Bijlage B: Een specifieke uitdaging: conflicthout .....	35
Bijlage C: Schriftelijke vragen van het lid M.B. Vos, met de daarop door de regering gegeven antwoorden .....	37



## Voorwoord

Laten we eerlijk zijn. Iedereen, politici vooraan, veroordelen illegale houtkap. Ook de handel in illegaal gekapt hout wordt scherp en unaniem veroordeeld. Maar het uitgangspunt "Dit is verschrikkelijk, dat moeten we sámen oplossen!" heeft ons totnogtoe niet verder geholpen omdat effectieve maatregelen nog niet zijn genomen.

Dit rapport richt zich op een constructieve, niet-vrijblijvende rol van de overheid, en dan in eerste instantie de Nederlandse overheid. Het rapport biedt een uitgebreide verkenning van de verantwoordelijkheden en van de mogelijkheden en benoemt concrete en effectieve maatregelen die de Nederlandse overheid kan ondernemen. Met dit rapport wil AIDEnvironment de discussie ondersteunen over wat noodzakelijk én wat mogelijk is, in optimale afstemming met de internationale context.

De inhoud van dit rapport baseert voor een belangrijk deel op een eerder uitgevoerd onderzoek: *Instruments to tackle illegal logging and trade of illegally logged wood and wood products; Research paper* (Richert, W. May 2003). In deze achtergrondstudie is een wereldwijde inventarisatie uitgevoerd van én mogelijke én bestaande maatregelen om illegale houtkap tegen te gaan.

In dat inventariserende onderzoek zijn alle niveaus waarop maatregelen kunnen worden geïmplementeerd meegenomen, zoals:

- Maatregelen in de producentenlanden;
- Maatregelen in consumentenlanden ter ondersteuning van de producentenlanden;
- Maatregelen in consumentenlanden tegen de handel in illegaal hout;
- Maatregelen op internationaal niveau en
- De rol van de private sector.

Daarbij werd gebruik gemaakt van tientallen publicaties en onderzoeksrapporten. Bovendien werd gewerkt met een enquête aan nationale NGOs in ontwikkelingslanden.

Zowel tijdens de achtergrondstudie als tijdens het schrijven van onderhavige beleidsmatig advies is rekening gehouden met actuele ontwikkelingen bij de EU. Dat gebeurde onder andere doordat AIDEnvironment als auteur van een achtergrondstudie betrokken was bij het rapport *Controlling imports of illegal timber: options for Europe* van Fern en het Royal Institute of International Affairs (RIIA). Bij het opstellen van dat rapport, dat uitgebreid ingaat op de mogelijkheden voor gemeenschappelijk beleid, is veel contact en uitwisseling geweest met de Europese Commissie Deze notitie sluit daarbij aan.

Het initiatief voor zowel de achtergrondstudie als voor deze beleidsnotitie is genomen door een vijftal Nederlandse NGOs met een mondiale scope: Greenpeace Nederland, ICCO, Milieudefensie, NC-IUCN en Wereld Natuur Fonds.

### Dankwoord

De auteur dankt de betrokken NGOs voor hun actieve inhoudelijke bijdrage. Met name geldt dit voor Hilde Stroot (Milieudefensie), Jenny Botter (ICCO), Marieke Wit en Chris Geerling (NC-IUCN), Ingrid Visseren (Greenpeace NL) en Monique Grooten (WNF).

Bij de achtergrondstudie is gebruik gemaakt van een grote en rijke hoeveelheid bestaande onderzoeken en van ervaringen van derden. Met name wil ik noemen: Fern, het Royal Institute of International Affairs, Traffic International en diverse onderzoeken van de netwerken van

Greenpeace, WWF en Friends of the Earth. Ook de nationale NGOs die op de enquête hebben gereageerd wil ik van harte bedanken voor hun concrete input.

Mr. Maurits Filet wil ik bedanken voor zijn uitstekend speurwerk op het terrein van het Nederlandse strafrecht en mw. S. Spoor, Officier van Justitie in Amsterdam voor haar reactie.



## Samenvatting en aanbevelingen

Illegaal hout is hout dat is gekapt, vervoerd, verwerkt, gekocht en/of verkocht in strijd met nationale, regionale of lokale wet- en regelgeving. Illegale houtkap is in sommige producentenlanden schering en inslag. Het kan plaats vinden óf doordat lokale bevolking aan eigen behoefte wil voldoen óf doordat de lokale bevolking, al dan niet 'aangestuurd' door een afnemend bedrijf, voor deze afnemer kapt en hierdoor inkomsten verdient, waarbij het hout wel op de internationale markt terechtkomt óf doordat internationaal opererende bedrijven zelf illegaal kappen. Illegale houtkap vindt dus plaats zowel voor de lokale/regionale markt als voor de internationale markt.

Door de illegale kap gaat veel bos illegaal verloren, lopen de arme landen jaarlijks US \$ 15 mld. inkomen mis en worden vaak rechten van inheemse en lokale bevolking met voeten getreden. Bovendien *verziekt* het te goedkope illegaal verworven hout de marktprijs voor eerlijk gewonnen hout en ondermijnt het de behoefte aan duurzaam geproduceerd hout.

Ongeveer 50% van de Nederlandse handel in tropisch en Russisch hout is illegaal hout. De consumerende landen, zoals Nederland, wassen daarmee het illegale hout wit. Maar vooral vormt deze markt vraag een belangrijke drijfveer voor illegale kap zelf: er worden goede winsten mee gemaakt, het wordt weinig gecontroleerd en de afnemer vraagt ook niet naar de herkomst. Hout met illegale herkomst is een structureel onderdeel in de houtsector, het is géén nieuw fenomeen in de branche.

Vervolgens is een groot aantal Westerse, waaronder Nederlandse, banken betrokken bij financieringen in industrieën, die in grote mate illegaal hout (laten) kappen, zoals pulpfabrieken dichtbij waardevolle oerbossen. Consumentenlanden, waaronder Nederland, zijn dus een deel van het probleem.

De strijd tegen illegale houtkap kan en moet daarom van twee kanten worden gevoerd:

- Aanpak van de illegale praktijk in het producentenland zelf en
- Aanpak van de handel in het illegale hout.

Daarbij is het van belang een optimale aanpak te vinden tussen datgene wat productenlanden zelf kunnen en moeten doen, wat consumentenlanden kunnen en moeten doen, en hoe internationale fora, zoals EU, kunnen bijdragen.

Dit uitgangspunt wordt wel door de Nederlandse regering gesteund: "Nederland zal zich inzetten om illegale houtkap en handel in illegaal geogst hout tegen te gaan. Dit zowel in internationale fora als ook in eigen land."

Nederland heeft op dit moment nog geen actief beleid tegen de illegale handel. Men heeft wel uitgesproken voornemens te zijn maatregelen te treffen in aanvulling op maatregelen op Europees niveau en onderzoek te doen naar de mogelijkheden van het Nederlandse strafrecht. De EU is namelijk op dit moment bezig met de ontwikkeling van een *EU Actionplan*. Ook daarbij wordt gezocht naar een optimale afstemming tussen direct communautair beleid en beleid dat de lidstaten moeten voeren, al dan niet in afstemming. Zo is het strafrecht geen Brusselse bevoegdheid en zullen de lidstaten zelf moeten opereren.

Het onderstaande pakket geeft optimale invulling aan de rollen van zowel de Europese Unie als de Nederlandse regering.

De volgende maatregelen zijn noodzakelijk:

**1. De Nederlandse regering spant zich in dat de EU een optimale regeling toestand brengt en zet zich vooral in voor de volgende maatregelen:**

- De EU sluit, namens de lidstaten, overeenkomsten af met belangrijke producentenlanden naar het voorbeeld van de samenwerking (MoU) tussen Indonesië en het V.K. Daarbij wordt financiële steun gegeven voor monitoring, transparantie en capaciteitsopbouw (optimaal inzetten bestaande middelen);<sup>1</sup>
- De EU ontwikkelt een traceringsysteem voor legaal hout;
- In alle EU landen komen wettelijke regelingen waardoor het illegaal wordt om illegaal hout op de markt te brengen;
- Een adequate EU richtlijn voor overheidsaanbestedingen die een antwoord biedt op de problematiek van illegaal hout;
- De EU stelt bindende regels en strenge toetsen op voor financiële instellingen.

Het NL-voorzitterschap kan het sluitstuk en bekroning van deze inspanningen zijn.

**2. Pas het Nederlandse strafrecht toe op illegaal hout**

Het strafrecht in Nederland biedt op dit moment mogelijkheden die in andere sectoren ook veelvuldig worden toegepast. Hier moest dus bestaand beleid bij een nieuw probleem<sup>2</sup> worden toegepast.

- Nederlanders in het buitenland: het Nederlands strafrecht biedt de mogelijkheid om Nederlanders die in het buitenland op een illegale manier hout kappen, hiervoor in Nederland te vervolgen;
- Heling: Het strafrecht biedt de mogelijkheid om de handel in illegaal gekapt hout als misdrijf te vervolgen als de handelaar had moeten vermoeden dat het hout door een misdrijf is verkregen.

Van toepassing zijn het Wetboek van strafrecht, de Boswet en de Wet op de economische delicten. Deze wetgeving is ook geldig ten aanzien van gestolen goederen in het buitenland.

Daarnaast wordt toepassing van de EU Richtlijn inzake witwaspraktijken op illegaal hout en van de OECD Conventie inzake omkoping aanbevolen evenals steun aan het wetsvoorstel Vos.

**3. Bindende regels voor overheidsaanbestedingen gericht op gegarandeerd duurzaam geproduceerd hout**

Met de inwerkingtreding van de beoordelingsrichtlijn duurzaam geproduceerd hout die momenteel wordt opgesteld door Ministeries, de houtsector en maatschappelijke organisaties is het mogelijk bindende regels op te stellen voor overheidsaanbestedingen: vóór de inkoop van duurzaam hout en tegen de inkoop van illegaal hout.

Deze regels zijn niet in strijd met EU en/of WTO regelgeving en ze leveren geen oneigenlijke concurrentie op tussen verschillende certificeringssystemen.

---

<sup>1</sup> Als de EU niet bereid blijkt tot deze pluri-laterale aanpak dan zijn bilaterale overeenkomsten een goede tweede optie, dus dat Nederland direct afspraken maakt met telkens één producentenland.

<sup>2</sup> Het probleem is weliswaar niet nieuw maar de politieke aandacht ervoor wel.

#### *4. Geef financiële en technische steun aan producentenlanden die actief zijn met hervormingen in de bosbouwsector*

Ondersteuning voor duurzaam bosbeheer in producentenlanden moet gepaard gaan met een integrale visie op de ondersteuning van veranderingsprocessen. Daarvoor is het maatregelenpakket in par. 3.2 ontwikkeld. Elementen die daarbij vaak worden vergeten, zijn: goede data die ook openbaar zijn, steun aan onafhankelijke onderzoeksinstituten en NGOs die zich met bosbouw bezighouden (als aanvulling op zwakke en corrupte overheid).

Het gaat hierbij in principe niet om nieuw geld. Dat geld wat er op dit moment is kan optimaler worden besteed en waar mogelijk kunnen nieuwe middelen worden ingezet.



# 1 Inleiding

## 1.1 De omvang van het probleem

### Wereldleiders over illegaal hout<sup>3</sup>

*"Illegale houtkap berooft nationale en lokale overheden, boseigenaren en lokale gemeenschappen van significante inkomsten en voordelen, beschadigt bosecosystemen, vervormt houtmarkten en assessments van resources in bossen en werkt als een ontmoediging voor duurzaam bosbeheer. Internationale handel in illegaal gekapt hout, waaronder transfer pricing, te laag factureren en andere illegale praktijken, verergert het probleem van de illegale houtkap."*

De laatste decennia hebben overheden de houtindustrie de rechten toegewezen om honderden miljoenen hectares oerbos in alle delen van de wereld te exploiteren. De houtindustrie is in veel landen nog altijd zeer afhankelijk van de exploitatie van oerbossen.

In een aantal belangrijke houtproducerende landen heeft de overheid de greep op de houtindustrie volledig verloren. Illegale houtkap en houtsmokkel zijn hier schering en inslag. Exacte cijfers zijn er uiteraard niet, maar diverse onderzoeken geven het volgende beeld:<sup>4</sup>

- De Braziliaanse Amazone waar 80% van de houtkap illegaal lijkt te zijn;
- Indonesië: 70% illegaal;
- Cambodja: 90%;
- Kameroen: 50-60%;
- Rusland: 30-60%;
- Ook in Canada worden grote houtkapbedrijven beschuldigd van belastingontduiking en illegale kap van bufferzones;
- Tot voor kort was Maleisisch hout voor een zeer belangrijk deel (rond 60%) uit Indonesië afkomstig, waarvan het grootste deel illegaal gekapt is;
- In een aantal landen, waaronder i.i.g. Indonesië, worden grote pulpfabrieken in belangrijke mate door stromen illegaal gekapt hout 'gevoed'. Exacte cijfers hierover zijn schaars.

De belangrijkste effecten van illegale houtkap zijn:

1. Illegale houtkap gaat ieder jaar weer ten koste van miljoenen hectaren bos, de leefomgeving voor mensen, dieren en planten;
2. De overheden in deze tropenlanden lopen jaarlijks zeker US \$ 5 mld. aan inkomsten mis als gevolg van illegale kap en handel. Daarnaast verliezen de lokale economieën ongeveer US \$ 10 mld. jaarlijks.<sup>5</sup> Veel bewoners die direct of indirect van het bos afhankelijk zijn verliezen daardoor inkomen, of direct hun bestaanbasis. Dit heeft een enorm effect op armoede;
3. Ook de rechten van lokale en/of inheemse volkeren worden vaak geschonden;
4. Illegaal hout is goedkoop en aantrekkelijk voor de internationale markt. Illegaal hout

<sup>3</sup> G8 Action Programme on Forests. Birmingham 1998.

<sup>4</sup> Een groot aantal onderzoeken is samengevat in de volgende twee rapporten:

- Wakker, E. 2000. *Herkomst onbekend; Over illegale kap en de Nederlandse houtmarkt*. Commissioned by WWF Netherlands. Report AIDEnvironment, Amsterdam.

- Matthew, E. 2001. *European League table of imports of illegal tropical timber*. Briefing. Friends of the Earth, London.

<sup>5</sup> World Bank, 2002. *A revised strategy for the World bank group*. Washington DC, US.

ondermijnt daarmee de doorbraak van duurzaam geproduceerd hout.

Illegale houtkap heeft niet altijd een relatie met de internationale markt. De activiteiten kunnen variëren van grootschalige commerciële operaties die openlijk nationale parken leeghalen tot kleinschalige houtkap door boeren ten behoeve van bouw van hutten.

### Specifiek: conflicthout

In diverse regio's in de wereld is hout een financieringsbron van bewapende strijd of oorlog. Daarbij gaat het om dusdanig wetteloze contexten dat er bijna geen sprake kan zijn van legaliteit of illegaliteit. Hout uit deze gebieden, waaronder Liberia, wordt vaak aangeduid met de term *conflicthout*. Dit hout vertegenwoordigt de ergste vormen van ontbossing.

In Bijlage C wordt specifiek aandacht besteed aan conflicthout en worden aanbevelingen aan overheidsbeleid gegeven.

## 1.2 De rol van Nederland en van de EU

### Waarschuwing in 1992<sup>6</sup>

*"Zolang illegale activiteiten in de bosbouwsector doorgaan zal het onmogelijk zijn duurzaam bosbeheer te garanderen."*

De rol van de internationale markt/handel bij de illegale houtkap is groot:

- Op de EU binnenmarkt is ongeveer 50% van het tropisch hout uit illegale bron. In 1999 importeerde de EU ongeveer 5 mln. m<sup>3</sup> rhe<sup>7</sup> illegaal hout met een waarde van euro 1,2 mld.;
- Nederlandse houthandelaren importeren gezamenlijk 1,2 mln. m<sup>3</sup> rhe tropisch hout (waarde: euro plm. 300 mln.). Importstatistieken geven enig inzicht in de herkomstlanden. Aan de hand van de percentages illegale kap in de desbetreffende landen kan worden berekend dat 50% van al het tropische hout dat in Nederland wordt gebruikt illegaal hout betreft;<sup>8</sup>
- 50% van al het meranti op de Nederlandse markt is illegaal.<sup>9</sup> Meranti is een houtsoort uit ZO Azië die in Nederland veel in kozijnen wordt gebruikt;
- 10-20% van de totale import van rondhout en plaatmateriaal op de Nederlandse markt is illegaal gekapt;<sup>10</sup>
- Er vindt geen controle plaats op de papierimporten uit bijvoorbeeld Indonesië waardoor de papiermarkt zeker aan de illegale kap bijdraagt;
- Financiële stromen uit Nederland en bijna alle andere Westerse landen voor bijvoorbeeld de hout-, papier en bijv. palmolie industrie zonder een maatschappelijk verantwoord businessplan dragen direct aan de illegale houtkap bij.<sup>11</sup>

Nederlandse en Europese houthandelaren importeren veel hout uit landen waar illegale kap plaats vindt. Omdat dit heel structureel is én geen nieuw fenomeen moet worden

<sup>6</sup> Callister, D. 1992. *Illegal Tropical Timber Trade: Asia-Pacific*. Traffic International. ISBN 0 947613 889. Cambridge, UK.

<sup>7</sup> rhe: rondhout equivalenten: de gemiddelde hoeveelheid rondhout (zonder schors) die nodig is om een bepaald gereed houtproduct te vervaardigen.

<sup>8</sup> Matthew, E. 2001; zie voetnoot 4.

<sup>9</sup> Wakker, E. 2002. *Meranti in de markt*. Brochure in opdracht van Greenpeace Nederland. AIDEnvironment, Amsterdam.

<sup>10</sup> Wakker, E. 2000; zie voetnoot 4.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld op [www.focusonfinance.org](http://www.focusonfinance.org).

geconcludeerd dat de acceptatie van deze illegale praktijken diep verweven is in de houtbranche, met daarbinnen uiteraard belangrijke verschillen per onderneming.

Zolang Nederland niet over een zeef beschikt om illegaal hout van de eigen markt te weren heeft men een zwakke positie om in internationaal verband aandacht voor de problematiek te vragen.

Daarnaast heeft Nederland (en andere consumentenlanden) ook een **directe verantwoordelijkheid** omdat 'wij' het illegale hout maar al te graag blijken af te nemen. Het is voor de producentenlanden heel moeilijk, zo niet onmogelijk, om de illegale praktijken te stoppen als het hout wel op de internationale markt kan worden afgezet. Criminele bendes of bewoners die met armoede kampen weten gewoon dat ze op deze manier geld kunnen verdienen. Soms worden illegale praktijken ook direct door Nederlandse bedrijven, of hun contractpartners, uitgevoerd.

De internationale handel en -markt is dus een belangrijke drijfveer voor de illegale kap. De houtmarkt in consumentenlanden draagt direct en indirect bij aan het probleem. Een deel van de activiteiten worden vanuit de rijke landen, zoals Nederland, financiert.

### 1.3 Nog geen beleid

#### Officiële standpunten Nederlandse regering

*"Nederland zal zich inzetten om illegale houtkap en handel in illegaal geoogst hout tegen te gaan. Dit zowel in internationale fora als ook in eigen land" (Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, p. 30)*

*"De Nederlandse regering zal zich inzetten om import van illegaal gekapt hout tegen te gaan. Tevens zal de Nederlandse overheid de transparantie in de houtketen bevorderen" (NMP4, p. 119)*

*"Het (illegale kap) wordt wel eens verkeerd ingeschat, maar ook EZ, breed gedragen door de regering, vindt dit een schande. Wij doen er alles aan om een bijdrage aan een oplossing te leveren" (Staatssecretaris Ybema in de Eerste Kamer, 9 juli 2002)*

*"Vanaf 31 december 1995 –of zoveel eerder als mogelijk- moet al het hout dat in de Nederlandse handel is, uit duurzaam bosbeheer afkomstig zijn" (Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud, 1990)*

De handel van illegaal hout op de Nederlandse markt gebeurt ongehinderd en ongestraft, het illegale hout wordt in feite aan onze grenzen witgewassen. De overheid doet op dit moment niets aan de controle op illegale herkomst (behalve waar het uitvoering en handhaving van het CITES verdrag betreft). De herkomst van het hout wordt door Nederland niet gecontroleerd en er zijn geen pogingen het illegale hout te traceren. Nederland heeft, ondanks zijn directe bijdrage aan het probleem, geen visie voor een oplossing, geen politiek, geen beleid en dus ook geen uitvoering.

Gezien de vele beleidsuitspraken kan echter geconcludeerd worden dat de Nederlandse regering niet meer overtuigd hoeft te worden van de wenselijkheid noch van de noodzaak om maatregelen te nemen tegen illegale houtkap en de handel in illegaal gekapt hout. Daarom kan men nu beginnen met het ontwikkelen van een visie en nieuw beleid.

Het vinden van effectieve en efficiënte maatregelen is niet gemakkelijk, maar wel haalbaar. In de afgelopen maanden heeft de Europese Commissie onderzoek gedaan naar zinvolle maatregelen, waaruit een actieplan wordt opgesteld.

## 1.4 Dit rapport

Het rapport geeft een optimaal pakket aan maatregelen waarvoor de Nederlandse overheid zich zou kunnen inzetten inzake illegale houtkap en handel in illegaal gekapt hout. Dit is in aanvulling op maatregelen op Europees, op internationaal niveau en in producentenlanden zelf kunnen worden genomen.

Onderzocht zijn:

- De juridische en technische opties;
- De consistentie met EU en WTO handelsregels;
- Aanvullende waarde ten aanzien van maatregelen op Europees en internationaal niveau;
- Effectiviteit en haalbaarheid van de maatregelen.

### Leeswijzer

Illegaal hout is een complex fenomeen. Daarom wordt in hoofdstuk 2 een definitie uitgewerkt.

In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste resultaten van het genoemde achtergrondonderzoek weergegeven: wat zijn mogelijke instrumenten die op de verschillende niveaus kunnen worden genomen? Hoe effectief zijn deze en hoe haalbaar zijn deze?

Omdat de beleidsmatige discussie op Europees niveau van bijzonder belang is wordt deze in hoofdstuk 4 besproken.

De uiteindelijke formulering van het Beleidspakket Illegaal Hout vindt plaats in de Samenvatting en aanbevelingen dat aan het begin van het rapport is geplaatst.



## 2 Wat is illegaal hout?

Om maatregelen tegen illegale houtkap en handel in illegaal gekapt hout te kunnen nemen is een goede definiëring van het begrip belangrijk. Definiëring is echter niet eenvoudig. Illegaal hout is een *containerbegrip* waar uiteenlopende activiteiten onder vallen wat definiëring lastig maakt. Ten eerste is er een grote verscheidenheid van illegale activiteiten vanaf de kap, via belastingontduiking tot heling en treedt het in verschillende landen op een verschillende manier op. Daardoor is formulering van een (juridisch sterke) definitie ingewikkeld.

Ten tweede is illegaliteit per definitie gerelateerd aan de bestaande wetgeving. Deze wetgeving is echter niet in alle producentenlanden even goed. Met name in Indonesië blijkt door decentralisatie soms iets op lokaal niveau legaal te zijn wat op nationaal niveau illegaal is. Hier kunnen ook landrechtenkwesies achter zitten: lokale bevolking 'pikken' hout uit een gebied waar een bedrijf hout kapt, wat volgens hun (inheemse) wet legaal is. In de meeste landen, waar illegale houtkap veel optreedt in de tropen en in Rusland, is dit echter niet het grootste probleem: de regelgeving is vaak goed maar de handhaving blijft achterwege.

Zowel tussen overheden, zoals de G8 en de ITHO<sup>12</sup>, als bij internationaal opererende NGOs hebben zich werkdefinities ontwikkeld. Deze definities richten zich, terecht, op illegale activiteiten van bedrijven en laten in feite de landrechtenkwesie en de toegang tot hulpbronnen meer buiten beschouwing. Daarmee wordt ook in dit rapport gewerkt.

Definitie illegaal hout die in dit rapport wordt gebruikt:

*Illegaal hout is hout dat is gekapt, vervoerd, verwerkt, gekocht of verkocht in strijd met nationale, regionale of lokale wet- en regelgeving.*

Daarbij worden twee vormen van illegaliteit onderscheiden:

- Illegale activiteiten in het bos (directe schade voor mens en milieu in het bos);
- Illegale activiteiten tijdens handel en transport (leidend tot waardevermindering van het bos<sup>13</sup> en dus indirect tot schade voor mens en milieu in het bos).

In bijlage B wordt meer achtergrondinformatie verstrekt over de verschillende activiteiten die onder deze definitie kunnen vallen.

Overigens wordt in dit rapport ook verwezen naar *duurzaam geproduceerd hout*. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat alléén dat hout duurzaam is geproduceerd dat óók legaal is gekapt.

---

<sup>12</sup> ITHO: Internationale Tropisch Hout Organisatie. Een multinationale organisatie waarin een grote hoeveelheid houtproducerende en houtconsumerende landen is verenigd.

<sup>13</sup> Denk bijvoorbeeld aan administratieve fraude waardoor boomsoorten die eigenlijk niet mogen worden gekapt, het bos uit worden gesmokkeld en aan het niet betalen van belastingen.



## 3 Een verkenning van instrumenten

### 3.1 Inleiding

Om het probleem goed te kunnen overzien, is het nuttig onderscheid te maken tussen enerzijds maatregelen die direct kunnen worden ondernomen tegen de illegale kap zelf en anderzijds maatregelen tegen de handel in het illegaal gekapte hout.

Wat betreft illegale kap zullen in eerste instantie de producentenlanden zelf de nodige maatregelen moeten initiëren om de kapbedrijven en de exporteurs aan te pakken (par. 3.2). Consumentenlanden, zoals EU-landen, kunnen daaraan bijdragen door deze maatregelen financieel en technisch te ondersteunen (par. 3.3).

Het zijn de consumentenlanden die invloed hebben op de handel in illegaal hout naar hun eigen markt. Effectief beleid is nodig om de handel in deze illegaal verkregen goederen aan te pakken. Beleid in de consumentenlanden zelf. Dit uitgangspunt is al lang door de G8 én de Nederlandse regering overgenomen, alleen nog niet in de praktijk omgezet (par. 3.4).

### 3.2 Maatregelen tegen illegale houtkap: producentenlanden

De onderliggende oorzaken (*root causes*) van illegale houtkap zijn in elk land sterk verschillend. Dit betekent dat voor oplossingen in een producentenland maatwerk nodig is, zeker als het bestuurlijk-juridische maatregelen betreft. Uiteraard kan er veel veranderen maar in de praktijk blijken de oorzaken diep te liggen waardoor feitelijke veranderingen óf traag verlopen óf geheel afwezig zijn. Ondersteuning vanuit rijkere landen voor veranderingsprocessen in armere landen is zeer zinvol, maar dient de onderliggende oorzaken in ogenschouw te nemen.

Er zijn namelijk niet alleen verschillen tussen de producentenlanden, wat betreft de onderliggende oorzaken, maar er zijn ook enkele overeenkomsten. Voor een ondersteuningsbeleid van rijkere landen aan producentenlanden is inzicht in deze oorzaken nodig zodat niet aan de ene kant wordt geholpen en aan de andere kant onbewust en onbedoeld het probleem wordt versterkt.

Voor ontwikkeling van een dergelijke aanpak is het onderstaande pakket ontwikkeld. Uit de achtergrondstudie is dit pakket het meest effectief gebleken. Het bevat veel maatregelen die door organisaties in de landen zelf worden bepleit.

#### Pakket tegen de onderliggende oorzaken

Dit concrete maatregelen pakket dat is uitgewerkt op basis van de achtergrondstudie voor deze beleidsnotitie. Het pakket richt zich op drie telkens terug komende deelproblemen (lees: oorzaken): zwakke institutionele inrichting, te weinig kennis en inzicht en slechte handhaving.

Dit pakket is gericht op het aanpakken van deze drie onderliggende oorzaken maar daarbij is een specifieke vertaling gemaakt voor de illegale houtkap. Het is dus gericht op de bosbouwsector en de desbetreffende overheden en niet op *goed bestuur* t.a.v. andere sectoren/problemen. Het pakket is geschikt voor elk producentenland waar zich de problemen van illegaliteit voordoen. Daardoor is de formulering echter vrij abstract, invulling (hoe, wat en wie?) is in elk weer anders en verlangt zeer bewust maatwerk.

#### Deelpakket 1: Institutionele hervormingen

- Politieke en institutionele hervormingen in de bosbouwsector waarbij alle belanghebbenden in de samenleving in een transparant besluitvormingsproces betrokken zijn;

- Zorg voor het definiëren van heldere eigendomsrechten van bosgebieden, inclusie de erkenning van traditionele rechten;
- Verdeling van functies die door andere partijen dan de overheid beter kunnen worden uitgevoerd met het oog op een betere relatie kapbedrijven-overheden (dit kan inhouden privatisering, community based forest management..);
- Verhoog de capaciteit van overheden en handhavinginstanties ten opzichte van de bosbouwsector. Zorg ervoor dat deze instanties onafhankelijk van de houtsector opereren;

#### **Deelpakket 2: Onderzoek en bosbescherming**

- Ontwikkeling en openbaarmaking van goede wetenschappelijke data over bosconcessies en bosinventarisaties als noodzakelijke eerste stap richting transparantie en controle van de handelsketen;
- Extra natuurbescherming in landen waar waardevol hout uit onbeschermde bossen is verdwenen;
- Geef steun aan en maak gebruik van onafhankelijke onderzoeksinstituten;
- Ontwikkeling van duurzaam bosbeheer, bosherstel en certificering, inclusie de handelsketen;

#### **Deelpakket 3: Wettelijke maatregelen**

- In bepaalde situaties kan een kapverbod of een exportverbod effectief zijn. Dit dient overwogen te worden;
- Verhoog de handhaving van en de straffen voor illegale activiteiten.

## Zijn handelsregels een probleem?

De WTO en de EU staan discriminatie en disproportionaliteit niet toe. Er is echter geen fundamenteel probleem met het uitbannen van illegale producten van de markt. Dat geldt evenveel voor hout als voor auto's, wapens en drugs. Als de illegaliteit van een product aangetoond kan worden dan kunnen overheden unilaterale maatregelen nemen om dit product te weren. Illegale activiteiten horen een misdrijf te zijn en moeten via de nodige rechtsmiddelen vervolgd worden. Dat is niet in strijd met handelsregels.

Wel is het cruciaal de illegaliteit te kunnen aantonen en instrumenten te installeren die specifiek dát hout van de markt weren cq. de handelaar vervolgen. Dit is op zich een technisch probleem: men moet over een goed traceringsstelsel beschikken of anderszins de illegale activiteit te kunnen aantonen.

Problemen met WTO- of EU recht beginnen als een maatregel een zogenaamde *technische belemmering* opwerpt voor méér producten dan alleen de illegale. Een voorbeeld is een importverbod op hout uit een bepaald gebied of land omdat daarmee automatisch ook legaal verkregen hout van de markt wordt geweerd.

Geheel anders wordt de situatie als het exporterende land concreet vraagt om een importbeperking. Op het moment dat dit een specifiek verzoek betreft, dus niet-discriminerend zoals hierboven beschreven, mag het importerende land tot een importverbod overgaan.

### Concreet

Indonesië is hiervoor een goed voorbeeld. Omdat Indonesië niet in staat bleek om illegale houtkap en de handel in dat hout alleen tegen te gaan heeft het haar handelspartners om ondersteuning gevraagd.

#### *Importverbod*

Één initiatief betreft de veelvuldige export van illegaal gekapte bomen naar Maleisië. Indonesië heeft de regering van Maleisië gevraagd om een importverbod op rondhout uit Indonesië in te stellen. Dat is gebeurd en het resultaat is redelijk effectief. Deze handelstroom is moeilijker geworden en er zijn daarbij geen handelsregels geschonden.

#### *Bilaterale overeenkomst (MoU)*

Een tweede initiatief betrof een bilaterale overeenkomst tussen de regering van Indonesië en van het VK: het zgn. **Memorandum of Understanding (Indonesia-UK MoU)**. Kernelementen van deze bilaterale MoU is de ontwikkeling en implementatie van een systeem voor de identificatie van legaal gekapt hout. Dit is gebaseerd op legale concessies en is in principe geen probleem. Dit hout kan gelabeld worden en een exportvergunning krijgen van de overheid, gekoppeld aan het uitsluiten van producten van de interne markt van UK die niet over deze vergunning beschikken. Deze vergaande maatregel wordt gekoppeld aan nauwe samenwerking (en steun) op het terrein van handhaving en controle.

### Conclusie

Het weren van illegaal verkregen producten is in principe niet in strijd met internationale handelsregels mits daarbij geen handelsbelemmeringen voor legale producten optreden.

De initiatieven van Indonesië laten zien dat een exportbeperking ver kan gaan én effectief kan zijn mits het exporterende land en het importerende land samen werken en hierover zelfs overeenkomsten afsluiten.

## 3.3 Maatregelen tegen illegale houtkap: bijdrage van consumentenlanden

Consumentenlanden kunnen vanuit zichzelf of gezamenlijk (op internationaal niveau) een bijdrage leveren aan producentenlanden om een beleid, zoals in vorige paragraaf geschetst,

te helpen uitvoeren. Financiële ondersteuning via ontwikkelingssamenwerking en financiële instellingen zal gepaard moeten gaan met technische ondersteuning door middel van samenwerking op het gebied van onderzoek, het opzetten van traceringsystemen en het instellen van juridische maatregelen. Een consumentenland als Nederland beschikt over diverse mogelijkheden om maatregelen in producentenlanden direct te ondersteunen, met name via ontwikkelingssamenwerking, investeringen en internationale samenwerking. Deze mogelijkheden worden hieronder uitgewerkt. In alle gevallen hoeft het niet om nieuw geld te gaan, maar om het strategisch inzetten van bestaande geldstromen.

### Ontwikkelingssamenwerking

De geldstroom van ontwikkelingshulp naar houtproducerende landen met een hoog percentage illegale houtkap gaat idealiter altijd samen met maatregelen uit het pakket tegen de onderliggende oorzaken, die door het producentenland zelf worden genomen. Als dat niet gebeurt dan dient men zich zeker af te vragen in hoeverre men bezig is met *dweilen met de kraan open*. De overeenkomst tussen Indonesië en het VK (*MoU Ind/UK*; zie kader over handelsregels) is een voorbeeld van een positieve geïntegreerde aanpak. Deze aanpak laat tevens zien dat landen als Nederland eisen of voorwaarden kunnen stellen aan maatregelen in producentenlanden.

Aansluitend bij het pakket tegen de onderliggende oorzaken kunnen financiële middelen voor ontwikkelingssamenwerking worden ingezet om bij te dragen aan:

- Politieke en institutionele **hervormingen** waarbij alle relevante stakeholders in een transparant besluitvormingsproces betrokken zijn;
- **Capaciteitsopbouw** van overheden, handhavinginstanties en onafhankelijke instituten en NGOs;
- **Onderzoek**: de ontwikkeling van goede wetenschappelijke data over bosconcessies en bosinventarisaties;
- De ontwikkeling van **duurzaam bosbeheer**, bosherstel en certificering.

### Investeringen door financiële instellingen

Momenteel zijn de milieu- en sociale criteria die financiële instellingen stellen aan financiering van projecten gering. Financieringen aan bijvoorbeeld de houtverwerkende industrie kunnen schadelijk zijn als er reeds overcapaciteit<sup>14</sup> is, zoals vaak het geval. Financiering van infrastructuur en van verwerkingscapaciteiten zullen daarom getoetst moeten worden aan de onderliggende oorzaken van illegale houtkap en aan duurzaamheidscriteria moeten worden onderworpen.

Ook private banken hebben een belangrijke rol bij de financiering van overcapaciteit binnen de verwerkingsindustrie en van bossenconversie, waaronder Nederlandse banken (zie Inleiding). De betrokken banken kunnen deze investeringen ombuigen. Er zijn voorbeelden waar dit voorzichtig plaats vindt.

Een individuele bank is daarin echter beperkt. Overheden zouden daarom over moeten gaan op het maken van bindende regels voor financiële instellingen (*level playing field*).

Vanuit het perspectief op verantwoordelijkheden ligt het echter voor de hand dat minimaal de overheidsinstellingen zoals Europese Ontwikkelingsbank (EBRD), nationale overheidsinstellingen voor exportkredieten en voor exportkredietverzekeringen en andere vormen van overheidssteun aan een sterk beperkende toets onderworpen kunnen worden.

---

<sup>14</sup> In deze context: meer houtverwerkingscapaciteit aanwezig dan houtvolume dat uit legale concessie kan komen.

## De perverse rol van exportkredietinstellingen

Ontwikkelde, rijke landen beschikken over overheidsinstellingen voor het verlenen van exportkredieten en exportkredietverzekering (Export Credit Agencies: ECA's). Deze ECA's vormen de grootste bron van projectfinanciering in het Zuiden en het Oosten. Lange termijn leningen en verzekeringen van ECA's zijn tussen 1998 en 1996 verviervoudigd van US\$26 mld. naar 105 mld.<sup>1</sup> Ook de illegale kap van bossen is verbonden met de activiteiten van ECA's. Een belangrijk voorbeeld hiervoor zijn de investeringen in de Indonesische pulp- en papierindustrie. De recente sterke groei van deze industrie is mogelijk gemaakt door internationale investeringen van US\$15 mld.! De schattingen zijn echter dat minstens 20 mln. m<sup>3</sup> van het hout voor deze miljardenindustrie van illegale bronnen afkomstig is - dat is 40% van hun volume. De Indah Kiat pulp fabriek in Sumatra, in bezit van het concern APP, is door diverse ECA's met investeringen ter hoogte van US\$500 mln. meegefinancierd.<sup>1</sup>

Naast dit directe (perverse) effect is er ook een indirect gevolg. Doordat overheidsgesteunde kredieten of verzekeringen cruciale risico's afdekken kunnen private banken in deze risicovolle projecten investeren, die anders wellicht te riskant zouden zijn.

ECA's zijn verlengstukken van de overheid en spelen een perverse rol inzake de houtkap. Voor zover bekend zijn Nederlandse ECA's niet (substantieel) betrokken bij genoemde activiteiten.<sup>1</sup> De Nederlandse regering kan zich in de EU sterk maken voor een heldere regelgeving die ECA's aan een sterk beperkende toets bindt. Er zijn geen werkelijke redenen waarom ECA's niet sterker aan regels worden gebonden en verantwoordelijk worden gesteld. Volstreekte transparantie inzake dit geld van de belastingbetaler is hierbij een belangrijk element.

<sup>1</sup> Ch. Marijnissen 2002. *Fern Briefing Note; Export Credits: Fuelling illegal logging. Fern Brussel/London, April 2002.*

## Internationale samenwerking

In de achtergrondstudie is ook het internationaal-beleidsmatige niveau onderzocht. Twee maatregelen blijken effectief én haalbaar:

- Internationale coöperatie inzake data-uitwisseling en inzake handhaving;
- Ontwikkeling van een betrouwbaar systeem van herkomstverificatie of *tracering*.

Dit zijn twee basis instrumenten welke essentieel zijn voor het slagen van andere maatregelen, zoals genoemde overeenkomsten tussen producenten- en consumentenlanden.

## 3.4 Maatregelen tegen handel in illegaal hout

Zoals gezegd zal daadwerkelijke implementatie van het 'pakket tegen de onderliggende oorzaken in par. 3.2 effectief zijn en zal steun vanuit rijkere landen hierbij positief werken. Dat neemt echter niet weg dat het voortbestaan van de handel deze maatregelen zal blijven ondermijnen. Consumentenlanden hebben dus een grote verantwoordelijkheid om illegaal hout en de handel daarin te bestrijden. Speciale aandacht verdienen houthandelaren uit Westerse of EU-landen die zelf als houtkaponderneming en/of importeur opereren en die betrokken zijn bij illegale houtkappraktijken.

De overheid gebruikt op dit moment geen instrumenten om de import van illegaal hout aan banden te leggen behalve waar het uitvoering en handhaving van het CITES verdrag betreft.

Het vinden van effectieve en efficiënte maatregelen is niet gemakkelijk. Het is geen *laaghangend fruit*, anders zou het zeker al geplukt zijn.

Toch blijken er haalbare en nuttige mogelijkheden te zijn. In de achtergrondstudie zijn 19 potentiële maatregelen op hun haalbaarheid beoordeeld (effectiviteit en politieke, technische en juridische haalbaarheid). De resultaten geven een positief beeld op de mogelijkheden in consumentenlanden en specifiek in Nederland. Hieronder de meest relevante resultaten.

Maatregelen worden daarbij in drie groepen verdeeld:

1. **Maatregelen gericht op de stroom van illegaal gekapt hout**, zoals export- en importbeperkingen. Hiervoor is transparantie een voorwaarde. Systemen moeten worden opgezet om de stromen te identificeren en te volgen, zoals betrouwbare legaliteitsverklaringen en traceringsystemen.
2. **Strafrechtelijke maatregelen gericht op de actor** (het bedrijf of de persoon) die illegaal kapt of diegene die handelt in illegaal verkregen hout.
3. **Maatregelen gericht op het onaantrekkelijk maken van de handel in illegaal hout** in consumentenlanden en ter stimulering van de handel in legaal/duurzaam geproduceerd hout

### 3.4.1 Maatregelen gericht op de stroom van illegaal gekapt hout

Afspraken met producentenlanden conform het voorbeeld van de bilaterale overeenkomst van Indonesië en het VK (MoU Indonesia-UK) waardoor alleen nog gegarandeerd legaal hout uit dat land op de markt wordt toegelaten (zie kader: *Zijn handelsregels een probleem?*) kunnen een buitengewoon effectieve maatregel zijn. Er wordt namelijk, in goede overeenstemming, door zowel het producentenland als het ontvangende land gewerkt aan (1) het identificeren en traceren van legaal hout en (2) het weren van de stroom illegaal hout. Door de coöperatie wordt de kans veel groter om legale en illegale stromen van elkaar te kunnen onderscheiden. Het verdient dan aanbeveling om een betrouwbaar systeem voor legaliteitscertificaten en tracering (van het hout) te ontwikkelen.<sup>15</sup>

Deze samenwerking gaat idealiter samen met financiële steun aan monitoring, transparantie en capacity building met andere woorden: aandacht voor de onderliggende oorzaken. Ook dit gebeurt na uitvoerig overleg en biedt daarom duidelijke kansen om deze steunmaatregelen te laten aansluiten bij een voorafgaande analyse van de root causes.

MoU's kunnen bilateraal worden afgesproken, dus tussen één consumentenland met telkens één producentenland. Uiteraard neemt de effectiviteit toe naarmate meer producentenlanden op deze manier samenwerken met meer consumentenlanden.

Vanuit Europees standpunt zijn plurilaterale MoU's het meest doelmatig: de EU die een samenwerking aangaat met telkens één producentenland.

### 3.4.2 Strafrechtelijke maatregelen gericht op de sector

#### Internationaal/Europees niveau

Het CITES verdrag is een instrument om bedreigde boomsoorten te beschermen. Op dit moment staan nog weinig boomsoorten op de desbetreffende lijst van CITES en is het nuttig die lijst te vergroten. In de strijd tegen illegale houtkap en handel in illegaal hout is

---

<sup>15</sup> De Europese Commissie heeft met het oog op toekomstige MoU's een onderzoek uitbesteed.



deze maatregel effectief als die betreffende boomsoort een groot marktaandeel in de export heeft. Ramin in Indonesië is hiervan een mogelijk voorbeeld.

Het *Royal Institute of International Affairs* heeft onderzoek gedaan naar een tweetal juridische instrumenten die bestaan om criminele activiteiten aan te pakken:

- Toepassing van de EU Richtlijn inzake witwaspraktijken op illegaal hout;
- Toepassing van de OECD Conventie inzake omkoping op illegaal hout.

Deze instrumenten zijn niet ontworpen tegen illegale houtkappraktijken maar kunnen daarop wel toegepast worden. Deze toepassing blijkt redelijk effectief én goed haalbaar. Hieronder een korte benoeming van deze twee maatregelen. Voor een uitgebreide omschrijving wordt verwezen naar *Fern/RIIA december 2002*.

### EU Richtlijn inzake witwaspraktijken en de OECD Conventie inzake omkoping

Elk EU-lid heeft regelgeving inzake *witwaspraktijken*. Deze regelgeving heeft volgens het onderzoek van het RIIA de potentie om ook tegen het probleem van de illegale houtkap zeer effectief te kunnen zijn, als deze regelgeving maar breed genoeg gedefinieerd is. Als illegale houtkap en de handel in illegaal gekapt hout misdrijven zijn, volgens de definities van de lidstaten, dan kan het ten-gelde-maken dat uit deze activiteiten voortkomt onder de regelgeving inzake witwaspraktijken vallen, als het geld in de lidstaat is omgezet of gedeponeed. Het feit dat de activiteit zelf in een ander land heeft plaats gevonden of is uitgevoerd door een niet-EU burger is daarbij niet relevant.

Volgens aanvullend onderzoek van AIDEnvironment biedt de manier waarop Nederland deze Europese richtlijn heeft geïmplementeerd in principe de mogelijkheid dit instrument op illegaal hout, en de vervolgactiviteiten, te kunnen toepassen.<sup>1</sup> Het RIIA stelt vast dat op dit moment geen EU lidstaat deze regelgeving toepast op illegaal hout en stelt voor dat regeringen nu meteen actief worden met de toepassing en dat vervolgens in een op handen zijnde derde Richtlijn illegaal hout expliciet wordt meegenomen.

De *OECD Conventie inzake omkoping* is een juridisch bindend instrument wiens voorschriften in nationale wetgeving moeten worden overgenomen. De Conventie regelt ervoor dat omkoping van een ambtenaar in een ander land een misdrijf is. Omdat illegale houtkap regelmatig verbonden is met omkoping ligt het voor de hand dat deze OECD Conventie ook van toepassing op de houtsector en een rol speelt in de strijd tegen illegale praktijken. Het probleem ligt vaak in het kunnen bewijzen dat omkoping heeft plaats gevonden. Volgens het RIIA zou de effectiviteit van de Conventie verhoogd worden als alle deelnemende partijen de aanbevelingen van de OECD zouden overnemen, zoals het uitsluiten van bedrijven waarvan is aangetoond dat ze zich schuldig hebben gemaakt aan omkoop(pogingen) – een zwarte lijst, dus.

In het kader van het debat over een Actieplan van de Europese Commissie is ook uitgebreid gesproken over het strafbaar maken van illegale houtkap en van de handel in illegaal hout. Hiervoor zou nieuwe regelgeving noodzakelijk zijn. 'Brussel' heeft echter geen bevoegdheden op het terrein van het strafrecht, de definities van misdrijven zijn geen kwestie van communautair maar van nationaal beleid.

## Strafrecht in Nederland

In het rapport *Options for Europe*<sup>16</sup> worden de Europese nationale regeringen opgeroepen om hun wetgeving met betrekking tot gestolen goederen en heling toe te passen. De Europese Commissie ondersteunt deze maatregel (zie hoofdstuk 4). In antwoord op schriftelijke vragen reageert de staatssecretaris van VROM enigszins terughoudend en kondigt een onderzoek aan (zie Bijlage C).

Uit eigen onderzoek in Nederland blijkt dat binnen de bestaande wetgeving twee concrete mogelijkheden bestaan om de illegaliteit aan te pakken.

### *Mogelijkheid 1: Nederlanders in het buitenland*

- Op basis van het *Wetboek van strafrecht (Artikel 5)* kan een strafbare handeling door een Nederlander gepleegd in het buitenland ook in Nederland vervolgd worden, mits de strafbare handeling in Nederland een misdrijf is. Dit beginsel van dubbele strafbaarheid is ook van toepassing op het illegaal kappen van hout indien kan worden aangetoond dat het illegaal kappen van hout in Nederland als een misdrijf wordt beschouwd.
- Een schending van voorschriften van de *Boswet* is een misdrijf op grond van de *Wet op de economische delicten* als daarbij wordt aangetoond dat de overtreding opzettelijk is begaan. Hiervan is sprake indien de dader willens en wetens heeft gehandeld of nagelaten zoals in de bepalingen is omschreven.
- Op grond van de *Boswet* (artikelen 2 lid 3, artikel 3 lid 1 en 2 of artikel 13) in samenhang met artikel 2 van de *Wet op de economische delicten* kan een Nederlander die in het buitenland illegaal hout kapt een misdrijf begaan. Indien kan worden aangetoond dat hij het hout willens en wetens zonder vergunning heeft gekapt en wanneer kan worden vastgesteld dat deze schending van buitenlands recht ook in Nederland een strafbare handeling zou opleveren, bijvoorbeeld een schending van bovengenoemde artikelen van de *Boswet*.

### *Mogelijkheid 2: Handel in illegaal hout*

- Wanneer een Nederlandse handelaar hout koopt dat is verkregen door een misdrijf en hij weet dat dit door een misdrijf is verkregen, dan is deze handelaar op basis van het *Wetboek van strafrecht (Artikel 416)* schuldig aan opzetheling. Een onderzoeksplicht van de handelaar voor het vestigen van schuldigheid aan opzetheling is in dit geval niet nodig.
- Wanneer een handelaar hout koopt terwijl hij bij de koop redelijkerwijs had moeten vermoeden dat het door een misdrijf verkregen hout betrof is schuldig aan schuldheiling *Wetboek van strafrecht (Artikel 417bis)*. Dit redelijk vermoeden kan worden gevestigd doordat de handelaar een lagere dan de gebruikelijke prijs betaalt of in het geval hij had moeten en/of kunnen weten dat het zeer aannemelijk was dat de opgekochte partij hout afkomstig was uit een illegale velling.

Het Nederlands strafrecht biedt dus de mogelijke handvaten voor het berechten van Nederlandse houthandelaren die ofwel zelf betrokken zijn bij illegale kap in het buitenland ofwel handelen in illegaal gekapt hout.

---

<sup>16</sup> Fern/RIIA december 2002. *Controlling imports of illegal timber: options for Europe*. Duncan Brack-RIIA London, Chantal Marijnissen en Saskia Ozinga – Fern Brussels.

Het 'activeren' van deze wetgeving wordt gezien als zeer effectief omdat de houthandel voor het eerst vervolgd kan worden voor een misdrijf op dit terrein. Haalbaarheid hangt enkel af van de wil tot handhaving.

Daarnaast wordt gewezen op het initiatiefwetsvoorstel van Marijke Vos waarin een bepaling is opgenomen over illegaal hout. Bij een gemotiveerd vermoeden dat er sprake is van handel in illegaal gekapt hout, kan de minister bij het bedrijf (de handelaar) gegevens vragen waaruit blijkt wat de herkomst van het hout is. Ook deze bepaling kan als preventief werkende maatregel effectief zijn.

### Handhaving

Als er een politiek besluit wordt genomen om de genoemde instrumenten in te zetten dan moeten de regelingen ook daadwerkelijk *levend* worden gemaakt. De instanties die verantwoordelijk zijn voor controle en handhaving moeten ook daadwerkelijk de ruimte krijgen voor uitvoering déze regeling. Dat betekent dat concreet capaciteit bij de douane, de milieu-inspectie, de politie en/of het OM vrij moet worden gemaakt.

Deze maatregel kan financieel buitengewoon effectief zijn: kosten die Nederland maakt zullen een meervoud van dat bedrag minder inkomstenderving voor ontwikkelingslanden betekenen.

De bepalingen uit het Wetboek van strafrecht worden sterker als andere maatregelen dusdanig werken dat illegaliteit en legaliteit helderder worden en voor het OM de bewijslast vereenvoudigen. Daarom spelen verificatie en tracering een belangrijke rol.

### Toepassen Europese Richtlijnen inzake witwaspraktijken en OECD Conventie inzake omkoping

Deze twee bestaande regelingen zijn op pagina 24 (zie kader) beschreven, evenals hun toepassingsmogelijkheden. Nederland blijkt beide regelgevingen goed te hebben geïmplementeerd in nationale wetgeving.<sup>17</sup> Men heeft er echter nog niet aan gedacht om deze regels ook toe te passen op illegaal hout. In het kader van een Nederlands beleid tegen illegaal hout zou dat kunnen worden overwogen.

Ook deze maatregel is effectief en haalbaar, het gaat om toepassing van bestaande wet- en regelgeving.

### 3.4.3 Maatregelen gericht op de handel en op duurzaam geproduceerd hout

#### Een streng overheidsaanbestedingsbeleid

Ongeveer 18% van het Europese BNP wordt besteed door aanbestedingen van de overheden zelf. In Nederland zijn de overheden zoals RWS, de waterschappen en gemeenten grootconsument van hout, waaronder veel tropisch hout en dus ook veel illegaal hout. Het is zonder twijfel de verantwoordelijkheid van de Nederlandse regering te garanderen dat overheidsinstanties legaal hout inkopen. Daarnaast heeft de overheid een belangrijk middel in handen om de import duurzaam geproduceerd hout te stimuleren.

Overheden kunnen beleid maken ten aanzien van aanbesteding dat consistent is met EU en WTO regelgeving. Van belang is dan dat er geen discriminerende maatregelen worden gesteld. Een beperkt aantal Europese landen probeert dit te ondervangen door zelf objectieve criteria op te stellen. Feit is dat op dit moment Europese overheidsinstellingen

---

<sup>17</sup> Richert oktober 2002. Zie voetnoot 16.

weinig aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout inkopen en dat men vaak de aanvoerkanalen niet kent en controleert en dus zeker afnemer is van illegaal gekapt hout. Met de inwerkingtreding van de beoordelingsrichtlijn duurzaam geproduceerd hout (BRL) die momenteel wordt opgesteld door ministeries, de houtsector en maatschappelijke organisaties, kan de overheid BRL-getoetst hout verplicht opnemen in het aanbestedingsbeleid. Dit is niet in strijd met EU en/of WTO regelgeving, het levert geen oneigenlijke concurrentie op tussen verschillende certificeringssystemen omdat de basis een onafhankelijk Nederlandse beoordeling is van het begrip duurzaam bosbeheer. Deze maatregel is effectief, is haalbaar en heeft een voorbeeldfunctie.

### Stimuleren van de houtsector tot het nemen van maatregelen

Alle onderzochte maatregelen waarbij de sector door middel van zelfregulering het probleem zelf aanpakt scoren laag op het punt van effectiviteit. Dit heeft voor een deel te maken met de heterogeniteit van de houtsector (veel uiteenlopende bedrijven). Nog belangrijker is echter het feit dat het hier om illegale activiteiten gaat. Deze illegaliteit zit diep verweven in de houthandel in tropische landen (en recent in Rusland), zoals de percentage van 50% illegaal gekapt tropisch hout aantoonde. Bovendien worden er miljarden winsten mee gemaakt.

Zelfregulering kan wel een steun zijn omdat de sector kan bijdragen aan transparantie en de buitenwereld kan laten zien wie er wel aan de goede kant van de streep staat. Transparantie rond concrete houtstromen (uit welk bos komt mijn hout?) en het royeren van leden die aantoonbaar illegale activiteiten uitvoeren zijn hiervan goede voorbeelden. Transparantie heeft ook de functie om de dialoog tussen handel en maatschappelijke organisaties te verbeteren. Zeker initiatieven van bedrijven die concreet aantonen anders te werken dan in het verleden moeten worden gesteund. Kernbegrippen hierbij zijn: transparantie, controleerbaarheid en betrouwbaarheid

### Informatie aan consumenten

Maatregelen waarmee wordt gepoogd de consument/burger te betrekken bij de oplossing van het probleem zullen zeker niet effectief zijn. De eindconsument is namelijk niet bij machte het illegale hout van het legale te onderscheiden en de verantwoordelijke actoren aan te spreken. De enige manier om dat te veranderen zou labellen zijn op basis van legaliteit. Deze concrete mogelijkheid is echter onwenselijk omdat het de gewenste en veel constructievere labelling van duurzaam geproduceerd hout direct zou ondermijnen. Negatieve labelling zou waarschijnlijk wel effectief kunnen zijn maar is politiek niet haalbaar gebleken.

In paragraaf 3.4.1 is gesproken over de waarde van een goed systeem van *tracering* en legaliteitscertificaten. Daarbij dient dus te worden gelet op het aspect communicatie. Een legaliteitscertificaat is een *intern* communicatiemiddel bijvoorbeeld voor business-to-business of voor overheidsaanbestedingen. Certificering van duurzaam bosbeheer is óók geschikt en bedoeld voor communicatie naar de eindconsument. Anders is het risico reëel dat legaliteitscertificaten worden gebruikt om de consument te verwarren.

## 3.5 Conclusies: mogelijkheden voor Nederlands beleid

Uit het geheel van de afwegingen in dit hoofdstuk blijkt dat Nederland als consumentenland over goede mogelijkheden beschikt om én om producentenlanden te steunen én om de handel in illegaal hout op de eigen markt een halt toe te roepen. Een pakket van vier basismaatregelen blijkt optimaal:

### Steun aan producentenlanden

- De geldstroom van ontwikkelingshulp naar houtproducerende landen met een hoog percentage illegale houtkap kunnen wordt geïntegreerd in een strategisch pakket om de *root causes* in het land aan te pakken.
- Daarnaast oefenen overheden invloed uit op de financieringsstromen die de houtkap (mede) mogelijk maken. Minimaal zouden de overheidsinstellingen zoals EBRD, exportkredietverzekeringen en andere vormen van overheidssteun aan een sterk beperkende toets onderworpen kunnen worden.

Deze maatregelen zijn sowieso noodzakelijk om in de toekomst *perverse en tegenstrijdige steun* te voorkomen. Daarnaast kan deze steun een positieve bijdrage leveren aan een beter bestuur. Deze maatregelen zijn dus enerzijds belangrijk, anderzijds zullen ze niet voldoende zijn om het probleem geheel op te lossen.

Terwijl financiële steun geenszins betekent dat er nieuw geld bij moet, kan het wel worden gekoppeld aan toekomstig flankerend beleid in Nederland, zoals de te ontwikkelen Beoordelingsrichtlijn duurzaam hout (BRL). Dit is conform de beleidsreactie van het kabinet op de evaluatie van de Nederlandse Minimumeisen.<sup>18</sup>

### Maatregelen gericht op de stroom van illegaal gekapt hout

- Een overeenkomst tussen een producenten- en een consumentenland om de export en de import te controleren. Dit conform de MoU Indonesia-UK waardoor alleen nog gegarandeerd legaal hout uit dat land op de markt wordt toegelaten en financiële steun aan monitoring, transparantie en capaciteitsopbouw te geven. Multilaterale overeenkomsten in die zin dat de EU namens de lidstaten overeenkomsten afsluit met telkens één producentenland hebben daarbij de voorkeur boven een grote hoeveelheid bilaterale overeenkomsten. Systemen moeten worden ontwikkeld om de stromen te identificeren en te volgen, zoals betrouwbare legaliteitsverificatie en een traceringsstelsel. Het meest voor de hand ligt dit stelsel op internationaal niveau te ontwikkelen. Nederland kan een voortrekkersrol spelen.
- Er zal daarnaast gewerkt moeten worden aan internationale coöperatie op het gebied van data-uitwisseling en handhaving.

### Strafrechtelijke maatregelen gericht op de actoren

- Er is grote overeenstemming dat zowel de illegale kap in het buitenland als de handel in illegaal gekapt hout ook in het consumentenland illegaal zou moeten zijn. Dit is niet het domein van de EU maar van elk EU-lid zelf is. De resultaten van dit onderzoek spreken de inschatting van de Nederlandse regering tegen dat alleen het CITES verdrag geschikt is om handel in illegaal hout te bestrijden.
- Het Nederlandse strafrecht blijkt goed in elkaar te zitten. Het biedt concrete mogelijkheden om een Nederlander die in het buitenland illegaal kapt en om een bedrijf dat op Nederlands grondgebied handelt met illegaal gekapt hout, hiervoor te vervolgen. De regering zal de bestaande wetgeving moeten toepassen en akkoord gaan met handhaving door de uitvoeringsorganen. Het ontwikkelen van betrouwbare jurisprudentie is hierbij zinvol.
- Overheden passen de bestaande EU richtlijn inzake witwaspraktijken en de OECD conventie inzake omkoping toe op illegaal hout. Een goede derde richtlijn inzake witwaspraktijken moet dusdanig worden opgesteld dat ze op illegaal hout van toepassing is.

### Stimuleringsmaatregelen

- De Nederlandse overheid mag geen grootafnemer van illegaal hout zijn en zou tegelijk

---

<sup>18</sup> Brief van de staatssecretaris van LNV aan de Tweede Kamer; 11 juni 2001.

een positieve rol moeten spelen ten aanzien van duurzaam hout. Zij kan dit doen via een aanbestedingsbeleid waarbij in principe BRL-hout wordt verplicht en in alle gevallen de legaliteit betrouwbaar moet zijn gegarandeerd.

- Zelfregulering is natuurlijk wenselijk en belangrijk maar wordt niet als maatregel beschouwd waarop de overheid moet inzetten. Ook is het niet zinvol de consument bij oplossingen (proberen) te betrekken omdat daarmee stimulans van duurzaam geproduceerd hout verzwakt kan worden.

## 4 Ontwikkelingen in de Europese Unie

In 2002 is de Europese Commissie samen met de EU lidstaten en andere partners een proces opgestart om een EU Actieprogramma tegen illegale houtkap en de ermee samenhangende handel te ontwikkelen.<sup>19</sup> Met dit EU FLEGT-proces (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) wil men bovendien de internationale samenwerking inzake overtreding van boswetgeving en –misdrijven versterken. In dit kader zijn er meerdere workshops en bijeenkomsten georganiseerd en is steun gegeven aan een belangwekkende achtergrondstudie.<sup>20</sup> Het beleidsdocument van de Commissie, dat de voorzet geeft voor het EU Actieprogramma, is zeer recent in concept verschenen.<sup>21</sup>

Soortgelijke processen zijn trouwens ook in Azië en Afrika opgestart. De Europese Commissie en diverse lidstaten zijn daarbij actief betrokken. Deze initiatieven leveren niet alleen relevante informatie op maar bieden tevens een goede basis voor samenwerking: in de regio's wordt aan de *root causes* gewerkt (met Westerse steun) en in consumentenlanden wordt aandacht besteed aan de handel in illegale producten.

De EU heeft bepaalde mogelijkheden die individuele lidstaten niet hebben en zij heeft een grote verantwoordelijkheid. Vanuit deze perspectieven is het volgende pakket voor een EU-Actieplan wenselijk:

1. Overeenkomsten vanuit de EU met zoveel mogelijk producentenlanden gekoppeld aan een systeem voor legaliteitsverificatie (tracering) en expliciete export- en import vergunningen. EU investeert in monitoring, transparantie en capaciteitsopbouw;
2. Wettelijke regelingen waardoor het illegaal wordt om illegaal hout op de markt te brengen en toepassing van Richtlijn tegen Witwaspraktijken op illegaal hout;
3. Overheidsaanbestedingen veel sterker toegespitst op de inkoop van gecertificeerd duurzaam hout met als minimumgarantie legaliteit;
4. Financiële instellingen en ECA's (en private banken) worden verplicht bij hun investeringen rekening te houden met de impact op de bossensector;
5. Vooruitstrevende initiatieven van de sector zelf worden ondersteund.

In het conceptdocument van de Commissie aan de Raad en het Parlement wordt het eerste punt over de overeenkomst met zogenaamde FLEGT-partners op een hoopgevende manier uitgewerkt. Alle andere punten zijn gekenmerkt door niet expliciet geformuleerde voornemens.

Een sterk maatregelenpakket op EU niveau is echter van groot belang voor dit nieuwe beleid. Daarom is het uitermate zinvol als de Nederlandse regering zich actief inzet voor effectieve stappen. Op dit moment heeft de regering nog niet duidelijk gemaakt welk standpunt men precies heeft en welke EU-maatregelen men nastreeft. In het najaar van 2003 zal de Ministerraad hierover inhoudelijke besluiten nemen.

---

<sup>19</sup> Commission's Communication to the Council and the European Parliament (COM(2002) 82, d.d. 13.02.2002.

<sup>20</sup> Fern/RIIA december 2002. Zie voetnoot 17.

<sup>21</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Draft for interservice consultation. *Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT); Proposal for an EU Action Plan.*





## Bijlage A: De definiëring van het begrip illegaal hout

'Illegaal hout' is een *containerbegrip* waar uiteenlopende activiteiten onder vallen. Er zijn diverse problemen met een definitie van illegaal hout. Ten eerste is er een grote verscheidenheid van illegale activiteiten vanaf de kap, via belastingontduiking tot heling en het treedt in verschillende landen op een verschillende manier op. Daardoor is formulering van een (juridisch bindende) definitie juridisch-technisch ingewikkeld.

Ten tweede doordat illegaliteit per definitie gekoppeld is aan de bestaande wetgeving en deze wetgeving in sommige producentenlanden niet goed is. Dit kan tot gevolg hebben dat activiteiten die volgens het Westerse rechtsgevoel illegaal zijn, in dat land wel degelijk rechtmatig zijn, terwijl andere activiteiten die, volgens hetzelfde rechtsgevoel, rechtmatig zijn, formeel als illegaal kunnen worden beschouwd.<sup>22</sup> In de meeste landen, waar illegale houtkap veel optreedt, de tropen en Rusland, is dit echter niet het grootste probleem: de regelgeving is vaak goed maar de handhaving blijft achterwege.

Ten derde is er de inconsistentie van de wet- en regelgeving in een aantal landen; bijvoorbeeld in Brazilië waar de diverse overheidsniveau – landelijk, provinciaal en lokaal – overlappende rechtssystemen hebben, die niet altijd consistent met elkaar zijn. Met name in Indonesië blijkt door decentralisatie soms iets op lokaal niveau legaal te zijn wat op nationaal niveau illegaal is. Hier kunnen ook landrechtenkwesies achter zitten: lokale mensen 'pikken' hout uit een gebied waar een bedrijf hout kapt, wat volgens hun (inheemse) wet legaal is. In de praktijk gaat het dan eerder om landrechten en de toegang tot hulpbronnen.

Echter, ook deze problematiek moet niet worden overschat: in de praktijk wordt illegale houtkap met name door corruptie en gebrekkige handhaving van wet- en regelgeving mogelijk gemaakt.

Zowel tussen overheden (G8, overeenkomst tussen UK en Indonesië, ITTO) als bij internationaal opererende NGOs hebben zich werkdefinitie ontwikkeld. Daarmee wordt ook in dit rapport gewerkt.

### Een definitie voor dit rapport:

*Illegaal hout is hout dat is gekapt, vervoerd, verwerkt, gekocht of verkocht in strijd met nationale, regionale of lokale wet- en regelgeving.*

Daarbij worden twee vormen van illegaliteit onderscheiden:

- Illegale activiteiten in het bos (directe schade aan mens en milieu in het bos);
- Illegale activiteiten tijdens handel en transport (leidend tot waardevermindering van het bos en dus indirect tot schade mens en milieu in het bos).

Onder illegale kap en handel in illegaal hout kunnen de volgende vormen van activiteiten vallen:

- 1) *Meer kap dan toegestaan*
- 2) *Kap beschermde boomsoorten*
- 3) *Kap van andere dan toegestane soorten*
- 4) *Kap buiten eigen concessie*
- 5) *Kap in beschermde zones binnen de concessie (zoals langs rivieren, op hellingen, binnen een bepaalde straal van dorpen, binnen community forests etc.)*

---

<sup>22</sup> Denk bijvoorbeeld aan inheemse volkeren wiens rechten vaak officieel niet zijn erkend.

- 6) *Kap in beschermde gebieden*
- 7) *Kap van te grote of te kleine stammen*
- 8) *Kap zonder geldige vergunning*
- 9) *Kap zonder aan de nationaal vastgestelde compensatie te voldoen*
- 10) *Handel in hout waarvan export aan banden is gelegd*
- 11) *Handel in illegaal gekapt of verkregen hout*
- 12) *Belastingontduiking door bijv. handel onder of boven de prijs*
- 13) *Incorrecte rapportage (soorten, waarde, volumes)*
- 14) *Het illegaal verkrijgen van concessies (zoals d.m.v. omkoping)*

Deze definitie is al redelijk complex. Toch omvat ze nog niet de hele complexiteit van de werkelijkheid. Een aantal genoemde activiteiten zijn terug te voeren op een concrete partij hout en een boomstam die illegaal is gekapt. Dat is iets anders dan hout van een bedrijf dat bijvoorbeeld belasting ontduikt. De definitie biedt hiervoor nog niet echt een oplossing. Aangesproken op het hout op de werf (afkomstig van een frauderende leverancier) kan het desbetreffende bedrijf zeggen: "Ja, maar deze partij is wel legaal, hoor."

Tot slot verdient het aanbeveling om het *conflicthout* in de gedachtevorming over handel in illegaal gekapt hout te betrekken. Het is echter moeilijk om dat in dezelfde definitie te vatten omdat dit hout per definitie in een 'wetteloze omgeving' wordt gekapt.

Een goede definitie voor *conflicthout* is:

*Hout dat op enig moment van de handelsketen verhandeld is door bewapende groepen, zoals rebellen, reguliere soldaten of regeringsinstanties, hetzij om conflicten te laten voortduren of om persoonlijke winst of voordeel uit de conflictsituatie te behalen.*

## Bijlage B: Een specifieke uitdaging: conflicthout

Zo mogelijk nog erger dan illegaal hout is hout dat in conflict- of oorlogssituaties wordt gewonnen om daarmee het conflict te financieren. Het is niet verbazend dat deze houtkap in de praktijk de ergste vormen van ontbossing vertegenwoordigt.

Het verdient aanbeveling om het *conflicthout* in de gedachtevorming over handel in illegaal gekapt hout te betrekken. Het is echter moeilijk om dat in dezelfde definitie te vatten omdat dit hout per definitie in een 'wetteloze omgeving' wordt gekapt.

Een goede definitie voor conflicthout is:

*Hout dat op enig moment van de handelsketen verhandeld is door bewapende groepen, zoals rebellen, reguliere soldaten of regeringsinstanties, hetzij om conflicten te laten voortduren of om persoonlijke winst of voordeel uit de conflictsituatie te behalen.*<sup>23</sup>

Nederland kent geen beleid om de handel in conflicthout tegen te gaan. Ook de markt blijkt niet over de ethiek te beschikken om dit hout te weren: Nederland heeft in de afgelopen jaren een stijging van de import van hout uit bijvoorbeeld Liberia laten zien en draagt daarmee indirect bij aan het in stand houden van conflicten in deze regio.

Conflicthout komt per definitie vanuit een wetteloze, zo niet anarchistische situatie op de internationale markt. Het inzetten op bijvoorbeeld institutionele hervormingen binnen het overheidsapparaat is daarom volstrekt zinloos. Het producentenland, voor zover überhaupt sprake is van een entiteit, kan of wil dit probleem niet oplossen.

Een boycot is daarom de enige effectieve maatregel. De effectiviteit hiervan is groot als er sprake is van een internationale boycot. Daarom is een VN sanctie het beste instrument. Het inzetten op het langdurige proces van een VN boycot is daarom de beste weg, vóórdat een unilaterale boycot wordt overwogen. Recentelijk heeft de VN een dergelijk boycot voor hout uit Liberia afgekondigd: vanaf 7 juli zal de export van hout uit Liberia verboden zijn.

Gezien de ernst van de effecten achter het conflicthout verdient het sterk aanbeveling als de Nederlandse regering een apart standpunt inneemt en specifiek beleid gaat voeren ten aanzien van dit onderwerp.

Een eerste concrete stap is het op orde brengen van de nationale grondstoffenboekhouding: hoeveel conflicthout komt jaarlijks op de Nederlandse markt?

Daarnaast zou de overheid de afnemende bedrijven op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid kunnen wijzen. Bijvoorbeeld via de brancheorganisaties in een convenant.

---

<sup>23</sup> Bron: Global Witness



# Bijlage C: Schriftelijke vragen van het lid M.B. Vos, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

verdrag en de daaron gebaseerde

richtlijnen voor multinationale

houten product lokaal is verkregen

## Tweede Kamer der Staten-Generaal

# 2

Vergaderjaar 2002–2003

Aanhangsel van de Handelingen

### Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

#### 814

Vragen van het lid **Vos** (GroenLinks) aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over *illegaal hout*. (Ingezonden 6 januari 2003)

1

Kent u het rapport «De verleiding van illegaal hout – ondoorzichtige handel in Nederland» van Milieudefensie en het Wereld Natuur Fonds?

2

Heeft u er kennis van genomen dat in het rapport wordt aangetoond dat in Nederland hout wordt verhandeld van illegaal kappende houtkapbedrijven in Kameroen en dat daarbij ook een Nederlandse houthandelaar wordt genoemd die zelf in Kameroen kapt en rechtstreeks betrokken is bij illegaliteit? Hoe kan dit op de Nederlandse markt worden voorkomen? Is er bijvoorbeeld regelgeving waardoor dit voorkomen kan worden?

3

Heeft de regering onderzocht of er strafrechtelijke mogelijkheden zijn om de desbetreffende importeurs of het Nederlandse houtkapbedrijf in Kameroen te vervolgen? Zo nee, is de regering bereid deze opties te inventariseren en deze vervolgens uit te voeren?

4

Bent u ervan op de hoogte dat het merendeel van de desbetreffende

Nederlandse houthandelaren aangeeft maatschappelijk verantwoord te ondernemen? Moet de overheid ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen spelregels gaan opstellen om ervoor te zorgen dat illegaal hout en maatschappelijk verantwoord ondernemen niet samen kunnen gaan?

5

Bent u ervan op de hoogte dat Groot-Brittannië een bilaterale overeenkomst heeft met Indonesië om import van illegaal hout tegen te gaan? Deelt u de mening in het rapport van Milieudefensie en WNF dat het Nederlands beleid op dit dossier achterloopt ten aanzien van andere Europese landen? Wat wordt door de Nederlandse overheid op dit gebied ondernomen?

6

Wat is het Nederlandse standpunt ten aanzien van het «illegal logging action plan» waaraan momenteel wordt gewerkt door de Europese commissie? Wordt dit Europese beleid actief door Nederland ondersteund? Zo ja, hoe?

7

Kan de overheid garanderen dat er geen illegaal hout wordt aangekocht door overheden op nationaal, regionaal of lokaal niveau? Moet er regelgeving worden opgesteld ten aanzien van aankoop door overheden?

8

Deelt u de mening dat er niet alleen beleid moet worden gevoerd om duurzaam geproduceerd hout aan te moedigen, maar ook om illegaal gekapt hout te weren? Zo ja, welke instrumenten wilt u hiervoor gaan inzetten?

#### Antwoord

Antwoord van staatssecretaris **Van Geel** (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), mede namens de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Justitie en de staatssecretaris van Economische Zaken. (Ontvangen 21 februari 2003), zie ook Aanhangsel Handelingen nr. 659, vergaderjaar 2002–2003

1

Ja.

2

Ik heb kennis genomen van het rapport en de daarin getrokken conclusies. In algemene zin kan de overheid niet voorkomen dat illegaal gekapt hout op de Nederlandse markt wordt verhandeld.

Alleen bij houtsoorten die voorkomen op de lijsten van de Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora (CITES verdrag) zijn er mogelijkheden om de invoer in Nederland te reguleren of te weren. Het CITES

verdrag en de daarop gebaseerde EU-verordening inzake de controle op het handelsverkeer met betrekking tot in het wild levende dier- en plantensoorten zijn geïmplementeerd in de Flora- en faunawet. De Flora- en faunawet maakt het mogelijk om personen of bedrijven die houtsoorten, die staan vermeld op de CITES bijlagen, importeren zonder geldige vergunning, strafrechtelijk te vervolgen. Dit verdrag geldt voor een beperkt aantal (hout-)soorten en draagt dus slechts in beperkte mate bij aan bestrijding van de handel in illegaal gekapt hout.

3

Voorwaarden voor vervolging in Nederland zijn in ieder geval dat een wet in Kameroen het handelen van een bedrijf strafbaar stelt en dit handelen in Nederland als misdrijf wordt aangemerkt. Wat illegaal is in Kameroen hoeft niet per definitie ook in Nederland illegaal te zijn. Het Openbaar Ministerie onderzoekt momenteel of en in hoeverre Nederlandse bedrijven die zich mogelijk schuldig maken aan illegale houtkapactiviteiten in Kameroen, strafrechtelijk in Nederland kunnen worden vervolgd. Daarna zal gekeken worden naar mogelijke vervolgstappen.

4

Mij is bekend dat door de Vereniging van Nederlandse Houtondernemingen (VVNH) gewerkt is aan het opstellen van een beleidsplan waarin aangegeven wordt hoe zij, onder meer via een gedragscode voor haar leden, wil komen tot de invoering van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in de sector. Dit beleidsplan is op 6 februari jl. aan u aangeboden. De uitvoering van het beleidsplan zal in de periode 2003-2005 zijn beslag moeten krijgen. De Nederlandse overheid ziet geen reden om in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen specifieke spelregels op te stellen omtrent illegale houtkap. Bij illegale houtkap gaat het om activiteiten in strijd met het nationale recht. Uitgangspunt bij maatschappelijk verantwoord ondernemen is dat een bedrijf geacht wordt zich ten minste te houden aan de wet- en regelgeving in de landen waar zij actief zijn. Dit is onder andere vastgelegd in de inleiding van het hoofdstuk V (milieu) van de OESO

richtlijnen voor multinationale ondernemingen.

5, 6 en 8

Het is bekend dat Groot-Brittannië een bilaterale overeenkomst heeft gesloten met Indonesië. Over die overeenkomst is verschillende malen in Europees verband gesproken, mede daar deze als voorbeeld kan dienen voor eventuele bilaterale overeenkomsten tussen de EU en producentenlanden.

Het Nederlands beleid loopt niet achter bij andere Europese landen. Nederland zet zich op Europees en op mondiaal niveau sterk in om illegale houtkap en handel in illegaal gekapt hout tegen te gaan. Zo heeft Nederland zich tijdens de laatste Conferentie van Partijen van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit in Den Haag sterk gemaakt om zowel het stimuleren van gecertificeerd duurzaam geproduceerd hout als het tegengaan van illegale houtkap en gerelateerde handel in het werkprogramma voor bosbiodiversiteit te zetten. Ook in het kader van de Internationale Tropisch Hout Organisatie en het United Nations Forum on Forests heeft Nederland zich voor beide onderwerpen ingezet. Zo ook op Europees niveau, onder meer met betrekking tot het Zesde Milieu Actie Programma. In november vorig jaar is een bijeenkomst in Brussel gefinancierd alsmede een onderzoek om de mogelijkheden van Europees beleid te inventariseren en actie aan te moedigen. Ook worden diverse milieuorganisaties op dit terrein ondersteund door middel van subsidie.

Er zal prioriteit moeten worden gegeven aan effectief Europees beleid, mede gezien de open interne markt. Medio dit jaar zal de Europese Commissie daartoe naar verwachting een actieplan presenteren. De inhoud daarvan is echter nog niet bekend. Daarna zal bezien worden of nationaal (aanvullende) maatregelen genomen moeten worden, en welke mogelijkheden hiervoor zijn.

7

Nee, wij kunnen dat niet garanderen. Uiteraard zou voorkomen moeten worden dat illegaal hout door overheden of andere partijen wordt aangekocht. Echter, zoals eerder is aangegeven, is het momenteel niet mogelijk om te zien of het hout of

houten product legaal is verkregen. Overheden worden nu door middel van divers instrumentarium aangemoedigd om aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te kopen. Het nieuwe Nederlandse certificeringssysteem waaraan momenteel gewerkt wordt, is zo'n instrument. Het functioneren van dat systeem zal overigens vergezeld moeten gaan van flankerend beleid. Flankerend beleid niet alleen van de rijksoverheid, maar ook van partijen die bij de totstandkoming van dat nieuwe systeem zijn betrokken. Een voorbeeld van flankerend beleid kan een convenant tussen één of meer van die partijen en de rijksoverheid zijn, waarin zij zich verplichten tot het importeren enerzijds en het aankopen anderzijds van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.