

Vergaderjaar 2002–2003

28 631

Voorstel van wet van het lid M. Vos houdende tweede wijziging van het Voorstel van wet van het lid M. Vos tot wijziging van de Wet milieubeheer (duurzaam geproduceerd hout)

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2003

Met het oog op de plenaire behandeling van het voorstel van Wet tot wijziging van het voorstel van Wet van mevrouw M. Vos (GroenLinks) tot wijziging van de Wet milieubeheer (duurzaam geproduceerd hout) (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 631) lijkt het mij goed U mede namens de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Ontwikkelingssamenwerking te informeren over het nieuwe systeem van houtcertificering in Nederland betreffende duurzaam geproduceerd hout. Die informatie is met name van belang, omdat mevrouw Vos ter uitvoering van de door de Eerste Kamer breed aanvaarde motie Rabbinge e.a. op 9 juli 2002 de relatie heeft gelegd met dat nieuwe systeem. In die motie vroeg de Eerste Kamer mevrouw Vos onder meer haar wetsvoorstel af te stemmen met de ontwikkeling van het nieuwe systeem van houtcertificering in Nederland betreffende duurzaam geproduceerd hout, dat de rijksoverheid in gang heeft gezet. Over die afstemming heeft tussen mevrouw Vos en mijn ambtenaren overleg plaatsgehad. Dat overleg heeft geleid tot de door mevrouw Vos ingediende nota van wijziging (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 631, nr. 8). Daarin heeft mevrouw Vos voorgesteld in het nieuwe artikel 9.4 dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een beoordelingsrichtlijn vaststelt op basis waarvan wordt beoordeeld of een bos duurzaam wordt beheerd en of hout dat op de Nederlandse markt wordt gebracht daadwerkelijk uit zodanig bos afkomstig is. Die beoordeling dient plaats te hebben door een door de Raad voor Accreditatie op basis van die beoordelingsrichtlijn geaccrediteerde certificeringinstelling.

1. Achtergrond

1.1. Nota Houtcertificering en Duurzaam Bosbeheer

In 1997 heeft het toenmalige kabinet de notitie Houtcertificering en duurzaam bosbeheer uitgebracht. In deze nota zijn de minimumeisen voor certificering van duurzaam geproduceerd hout opgenomen. Het kabinet

was van mening dat met de minimumeisen een systeem werd geboden voor de beoordeling van certificaten, dat draagvlak heeft en tevens aansluit bij internationale richtlijnen. De toepassing van de minimumeisen werd daarmee een zaak van de keurmerk verlenende instanties. Het Nederlands beleid is steeds gericht op vrijwillige certificering.

Het ontwikkelen van de minimumeisen paste in het streven van het kabinet om het gebruik van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te bevorderen en de consument voldoende zekerheid te verschaffen omtrent de herkomst van het hout. Het «aantoonbaar» afkomstig zijn uit een duurzaam beheerd bos is van groot belang in deze ontransparante sector. De minimumeisen sluiten nauw aan bij de criteria voor duurzaam bosbeheer, zoals deze zijn ontwikkeld door de Forest Stewardship Council (FSC) en zijn in overeenstemming met het pan-Europees Helsinki-proces betreffende duurzaam bosbeheer, dat in 1990 was gestart.

De minimumeisen zijn als volgt in hoofdlijnen geformuleerd:

1. In de uitvoering van het bosbeheer moet op aantoonbare wijze en in voldoende mate aandacht worden besteed aan het waarborgen van de integriteit van de ecologische en sociaal-economische en sociaal-culturele functies, aan de hand van de daarbij behorende criteria en indicatoren.
2. De bosbeheerder dient te beschikken over een adequaat beheersysteem.
3. De certificerende instantie is onafhankelijk, voldoet aantoonbaar aan internationale richtlijnen ten aanzien van organisatie en gevolgde procedures en bezit de nodige specifiek bosbeheerkundige vakbekwaamheid.
4. De in het vervoertraject gevolgde procedures ten aanzien van het gescheiden houden van de houtstromen dienen waterdicht en transparant te zijn.

De overheid heeft zich in de afgelopen jaren actief ingezet om het instrument certificering te promoten en het gebruik van gecertificeerd duurzaam geproduceerd hout te bevorderen. In dit kader zijn projecten betreffende de vergroting van de naamsbekendheid van FSC en het gebruik van FSC-hout door de overheid financieel gesteund. Ook heeft de overheid het tot stand komen van een FSC-standaard voor duurzaam bosbeheer van Nederlandse bossen gefaciliteerd. Daarnaast wordt momenteel groepscertificering van groepen kleine boseigenaren financieel ondersteund. Daarmee worden boseigenaren tegemoet gekomen in de hoge aanloopkosten naar certificatie van duurzaam bosbeheer.

1.2. Evaluatie minimumeisen

Overeenkomstig een toezegging aan de Tweede Kamer zijn de minimumeisen en het toepassen ervan in 2000 door KPMG geëvalueerd. In het evaluatierapport stelt KPMG onder meer dat:

1. er een onbalans bestaat tussen de beleidsambitie (om in 2000 alle hout in Nederland afkomstig te doen zijn uit duurzaam beheerde bossen) en het ingezette instrumentarium. De inzet en toepassing van de minimumeisen hebben niet tot meer duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt geleid. Overigens moet worden opgemerkt dat duurzaam geproduceerd hout dat van een keurmerk is voorzien, nog vrijwel uitsluitend beperkt is tot FSC gecertificeerd hout;
2. door de minimumeisen niet te koppelen aan wettelijke verplichtingen heeft de overheid geen directe sturing op de uitvoering en interpretatie van de minimumeisen;
3. er slechts één instantie is (Stichting Keurhout) die de minimumeisen hanteert. De organisatie van de beoordeling van aangeboden certifi-

caten door deze stichting sluit niet aan bij de gangbare accreditatie- en certificatiestructuur in Nederland en de toetsingsprocedure wordt in het evaluatierapport onvoldoende transparant geacht.

Als andere punten ter verbetering worden in de evaluatie onder meer genoemd: de controle op certificeerders, de accrediterende taken die de Stichting uitvoert, de internationale chain of custody het (tracerings-systeem) en de samenstelling van de Raad van Deskundigen.

Door KPMG werd in grote lijnen de volgende aanpak voor verbetering voorgesteld:

1. Het instellen van een instelling met een brede poortwachterfunctie, mogelijk een aangepaste Stichting Keurhout, die duurzaam geproduceerd hout met een certificaat beoordeelt op basis van een eisenstellend document. Controle van de poortwachterfunctie door de Raad voor Accreditatie vindt plaats op basis van een afgesloten accreditatie-overeenkomst.
2. Onderzoek of fiscale of andere financiële voordelen voor duurzaam geproduceerd hout kunnen worden ingevoerd.

1.3. Beleidsreactie

In de beleidsreactie van de toenmalige staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, die bij brief van 11 juli 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is gesteld dat het systeem rond de minimumeisen, in het bijzonder de juridische verankering van het instrument, verbetering behoeft.

Voorts is gesteld dat het overnemen van de eerste aanbeveling een regeling impliceert die beter aansluit op de in Nederland gebruikelijke certificatie structuur. Een instelling die door de Raad voor Accreditatie is geaccrediteerd krijgt namelijk het predikaat van een onafhankelijke, deskundige en onpartijdige instelling. De Raad voor Accreditatie ziet toe op het behoud van deze kwalificaties. De Stichting Keurhout, zoals deze stichting thans opereert, voldoet niet aan de relevante internationale accreditatie-eisen zoals die door de Raad voor Accreditatie worden geverifieerd. Elke producent van hout kan in aanmerking komen voor het certificaat dat aangeeft dat het hout afkomstig is uit een duurzaam beheerd bos, mits wordt voldaan aan de beoordelingsrichtlijn en certificatie-eisen. Derhalve zal de toetsing van de certificaten voor duurzaam geproduceerd hout worden ingepast binnen de kaders van de Raad voor Accreditatie. Daartoe zal in overleg met alle actoren een beoordelingsrichtlijn met certificatiecriteria worden ontwikkeld, die is gebaseerd op minimumeisen voor duurzaam bosbeheer zoals geformuleerd in de nota Houtcertificering en Duurzaam Bosbeheer uit 1997. Deze certificatiecriteria zelf en de wijze waarop deze tot stand komen en worden toegepast, zullen transparant moeten zijn. De verschillende maatschappelijke geledingen in Nederland zullen, op basis van gelijkwaardigheid, bij het opstellen en toepassen van de certificatiecriteria worden betrokken.

Wat de aanbeveling betreft om duurzaam geproduceerd hout financieel te bevorderen, zal het advies van de Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel medebepalend zijn.

De werkgroep is verzocht onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een fiscale stimulans voor het gebruik van duurzaam geproduceerd hout. Dat advies, dat in 2002 is uitgebracht, geeft echter onvoldoende aanknopingspunten voor het nemen van dergelijke maatregelen.

Tot slot is gesteld dat, zodra over het nieuwe systeem voor certificering van duurzaam geproduceerd hout overeenstemming is bereikt, de noodzakelijke voorlichting zal worden gegeven en bezien zal worden of aanvullende stimuleringsactiviteiten mogelijk zijn. Deze stimuleringsmaatregelen

zullen op zowel het aanbod van duurzaam geproduceerd hout als de vraag hiernaar zijn gericht.

2. Het nieuwe systeem voor certificering van duurzaam geproduceerd hout

De totstandkoming van het nieuwe systeem van houtcertificering is begin 2002 in gang gezet. Daartoe is een Breed Overleg duurzaam geproduceerd hout ingesteld, waarin vele betrokken actoren zijn vertegenwoordigd. Dat overleg heeft inmiddels een definitief concept «Nationale beoordelingsrichtlijn duurzaam geproduceerd hout» vastgesteld, evenals een definitief concept «Toetsingsprotocol gelijkwaardigheid andere certificatiesystemen duurzaam geproduceerd hout». Dat er nog sprake is van concepten, heeft te maken met het feit dat partijen het nog niet volledig eens zijn over de geformuleerde criteria en indicatoren.

Daarbij speelt een rol dat een deel van het betrokken bedrijfsleven vreest dat de in die concepten beschreven eisen voor duurzaam bosbeheer te gedetailleerd zijn, zodat voor de werkbaarheid gevreesd moet worden. De betrokken NGO's houden vast aan de door hen geaccepteerde FSC-certificatie.

Ik wijs erop dat uw Kamer een aantal moties heeft aangenomen waarin zij vraagt om criteria en indicatoren vast te stellen op het niveau van FSC en dat ook het initiatiefvoorstel van Wet van mevrouw Vos uitgaat van criteria en indicatoren op FSC-niveau. Naar mijn mening sluit dit echter niet uit dat ook andere systemen als FSC (er van uit gaande dat FSC als gelijkwaardig kan worden beoordeeld) als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd, mits aan bepaalde specifieke voorwaarden wordt voldaan.

Een en ander heeft ertoe geleid dat op voorstel van de overheid het Breed Overleg in meerderheid heeft besloten om aan de hand van de definitieve concepten van de Nationale beoordelingsrichtlijn en het Toetsingsprotocol pilots uit te voeren naar de praktische werkbaarheid van die concepten. De resultaten van die pilots zullen moeten aangeven of de geformuleerde criteria en indicatoren werkbaar zijn in de praktijk. De pilots zullen in de periode van september 2003 tot en met november 2003 worden uitgevoerd, opdat het Breed Overleg in december 2003 de resultaten ervan kan beoordelen.

Inmiddels is ook onderzoek gedaan naar de organisatorische inbedding van de uitvoering van de Nationale beoordelingsrichtlijn en het Toetsingsprotocol. Daarover moet het Breed Overleg nog definitieve beslissingen nemen. De inbedding binnen de structuur van de Raad voor Accreditatie zal echter zodanig zijn dat de rijksoverheid (VROM en LNV) invloed kunnen blijven uitoefenen op (de werking van) het nieuwe systeem.

3. NMP-4

In het NMP-4 is aangegeven dat een marktaandeel van 25% aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2005 wordt nagestreefd. Het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout bedraagt volgens onderzoek van FSC Nederland in 2001 7% en de verwachting voor 2002 is 8%. Daarbij moet worden bedacht dat het merendeel van het hout dat ook het «keurhout»-keur mag dragen, FSC-hout is.

4. Flankerend beleid

Omdat het nieuwe certificeringssysteem slechts een hulpmiddel is dat, ook in het kader van het gewijzigde voorstel van Wet van mevrouw Vos, een vrijwillig karakter heeft, is flankerend beleid van alle betrokken

actoren wenselijk om het aandeel aantoonbaar ofwel gecertificeerd duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt overeenkomstig de doelstelling van het NMP-4 te vergroten. In dat kader zal worden nagegaan of betrokken actoren belangstelling hebben een of meer convenanten af te sluiten waarin afspraken worden gemaakt die moeten leiden tot vergroting van het aandeel gecertificeerd duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt, alsmede tot een toename van het areaal duurzaam beheerde bossen. Het sluiten van zodanige convenanten sluit aan op de wens van de Eerste Kamer, zoals neergelegd in de door die kamer aangenomen motie Rabbinge bij de behandeling van het initiatiefvoorstel van wet van mevrouw Vos op 9 juli 2002. Andere vormen van flankerend beleid zijn nog onderwerp van verkenning. Daarbij merk ik nu reeds op dat mogelijkheden van financiële of fiscale bevoordeling van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout door de overheid twijfelachtig zijn, mede gezien vanuit Europese regelgeving.

Het Breed Overleg zal – naar het zich thans laat aanzien – in december 2003 voorstellen voor flankerend beleid formuleren die aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en mij zullen worden voorgesteld. Daarbij zullen ook activiteiten worden betrokken, waaronder voorlichting, die zijn genoemd in de beleidsreactie naar aanleiding van de evaluatie van (de toepassing van) de minimumeisen.

Overigens dient, zoals in het Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling «Duurzame daadkracht» aangegeven, de overheid vanzelfsprekend het goede voorbeeld te geven. Door bijvoorbeeld bij inkoop en aanbesteding het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te vergroten, zal hieraan invulling kunnen worden gegeven.

Ik vertrouw erop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd om te kunnen beoordelen of de door mevrouw Vos in haar wetsvoorstel gelegde relatie met de ontwikkeling van het nieuwe systeem van certificering van duurzaam geproduceerd hout adequaat is.

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