

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 173a

23 982

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

26 998

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

MEMORIE VAN ANTWOORD¹

Ontvangen 19 april 2001

1. Inleiding

De vaste commissie voor VROM heeft in haar voorbereidend onderzoek van de onderhavige wetsvoorstellen een aantal fundamentele vragen aan de orde gesteld. De meeste leden hebben dat gedaan vanuit de overtuiging dat met de voortschrijdende ontbossing een indringend probleem aan de orde is, dat niet op zijn beloop gelaten kan worden. De doelstellingen van de wet worden door de fracties van het CDA, D66, PvdA, GroenLinks en RPF/GPV, mede sprekend namens de SGP-fractie, ruimhartig gedeeld. Ik stel die gedeelde zorg zeer op prijs en hoop in deze Memorie van Antwoord voldoende feiten en argumenten aan te dragen om de leden van de Eerste Kamer ervan te overtuigen dat de beleidsinstrumenten die deze wetsvoorstellen introduceren onontbeerlijk zijn om deze doelstelling te bereiken.

Over het mondiale belang van bossen bestaat geen meningsverschil. Bossen zijn voor de aarde van levensbelang. Wereldwijd is ongeveer een kwart van het vaste land bedekt met bossen. Het overgrote deel van planten en dieren leeft in bossen. Er bestaat op aarde geen groter potentieel voor biodiversiteit dan bossen. In de verschillende werelddelen hebben bossen een cruciale invloed op het regionale klimaat en spelen ze een doorslaggevende rol in het in stand houden van wereldwijde kringlopen. Bossen vormen ook het rijkste reservoir voor CO₂-opslag. Bescherming van primaire bossen is daarom van levensbelang voor de biodiversiteit en het klimaat. Aantasting van deze levensbron heeft dramatische gevolgen. Het doet mij deugd dat de consensus daarover bij de verschillende fracties groot is. Terecht schrijven de leden van de PvdA over «de noodzaak om rooibouw van bossen tegen te gaan». De leden van D66 constateren dat «het huidige tempo van ontbossing in velerlei opzichten desastreuze gevolgen zal hebben voor het mondiale milieu» en de leden van het CDA tonen zich verontwaardigd over «het schandaal van de onomkeerbare vernietiging van oerbos».

Uit deze woorden spreekt een gevoel van urgentie. En terecht, want het is

¹ De brief met antwoorden van minister Pronk is als bijlage 5 bijgevoegd.

niet langer verantwoord om lijdzaam toe te zien. Er moet meer gebeuren tegen de ontbossing en er moeten instrumenten ter beschikking komen die duurzaam bosbeheer versterken. Het is precies zoals de leden van de fractie van D66 het verwoorden: het kan niet langer om intenties gaan, het gaat nu om daden.

Dit wetsvoorstel is een vertaling van dit gevoel van urgentie. Het ultieme doel van de wet is bescherming van biodiversiteit en klimaat. Dat gebeurt door concrete maatregelen te introduceren die bijdragen aan het tegengaan van de ontbossing. Die maatregelen stimuleren de productie van duurzaam hout. Consumenten spelen in dat geheel een doorslaggevende rol, zij moeten nauwkeurig geïnformeerd worden over de kwaliteit en herkomst van het hout dat zij aanschaffen. Ze hebben het recht om te weten wat ze kopen. Ze hebben het recht om te weten of hun gedrag al dan niet bijdraagt aan het «schandaal van de onomkeerbare vernietiging van het oerbos», zoals de leden van de CDA-fractie het zo treffend hebben uitgedrukt. Consumentenbescherming vormt in dat opzicht een wezenlijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel.

Voor een goed begrip van wat er met de wet wordt beoogd, en in welke mate de wet verandering in de bestaande situatie brengt vat ik in paragraaf 2 allereerst de bestaande situatie van zowel de ontbossing als ook het beleid ter zake samen. Daarna ga ik nog eens in op de belangrijkste kenmerken van de wet (paragraaf 3). Vervolgens reageer ik op de belangrijkste bezwaren die tegen dit wetsvoorstel zijn gemaakt. Dat zijn achtereenvolgens de effectiviteit van de maatregel (is zelfregulering effectiever?), de Europese regelgeving, en de bezwaren met betrekking tot de uitvoering, de handhaving en de gevolgen voor de bedrijven. In paragraaf 7 ga ik in op alle overige vragen en opmerkingen.

2. Feiten en beleid

2.1. Het schandaal gaat door

Waarom is deze wet nodig? Omdat het huidige beleid niet leidt tot het stopzetten van «het schandaal van de onomkeerbare vernietiging van het oerbos». Ondanks allerhande beleidsvoornemens gaat de wereldwijde ontbossing in een hoog tempo door. Volgens de FAO² gaan er jaarlijks negen miljoen hectaren bos verloren. Die schatting is bovendien nog aan de lage kant.³ Onderzoek van het World Resource Institute (WRI) komt uit op elf miljoen hectaren ontbossing per jaar.⁴ Ter vergelijking: het oppervlak van Nederland is ruim vier miljoen hectaren. Jaarlijks verliest de wereld voor een gebied ter grootte van Nederland, België en Luxemburg aan bossen. En niets wijst erop dat daar snel verandering in komt. Volgens een studie van het WRI wordt 40% van de nog resterende oerbossen op de aarde in het voortbestaan bedreigd.⁵

In het voorbereidend onderzoek maken enkele fracties opmerkingen over de oorzaken van ontbossing. De leden van de PvdA-fractie vragen zich bijvoorbeeld af of de export van hout vanuit de tropische gebieden naar de geïndustrialiseerde wereld inderdaad de belangrijkste oorzaak is van de afbraak van tropisch regenwoud. Om deze – belangrijke – vragen te beantwoorden is het noodzakelijk nog wat meer concrete feiten over de ontbossing te presenteren.

Ontbossing voltrekt zich vaak in twee of drie fasen. In de eerste fase wordt er selectief gekapt, dat wil zeggen alleen de grootste, commercieel meest aantrekkelijke bomen worden geveld en uit het bos geslept. In de afgelopen 10 jaar werd naar schatting 60 miljoen hectare tropisch bos selectief gekapt.⁶ Dat is 15 keer het oppervlak van Nederland. Deze eerste commerciële houtkap wordt gestimuleerd door de prijzen van dit hout op de internationale markt. De opbrengst is groot. Vast staat dat in landen die

² Zie www.fao.org/forestry/fo/fra/indez.jsp en het FAO-rapport *State of the worlds forests 1999*.

³ Ten eerste definieert de FAO bossen uitsluitend op basis van hun toepassing, waardoor natuurbossen en plantages voor FAO nog altijd min of meer hetzelfde zijn. Er is geen, of veel te weinig, aandacht voor het verlies van natuurbos (waaronder primair bos). Ten tweede hebben de 9 miljoen hectare ontbossing betrekking op gebieden waar de kroonbedekking daalde beneden de 10%. Ook al kapt een bedrijf 90% van de bomen weg, nog steeds is dat volgens FAO geen ontbossing.

⁴ Zie website van het World Resource Institute: www.wri.org.

⁵ World Resource Institute 1997; Frontier Forests report.

⁶ FAO 1993; *Forest Resource Assessment 1990*. In de nieuwe FRA geeft de FAO deze cijfers om onbekende reden niet meer. In de jaren '80 werd 5,9 miljoen ha. jaarlijks selectief gekapt, waarvan 83% in oerbos. Voor de jaren '90 is hier hetzelfde afgeronde getal gehanteerd. Waarschijnlijk is het in werkelijkheid meer.

voor Nederland belangrijk zijn voor de aanvoer van tropisch hardhout (Maleisië, Indonesië, Kameroen, Gabon) deze eerste houtkap vooral geschiedde om het hout te exporteren.

Deze selectieve houtkap maakt vervolgens letterlijk de weg vrij voor de totale ontbossing. Nadat het commercieel meest aantrekkelijke hout is gekapt, volgt een tweede houtkap. Dit is vaak een illegale activiteit die plaats kan vinden door het ontbreken van bosbeheer na de eerste kap. Na deze tweede kap, «lijkt» het gebied ontbost en volgens en andere vormen van aantasting zoals grootschalige landbouw, plantages, transmigratie, zwerf landbouw, urbanisatie en wegeaanleg. In dezelfde 10 jaar is daardoor feitelijk 100 miljoen hectare tropisch bos volledig kaalgekapt, ontbost.⁷ Dit komt overeen met 25 keer het Nederlands oppervlak.

Verder zijn tientallen miljoenen hectares tropisch bos door bosbranden verloren gegaan, vooral in Indonesië en Brazilië. Ook dat is vaak het gevolg van de houtkap. Bosbranden beginnen immers vaak bij een uit de hand gelopen «afbranden»: na de eerste en tweede kap is het gebied zogenaamd ontbost en wordt het definitief klaar gemaakt voor groot-schalige plantages, zoals houtplantages, oliepalmpiantages en rubberplantages. De goedkoopste manier van dat kaal maken is het afbranden. De rol van de commerciële houtkap en de (internationale) houthandel bij de aantasting van 's werelds bossen is onderwerp van het rapport «The last frontier forests» uit 1997 van het WRI. Volgens dit onderzoek, uitgevoerd in zes belangrijke bosregio's, verspreid over de aarde gelegen, wordt circa 70% van de aantasting van de bossen in deze gebieden direct of indirect door de commerciële houtoogst veroorzaakt. Deze conclusie wordt ook door onderzoek van de FAO bevestigd.

Vast staat derhalve dat in de tropen selectieve houtkap, volledige ontbossing en ook bosbranden nauw met elkaar verbonden zijn. Vrijwel overal begint het degradatieproces met commerciële houtkap voor de exportmarkt waarnaar het bos onbeheerd wordt achtergelaten. Met het reguleren van de commerciële houtkap kan dus veel worden gewonnen. Dat bestrijdt rechtstreeks de eerste oorzaak van ontbossing: de selectieve commerciële houtkap. Een vergroting van het aandeel duurzaam geproduceerd hout in de houthandel is daar bij van grote waarde.

Het gaat overigens niet alleen om de ontbossing in de tropen. Ook op het noordelijke halfrond zijn de problemen aan de orde, bijvoorbeeld in Canada. In Canada wordt jaarlijks bijna een miljoen hectare boreaal bos gekapt. Vaak vindt in de noordelijke bossen houtkap plaats door middel van «clearcutting» (kaalkap) van grote stukken (oer)bos, waarna een uniforme monocultuur wordt ingeplant, of wordt gehoopt op natuurlijke regeneratie. Vast staat inmiddels dat daar waar in de noordelijke bossen sprake is van aantasting van bosesystemen de commerciële houtkap daarvoor eerst verantwoordelijke is. In Zweden is dat proces inmiddels gekeerd. Daar wordt, dankzij gezamenlijke inspanningen van milieu-organisaties en bedrijven die streefden naar FSC⁸-certificatie, nauwelijks meer kaalkap toegepast.

De gevolgen van deze aanslag op de bossen zijn groot. Volgens het World Conservation Monitoring Centre worden wereldwijd 8 753 boomsoorten met uitsterven bedreigd, met name door houtkap.⁹ Van alle tropische houtsoorten die Nederland importeert is tweederde afkomstig van boomsoorten die in min of meerder mate met uitsterven bedreigd worden.¹⁰

Overall waar primaire bossen verdwijnen treedt verlies aan flora en fauna op en vindt ecologische vernieling plaats.

Een illustratief voorbeeld is de situatie van de Orang Utans in Borneo en Sumatra in Indonesië Deze dieren beschikten in 1997 nog maar over een

⁷ Dit cijfer is een gemiddelde tussen FAO's 9 miljoen ha/jr WRI's en 11 mln ha/jaar.

⁸ FSC: Forest Stewardship Council. FSC is het enige mondiaal werkende certificeringssysteem. Het is het enige systeem waarvan nationale en internationale natuur- en milieu-organisaties erkennen dat het waardevolle bossen in voldoende mate en op controleerbare manier beschermt (voor meer informatie zie paragrafen II.2. t/m II.4.).

⁹ Oldfield et al; *The World List of Threatened Trees*. World Conservation Press 1998. IUCN/WCMC.

¹⁰ Wakker, E.; *Handboek Tropische Houtsoorten. Bedreigde Tropische Boomsoorten op de Nederlandse Markt*. Vereniging Milieudefensie 1993.

zeer beperkte leefruimte. De kaarten in bijlage 2, laten zien dat, als de huidige manier van aantasting (houtkap, plantages en jacht) in Indonesië wordt voortgezet, dan deze leefruimte in 2020 geslonken is tot kleine en geïsoleerde gebieden.¹¹

Ook de positie van inheemse volkeren verslechtert verder door de voortschrijdende ontbossing. In de voor Nederland belangrijke aanvoerlanden in de tropen zijn hun levensomstandigheden in de afgelopen tien jaar aanmerkelijk verslechterd. Door de vermindering van hun leefruimte zijn zij in alle opzichten het kind van de rekening.

2.2. Falend (internationaal) beleid

Aan intenties om deze mondiale ontwikkeling te keren is het afgelopen decennium geen gebrek geweest. Tijdens de UNCED-conferentie in Rio in 1992 zijn belangrijke afspraken gemaakt. Het Klimaatverdrag en het Biodiversiteitsverdrag zijn afgesloten. In 1992 was het ook de bedoeling om de onderhandelingen over een Bossenverdrag af te ronden. Dat is toen niet gelukt. Toen er in 1994 nog steeds te weinig voortgang was gemaakt werd de Intergovernmental Panel on Forests (IPF) ingesteld (als onderdeel van de Commission on Sustainable Development (CSD) van de Verenigde Naties). Dat resulteerde in 1996 in een concreet actieprogramma. Over de implementatie daarvan werden echter nog steeds geen bindende afspraken gemaakt. Om de onderhandelingen af te ronden werd de Intergovernmental Forum on Forests (IFF) opgericht (ook deel van de VN-CSD). Dit Forum werkte van 1997–2000. Vorig jaar zijn de onderhandelingen over een Bossenverdrag tenslotte definitief gestrand omdat op de knelpunten¹² geen overeenstemming werd bereikt. Sindsdien wordt het mondiale bossenoverleg in het nieuw ingestelde United Nations Forum on Forests (UNFF) voortgezet. UNFF zal zich vooral toeleggen op uitvoeringen en monitoring van actievoorstellen van het IPF en IFF. De meest concrete internationale intentie is de doelstelling van de Internationale Tropisch Hout Organisatie (ITHO), waar Nederland lid van is. Bij de ITHO zijn alle belangrijke producerende en afnemende landen aangesloten. Zij hebben in 1994 afgesproken om in het jaar 2000 nog slechts hout te verhandelen, dat afkomstig is uit duurzaam beheerde bossen.¹³ Deze «Jaar 2000-Doelstelling» voor duurzaam bosbeheer geldt ook voor Nederland (zie paragraaf 2.3).

Als al deze intenties zouden worden waargemaakt, was deze wet overbodig. Ik wil er ook geen misverstand over laten bestaan, dat het effectueren van deze internationale afspraken ook de koninklijke weg zou moeten zijn om het probleem van de ontbossing te lijf te gaan. Maar de werkelijkheid is dat er van die afspraken in de ITHO weinig terecht is gekomen. Het zijn in de praktijk papieren afspraken gebleken. Een belangrijke oorzaak van dit falende beleid is dat tussen landen verschil van mening bestaat over wat nu precies «duurzaam geproduceerd» hout is. Dat kan alleen verholpen worden als er een internationaal erkend certificeringssysteem tot stand komt. De Nederlandse regering heeft daar de afgelopen jaren in alle relevante internationale gremia en fora ook voor gepleit, maar zonder het gewenste resultaat. Het gevolg is dat er nu een diffuus geheel bestaat van uiteenlopende vormen van zelfregulering en vrijwillige certificering. Terwijl het internationale debat om orde in deze wereld van verschillen aan te brengen al 10 jaar niet van de grond komt gaat wereldwijd de ontbossing onverminderd verder. Een problematisch punt is bovendien dat volgens de 2000-doelstelling van de ITHO certificering niet de enige manier is waarop landen en regio's aan de doelstelling kunnen voldoen. Een andere manier is de algemene beoordeling van het bosbouwbeleid in een regio of land. Volgens deze benadering is het (op papier) bestaan van een goed bosbouwbeleid in een

¹¹ Rijkse, H.D. en Meijaard, E.; *Our vanishing relative; The status of wild orang-utans at the close of the twentieth century*. Stichting Tropenbos. Kluwer Academic Publishers, ISBN 0-7923-5754-X, 1999.

¹² De knelpunten waren handel & milieu; financiering van duurzaam bosbeheer en een juridisch bindend instrument.

¹³ In 1989 werd dit doel al eens gesteld voor het jaar 1995.

land voldoende om de conclusie te trekken, dat al het hout uit dat land duurzaam is geproduceerd. Dit leidt echter tot felle kritiek van maatschappelijke organisaties. Er is namelijk een groot probleem met de daadwerkelijke controle. Ten eerste is er in veel landen sprake van een kloof tussen het (papieren) bosbouwbeleid en de daadwerkelijke bosbouwpraktijk. Zonder controle op het niveau van de individuele bosbouwer is er geen enkele garantie voor duurzaam bosbeheer. Een tweede punt van kritiek is dat het beleid in een land goed kan worden uitgevoerd in bijvoorbeeld 90 procent van het bos, maar dat in de 10 procent meest waardevolle gebieden rooibouw en illegale handel plaats vindt. Daarom is een algemeen oordeel over het bosbouwbeleid in een land geen betrouwbare manier om te beoordelen of het hout uit dat land ook duurzaam is geproduceerd. Certificering en controle op bosniveau biedt de beste garantie. Uiteraard geldt dit alleen bij betrouwbare, transparante en gecontroleerde certificering op een hoog beschermingsniveau.¹⁴

2.3. De Nederlandse rol

Over het verband tussen de ontbossing, de commerciële houtkap en de internationale houthandel kan geen misverstand bestaan. Dat verband is evident. Maar wat is hierbij de rol van Nederland?

Volgens de FAO vindt in de tropen 83% van de houtkap in primaire bossen plaats.¹⁵ Ook het tropisch hout dat Nederland importeert is hoofdzakelijk uit ongerepte tropische regenwouden afkomstig. Ook het hout dat vrijkomt bij de conversie van (eerder selectief) uitgekapte bossen, bijvoorbeeld voor de aanleg van grootschalige landbouwprojecten weet de weg naar Nederland te vinden. In zuidoost Azië is het aandeel zogenaamd «conversiehout»¹⁶ in de totale productie veelal nog zo'n 40%.¹⁷ Er is geen reden om aan te nemen dat Nederlandse houtbedrijven dit hout niet (meer) importeren, ook al bestaat er brede consensus over het feit dat conversiehout volkomen onduurzaam is. Steeds vaker maakt de Nederlandse papierindustrie ook gebruik van pulp¹⁸ uit landen waar de plantage-industrie in opkomst is, waaronder Indonesië en Brazilië.¹⁹ Met pulp afkomstig uit bestaande duurzaam beheerde bossen is op zichzelf niets mis. Maar vaak gaat het hier echter om plantages die ontstaan zijn ten koste van oerbos.

In 1990 verscheen het Nederlandse Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud (RTR). Daarin stelde het kabinet zich ten doel dat vanaf 31 december 1995 – of zoveel eerder als mogelijk – al het hout dat in de Nederlandse handel is, uit duurzaam bosbeheer afkomstig moet zijn. Later is dit doel opgeschoven naar het jaar 2000 – of zoveel eerder als mogelijk. In juni 1993 bereikten overheid, bedrijfsleven, werknemersorganisaties en een aantal milieu- en natuurbeschermingsorganisaties overeenstemming over een Convenant Tropisch Hout met als einddoel dat vanaf 1 januari 1996 – of zoveel eerder als mogelijk – op de Nederlandse markt alleen nog duurzaam geproduceerd tropisch hout wordt aangeboden, dat herkenbaar is aan een speciaal daarvoor te ontwikkelen keurmerk. Begin 1994 hebben de aangesloten milieuorganisaties (Wereld Natuur Fonds en IUCN-ledencontact) het convenant verlaten. Breekpunt was een tegenstelling die zich toespitst op de criteria waaraan duurzaam geproduceerd hout dient te voldoen (strengere criteria bieden een hoger beschermingsniveau).

«Nederland is een zeer belangrijk importeur van hout en houtproducten. In waarde uitgedrukt was ons land in 1995 na de VS, Japan, Duitsland, Italië, Frankrijk en Engeland de grootste houtimporteur in de wereld.»²⁰ Over het (relatieve) aandeel tropisch dat in Nederland wordt geconsumeerd geven de invoerstatistieken van het CBS helaas geen goed inzicht. «Hout dat uit de ons omringende landen wordt ingevoerd hoeft niet uit

¹⁴ Met beschermingsniveau is bedoeld dat het verstrekken van een certificaat gebonden is aan het voldoen aan criteria. Deze criteria leggen vast wat wordt verstaan onder duurzaam bosbeheer. Er zijn certificeringssystemen met vage criteria en met weinig controle waardoor de feitelijke bescherming slecht of tenminste zeer onzeker is.

¹⁵ FAO 1993. *Forest Resource Assessment. Tropical Countries.*

¹⁶ Conversiehout is hout uit een oerbos dat «geoomerkt» om gekapt te worden ten behoeve een andere functie zoals landbouwplantages.

¹⁷ Indonesië: Barr, C.; *Profits on Paper.* WWF/CIFOR, Maleisië (Sabah): Wakker; persoonlijke communicatie.

¹⁸ Pulp is een houtpap voor de papierbereiding (Van Dale). Het aandeel nieuw hout in dit tussenproduct kan zeer uiteenlopen.

¹⁹ Informatiecentrum Papier en Karton. *Het papier, het karton en het bos.* Folder.

²⁰ Uitgedrukt in waarde (US\$ 5,15 miljard in 1995). FAO 1998. Overgenomen uit Wakker, E.; *Herkomst onbekend.* Zie voetnoot 22.

Europese bossen afkomstig te zijn: Nederland importeert bijvoorbeeld behoorlijke volumes Afrikaans tropisch hout uit België en Frankrijk. «Fins» en «Zweeds» hout kan in werkelijkheid uit Russische oerbossen afkomstig zijn.»²¹

Ondanks de intenties van het RTR heeft Nederland in de afgelopen tien jaar ongeveer 10 miljoen kubieke meter tropisch hout ingevoerd. Aangenomen dat dit hout uit selectief gekapte bossen afkomstig was, werd in de afgelopen 10 jaar zo'n 250 000 – 500 000 hectare, verspreid in de hele tropen, voor de Nederlandse houtmarkt aangetast. Daar komt nog een rol van de papierindustrie bij. Weliswaar beweert de Nederlandse papierindustrie zwart op wit dat tropisch hout ongeschikt is voor de papierproductie maar dat is niet juist. In Indonesië werd tussen 1998–1999 het hout uit liefst 800 000 hectare tropisch regenwoud door pulp- en papierfabrieken verwerkt.²² Ook in de komende jaren zullen deze fabrieken tropisch hout moeten blijven verwerken omdat er onvoldoende aanplant plaatsvond. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dergelijk regenwoudpulp en -papier niet door Nederlandse bedrijven wordt ingevoerd. Hetzelfde geldt voor pulp en papier dat van hout uit noordelijke oerbossen is vervaardigd.

Er is ook een relatie met de ontbossing van noordelijke bossen. In Canada geproduceerd hout is voor 90% uit primaire bossen afkomstig. Het is volkomen redelijk om aan te nemen dat 90% van het uit Canada ingevoerde hout dus uit oerbossen afkomstig is. Russisch hout is naar schatting voor 40% uit oerbossen afkomstig. Zelfs in Finland wordt nog primair bos gekapt voor de hout- en papierproductie.

Daarmee is echter nog niet alles gezegd over de Nederlandse rol bij de ontbossing. Onderzoek²³ heeft aangetoond dat in vijf belangrijke aanvoerlanden voor Nederland sprake is van een zeer groot aandeel illegale houtkap. Dat wil zeggen hout dat gekapt wordt zonder vergunning of concessie en waarbij corruptie een rol kan spelen. Het aandeel illegaal gekapt hout kan zeer groot zijn: Indonesië: 70% illegaal, Maleisië: minstens 30% illegaal, Brazilië: 80%, Rusland: 30–60% en Kameroen: 25–90%. Het marktaandeel illegaal gekapt- en verhandeld hout in Nederland wordt als gevolg hiervan geschat op 10–20% van het ingevoerde timmerhout. De gevolgen zijn: aantasting tropisch regenwoud en boreaal oerbos, conflicten tussen lokale gemeenschappen en houtbedrijven, frustratie bij houtbedrijven die wél duurzaam bosbeheer willen invoeren en te goedkoop hout op de markt. Illegale bosbouwpraktijken beperken zich dus niet tot de tropen. Uit hetzelfde onderzoek is gebleken dat illegaal gekapt hout uit Rusland onder andere door Finse en Zweedse bedrijven wordt verhandeld. In Nederland wordt dus zogenaamd Scandinavisch hout verhandeld dat in feite afkomstig is uit beschermde gebieden in Rusland.

Als in de tropen de commerciële houtkap vaak de eerste grootschalige vorm van bosaantasting is, waarna andere activiteiten volgen, dan hebben de bosbouwbedrijven waarmee Nederlandse importeurs zaken doen, een sterkere marktprikkel nodig om het gebied dat zij exploiteren, beter te beheren. Omdat een dergelijke prikkel nu ontbreekt, zijn bedrijven geneigd telkens nieuwe stukken primair bos open te leggen, en zich niet te bekommeren om de bescherming van eerder opgelegd bos.

We kunnen niet langer om de conclusie heen dat de Nederlandse houthandel een rol heeft bij en een bijdrage levert aan de mondiale ontbossing. Feitelijk is die verantwoordelijkheid al tien jaar geleden vastgesteld in de nota Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud (RTR). In 1991 stelde de regering zich ten doel dat «al het in ons land verhandelde en gebruikte hout in het jaar 2000 of zoveel eerder als mogelijk afkomstig

²¹ Citaat uit: zie voetnoot 22.

²² Barr, C.; *Profits on Paper*. WWF/CIFOR.

²³ Wakker, E.; *Herkomst onbekend. Over illegale kap en de Nederlandse houtmarkt*. AIDEnvironment i.o.v. Wereld Natuur Fonds. Amsterdam, september 2000.

moet zijn uit landen en/of gebieden waar een bosbeleid wordt gevoerd dat gericht is op bescherming en duurzaam beheer».²⁴ Met het formuleren van deze doelstelling heeft de regering reeds in 1991 erkend dat de Nederlandse houtconsumptie van belang is bij duurzaam bosbeheer enerzijds en bij de ontbossing anderzijds.

Is de Nederlandse 2000-doelstelling bereikt? Nee! Als we naar gecertificeerd hout kijken, is het beeld zelfs zeer dramatisch. In 1999 werd 327 000 kubieke meter rondhoutequivalenten FSC-hout op de Nederlandse markt verhandeld. Dat is slechts 4% van het totale timmerhoutverbruik; 96% van het Nederlandse hout was dus niet gecertificeerd. (Daarnaast zijn 70 000 kubieke meter door Keurhout geïmporteerd, waarvan 65 000 als «verklaringenhout»²⁵ en 5 000 is FSC-hout, dat óók door Keurhout is gekeurd.)

Het timmerhout is bovendien maar een deel van de totale houtstroom. Het aandeel gecertificeerd hout in het totale verbruik in Nederland is in 1999 slechts 1% geweest.²⁶ De Nederlandse doelstelling is dus bij lange na niet gehaald.

Het Wereld Natuur Fonds geeft op deze cijfers het volgende commentaar: «Het blijkt dat 99% van al ons geïmporteerde hout niet gegarandeerd uit goede bossen komt. Dat wil overigens niet zeggen dat ze automatisch fout zijn, alleen de herkomst is niet voor honderd procent zeker. Wij gaan er echter van uit dat dit nog geen gecertificeerd hout is, anders zou dat wel bekend zijn. Dat laat een bedrijf wel weten.»²⁷

Ook als we minder strenge maatstaven nemen is het beeld verre van rooskleurig. Als we bijvoorbeeld uitgaan van «betrouwbaar bossenbeleid in een land» zelfs dan haalt Nederland de doelstelling niet. Dat blijkt uit een rapport uit 1999, waarin de regering de Nederlandse 2000-doelstelling door het European Forest Institute (EFI) tussentijd heeft laten evalueren.²⁸ In dat onderzoek werd het bossenbeleid van landen waaruit Nederland zijn hout importeert beoordeeld. De conclusie is dat ongeveer driekwart van het in Nederland verhandelde hout uit landen afkomstig is met een betrouwbaar bossenbeleid.

Dat klinkt als een redelijke prestatie, maar dat is het niet. Hout afkomstig uit oerbossen zit in het laatste kwart. Juist het moeilijke en uitdagende deel van de doelstelling is met dit percentage dus niet gehaald. Als een kwart van al ons hout afkomstig is van onbetrouwbare bronnen dan blijft onze bijdrage aan de mondiale ontbossing onverminderd in staat. Een ander probleem met dit resultaat is dat het niet betekent dat ook driekwart van het in Nederland verhandelde hout afkomstig is van duurzaam bosbeheer. Dat komt onder andere doordat ook in landen als Finland en Canada, die in de EFI studie zijn aangemerkt als zijnde landen met een duurzaam bosbouwbeleid, aantasting van oerbossen plaats vindt. Daarnaast heeft onderzoek aangetoond dat in Rusland sprake is van een grote mate van illegale houtkap. Een deel van dit hout wordt via Scandinavië als Scandinavisch hout op de Nederlandse markt gebracht.²⁹ Daarmee komt illegaal hout uit een zogenaamd betrouwbaar land. In de EFI evaluatie wordt met dit fenomeen geen rekening gehouden. Deze problemen worden in de EFI studie overigens ook onderkend: het hebben van goed bosbouwbeleid is maar één kant van de medaille. De andere kant zou moeten gaan over controle en handhaving. Dat is nodig om te beoordelen of er sprake is van «papieren beleid of echt beleid. Uit dat perspectief is het aantal landen en gebieden dat niet voldoet aan de Jaar 2000-doelstelling, nog groter». Terecht wordt daarom geconcludeerd dat «certificering het enige «full proof» systeem is om te gebruiken bij de evaluatie» (blz. 40 van de EFI studie).

Tien jaar na het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud haalt Nederland dus bij lange na het beoogde doel niet. De methode – partijen halen via

²⁴ Oorspronkelijk was de doelstelling om reeds in 1995 alleen nog duurzaam geproduceerd hout te willen verhandelen. Dit is later aangepast naar het jaar 2000.

²⁵ Voor een uitleg zie paragraaf 3.5. *Verschillen tussen certificeringssystemen*.

²⁶ Bronnen: Aertsen, E.J.M. en Leek, N.A., *Marktsituatie gecertificeerd hout in Nederland*. Stichting Bos en Hout februari 2001.

Wakker, Kriesch en van Dorp, *Goed Hout! in het Winkelschap. De Beschikbaarheid van FSC-gecertificeerd Hout op de Nederlandse Markt*. In opdracht van Stichting Goed Hout! AIDEnvironment: augustus 2000.

²⁷ Woordvoerder Grooten in Rotterdam Dagblad 2.12.00.

²⁸ Konijnendijk, C.; *Intermediate Evaluation of Progress in Achieving the Netherlands Year 2000 Objective for Sustainable Forest Management*. European Forest Institute. Joensuu, 1999.

²⁹ Bron: zie voetnoot 22.

een systeem van zelfregulering het doel – heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd.

2.4. Huidig beleid voldoet niet

De cijfers tonen aan dat zelfregulering niet een strategie is, die zich uitbetaalt in een zichtbare omslag naar duurzaam bosbeheer en een sterk dalend aandeel van niet-duurzaam hout in het totale verhandelde houtvolume in Nederland. De houtsector is in dat opzicht zeer terughoudend. De keuze voor duurzaam hout is door de sector simpelweg niet gemaakt. Er zijn te weinig toereikende initiatieven geweest om duurzaam geproduceerd hout op de markt te brengen.

Uit onderzoek in opdracht van het WNF is bovendien gebleken dat de bedrijven in de houtsector de consument vaak onvoldoende of onzorgvuldig informeren over hoe zij met bosbeheer omgaan. Soms wordt de consument zelfs misleidend geïnformeerd.³⁰ De gemiddelde score was *min* 57 punten, waarbij *min* 100 de slechtst denkbare score is en *plus* 100 de beste score. In dit rapport worden ook concrete voorbeelden van misleiding door bedrijven genoemd. Zo vertelt het bedrijf Felix Clercx: «Kaalslag is absoluut verboden» (in Indonesië) en «Kaalslag van Produktie-bos is in Indonesië verboden» (www.felixwood.nl); Foreco: «Er wordt uitsluitend gebruik gemaakt van hout uit duurzaam beheerde bossen» (www.foreco.nl) en Myresjo: «De exploitatie blijft voor 100% verantwoord» en «...schone en milieuvriendelijke grondstoffen, met o.a. duurzaam hout uit duurzaam beheerde bossen» (www.myresjo.nl/). Dit zijn voorbeelden van onterechte claims en misleidende certificaten die zich, volgens deze studie, baseren op feitelijke onjuistheden, vaag zijn of onderbouwing of externe verificatie ontberen.

Het is moeilijk om een andere conclusie te trekken dan dat het huidige beleid dat gebaseerd is op vrijwillige certificering, simpelweg te weinig vruchten afwerpt. Het biedt een te grote ruimte voor vrijblijvendheid en is een stimulans tot terughoudendheid van de houtsector.

3. Inhoud wetsvoorstel

Deze wet wil deze impasse doorbreken door maatregelen mogelijk te maken die recht doen aan de urgentie van het probleem. Dat is geen radicale wending van het beleid, het past in het bestaande beleid, met dien verstande dat het wetsvoorstel de puntjes nadrukkelijk op de i zet. Het wetsvoorstel wil de zelfregulerende kracht van de markt versterken doordat de koplopers worden beloond en de achterblijvers niet langer toonaangevend zijn.

Het zal niemand zijn ontgaan dat het wetsvoorstel tot de nodige maatschappelijke beroering heeft geleid. Tegenstanders en voorstanders hebben zich gemeld bij de Staten-Generaal om hun bezwaren dan wel hun enthousiasme kenbaar te maken. Daarbij zijn beelden over het wetsvoorstel in omloop gebracht die niet overeenstemmen met wat deze wet precies beoogt. Omdat een aantal van die beelden ook doorklinken in de vragen van verschillende fracties, is het goed de hoofdlijnen van het wetsvoorstel nog eens uit de doeken te doen.

3.1. Hoofdlijnen

Het wetsvoorstel beoogt de introductie van een verplichte labelling. Dat is niet hetzelfde als verplichte certificering. Diegene die het hout voor de eerste keer in de handel in Nederland brengt is verplicht het label aan te brengen. Als je een certificaat hebt voor duurzaam beheer dan mag de handelaar een label aanbrengen dat zegt dat dit product aantoonbaar duurzaam is geproduceerd. Als een dergelijk certificaat niet voorhanden is dan moet een label worden aangebracht dat aangeeft dat dit product niet aantoonbaar duurzaam is geproduceerd. Om dit mogelijk te maken is het

³⁰ AIDEnvironment; *Transparantie in de houtbranche; Een ScoreCard onderzoek*. In opdracht van het Wereld Natuur Fonds. Amsterdam, november 2000.

van belang dat de regels voor het certificaat en voor het verkrijgen van het certificaat helder zijn opgesteld. Ook dat gebeurt in deze wet, ik kom daar verderop nog op terug.

Voor een goed begrip: het voorstel maakt geen onderscheid tussen herkomstlanden en ook niet tussen tropische, noordelijke of andere bossen. Een dergelijk onderscheid zou leiden tot (indirecte) discriminatie van ingevoerde houtproducten en dat zou per definitie strijdig zijn met de Europese regelgeving. Wel zal de minister van VROM op basis van gedegen onderzoek in een later stadium bepaalde producten van deze wet uitzonderen. Hij zal dat doen als uit nadere analyse is gebleken dat de lasten die deze maatregel met zich meebrengt niet in verhouding staan tot de daadwerkelijke milieuwinst (zie verder paragraaf 6.1)

3.2. Verplichte labelling en milieubeleid

Deze vorm van verplichte labelling is in het moderne milieubeleid geen uitzondering meer. Dit wetsvoorstel past in een reeks van initiatieven om tot verplichte, door de overheid aangewezen labels te komen. Zowel de Nederlandse regering als de Europese Commissie tonen zich op dit punt steeds actiever. Dat blijkt uit het Nederlandse beleid voor verplichte energielabels op huishoudelijke apparaten en recentelijk ook op auto's. In alle gevallen is gekozen voor een alle producten omvattend systeem waarin een etiket moet aangeven wat het (relatieve) energieverbruik is van het desbetreffende product. Het is de expliciete bedoeling de consument met de neus op de feiten te drukken waar hij niet omheen kan. Het etiket (label) moet volgens deze maatregelen op elk product te vinden zijn en niet alleen op de «positieve» of meer gewenste producten. Er is bij deze labels zelfs letterlijk sprake van kleuren (van groen voor «goed» naar rood voor «slecht»).

De Europese Commissie heeft een voorstel gedaan voor een verordening voor verplichte labelling van eieren. Op de verpakking van eieren moet een label komen dat aangeeft wat het houderijsysteem van de kippen is geweest. De criteria die de categorieën van houderijsystemen bepalen, zijn eveneens door de Commissie geregeld. Ook eieren van buiten de EU moeten aan deze handelsnormen voldoen, anders krijgen de eieren het label «Herkomst onbekend» of wordt het land van herkomst gelabeld. Daarmee is deze maatregel bijna geheel overeenkomstig het wetsvoorstel voor duurzaam geproduceerd hout.

Over de verplichte labelling van eieren heeft onze regering een zeer positieve mening: «Voorgesteld wordt een verplichting om op eieren en de verpakking ervan het houderijsysteem te vermelden, teneinde de consument de mogelijkheid te geven om tussen de verschillende klassen eieren te kiezen op grond van de productiewijzen.» En verder: «een goede informatievoorziening door middel van deze etikettering maakt de consument bewust van zijn koopgedrag inzake houderijsystemen, en kan daarmee een bijdrage leveren aan het dierenwelzijn (kippen).»³¹

Uiteraard zijn er ook in deze sectoren bedrijven die deze maatregelen als pijnlijk zullen ervaren. Maar dat is voor de overheid kennelijk acceptabel. In de eerste plaats vanwege het publiek-maatschappelijk doel dat erdoor wordt nagestreefd. En in de tweede plaats doordat het wordt gezien als een prikkel voor een concurrentie binnen sectoren. Beide overwegingen zijn mutatis mutandis ook op dit wetsvoorstel van toepassing.

3.3. Criteria voor certificering

In artikel 9.3 lid 1 van de wet zijn de criteria voor duurzame houtproductie opgenomen. Deze acht criteria komen sterk overeen met de criteria van het FSC-systeem. Hiervoor zijn enkele redenen te geven. De FSC-standaard is de enige internationaal functionerende standaard voor certificering van duurzaam geproduceerd hout die tevens wordt gedragen

³¹ Brief staatssecretaris BuZa d.d. 25.10.00, kamerstuk 22 112, 171 fiche nr. 5 (Handelsnormen voor eieren).

door zowel bedrijven als door milieu- en ontwikkelingsorganisaties. Er bestaat een grote internationale consensus over de bruikbaarheid van de criteria en het systeem dat door FSC in de praktijk is gebracht. Met deze criteria is in het wetsvoorstel gekozen voor een relatief hoog, maar internationaal breed geaccepteerd niveau van de bescherming van bossen met tevens een grote mate van transparantie.

FSC is bovendien het enige mondiale keurmerksysteem voor verantwoord bosbeheer, waarbij de rol en de rechten van de oorspronkelijke bosbevolking (inheemse volkeren) wordt erkend en beschermd. Dat sluit aan bij bestaand regeringsbeleid. In 1996 gaf de minister van Buitenlandse Zaken in antwoord op vragen van de leden Roethof en Augusteijn-Esser aan dat bij de invulling van het begrip duurzaam bosbeheer rekening zal worden gehouden met de rechten van inheemse volkeren. Het wetsvoorstel geeft hier, door aan te sluiten bij de FSC-criteria, expliciet invulling aan.

De criteria in de wet hebben, net als in het FSC-systeem, een meer algemeen karakter omdat duurzaam bosbeheer in elk land anders vorm kan en moet krijgen in verband met specifieke structuur van de sector, de soorten bossen die er staan en uiteraard klimatologische omstandigheden en de bodemstructuur. In de praktijk van de FSC blijkt dat ook op deze manier te werken. De algemene regels en criteria worden per land vertaald in criteria op basis van de daar bestaande specifieke situatie. Hierbij spelen regionale, klimatologische, ecologische en sociale omstandigheden een rol.

Cruciaal is uiteraard de toepassing van de criteria bij de houtproductie. De bosbouwer dient bij de aanvraag van een certificaat voor zijn gebieden een beheersplan voor te leggen. Vervolgens is de controle van groot belang. De werkwijze van bijvoorbeeld FSC is dat er eerst een vooronderzoek is en dat vervolgens de boekhouding wordt gecontroleerd (zoals het beheersplan en de in- en uitgaande stromen). Tot slot gaat men uiteraard ook het bos in. Hoe beter het bosbeheer en hoe meer de praktijk overeen komt met het beheersplan des te korter en eenvoudiger de procedure. Deze kan in twee tot drie maanden afgerond zijn en dan is het bos gecertificeerd.

In artikel 9.3 lid 3 is voorts de mogelijkheid geopend om bij algemene maatregel van bestuur gebieden aan te wijzen die gelden als gebieden waar de houtproductie duurzaam plaats vindt. Dit artikel zou mogelijk kerwijs in de toekomst voor gebieden in bijvoorbeeld Scandinavië kunnen worden toegepast. Volgens het WNF kan wellicht 95% van de bosbouwgebieden in Finland als duurzaam worden aangemerkt. Dit oordeel is gebaseerd op veel kennis van en ervaring met de lokale situatie. Helaas vindt er echter nog steeds degradatie en ontbossing van oerbossen plaats. Daarom zou het onjuist zijn om heel Finland aan te merken als gebied waar duurzame houtproductie plaatsvindt. Maar met de voorgestelde regeling in artikel 9.3 is het mogelijk om in de toekomst de duurzame gebieden te scheiden van die gebieden met niet-duurzame praktijken.

3.4. Wie mag certificeren?

Omdat de labelling plaats vindt op basis van certificaten spelen certificerende organisaties een cruciale rol. Met name de fracties van de VVD en de RPF/GPV hebben daar een aantal vragen over gesteld. De vraag is vooral wie deze certificerende organisaties zullen zijn.

Nadrukkelijk is er ervoor gekozen dat elke organisatie die daarvoor voldoende is uitgerust, de titel van certificerende instelling volgens de wet kan worden. Hiervoor dient deze organisatie te worden geaccrediteerd³². Daarnaast moet zij haar beoordelingsrichtlijn ter goedkeuring voorleggen aan de minister van VROM. In deze richtlijn moet de instelling aangeven

³² Dat kan volgens de novelle door de Nederlandse Raad voor Accreditatie of een organisatie waarmee de Raad voor Accreditatie een internationale overeenkomst voor wederzijdse erkenning heeft (26 998 Artikel 1; Gewijzigd voorstel van wet, 14 september 2000, Eerste Kamer). Voor een nadere uitleg verwijs ik naar de Memorie van Toelichting.

op welke manier zij de criteria zoals ze in de wet zijn opgenomen, zal hanteren. Hierbij moet worden vermeld hoe wordt gegarandeerd dat de houtproductie op duurzame wijze plaatsvindt en moet het proces van certificering van stap tot stap worden beschreven. Van belang zijn onder andere de vertaling van de algemene criteria naar de specifieke gebieden en de manier van controleren, zowel in het gebied zelf als in de hele keten.³³

Omdat de vertaling van de meer algemene criteria in de wet naar concrete criteria per regio of land kan verschillen, is het ook mogelijk – en zelfs waarschijnlijk – dat er voor verschillende landen verschillende certificerende instellingen zullen komen. Geen enkele organisatie wordt daarbij in het wetsvoorstel genoemd of uitgesloten. Er wordt ook geen limiet gesteld aan het aantal certificerende instellingen. Daarom is er ook geen sprake van het centraal stellen van FSC, zoals de leden van de VVD-fractie menen. De verwachting is dat meerdere organisaties certificerende instelling zullen worden, daar kan – in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de VVD en de fractie van de RPF/GPV – de Stichting Keurhout bij horen. Voorwaarde is dat – en dat geldt voor alle potentiële certificerende organisaties – voldaan wordt aan de inhoudelijke criteria van de wet en dat er daadwerkelijke controle van de bosbouwgebieden plaatsvindt.

De vraag van de leden van de RPF/GPV-fractie of het PEFC-keurmerk aan de vereisten van het voorstel voldoet is nu nog niet definitief te beantwoorden. Zoals alle andere certificerende organisaties zullen zij moeten aantonen aan de regels en de procedures van de wet te voldoen.

De procedure voor het verkrijgen van een certificaat is eenduidig bij wet vastgelegd. De rol van de minister en van de certificerende instelling zijn helder geregeld. Dat is van belang voor de rechten van de boseigenaren. De wet biedt een transparant systeem waardoor objectief kan worden vastgesteld of het beschermingsniveau ook daadwerkelijk wordt bereikt. Ook milieubeschermingorganisaties hebben als onafhankelijke derde de mogelijkheid om bij te dragen aan transparantie. Van belang is ook de mogelijkheid van beroep. Dit geldt enerzijds voor een organisatie die door de minister zou worden afgewezen als certificerende instelling. Anderzijds is er de mogelijkheid van beroep voor de bosbouwer of handelaar die geen certificaat zou krijgen en die het daar niet mee eens is. In beide gevallen is beroep bij de Nederlandse rechter mogelijk.

3.5. Verschillen tussen certificeringssystemen

Veel leden willen, zo blijkt uit het voorbereidend onderzoek, meer informatie over bestaande certificeringssystemen. Zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie naar het verschil tussen FSC het Keurhout- en het PEFC-systeem. In de eerste plaats is Keurhout een Nederlands label en daarmee minder goed bruikbaar voor internationale bedrijven (zoals Ikea). Om begrijpelijke logistieke redenen willen deze bedrijven niet per land met een ander label werken. In de tweede plaats werkt Keurhout met zogenaamde verklaringen. Dit «verklaringenhout» is een houtstroom die voor minstens 70% afkomstig is uit drie West Maleisische deelstaten (Pahang, Selangor en Terengganu) waar de deelstaatregering en houtbedrijven zich in het kader van het Nederlands-Maleisisch proefproject eraan hebben gecommitteerd toe te werken naar duurzaam bosbeheer op basis van ITTO richtlijnen in het jaar 2000.

Op de certificering van dit hout is er de nodige inhoudelijke kritiek: uit onderzoek is gebleken dat dit hout niet voldoet aan de door de Maleisische overheid opgestelde criteria en indicatoren. Er blijken grote problemen te zijn met o.a. erosie en een te hoog niveau van houtkap waardoor er zeker geen sprake is van duurzaamheid. Dit leidt tot de ongewenste situatie dat afnemers het verklaringenhout toch beschouwen

³³ FSC en Keurhout hebben bijvoorbeeld verschillende systemen voor de controle van de keten. Beide systemen blijken echter betrouwbaar te kunnen werken.

als «second best». Hout met een Verklaring bestempelt Keurhout als duurzaam geproduceerd, terwijl het FSC dat niet in alle gevallen zou doen. In de derde plaats doet Keurhout geen eigen veldonderzoek. In plaats daarvan werkt het met rapporten van anderen. Keurhout heeft geen zeggenschap over hoe die rapporten worden opgemaakt. FSC daarentegen accrediteert certificeerders en bewaakt daarmee ook hun kwaliteit. Bovendien is niet altijd even duidelijk op basis waarvan het College van Deskundigen van Keurhout bepaalt of een rapport voldoende is. Keurhout is, met andere woorden, nu nog onvoldoende transparant. Als deze wet aangenomen is biedt deze ook voor Keurhout het kader om haar certificeringmethode te herijken.

Vergelijkbare bezwaren gelden PEFC (Pan European Certification System). Ook dat systeem is tot op heden eveneens een weinig transparant systeem. Nogal wat oordelen zijn niet goed controleerbaar. Het systeem is ook niet waterdicht. Binnen het PEFC worden gebieden gecertificeerd in plaats van concessies cq. eigenaren. Dat kunnen zeer grote gebieden zijn waarin meerdere eigenaren een concessie hebben. Dit kan ertoe leiden dat in een groot gebied, waar op zichzelf sprake is van goede, duurzame bosbouw, tegelijk ook concessiehouders bevinden die niet-duurzaam bezig zijn.

Vast staat dat een deel van het PEFC-gelabelde hout afkomstig is uit aantoonbaar niet verantwoord beheerde bossen. Alleen in Finland al kwamen 55 zaken aan het licht waarin dit het geval is.³⁴ Milieuorganisaties zijn zelfs uitgesproken kritisch over PEFC. Zij menen dat dit systeem tot nu toe nergens heeft geleid tot beter bosbeheer. Wil het PEFC-systeem voldoen aan de eisen van het wetsvoorstel dan zal het PEFC-systeem zodanig gewijzigd moeten worden, dat onverantwoord beheerde bossen worden uitgesloten van het systeem.

Alles overziend is er bij het formuleren van criteria voor duurzaam bosbeheer weinig keuze. Voor het FSC-keurmerk is er eigenlijk op dit moment geen alternatief. Om die reden kiest het wetsvoorstel voor die criteria voor duurzaam bosbeheer die nauw aansluiten bij dit internationaal breed gedragen systeem.

3.6. De kosten van certificering

Leidt dit alles niet tot veel bureaucratie en tot extra kosten? Meerdere leden spreken die vrees uit. Dat is begrijpelijk, maar niet terecht. Het verkrijgen van een certificaat leidt bij een goed en duurzaam bosbeheer niet tot een substantiële hoeveelheid extra bureaucratie en het is niet bijzonder tijdrovend. De gevraagde extra tijd en bureaucratie zijn nodig en doelmatig. Er zijn dientengevolge ook geen hoge extra kosten te verwachten. Dit blijkt ook uit de praktijk. Volgens één van de grootste Nederlandse Doe-het-zelf zaken hoeft FSC-gecertificeerd hout niet tot een prijsverhoging te leiden en is dat bij dit bedrijf ook niet gebeurd. Een indicatie van de kosten voor certificering zijn 1 – 2,5 gulden per hectare in het eerste jaar en 0,5 – 1 gulden per hectare voor de daarop volgende jaren. Dit is een klein bedrag in vergelijking met de kosten voor duurzaam bosbeheer (managementkosten en de duurzaam beheer techniek). En het is een helemaal te verwaarlozen bedrag in de totale prijs van hout.

Voor tropisch hout is de certificering in sommige gevallen duurder dan voor hout uit de gematigde streken. De oorzaak hiervoor zijn echter niet de kosten van certificering maar het slechte beheer in de huidige situatie. De stap naar duurzaam beheer van het gebied is daardoor groter (mede om deze reden speelt de Nederlandse overheid een zeer actieve rol in de ontwikkeling van duurzaam bosbeheer). Dit kan op zichzelf genomen niet als een bezwaar tegen de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichte labelling op basis van certificaten gelden. De stap naar duurzaam bosbeheer is immers een stap die ook gezet moeten worden om bijvoor-

³⁴ Greenpeace en Luonto-Liitto; *Anything Goes? Report on PEFC Certified Finnish Forestry*. ISBN 951-97 204-7-2. Finland, januari 2001.

beeld de ITHO-2000-doelstelling te halen. Alle landen, inclusief Nederland, hebben hiervoor getekend en hebben dus aangegeven deze stap te willen zetten. Datzelfde geldt voor de honderden bedrijven die lid zijn van Stichting Keurhout en dus voorstanders van certificering.

Tegenover de (geringe) extra kosten voor certificering staan overigens wel kostenbesparingen door een beter bosbeheer. En dan zwijg ik maar even over winst die wordt geboekt in termen van biodiversiteit, waterbeheer, opslag van kooldioxide, onbekende medicinale producten (in de tropen) enz. De waarde hiervan is per definitie moeilijk te kwantificeren.

Het bovenstaande geldt in ieder geval voor de grotere boseigenaren. Voor hen is certificering niet duur. Op de totale exploitatie vormt het een minimaal bedrag. Dat geldt niet voor de kleine boseigenaren. Voor hen is dat problematischer. Om deze reden wordt in het voorstel de mogelijkheid tot groeps-certificering gegeven (artikel 9.3 lid 3). Daarbij is het mogelijk dat in bestaande eenheden voor alle boseigenaren van de groep één certificaat wordt verstrekt. Voorwaarden zijn uiteraard ook hier een goed beheersplan én een goede verantwoordelijkheidsverdeling. De leden van deze groep delen kosten, certificering en logistiek. Ook de administratieve lasten worden verkleind.³⁵ Uit ervaringen blijkt tevens dat het certificeringsproces en de samenwerking kan leiden tot een beter en efficiënter management en bosbeheer, en dus tot kostenbesparingen.³⁶ Deze lange termijn winst moet worden afgezet tegen de korte termijn kosten. Volgens onafhankelijke deskundigen heeft FSC dit probleem in het begin enigszins onderschat. Inmiddels is de groeps-certificering ontwikkeld, die in diverse landen wordt toegepast en die steeds beter werkt. Er zijn voorbeelden waar groeps-certificering op dit moment al als heel geslaagd worden beschouwd, in Duitsland, Engeland, Wales, Zwitserland en op de Solomonseilanden.

De vrees dat het voorstel «alleen goed is voor multinationals, zoals in het notificatieproces is verwoord is echter volkomen misplaatst. Ook de suggestie dat «het landelijk gebied erdoor wordt verzwakt» is aantoonbaar onjuist. Nu al bestaan er zeer vele (door FSC) gecertificeerde niet-multinationals. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel extra rekening gehouden met de landelijke omgeving door in artikel 9.3 (criteria voor duurzame houtproductie) expliciet waarden te benoemen zoals: de rechten van inheemse volkeren, de in het gebied levende gemeenschappen, de ecologische functies van het bos en het behoud van het bos en andere delen van het gebied met een belangrijke betekenis voor milieu, cultuur of sociale omstandigheden. Met andere woorden, door deze vorm van goed en duurzaam bosbeheer wordt juist het landelijke gebied versterkt. Duurzaam bosbeheer betekent expliciet een bijdrage aan een duurzaam versterkt landelijk gebied. Grote boseigenaren gaan weliswaar sneller over tot certificering, maar daarmee wordt juist een bijdrage aan de landelijke omgeving geleverd omdat er niet meer ondoelmatig wordt gekapt. Kleine stukjes bos zijn bijvoorbeeld ook in Nederland al gecertificeerd: het Arnhemse bos, het Apeldoornse bos. Dat is dus heel goed mogelijk.

In deze context vragen de leden van GroenLinks of het een grote inspanning was voor Staatsbosbeheer om al zijn hout onder het FSC-keurmerk te kunnen aanbieden. Deze leden vermoeden dat FSC niet zo willekeurig en ingewikkeld als door velen wordt gevreesd.

Naar aanleiding van deze vraag heeft Staatsbosbeheer mij laten weten dat inmiddels ruim de helft van het areaal en circa 70% van het houtvolume van Staatsbosbeheer is gecertificeerd. Voor het resterende gedeelte is men bezig met de certificering. De eisen die verbonden waren aan deze certificering, de FSC-criteria voor duurzame houtproductie, hebben geen echt onoverkomelijke problemen opgeleverd. Wel zijn er aanvullingen gekomen bijvoorbeeld op het vlak van de kwaliteitsborging. Een

³⁵ «Wanneer er sprake is van één overkoepelend beheersplan, gelden dezelfde principes als bij bosgebied(en) van één eigenaar en moet het gebied als geheel aan alle eisen voldoen. Dit kan een belangrijk voordeel opleveren bij groeps-certificering, omdat dan het ene bosgebied kan compenseren wat een ander tekort komt, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het aandeel inheemse bomen. Wat niet mogelijk is, is dat een lid bijvoorbeeld aan alle natuurbeschermingscriteria voldoet en een ander aan niet één.» Van Blitterswijk, H., De Jong, J.J. en Van Vliet, C.J.M.; Certificering van kleine bosbedrijven. Alterra-rapport 031, ISSN 1566-7197. Wageningen 2000.

³⁶ Voor ervaringen zie bijvoorbeeld: WWF; *Keeping the Forest—Making the money. Forest owners tell their own FSC stories.* WWF European Forest Team, november 2000.

voorbeeld is dat er geen houtoogst op dassenburchten zouden mogen zijn. Dus moet er ook een procedure zijn om overlast en schade de natuur te voorkomen. De aangepaste procedure biedt nu een betere borging. De certificeringsprocedure is vlot gegaan en de inspecties ter plaatse hebben geen knelpunten opgeleverd.

De exacte kosten van de FSC-certificering zijn (gemiddeld) 1 gulden per jaar per hectare³⁷. Deze kosten hebben, volgens Staatsbosbeheer, absoluut geen invloed op de houtprijs. De keuze voor certificering wordt als positief ingeschat omdat bij het leveren van een continu goed product toegang wordt verkregen tot een bepaalde markt. Zij willen niet alleen zelf vertellen dat ze goed zijn, maar ook het lef tonen dat een ander te laten beoordelen.

3.7. Rode labels?

Veel discussie is ontstaan over de positieve en negatieve labelling die het wetsvoorstel wil introduceren in de vorm van «groene stickers» en «rode stickers». Dit roept de associatie op van een zwart-wit denken goed versus fout, waar ik me niet echt bij thuis voel. Het gaat namelijk niet om een goed-fout-schema, maar om het zo optimaal mogelijk informeren van de consument zoals dat ook in de etikettering van auto's en huishoud-artikelen inmiddels gebruikelijk is en wettelijk voorgeschreven. Daarbij staat geenszins vast dat er daadwerkelijk gekleurde stickers komen. Artikel 9.7 lid 1 van het wetsvoorstel bepaalt dat de minister van VROM een model voor dit merkteken moet vaststellen. Dat hoeft dus geen sticker te zijn, het kan ook een ander soort label worden.

In lid 2 van artikel 9.7 wordt geregeld aan welke voorwaarden dit merkteken moet gaan voldoen: als er sprake is van een certificaat, moet het op basis daarvan te voeren merkteken een aanduiding bevatten waaruit blijkt dat «het hout duurzaam is geproduceerd» en als er geen certificaat is dan moet het merkteken laten zien dat «het hout niet aantoonbaar duurzaam is geproduceerd». Het merkteken moet feitelijke informatie aan de consument doorgeven: is bij dit product aangetoond dat het duurzaam is geproduceerd of niet.

3.8. Plaats van het wetsvoorstel in de Nederlandse wetgeving

Het wetsvoorstel maakt deel uit van de Wet milieubeheer. Dit betekent dat onder meer de bepalingen met betrekking tot de handhaving (hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer) en met betrekking tot het beroep bij de administratieve rechter (hoofdstuk 20) op het wetsvoorstel van toepassing zijn.

Overtreding van de bepalingen van het hoofdstuk wordt in de Wet op de economische delicten strafbaar gesteld. Op de procedure voor goedkeuring van het beheersplan en voor toestemming om het certificaat te voeren is het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

4. Zou zelfregulering niet effectiever zijn?

Er is over dit wetsvoorstel veel discussie geweest. Van vele kanten zijn er serieuze bedenkingen geuit. Dat gebeurt ook in het Voorlopig verslag. Vrijwel alle fracties stellen vragen over de effectiviteit van de voorgestelde instrumenten. Is verplichte labelling nu echt zoveel effectiever dan vrijwillige certificering of zelfregulering? Zou het niet beter zijn om voort te gaan op het pad van zelfregulering, eventueel door dit te koppelen aan financiële stimulansen?

Deze vragen raken de kern van de discussie over dit wetsvoorstel. De opvatting die achter deze vragen schuilt is dat zelfregulering de voorkeur verdient boven dwingende maatregelen, die de overheid oplegt. Die

³⁷ Dit zijn de kosten over 5 jaar. Hierbij zijn inbegrepen vooronderzoek, hoofdonderzoek en vervolgens 4 jaar controle.

opvatting onderstreept ik van harte. Handelen op basis van eigen overtuiging en eigen doelstellingen is altijd effectiever dan handelen op basis van opgelegde doelstellingen. Ik ben een groot voorstander van het feit dat de overheid de kaders aangeeft waarbinnen maatschappelijke actoren (bedrijven, consumenten, et cetera) hun eigen verantwoordelijkheid kunnen waarmaken.

Maar dat is ook precies het probleem. Al in 1990 heeft de overheid het kader geschetst dat in 2000 al het verhandelde hout in Nederland duurzaam geproduceerd zou moeten zijn. Zelfregulering en vrijwillige certificering zouden de aangewezen weg moeten vormen om deze doelstelling te bereiken. Dat is dus niet gelukt. En in die situatie meen ik dat de overheid geroepen is om de vraag aan de orde te stellen, of maatschappelijke partijen niet gebonden kunnen worden aan meer verplichtende omgangsvormen. Temeer, daar de overheid een doelstelling voor ogen heeft, waarover grote maatschappelijke consensus bestaat. Bovendien: bij zelfregulering en vrijwillige certificering is de positie van de consument tot nu toe zeer onderbelicht geweest. De consument wil weten wat hij/zij koopt, hij/zij wil bewust kunnen kiezen. Meer dan tien jaar zijn de grootste milieu-, natuurbeschermings- en consumentenorganisaties in de weer geweest om consumenten voor te lichten, over wat er met de bossen in de wereld gebeurt. Dat heeft onmiskenbaar geleid tot een groeiend consumentenbewustzijn over ontbossing, biodiversiteit en de rechten van inheemse volkeren. Dat wordt nog eens onderstreept doordat er een groot draagvlak is onder gemeenten en provincies die een voorkeur hebben uitgesproken voor FSC-gecertificeerd hout. In de periode 1995–1998 hebben 10 provincies en circa 200 gemeenten deze intentie uitgesproken.

Volgens Intergamma, één van de grootste Doe-het-zelf bedrijven in Nederland, is er sprake van een omvangrijk marktpotentieel voor duurzaam geproduceerd hout. Consumenten vragen er naar, willen weten wat ze kopen, willen kunnen kiezen. Dat is een vorm van emancipatie die consumenten op alle terreinen doormaken. In hoef in dit opzicht slechts te verwijzen naar de ontwikkelingen op het terrein van dit voorstel. Consumenten nemen niet meer alles voor lief en willen informatie: over de samenstelling van het voedsel, over de stoffen in een product en over de milieueffecten van producten. Voor producten die aan deze eisen voldoen ontstaat een steeds grotere markt. Dat geldt in ieder geval voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.³⁸

4.1. Waarom is de handel in gecertificeerd hout zo gering?

Maar, zo werpt men vervolgens tegen, er zijn vanwege het overheidsbeleid en vanwege deze groeiende consumentenmarkt juist toch op vrijwillige basis certificeringssystemen ontwikkeld. Waarom werkt dat niet goed? Waarom wordt er desondanks zo weinig gecertificeerd hout verhandeld?

Daarvoor is een aantal redenen. De eerste reden is dat de huidige certificeringssystemen niet de volstreekte duidelijkheid geven, die nodig is om consumenten echt vertrouwen te geven. De bestaande certificaten zijn niet alleszeggend en onbekend. In de huidige situatie zegt het niet hebben van een certificaat namelijk niets over het product. De onduidelijkheid wordt nog eens vergroot doordat er meerdere labels zijn. Er dreigt zelfs een wildgroei te ontstaan aan merktekens en certificaten op de markt. Al deze merktekens claimen duurzaam bosbeheer, maar tegelijkertijd zijn niet alleen de criteria verschillend, tevens is er grote onduidelijkheid over de aard en de kwaliteit van de controle van een aantal certificaten. Dat komt het vertrouwen van de consument niet ten goede. Ook natuurbeschermings- en milieuorganisaties uiten grote twijfels bij de waarde van een aantal van deze certificaten. Het voorbeeld van het Finse PEFC-systeem is hierboven reeds genoemd.

³⁸ Uit een onderzoek in de VS is bijvoorbeeld gebleken dat consumenten van mening zijn dat certificering nodig is en dat dit moet gebeuren door een onafhankelijke instelling en niet door de houtsector zelf. Voor de meeste producten is men bereid gemiddeld tussen de 11 en 18% méér te gaan betalen. Bron: R. Vlosky, Louisiana State University: *Forest Stewardship Council, US Initiative Update, Volume 02 Issue 02 Fall 1998*. Website.

Als de afkomst van het hout niet duidelijk is, als er twijfel is over de waarde van de label, dan gaat de consument sowieso voor de prijs. Een houten product met een duurzaamheidspredikaat is immers duurder. Marktonderzoeken leren dat de milieubewuste consument best meer wil betalen. Op één voorwaarde: hij/zij wil zekerheid. Verschillende decennia consumentenbeleid hebben duidelijk gemaakt dat de zekerheid over de inhoudelijke juistheid van een certificaat cruciaal is voor de financiële waarde die de koper daar tegenover wil stellen. Met andere woorden: alleen als de consument 100 procent zeker weet dat het merkteken de waarheid spreekt, is hij bereid daarvoor de hogere kosten te betalen. Bij de geringste twijfel doet hij/zij niet mee, althans niet meer massaal. Dat is precies het kernprobleem van de huidige vrijwillige certificering: de betrouwbaarheid is niet gewaarborgd. Die duidelijkheid wordt door het FSC-keurmerk wel gegeven. Dat is een goed werkend systeem met een aanvaardbaar en controleerbaar beschermingsniveau. Het wordt wereldwijd toegepast, is beproefd in de praktijk en biedt de beste garanties ten opzichte van de hele productieketen.

Waar zelfregulering en vrijwillige certificering tot onduidelijkheid, onoverzichtelijkheid en gebrek aan transparantie hebben geleid, kiest dit wetsvoorstel voor eenduidigheid, helderheid en controleerbaarheid. Het kiest voor een certificering met een aantoonbaar hoog beschermingsniveau en met heldere eisen aan transparantie en controle.

Dat is nodig want voor de consument is elke vorm van transparantie momenteel ver te zoeken. Deze situatie draagt niet echt bij aan de doelstelling zoals Nederland die zich gesteld heeft. Tien jaar is gepoogd om de Nederlandse bijdrage aan ontbossing door middel van vrijwillige certificering tegen te gaan (gekoppeld aan bosbouwbeleid, grote financiële steun voor verbetering van bosbouwstrategieën en actieve deelname aan de internationale onderhandelingen). Het resultaat van dat beleid is een beperkt aanbod van gegarandeerd duurzaam geproduceerd hout en een consumentenmarkt die zich kenmerkt door een gebrek aan transparantie en door ontoereikende of zelfs onjuiste consumentenvoorlichting. Ondertussen gaat de wereldwijde ontbossing in schrikbarend tempo door en wordt het probleem van de illegale houtkap met het instrument van vrijwillige certificering op geen enkele manier aangepakt.

Het is goed om in dit verband in te gaan op kanttekeningen die het Platform Hout in Nederland in een schrijven aan de Eerste Kamer (d.d. 6 maart 2001) heeft neergelegd. Het Platform schrijft dat de twee keurmerken FSC en PEFC reeds 40% van het bosareaal van de EU onder het certificaat duurzaam bosbeheer hebben en dat de ontwikkelingen in Europa de goede kant op gaan. Dat is zeker waar, en niemand zal dat ontkennen. Maar die constatering kan geen overwegend bezwaar zijn tegen de inhoud van dit wetsvoorstel. Immers, 40% wel betekent ook dat 60% *niet* onder een duurzaamheidscertificaat zijn ondergebracht. Bovendien is ontbossing in de huidige situatie niet het probleem van de meeste Europese bosarealen. Het probleem is dat van het nog resterende waardevolle bos continu een paar procent worden weggekapt. Dat gebeurt bijvoorbeeld in Finland dat door PEFC in een keer geheel is gecertificeerd. Te gemakkelijk typeert het Platform Hout het PEFC systeem als duurzaam. Alle nationale en internationale natuur- en milieuorganisaties zijn eensgezind van mening dat PEFC tot op heden niet als duurzaam kan worden aangemerkt (zie ook paragraaf 3.5). Tenslotte gaat het Platform er wel heel gemakkelijk voorbij aan het probleem van de 10–20% illegaal gekapt hout die deel uitmaken van de Nederlandse markt. Ook is het geen oplossing van de eerder genoemde Rusland-Zweden truc. De suggestie van dit platform dat het wetsvoorstel feitelijk overbodig is, baseert daarmee op de ontkenning van een aantal relevante feiten.

4.2. Marktconform instrument

Doorgaan op het pad van vrijwillige certificering is niet langer te verdedigen. Na tien jaar moet die conclusie worden getrokken. De overheid moet zorgen voor een nieuwe impuls. Heel vergaand zou zijn om te komen tot een importverbod van niet-duurzaam geproduceerd hout. Dat is echter in strijd met internationale verdragen in het kader van de WTO en Europese afspraken, omdat er andere – minder handelsbelemmerende – maatregelen mogelijk zijn. Dit wetsvoorstel is daar een uitwerking van. De laatste jaren is er brede overeenstemming ontstaan over het uitgangspunt dat milieubeleid moet worden gevoerd door middel van marktconforme instrumenten. Als er sprake is van cruciale imperfecties van de markt, is het de rol van de overheid bij te dragen deze imperfecties weg te nemen. Dat is de inzet van de Europese Commissie in haar concept voor een 6e Milieu Actieplan en dat is wat dit wetsvoorstel beoogt. Binnen de huidige (imperfecte) markt van al dan niet duurzaam geproduceerd hout wordt de vraagkant versterkt, onder meer door de informatie over de productiemethoden transparanter en betrouwbaarder te maken. Daardoor kan de potentiële vraag naar duurzaam geproduceerd hout zich ook echt vertalen in economisch gedrag van de consument. Dat brengt ook helderheid voor de aanbodkant. Houtproducenten kunnen werkelijk in duurzaam bosbeheer gaan investeren omdat ze weten wat de vraag is naar hun (duurdere) product.

Dat is precies het effect dat wordt beoogd met de voorgestelde maatregel. Een merkteken waarmee de consument eenduidig en betrouwbaar wordt voorgelicht, versterkt de positie van de consument en daarmee de vraagkant. De consument kan er van op aan dat er sprake is van een aantoonbaar duurzaam geproduceerd product. Het enige waar de overheid zorg voor moet dragen is dat de consument feitelijk en objectief geïnformeerd wordt over de productiewijze van het hout.

De Europese Commissie ondersteunt in haar concept voor het 6e Milieu Actie Programma deze werkwijze. In dit voorstel meent de Commissie dat eenduidige en volledige informatie van de consument de markt stimuleert om zijn werk te doen. De Commissie voegt daar aan toe dat dit in combinatie met financiële prikkels voor de meest milieuvriendelijke producten een zeer effectief middel kan zijn. Hieruit concludeer ik dat de Commissie van mening is, dat het de rol van de overheid kan zijn, om de consument in zijn kritische rol te versterken. Deze weg is minder handelsbelemmerend dan bijvoorbeeld een invoerverbod maar absoluut effectiever dan het huidige middel, de vrijwillige certificering.

Bovendien snijdt het mes aan twee kanten. In het recente «State of the World's Forests 1999» laat de FAO blijken dat er, ondanks het aanhoudende tempo waarin bos van de aardbodem verdwijnt, toch enige reden tot optimisme is doordat steeds meer landen wetten opstellen tegen wild kappen, bossen de status van beschermd gebied geven, technische verbeteringen in het bosbeheer doorvoeren en op efficiëntere manieren van houtbewerking overstappen. Die maatregelen zijn er op uit om een toename van duurzaam geproduceerd hout op de markt tot stand te brengen. Dit wetsvoorstel is een stimulans voor deze nationale initiatieven omdat het onmiskenbaar een positief effect zal hebben voor de handel in duurzaam geproduceerd hout.

Samenvattend: zelfregulering is een middel en geen doel op zich. Als het niet werkt heeft de overheid het recht – ik zou gezien de urgentie van het probleem zelfs liever spreken van de plicht – om corrigerend op te treden. Dat is wat er met dit wetsvoorstel gebeurt, door de vrijwillige certificering te vervangen door een verplicht merkteken. Het verschil tussen een verplicht merkteken en vrijwillige certificering is dat er een eenduidig en betrouwbaar merkteken komt. Het is eenduidig omdat de regeling bij wet is vastgelegd. De criteria en indicatoren zijn daarmee bekend en objectief.

Daardoor kan er ook geen twijfel bestaan over het beschermingsniveau en over de kwaliteit van de gecertificeerde bossen. Die eenduidigheid versterkt de positie van de consument en stelt hem/haar in staat om echt te kiezen. Het voorstel is sluitend omdat de consument op elk houten product een label vindt.

4.3. Negatieve labelling nodig

Verschillende fracties stellen zich daarbij de vraag of in deze gedachtegang het label «niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd» wel per se nodig is. Het antwoord is ja. Weliswaar is er ook zonder het label «niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd» sprake van «winst» doordat het duurzaamheidsmerkteken objectief en betrouwbaar wordt, maar de effectiviteit van de maatregel wordt sterk verminderd. Cruciaal voor het bereiken van de nationale doelstelling is dat de consument bij (vrijwel) elke aankoop van een houten product wordt geconfronteerd met de vraag of het hout al dan niet duurzaam is geproduceerd. Het Nederlandse beleid wil juist dat de consument zich ten volle bewust is van wat hij koopt. Dat kan alleen door alle houten producten van adequate informatie te voorzien.

Het is inderdaad opmerkelijk, de leden van de GroenLinks-fractie wijzen daar mijns inziens terecht op, dat de bezwaren vanuit veel houtbedrijven over de effectiviteit van de labelling in dat opzicht wat tegenstrijdig aandoen. Op het ene moment betogen zij dat deze vorm van labelling niet werkt, maar even later wordt met grote stelligheid beweerd dat twee soorten labels («aantoonbaar duurzaam» en «niet aantoonbaar duurzaam») tot grote economische consequenties leiden en dat dit systeem er zelfs toe leidt dat hout in een ongunstige positie geraakt t.o.v. andere producten. Beide beweringen kunnen niet waar zijn, en er is alle reden om aan te nemen dat het gebruik van zowel «aantoonbaar duurzaam» als «niet aantoonbaar duurzaam» juist wel werkt.

Toch is de angst van veel houtbedrijven naar mijn mening overdreven. Het is, denk ik, vooral koudwatervrees. Met alle respect meen ik dat deze bedrijven zich te zeer laten leiden door een soort angstvallig economisch behoudzucht, waar op zichzelf geen reden toe is. Verderop in deze Memorie van Antwoord ga ik daarom uitgebreid in op de vrees voor substitutie (consumenten kiezen voor andere grondstoffen in plaats van voor hout), die naar mijn reden ongegrond is. Het tegendeel is eerder waar; hout krijgt naar mijn mening juist een nog «natuurlijker» imago dan nu al het geval is en kan juist daardoor feitelijk in een betere positie terechtkunnen komen.

Maar afgezien daarvan is het natuurlijk niet uitgesloten dat de voorgestelde maatregelen in delen van de houtsector zeker «pijn» zullen doen. Dat is na tien jaren van zelfregulering en het vooruitschuiven van investeren in duurzaam hout zeker niet uitgesloten. Er is gedurende deze hele periode ook nooit beweerd dat het makkelijk zou zijn om de gewenste nationale doelstelling van 100% duurzaam geproduceerd hout te bereiken, want als dat zo was, was het waarschijnlijk ook wel gerealiseerd. Daarom is nu juist deze extra stap nodig.

Maar de mogelijke nadelige gevolgen voor bedrijven die onvoldoende in staat zijn om zich in de nieuwe marktomstandigheden waar te maken moeten niet benoemd worden als nadelige economische consequenties voor de sector als geheel. De sector als geheel heeft er niet onder te lijden. Het enige dat dit wetsvoorstel bevordert is de concurrentie *binnen* de sector, waarbij de koplopers de beloning krijgen die ze verdienen voor het feit dat zij hun bedrijfsbeleid in overeenstemming brengen met de nationale beleidsdoelstelling ten aanzien van duurzaam hout.

4.4. Specifieke vragen

Met deze uiteenzetting is in feite ook het antwoord gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie. Zij vragen waarom de voorkeur wordt gegeven aan een controversieel wettelijk kader, terwijl – uitbreiding van – zelfregulering voor de hand ligt. Duidelijk moge zijn dat deze laatste veronderstelling niet waargemaakt kan worden. Er is geen enkele aanwijzing, laat staan garantie dat uitbreiding van zelfregulering leidt tot het behalen van het doel dat de Nederlandse samenleving zich heeft gesteld.

Dit wetsvoorstel is een reactie op het zeer urgente en hardnekkige milieuprobleem van ontbossing. Daarbij ga ik niet over een nacht ijs. Integendeel, het is gebleken dat met het bestaande niet-controversiële wettelijk kader de situatie niet verbetert. Als alle niet-controversiële maatregelen zijn genomen maar het beoogde doel, waar iedereen achter staat, nog steeds niet bereikt is, dan is het een logische stap om die maatregelen te nemen die dit doel wel mogelijk maken. Daar is eigenlijk weinig controversieels aan. Hier past eerder de oud-Hollandse wijsheid: wie A zegt, moet ook B zeggen.

Met deze maatregel is overigens geen sprake van een overgang van (vrijwillige) zelfregulering naar (totale) regulering, zoals de leden van de VVD-fractie tussen de regels door lijken te veronderstellen. Ook in de huidige situatie is sprake van zelfregulering binnen (regulerende) kaders van de overheid. Het wetsvoorstel maakt deze kaders alleen strakker, maar laat daarbinnen alle ruimte voor initiatieven uit het bedrijfsleven. Behalve het nadrukkelijk informeren van de consument, verandert er in feite weinig. Ook in de toekomst zal er sprake zijn van bedrijven die verschillend te werk gaan, er zullen – geredeneerd vanuit de nationale doelstelling – koplopers en achterblijvers blijven. Het grote verschil is dat dit nu veel inzichtelijker en transparanter wordt voor de consument.

De leden van de CDA-fractie verwijzen in dit verband naar de geschiedenis van dit wetsvoorstel en de aanpassingen ten opzichte van het oorspronkelijke wetsontwerp. Zij vragen zich af of door de wijziging de kern van de oorspronkelijke intentie van een wettelijke regeling niet is aangetast. Volgens deze leden is daardoor een discussie reëel of de reductie tot certificering niet had moeten leiden tot het andere, vrijwillige zelfreguleringspoor. De leden van de CDA-fractie kunnen in dat opzicht gerust zijn. Die discussie is, zoals in het debat in de Tweede Kamer uitvoerig aan de orde geweest. Nog steeds geldt naar mijn stellige overtuiging dat een overheidsgeruleerde certificering in combinatie met een importverbod verreweg het meest effectief is en ook het meest recht doet aan de urgentie van het probleem. Maar om al aangehaalde redenen is die weg (nu nog) niet begaanbaar. Dat wil echter niet zeggen dat de reductie van het wetsvoorstel tot verplichte labelling betekent dat eigenlijk maar beter het zelfreguleringspoor kan worden gevolgd. Daarover was de Tweede Kamer redelijk eensgezind: dat is een doodlopende weg. Wie op dat spoor verder gaat, verandert niets. Dat betekent dat het huidige beleid onveranderd blijft, de doelen niet worden gehaald en Nederland een gelijkblijvend grote bijdrage levert aan de ontbossing. Een importverbod is op zichzelf ook nooit een doel van het voorstel geweest; het was één van de middelen. Het doel is onveranderd gebleven, te weten de bescherming van de biodiversiteit, het klimaat en de rechten van de Nederlandse consument. Alleen het middel is marktconformer en daarmee in feite minder controversieel worden.

5. Is de wet strijdig met internationale regelgeving?

5.1. Europa

Meerdere fracties hebben vragen over dit wetsvoorstel in relatie tot de ruimte die Europese regelgeving biedt. De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de bezwaren die door lidstaten van de Europese Unie³⁹ zijn gemaakt. Die bezwaren richten zich niet zozeer op de doelstelling van de wet (die worden onderschreven), maar vooral op de handelsbeperkingen die de wet zou opleveren.⁴⁰

Daarbij moet me het volgende van het hart. Tijdens de notificatie-procedure door de Europese Commissie zijn deze bezwaren door EU-lidstaten expliciet naar voren gebracht. Vanaf het begin zijn deze bezwaren door mij zeer serieus genomen. Ik ben in mijn *«Reactie in het kader van de notificatie»* er ook zeer uitgebreid en gedetailleerd op ingegaan. Het is eigenlijk betreurenswaardig dat het daarop tamelijk stil is geworden. Behalve Oostenrijk heeft geen enkel land op deze reactie gereageerd.⁴¹ Daardoor is het helaas onzeker of de landen zich door de uitvoerige antwoorden hebben laten overtuigen.

Ook Oostenrijk is feitelijk niet in discussie getreden over de antwoorden. In haar reactie wijst Oostenrijk alleen nogmaals op de positie van kleine boscigenaren, zonder dat zij daarbij ingaat op mijn antwoord. Daarin heb ik er op gewezen dat voor kleine boscigenaren de mogelijkheid bestaat om samen een groep te vormen en een groepscertificaat te verkrijgen. Dit systeem blijkt bij FSC redelijk goed te werken en ik had het interessanter gevonden als Oostenrijk daarop had gereageerd in plaats van haar bezwaar nog een keer te herhalen.

De discussie in «Europa» over dit wetsvoorstel gaat over wat wel de proportionaliteitskwestie wordt genoemd. Kortweg draait het om de vraag: is de mate van handelsbeperking proportioneel ten opzichte van het milieuresultaat?

Belangrijk is de vaststelling dat zowel de Europese Commissie als de andere lidstaten er vanuit gaan dat het doel van dit wetsvoorstel op zich rechtmatig is binnen het EG-recht. De Commissie zegt dit ook expliciet door te stellen dat milieubescherming een rechtmatig uitzonderingsgrond is op het verbod op handelsbelemmerende maatregelen. De vraag is alleen of de maatregel in een redelijke verhouding staat tot het beoogde doel en niet buiten proporties is.

Ik ben in mijn *«Reactie in het kader van de notificatie»* hier uitvoerig op ingegaan, de fijnproevers verwijs ik daar ook graag naar. Hier volsta ik met het in grote lijnen nog eens uit de doeken doen van de redenering die aantoont dat de proportionaliteit van deze maatregel alleszins redelijk te noemen valt.

Het centraal element in die redenering is het gegeven dat de bestaande maatregelen voor het bereiken van het milieudoel (ITHO 2000-doelstelling en NL 2000-doelstelling) niet toereikend zijn geweest. Wie die doelen wil bereiken, en dat wil iedereen, zal dus meer moeten doen. Met andere woorden: er is méér bescherming nodig om de ontbossing tegen te gaan. Deze wet biedt ons de instrumenten om tot die betere bescherming over te gaan.

De vraag is vervolgens: zijn er geen alternatieven denkbaar die minder handelsbelemmerend werken en die een vergelijkbare bijdrage leveren aan het gewenste doel. Voor het antwoord daarop kan ik verwijzen naar de vorige paragraaf; een alternatief zou zijn doorgaan op de weg van zelfregulering, maar de les van de afgelopen tien jaar is nu juist dat deze weg niet leidt tot het halen van de doelstellingen. Wie meer wil dan in het verleden is gedaan, kan mijns inziens geen stap bedenken die minder vergaand is dan de stap die deze wet voorstelt, maar wel hetzelfde doel bereikt.

³⁹ De leden vragen ook naar de bezwaren van andere landen. Hierop wordt in het hoofdstuk over de «WTO» ingegaan.

⁴⁰ Op de bezwaren inzake handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid wordt ingegaan in het hoofdstuk over de «certificering in de praktijk».

⁴¹ Daarnaast heeft Canada gereageerd. Zie paragraaf 5.2 en bijlage 4.

Het belangrijkste concrete argument dat de Commissie gebruikt is het bezwaar dat het negatieve merkteken toegepast wordt in een aantal zeer uiteenlopende situaties, zonder dat er een gegarandeerd verband bestaat met het duurzame beheer van de bossen zelf. Het zou dus kunnen zijn dat om administratieve redenen in het gebied van herkomst duurzaam geproduceerd hout een negatief label krijgt. De Commissie noemt als voorbeeld onaangepastheid van de administratieve structuren of de controle in het land van herkomst. Dat acht de Commissie disproportioneel.

Vooraf merk ik op dat ik in mijn reactie in het kader van de EU-notificatie hierop een uitgebreid antwoord geef.

Het is zeer de vraag of de redenering van de Commissie voldoende hout snijdt om echt als serieus bezwaar tegen deze wet in stelling gebracht te kunnen worden. Het wetsvoorstel beoogt juist dat er een directe band bestaat tussen het voeren van het merkteken en het beheer van het gebied waaruit het hout afkomstig is. Bij certificering zoals deze in het wetsvoorstel is vastgelegd, zullen de toe te passen criteria in artikel 9.3 – in tegenstelling tot wat de Commissie lijkt te veronderstellen – direct met die doelstelling (duurzame houtproductie) samenhangen.

Het argument van de Commissie heeft bevreemding gewekt bij alle belangrijke natuurbeschermingsorganisaties. Duurzaam beheer van bossen is immers volstrekt ondenkbaar als daarbij niet planmatig te werk wordt gegaan. Tegelijkertijd geldt dat als men de keuze maakt om planmatig te werk te gaan, het maken van een beheersplan nog maar een hele kleine stap is. Dit disproportioneel te noemen heeft veel weg van het zoeken naar een stok om de hond te slaan.

Daarnaast worden er uiteraard eisen gesteld om de transparantie te waarborgen en voor een zekere mate van controle te zorgen. Zoals hierboven betoogd zal een certificeringssysteem dat niet controleerbaar en niet transparant is, het consumentenvertrouwen in duurzaam geproduceerd hout juist kunnen ondermijnen. Daarom zullen er, om de effectiviteit van het certificeringsinstrument te waarborgen, altijd eisen gesteld moet worden ten aanzien van administratie van de marktpartijen. Zeker, aan het maken van een beheersplan zijn kosten verbonden. Maar dat heeft niet zozeer met dit wetsvoorstel te maken, maar is eigen aan de keuze voor duurzaam bosbeheer. Gezien het milieubelang dat in het geding is mag dat van een ondernemer/beheerder gevraagd worden. Het is ook een wat geforceerde voorstelling van zaken om te veronderstellen dat duurzaam hout een certificaat wegens administratieve beslommelingen (er wordt wel goed gewerkt, maar men wil het gedoe niet) zal moeten ontberen. Zo werkt het niet. Als er duurzaam bosbeheer is, werkt men planmatig en doordacht, en dan is er in de regel feitelijk een beheersplan of in elk geval zal dat eenvoudig op te stellen zijn. De administratieve eisen daarbij, van belang voor controle en transparantie, zijn minimaal.

Sinds mijn schriftelijke reactie in het kader van de notificatie zijn er drie nieuwe «gebeurtenissen» geweest waarvan het zinvol is deze hier te bespreken. Ten eerste: een juridische toets die het Platform Hout Nederland (PHN) heeft laten uitvoeren door het advocatenkantoor AKD Prinsen Van Wijmen en aan zowel de Eerste als de Tweede Kamer heeft opgestuurd, ten tweede de recente brief van de Europese Commissie en ten derde het gesprek tussen mij en de Commissie. Voor een reactie op het eerste punt verwijs ik naar bijlage 3. Daarin concludeer ik dat de conclusie van deze adviseurs dat het wetsvoorstel niet aan de proportionaliteitsvereiste voldoet, goed te weerleggen is. De andere recente ontwikkelingen worden hieronder achtereenvolgens besproken.

5.1.1. De recente brief van de Europese Commissie

Allereerst de brief die de Europese Commissie aan de staatssecretaris van EZ heeft gestuurd en die deze op 26 oktober 2000 aan de Tweede Kamer heeft doen toekomen.⁴² Verschillende fracties vragen mij hierop te reageren.

Wat in eerste instantie opvalt aan deze brief is dat de Commissie niet ingaat op de uitgebreide inhoudelijke en juridische reactie die ik in het kader van de notificatie heb gegeven. Zoals hierboven beschreven gaat de Commissie uit van de disproportionaliteit van het wetsvoorstel. Op een cruciaal punt is er echter in de redenering van de Commissie sprake van een stelling zonder onderbouwing. Dat betreft de stelling van de Commissie dat het negatieve merkteken toegepast zou worden in een aantal zeer uiteenlopende situaties zonder dat er automatisch verband bestaat met het duurzame beheer van de bossen zelf, waardoor het voorstel niet langer proportioneel zou zijn. Deze constatering is apert onjuist, zoals hierboven omstandig is beargumenteerd. De kern van het voorstel is nu juist dat er een verband is tussen het label en duurzaam beheer. Dit punt is hierboven behandeld.

Doordat de Commissie in haar brief niet ingaat op mijn schriftelijke reactie blijft de ene juridische argumentatie staan tegenover de andere juridische argumentatie.

Extraterritorialiteit

Het moet gezegd dat de Commissie in haar argumentatie nogal eens een wat zwabberende koers volgde. Aanvankelijk had zij vooral bezwaren op het gebied van de proportionaliteit en accepteerde zij het doel van het voorstel volledig. Vervolgens brengt zijn in de brief van oktober 2000 naar voren dat het Gemeenschapsrecht Nederland niet zou toestaan maatregelen te nemen ter bescherming van het milieu buiten zijn grondgebied. In de allerlaatste brief van maart 2001 wordt dit argument niet meer genoemd en focust de Commissie weer geheel op de proportionaliteit, dat wil zeggen de inbreuk op het vrije verkeer van goederen. Ik daarom op alle argumenten in, te beginnen met het bezwaar van extraterritorialiteit.

De vraag in hoeverre het lidstaten van de EU is toegestaan op grond van het Gemeenschapsrecht belangen te beschermen, die (gedeeltelijk) liggen buiten het eigen grondgebied, is door het EG Hof van Justitie echter nog (steeds) niet duidelijk beantwoord. In rechtszaken voor het Hof, waarin sprake was van nationale wetgeving met extraterritoriale aspecten, heeft het Hof een rechtstreeks antwoord op deze vraag weten te vermijden. De Commissie noemt twee uitspraken van het Hof om het verbod op extraterritorialiteit aan te tonen (zaak 34/79 en zaak C-2/90). Beide zaken worden in bijlage 1 bij dit Memorie van Antwoord geanalyseerd. Daarbij blijkt al snel dat beide zaken niet doorslaggevend voor het verbod op extraterritorialiteit. Noch de tekst van het EG-verdrag noch de huidige rechtspraak van het Hof geven derhalve uitsluitel over deze vraag. In de literatuur wordt hierover verschillend gedacht.⁴³ Veel auteurs bepleiten dat de lidstaten onder bepaalde omstandigheden de mogelijkheid hebben om extraterritoriale maatregelen te nemen. Onder dergelijke omstandigheden kan begrepen worden de bescherming van Gemeenschapsmilieubelangen (zoals het behoud van de Europese vogelstand) of de bescherming van mondiale milieubelangen, waaraan de Gemeenschap bijdraagt. De meeste schrijvers zien in dergelijke gevallen, waarin van een overkoepelend belang sprake is, geen reden om eenzijdige, extraterritoriale maatregelen van lidstaten principieel af te wijzen.

In het geval van de verplichte labelling voor houten producten is van een dergelijk overkoepelend belang sprake. Met de initiatiefwet wordt door

⁴² Deze brief heeft trouwens geen formele rol in de notificatieprocedure. Formeel is het een «informatieverzoek». Dat neemt natuurlijk niet weg dat de inhoud belangwekkend is en dusdanig door mij is behandeld.

⁴³ Zie met name Jans, Sevenster en Vedder; Europees milieurecht in Nederland. Boom Juridische uitgevers; Den Haag 2000.

een bijdrage te leveren aan de bescherming van bossen in Nederland, de EU en de rest van de wereld bescherming beoogd van de biodiversiteit en het klimaat. Aan deze beschermingsdoelstelling hebben Nederland en de EU zich reeds gecommitteerd. Het grotendeels extraterritoriale karakter van de initiatiefwet hoeft derhalve de verenigbaarheid met EG-recht niet in de weg te staan.

In vele milieuvraagstukken heeft de Commissie reeds door bijvoorbeeld zelf richtlijnen uit te vaardigen erkend dat sommige milieuproblemen aangepakt moeten worden met maatregelen die mede extraterritoriale effecten hebben. Biodiversiteit is hiervan een goed voorbeeld. Ook het Europese gedrag inzake het genetisch gemanipuleerde voedsel toont aan dat verplichte markering met extraterritoriale werking niet om principiële redenen wordt afgewezen. Op dit moment zijn zeker zes EU-lidstaten voorstander van een dergelijke regeling.

Nogmaals wordt met nadruk gewezen op het voorstel van de Commissie zelf voor een *verordening voor handelsnormen voor eieren* (minimumnormen voor de bescherming van legkippen in diverse houderijsystemen (COM(98)0135 – C4-0196/98 – 98/0092 CNS)). Het betreft hier het voornemen van de Commissie om de vermelding van de voor legkippen gebruikte houderijsystemen als onderdeel van de etikettering van in de EU geproduceerde consumptie-eieren verplicht voor te schrijven. Dat wil zeggen dat de huidige facultatieve etikettering met betrekking tot houderijsystemen wordt vervangen door een verplichte etikettering. Voor niet EG-landen geldt dezelfde verplichtende regeling. Als het houderijsysteem in het derde land echter niet overeenkomt met de normen, moeten ingevoerde eieren worden voorzien van één van de volgende vermeldingen: «houderijsysteem onbekend» of «oorsprong: niet-EG» of de vermelding van het land van oorsprong. Deze etiketteringsplicht moet volgens de Commissie ook gelden ten aanzien van invoer uit derde landen. Dit voorstel van de Commissie voor verplichte etiketteringsvoorschriften voor eieren heeft instemming gekregen van het Europese Parlement en de Landbouwradaad.

Een voorbeeld van een soortgelijk onderwerp waarin de EU zelf wetgeving heeft vastgesteld, wordt gevormd door verordening (EEG) nr. 3254/91 met een verbod op het gebruik van de wildklem⁴⁴ in de Gemeenschap en op het binnen de Gemeenschap brengen van pelzen en producten die vervaardigd zijn uit bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of van andere vangstmethode die niet stroken met de internationale normen van humane vangst, en verordening (EG) nr. 1771/94 van de Commissie over het binnen de Gemeenschap brengen van pelzen en producten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten.

Dit gegeven is in het kader van de notificatie van het voorstel van belang omdat de problematiek inzake dierenbescherming en consumptie-eieren in grote mate vergelijkbaar is met de bescherming van bossen en houtproducten. Ten aanzien van het wetsvoorstel duurzaam hout stelt de Commissie zich op het standpunt dat een verplichte labelling niet proportioneel is en dat de extraterritoriale werkingssfeer niet rechtmatig is. De verordening voor eieren doet echter precies hetzelfde.

In beide gevallen gaat het om uiteenlopende productiewijzen die meer of minder diervriendelijk (in het geval van eieren en de vangstmethode) of meer of minder milieuvriendelijk (in het geval van hout) zijn. In deze gevallen is niet het product maar de productiewijze het onderwerp van beleid(sdoelen). De milieu- en diervriendelijke systemen voor eieren vragen een hogere prijs van de consument. De bereidheid van de producent om over te gaan op de alternatieve productiewijze is dus afhankelijk van de bereidheid van de consument om deze hogere prijs ook

⁴⁴ Dat is een klem waarmee het dier dat daar inloopt, wordt vastgezet maar niet (nog) gedood. Meestal worden ledematen wel verbrijzeld. De wildklem wordt met name gebruikt door jagers en stropers.

daadwerkelijk te betalen. Een minimale voorwaarde hiervoor is dat de consument weet waarvoor hij kiest. Deze logica is van toepassing op zowel de consumptie-eieren als op houtproducten. Het middel van de maatregel is de informatievoorziening aan de consument om hem zodoende tot een ander gedrag te verleiden.

Samenvattend: het voorstel voor eieren grijpt in de markt in, vergelijkbaar met het onderhavige wetsvoorstel. Het is een verplichte labelling, zorgt voor consumentenvoorlichting, heeft een mogelijk handelsbelemmerend effect, is gericht op de productiewijze en heeft óók een extraterritoriaal doel. Bovendien is zowel in het eieren-voorstel als in het wetsvoorstel geen sprake van een beoordeling «positief» of «negatief» maar van de weergave van objectieve feiten van de productiewijze op het merkteken. De verordeningen over de wildklem kennen een verbod behoudens certificering, werken daarmee handelsbelemmerend, zijn gericht op de productiewijze en hebben óók een extraterritoriaal doel. De bijna principiële afwijzing van precies hetzelfde soort voorstel in het geval van duurzaam geproduceerd hout is tegen deze achtergrond niet goed te begrijpen.

Ik blijf daarom bij mijn oordeel dat in dit geval, net als bij alle andere milieuonderwerpen, sprake is van een dwingend vereiste van algemeen belang dat eventuele handelsbelemmerende effecten kan rechtvaardigen. Omdat het om een dwingend vereiste van algemeen belang gaat zijn lidstaten eigenlijk zelfs verplicht maatregelen te treffen om het beoogde doel (biodiversiteit en klimaat) voldoende te beschermen zolang de EU dit zelf niet doet. Ook uit het EG-Verdrag zelf blijkt immers dat het milieu niet onbeschermd kan worden gelaten.

Tot slot wijst de Europese Commissie in haar brief van oktober 2000 erop dat de Europese Gemeenschap een aantal maatregelen heeft genomen ter bescherming van bossen. Zij noemt hierbij de bosbouwstrategie voor de EU en de Verordening (EG) Nr. 2494/2000⁴⁵. Aan de genoemde maatregelen zouden nog andere kunnen worden toegevoegd (in het bijzonder de Habitatrichtlijn en de CITES-Verordening). Geen van deze maatregelen bevat echter een (uitputtende) regeling van certificering en etikettering van hout(producten). In de Resolutie van de Raad van 15 december 1998 over een bosbouwstrategie voor de Europese Unie wordt benadrukt dat boscertificatieregelingen zouden moeten voldoen aan voorwaarden voor onder meer vrijwilligheid. Aangezien een resolutie in beginsel geen bindend karakter heeft (doch wel een rol kan spelen bij de interpretatie van het EG-recht), is ook hiermee niet uitputtend geregeld hoe met boscertificering moet worden omgegaan. Er is dus binnen het Europese bosbouwbeleid geen totale harmonisatie, waardoor lidstaten bevoegd blijven zelfstandig regelingen te treffen.

De Commissie beroept zich op de EU-maatregelen alsof deze de voorgestelde Nederlandse wet in de weg zouden staan. Zoals gezegd deel ik deze mening niet. Eerder wil ik op deze maatregelen wijzen ter ondersteuning van het wetsvoorstel, namelijk daar waar zij de betrokkenheid van de EU bij bescherming van bossen op eigen grondgebied en op mondiaal niveau onderstrepen.

Bovendien hebben landen, waar relevante EG-wetgeving op basis van artikel 175 EG bestaat, op grond van artikel 175 EG de mogelijkheden strengere maatregelen te nemen. Er wordt voor Nederland voor een hoger beschermingsniveau gekozen omdat de bestaande bescherming bij lange na niet voldoende is om de ontbossing en het illegale kappen tegen te gaan. De keuze voor dit beschermingsniveau is volstrekt EU-conform.

⁴⁵ Het gaat hier om financiële instrumenten ter ondersteuning van maatregelen ter bevordering van het behoud en het duurzaam beheer van tropische bossen en andere bossen in ontwikkelingslanden.

5.1.2. Het gesprek met de Europese Commissie

De oktoberbrief van de Europese Commissie dringt aan op nog een nader gesprek. Inmiddels heeft dat gesprek plaatsgevonden en vrijwel alle fracties zijn geïnteresseerd in de uitkomst.

Inmiddels hebben de leden van de Eerste Kamer van de Commissie een formele brief ontvangen waarin wordt verwezen naar dit gesprek en waarin de bezwaren van de Commissie dat het wetsvoorstel inbreuk maakt op EG-regelgeving over het vrije verkeer van goederen nog eens herhaald worden.

Het gesprek is in een goede sfeer verlopen. Er was sprake van een open uitwisseling van standpunten en het beantwoorden van vragen over en weer. Op sommige van mijn vragen is echter geen antwoord gegeven. De Europese Commissie opende de bijeenkomst met het aangeven van het doel dat de Commissie met het gesprek had: de Nederlandse autoriteiten nog eens duidelijk te maken wat de gevolgen zullen zijn als deze wet in werking zou treden. Daarbij – en dit werd bij voortdurende benadrukt – is de Commissie het overigens volledig eens met de doelstellingen van het wetsvoorstel.

In de verdere discussie werden veel vragen gesteld en opmerkingen gemaakt door de Commissie. Door de Europese Commissie zijn dezelfde argumenten en bezwaren genoemd als in de notificatie en in de recente brief. Ik heb vervolgens op alle aspecten gereageerd. Hierbij is een aantal opvallende punten te vermelden.

- De Commissie ging ook in dit gesprek niet in op de uitvoerige reactie die ik in het kader van de notificatie heb gegeven op het punt van de proportionaliteit. Ik vond dit enigszins teleurstellend.
- Het juridisch argument van de extraterritorialiteit uit de brief van oktober 2000 is door de Commissie in het hele gesprek niet meer genoemd. In mijn inleiding heb ik wel op dit punt gereageerd; in de lijn van de beantwoording hierboven. Op deze reactie heeft de Commissie geen weerwoord gegeven. Mijn stelling dat het WTO-recht een dergelijke maatregel niet bij voorbaat uitsluit, moest door de Commissie worden erkend.
- De Commissie was met mij van mening dat regelgeving en jurisprudentie géén uitsluiting geven.
- Op herhaalde vragen naar het beleid van de EG zelf op dit punt, waarbij parallellen werden getrokken met bijvoorbeeld de EG-labelling van eieren (classificatie naar productieproces, ook van buiten de EG), de EG-energie-labelling van auto's en de EG-labelling van biologische landbouwproducten, kwam geen bevredigend antwoord.
- Ik heb aangegeven dat een Europese aanpak ook mijn voorkeur heeft, maar dat juist het ontbreken van een voorstel tot harmonisatie dwingt tot een nationale maatregel.
- Bij de Commissie bleek een aantal misverstanden te leven. Deze konden uit de weg worden geruimd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de veronderstelling dat gerecycled papier door de maatregel zou worden geduceerd. Ik heb duidelijk gemaakt dat gerecyclede producten onder de uitzonderingsregels zullen vallen. Een tweede misverstand leefde rond de positie van kleine houtproducenten. Op dit punt heb ik toegelicht dat in het wetsvoorstel expliciet de mogelijkheid voor kleine bosbouwers is opgenomen om groeps-certificering aan te vragen. Daardoor kunnen de kosten van certificering worden verlaagd en is er geen concurrentienadeel ten opzichte van grote producten.

In de loop van het gesprek heb ik gevraagd onder welke voorwaarden de Commissie bereid zou zijn in te stemmen met het wetsvoorstel. De leden van RPF/GPV vragen dar ook expliciet naar. De Commissie heeft deze vraag echter niet kunnen of willen beantwoorden. Er werd enkel gewezen op het bestaande beleid (EU-bosbouwstrategie en vrijwillige certificering).

De bijeenkomst werd afgesloten met de mededeling van de Commissie dat zij op de ongewijzigde vaststelling van het wetsvoorstel tot een inbreukprocedure zou overgaan. Ik heb aangegeven in de uitvoeringsmaatregelen, die bij AMvB vastgesteld worden, ruimte te zien om nuanceringen aan te brengen, die aan bepaalde bezwaren van de Commissie tegemoet zouden komen, maar het wetsvoorstel zelf niet te willen wijzigen.

5.1.3. Het EG-Hof van Justitie

Na aanneming van deze wet zal de Commissie zich genoodzaakt zien, zo stelt zij in haar laatste brief van maart 2001, een procedure in te leiden. Wat zijn de kansen van deze procedure bij het Hof, zo willen de leden van het CDA, en naar ik aanneem ook de leden van andere fracties weten. Ik kan daar eerlijk over zijn. Alle juristen waarmee ik contact heb (gehad) zijn van mening dat een Hofzaak over het wetsvoorstel een boeiende zaak zou zijn waarvan het resultaat niet bij voorbaat vaststaat. Het voorleggen van deze zaak aan het Hof heeft in ieder geval voordelen. Het feit dat jurisprudentie nog ontbreekt werkt belemmerend voor het ontwerpen van instrumenten en maatregelen ten behoeve van duurzame ontwikkeling. De hardnekkige duurzaamheidsproblemen spelen zich namelijk bijna allemaal af in de internationale arena en hebben vaak te maken met de extraterritoriale werkingssfeer van een maatregel en met het meewegen van de productiewijze bij de beoordeling van het product, waardoor er al snel spanning is met het recht op vrije handel. Een duidelijkere afbakening van de rechten en plichten of de mogelijkheden en onmogelijkheden is dus zeer wenselijk, – maar is ook van nieuwe jurisprudentie afhankelijk. Volgens velen is deze zaak niet alleen kansrijk maar biedt zij ook een goede uitgangspositie voor verhelderende jurisprudentie.

In alle jaren dat ik nu met dit wetsvoorstel bezig ben heb ik ervaren dat het vooruitzicht van een procedure bij het Hof van Justitie veel mensen, ook politici, afschrikt. Zij achten dit negatief voor het aanzien van Nederland. Dit is binnen de Nederlandse context een begrijpelijke reactie, maar in Europees verband is een inbreukprocedure bij het Hof niet iets om te schrikken. Volgens het zeventiende jaarlijkse verslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht over het jaar 1999 (COM (2000)92 def.) was op 31 december van dat jaar in 119 gevallen een procedure ingezet tegen Nederland, waarvan 77 zaken in het stadium van een ingebrekestelling waren, in 35 gevallen een met redenen omkleed advies was uitgebracht en 7 zaken aanhangig waren bij het Hof. Daaruit blijkt dat een inbreukprocedure beslist niet uitzonderlijk is. Europa kent nu eenmaal niet, zoals een Nederland, een Raad van State, waardoor juridische geschillen tussen lidstaten pas achteraf aan een juridisch oordeel onderworpen kunnen worden. De onafhankelijke rechter is er juist voor dit soort gevallen. Als twee partijen een juridisch geschil hebben dan gaan ze naar de rechter om een objectieve uitspraak te vragen. Bovendien gaat het ergens om. De overgrote meerderheid van de Tweede Kamer is voorstander van deze maatregel omdat daarmee een belangrijk doel wordt gediend. Ik denk dan ook dat het juist goed zou zijn voor het imago van Nederland als ook de regering volmondig achter dit initiatief zou staan en het overtuigend in Europa zou verdedigen.

De leden van de D66-fractie hadden graag gezien dat over dit belangrijke punt een prejudiciële vraag aan het Europese Hof van Justitie voorgelegd zou kunnen worden. Zij vragen wat mijn zienswijze is op deze suggestie en in hoeverre bijvoorbeeld een nader advies aan de Raad van State op dit springende punt helderheid kan verschaffen. Ik heb gekeken naar de mogelijkheden van een prejudiciële vraag. Dit is

echter niet mogelijk. Volgens artikel 234 van het verdrag kan een prejudiciële vraag slechts worden gesteld door een rechterlijke instantie voor wie zo'n vraag wordt opgeworpen. Pas als in een concreet geval voor de rechter een zaak speelt over de uitleg van het communautaire recht, kan deze rechter het Hof verzoeken een uitspraak te doen over de uitleg van dat recht.

Naar aanleiding van de vraag naar een nadere rol van de Raad van State wordt opgemerkt dat de Raad van State reeds over het wetsontwerp en over de Novelle heeft geadviseerd.

Op basis van alle overwegingen zoals ze in deze schriftelijke beantwoording en in de reactie in het kader van de notificatie zijn weergegeven, ben ik overigens overtuigd van de degelijkheid van mijn juridische onderbouwing. De Commissie heeft haar juridische bezwaren niet overtuigend kunnen onderbouwen en heeft gerichte vragen met betrekking tot deze bezwaren niet kunnen of willen beantwoorden. Het gesprek met de Commissie heeft mij gesterkt in de opvatting dat de Europese regelgeving ruimte biedt voor dit wetsvoorstel en dat de Commissie zelf ook geen duidelijke en onderbouwde juridische argumenten tegen dit wetsvoorstel kan neerleggen. De aankondiging van de Commissie een inbreukprocedure te willen volgen doet hier niets aan af.

Het vaste voornemen van de Commissie om een inbreukprocedure te volgen wijst naar mijn mening eerder op de bereidheid binnen de Commissie om tegemoet te komen aan de druk van andere lidstaten, dan dat dit een indicatie zou kunnen zijn van de binnen de Commissie levende overtuiging dat zij bij het Hof aan het kortste juridische eind zou trekken. Daarvoor bleef zij in de tot nu toe gevolgde procedure te vaak het antwoord schuldig op feitelijke constatering die moeilijk weerlegbaar zijn. Immers, het staat vast dat de vooruitgang op internationaal niveau ontoereikend is ten opzichte van de voorgenomen beleidsdoelstellingen, ook die van Europa zelf. Zoals ook onweerspreekbaar is dat Europa nog geen communautair beleid voor certificering heeft gemaakt,⁴⁶ terwijl behoud, duurzaam beheer en duurzame ontwikkeling van bossen wel zodanig als dwingende eisen van Europees recht zijn erkend dat zij een belemmering van de markt kunnen rechtvaardigen. Daarom wordt met het wetsvoorstel gekozen voor een unilaterale maatregel. Er is geen alternatieve maatregel voor handen met minder negatieve en minder handelsbelemmerende effecten, die wel substantieel bijdraagt aan het bereiken van het doel.

Uiteraard zou een merkteken op hoger dan nationaal niveau nog effectiever zijn (mits het even betrouwbaar en eenduidig is). Het onderhavige wetsvoorstel staat een dergelijke ontwikkeling niet in de weg. Als er in de toekomst bijvoorbeeld een EU-merkteken wordt ontwikkeld dan kan dat makkelijk worden overgenomen.

Tijdens het gesprek met de Commissie werd tevens duidelijk dat er, naast de hierboven aangegeven inhoudelijke bezwaren, vooral ook veel bezwaren van meer diplomatieke aard leven bij de Commissie. Om te beginnen dient de Commissie ook rekening te houden met het feit dat bij andere EU-lidstaten bezwaren tegen het voorstel leven. Niet bekend is welke van die 10 lidstaten die bezwaren hebben geuit met mijn eerdere schriftelijke *Reactie in het kader van de notificatieprocedure* genoegen hebben genomen. Vervolgens is ook de Commissie actief betrokken bij de internationale onderhandelingen over duurzaam bosbeheer. Omdat in die kringen zelfs een goed systeem voor een vrijwillig certificaat buitengewoon moeizaam blijkt, ziet de Commissie zich daar in een lastige positie gemanoeuvreerd.

⁴⁶ De Commissie heeft ook duidelijk gemaakt dat ook niet van plan te zijn.

Desondanks ben ik het met de leden van de D66-fractie eens als zij stellen het niet zonder betekenis te vinden dat de Commissie te kennen heeft gegeven te persisteren bij haar standpunt.

Het probleem blijft echter dat het EG-verdrag op de belangrijkste punten van dit juridische geschil, te weten de proportionaliteit, het gericht zijn op de productiewijze en de extraterritorialiteit, geen definitief uitsluitsel geeft. En op al deze punten ontbreekt jurisprudentie. Er is hier sprake van verschillende meningen van juristen. Het gesprek met de Commissie heeft mij gesterkt in deze opvatting. Daarmee zijn er geen Europeesrechtelijke argumenten om het wetsvoorstel in te trekken of ingrijpend aan te passen.

De CDA-fractie vraagt hoe ik in het licht van de kwalificaties (de bezwaren van de Commissie) de kansen van een contraseign van de Nederlandse regering inschat.

Er is geen enkele reden om aan te nemen dat de regering zal weigeren het wetsvoorstel uit te voeren nadat beide Kamers der Staten-Generaal voor de maatregel hebben gestemd.

5.2 WTO en andere internationale verbonden

Ook buiten Europa zijn bezwaren geopperd. De leden van de fracties van CDA en PvdA vragen daar ook naar. De leden van het CDA vragen daarbij aandacht voor de ontwikkelingslanden, die juist onder het regime van zelfregulering tot verbeteringen zijn gekomen.

De bezwaren zijn bij mij bekend. Ik heb in het kader van de WTO-notificatie er kennis van kunnen nemen. Een deel van deze vragen komen voort uit de begrijpelijke vrees voor een unilateraal voornemen, dat ook nog gebaseerd is op een initiatief van een lid der Staten-Generaal, wat in de meeste landen niet wordt begrepen. Alleen al hierdoor is een bepaald gevoel van onzekerheid begrijpelijk.

Juist om die reden heb ik mijn best gedaan om deze bezwaren, die ook tijdens de notificatie zijn gemaakt, uitvoerig en correct te beantwoorden. Voor een uitputtend antwoord verwijs ik dan ook naar mijn reactie in het kader van de notificatie bij de WTO. Niet bekend is welke van die landen met deze schriftelijke reactie in de notificatieprocedure genoegen hebben genomen. Wel heeft de Eerste Kamer een recente brief kunnen ontvangen van de Canadese ambassade. In bijlage 4 ga ik kort inhoudelijk op deze brief in.

Hieronder vat ik de hoofdpunten van dit antwoord, voor zover dat betrekking heeft op de in het Voorlopig Verslag gestelde vragen, nog eens kort samen.

Als gevolg van de internationale onrust rondom de mondiale ontbossing is in 1991 de ITHO 2000-doelstelling afgesproken. Juist omdat ik deze doelstelling serieus neem is het uitblijven van een succesvolle aanpak voor mij aanleiding om dit wetsvoorstel in te dienen. Er is zowel beleidsmatig als materieel veel te weinig gebeurd om deze op zich ambitieuze doelstelling om te zetten in daden.

Het is mij bekend dat in de internationale gremia waarin over de criteria voor duurzaam bosbeheer wordt onderhandeld, sprake is van zeer moeizame debatten. In zeven jaar tijd heeft men hierover geen consensus bereikt en daar is ook geen zicht op, terwijl de afspraak over deze criteria slechts de basis zou zijn voor vrijwillige certificering. Deze gang van zaken duidt erop dat er sprake is van forse belangentegenstellingen die de voortgang bemoeilijken en de uitvoering van de 2000-doelstelling belemmeren. Het is denkbaar dat het wetsvoorstel tot een doorbraak in de «impasse» zou kunnen leiden.

In reactie op bezwaren dat zelfregulering en eigen initiatieven in ontwikkelingslanden zouden kunnen worden belemmerd merk ik op dat de voorgestelde wet op een flexibele manier is vorm gegeven. De in de wet

opgenomen criteria moeten per land of per gebied worden ingevuld, juist omdat de omstandigheden overal verschillend zijn. Dat betekent dat geen enkele ontwikkeling van duurzame productiemethoden en andere positieve ontwikkeling wordt belemmerd maar juist gesteund. Opvallend is ook dat in veel reacties van landen werd opgemerkt dat men al over bijna volledig duurzaam bosbeheer beschikt. Als dit inderdaad zo is en men beschikt over een goed systeem van duurzaam bosbeheer, is het maken van een beheersplan een zeer kleine stap en kan men een certificaat verwerven. Op basis daarvan zou men bij de afnemer een hogere prijs kunnen krijgen. Deze laatste twee punten spelen ook in de recente reactie van Canada een grote rol. Nogmaals verwijst ik daarom naar bijlage 4.

De leden van het CDA vragen verder of het niet te verwachten is dat ook vanuit WTO-verband ernstige bezwaren zullen worden ingebracht. De leden vrezen dat dit dan zal leiden tot een aantasting van de Nederlandse inzet, die bijvoorbeeld op de conferentie in Rio en Montreal zo sterk was ter zake milieusparende maatregelen.

Nogmaals moet worden vastgesteld dat niet is bekend welke landen met de schriftelijke reactie in de notificatieprocedure genoeg hebben genomen. Ik kan op dit moment niet aangeven hoe groot de kans is dat een WTO-panel zal worden gestart. Hierbij merk ik op dat in het gesprek met de Europese Commissie mijn stelling dat het WTO-recht een dergelijke maatregel niet bij voorbaat uitsluit, door de Commissie moest worden erkend.

De regering blijkt deze mening te delen. In haar brief aan de Tweede Kamer van 12 november 1999 schrijft de regering: «de relatie tussen de WTO-regels en milieumaatregelen, gebaseerd op niet aan het product gerelateerde bewerkings- en productiemethoden, behoeft opheldering. Met name zullen afspraken moeten worden gemaakt over de voorwaarden waaronder een systeem van «ecolabelling» kan worden toegepast» (kamerstukken II 25 074; nr. 31, blz. 20). In een paragraaf over levensmiddelen wordt ingegaan op die gevallen waarin geen gevaar bestaat voor de veiligheid of gezondheid van de consument, maar deze toch op grond van bepaalde overwegingen een bewuste keuze wil kunnen maken. In die gevallen «kunnen etikettering of keurmerken in bepaalde omstandigheden een goed instrument zijn. Verplichte labelling moet wel in verhouding staan tot het beoogde doel (proportionaliteit) en zo min mogelijk handelsverstoring zijn. Nederland gaat ervan uit dat de WTO-regels dit toestaan.» (idem; blz. 21)

Het gaat hier om de ruimte die de regering wil geven voor ethische keuzes of gewenste feitelijke informatie over de wijze van totstandkomen van een product. Naar mijn idee is hout hiermee zeer sterk vergelijkbaar. Ik ga er daarom vanuit dat de regering sympathiek tegenover het wetsvoorstel staat.

Ik zie geen reden voor de aantasting van de Nederlandse inzet of de Nederlandse positie wanneer zij dit wetsvoorstel doorzet. Is hier niet eerder sprake van een zekere overdrijving en een bepaalde vorm van diplomatieke dreiging? Integendeel staan nagenoeg alle nationale en internationale natuur-, milieu- en mensenrechtenorganisaties zeer sympathiek tegenover het wetsvoorstel staan. Deze wet zal het milieu-imago van Nederland op de internationale conferenties en in de gremia juist ten goede kunnen komen.

6. Bezwaren van het bedrijfsleven

6.1. De AMvB's en de toetsen

Sinds de zomer 2000 hebben bedrijven en hun brancheorganisaties veel

brieven naar de Staten Generaal gestuurd. De kern van de meeste brieven is dat het wetsvoorstel onuitvoerbaar is, niet effectief en vooral tot onaanvaardbaar hoge lasten en kosten zal leiden. Deze brieven hebben geleid tot een schriftelijke reactie van mijn hand. Bovendien hebben zij geleid tot een hoorzitting in de Tweede Kamer. In dit hoofdstuk worden de vragen beantwoord die inhoudelijk verband hebben met deze discussie.

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de stelling dat certificering van gerecyclede producten onmogelijk is en een tot een bestraffing zou leiden van de milieugerichte inspanningen bij deze producten en dit in combinatie met de stelling, dat een uitzondering-AMvB niet verenigbaar is met dit wetsontwerp.

Gerecyclede producten zullen van de verplichtingen van de wet worden uitgezonderd. Het is niet de bedoeling om deze producten onder de wet te laten vallen. In reactie op vragen van het georganiseerde bedrijfsleven in de zomer 2000 is dat ook duidelijk aangegeven. Alle brievenbeschrijvers die hun zorg over de reikwijdte aan de leden van de Staten-Generaal te kennen hebben gegeven, hebben op 31.08 2000 een antwoord ontvangen. Hierin constateer ik dat blijkbaar «onduidelijkheid is gerezen over de vraag of oud papier onder de werking van de wet valt. Dat wil ik graag hierbij uit de weg ruimen. Oud papier valt niet onder de werkingssfeer van de wet. Hieruit volgt dat papier of karton waarin slechts een zeer klein gedeelte hout is verwerkt en dat voor verreweg het grootste deel uit oud papier bestaat niet onder de wet valt». Ook in de debat in de Tweede Kamer over de novelle (26 998) heb ik publiekelijk gemeld dat: «het nooit de bedoeling is geweest dat gerecyclede producten onder deze wet vallen. [...] Ik hecht eraan dit idee hier heel duidelijk weg te nemen. Hergebruikt papier en gerecycled hout vallen niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel». Kennelijk is dat nog niet geheel helder voor (delen van) het georganiseerde bedrijfsleven en daarom ben ik erg verheugd dat de leden van het CDA door het stellen deze vraag mij nog een keer in de gelegenheid hebben gesteld om deze vaststelling nog eens te herhalen. Naar aanleiding van de vraag of een uitzonderings-AMvB verenigbaar is met dit wetsontwerp heb ik nog een keer een juridische beoordeling laten uitvoeren, onder andere door de wetgevingsjuristen van het ministerie. Het wetsvoorstel is een kaderwet. Daarbij worden technische en uitvoeringsgerichte zaken door middel van latere besluiten ingevuld. De hele Wet milieubeheer is op deze manier opgebouwd en ook bij andere wetgevingsterreinen is dit een gebruikelijke gang van zaken, waarmee de Kamer zeer vertrouwd is. Het gegeven dat de uitvoeringsgerichte regelingen in individuele gevallen verstrekkende gevolgen kunnen hebben doet aan (de rechtmatigheid van) deze structuur niets af. Er is daarom geen probleem met de verenigbaarheid.

De leden van de VVD-, de CDA- en van de GroenLinks fractie vragen aan welke producten wordt gedacht bij de uitzonderingsmogelijkheid en naar de wijze waarop de regering later de AMvB gaat formuleren. GroenLinks vraagt waarop het bedrijfsleven zijn recente waarschuwingen over bedrijfseconomische en administratieve lasten baseert. Door middel van een AMvB worden producten uitgezonderd op basis van proportionaliteit. Er dient een toets plaats te vinden op het niveau van de productgroepen. Per productgroep moet worden onderzocht wat de lasten zouden zijn als het product onder de wet valt. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de genoemde toetsen inzake administratieve lasten (ACTAL), bedrijfseffecten (BET) en uitvoerbaarheid. Die toetsen zijn van groot belang om tot een zorgvuldige opstelling van de AMvB te komen. Daarbij zal uiteraard ook informatie van het bedrijfsleven en andere relevante groepen worden betrokken. Naast de lasten moet de betekenis voor de productie van duurzaam geproduceerd hout worden beoordeeld van diezelfde productgroep. Bij disproportionaliteit of onuitvoerbaarheid

kunnen de producten worden uitgezonderd.

Het spreekt voor zich dat uitzonderingen het resultaat zullen zijn van een zorgvuldige procedure. Daarom kan er nu geen duidelijkheid over worden gegeven. Op dit moment is een concrete en onderbouwde afweging per productgroep niet beschikbaar. Hierboven en in eerdere stukken uit het wetgevingstraject is reeds duidelijkheid gegeven over de criteria op basis waarvan de afweging zal gaan plaats vinden.

Tenslotte kan nog het volgende over de uitzonderingen worden gezegd. Alle houten producten kunnen vanuit het perspectief van het wetsvoorstel in drie groepen worden verdeeld. Ten eerste is er een groep producten die grotendeels uit nieuw hout bestaan en waar het om grote hoeveelheden gaat, die van grote betekenis zijn voor de duurzame productie. Deze producten vallen uiteraard onder de wet. Dit geldt bijvoorbeeld voor zaaghout en rondhout of samengestelde producten met een groot deel hout. Ten tweede is er een groep waar het evident is dat de verplichtingen van de wet niet wenselijk, onevenredig en/of niet uitvoerbaar zijn. De voorbeelden die eerder zijn genoemd zijn tandenstokers en kunstboeken. Deze lijst kan met andere voorbeelden voor kleine producten of voor complex samengestelde producten worden aangevuld. De derde groep betreft de groep producten die niet zonder meer in te delen is en waar nader onderzoek gewenst is in het kader van de op te stellen AMvB Bij deze producten zou het op dit moment onzorgvuldig zijn om een definitieve uitspraak te doen.

Daarnaast kan aan een fasering worden gedacht in de AMvB. Het is namelijk mogelijk dat de uitvoerbaarheid in sommige branches op zich wel mogelijk is, maar dat het jaar 2003 nog te vroeg is.

De leden van de RPF/GPV-fractie zijn van mening dat bij wetsvoorstellen als het onderhavige altijd een compromis moet worden gevonden tussen de bijdrage aan het beoogde doel enerzijds en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid anderzijds. Zij hebben de indruk dat deze laatste ermee zou zijn gediend wanneer alle papier(producten) van de regeling zouden worden uitgezonderd en vragen of een dergelijke uitzondering grote nadelen voor het realiseren van de doelstelling van het wetsvoorstel zou hebben.

Hoewel er redelijk veel (nieuw) hout in deze branche wordt verwerkt is papier een bijzonder geval. Ten eerste is bij papier altijd sprake van een samengesteld product met in veel gevallen een beperkt aandeel nieuw hout. Ten tweede wordt het hout via pulp in het papier verwerkt waardoor het als zichtbaar product verdwijnt. Dat leidt tot specifiek andere en veelal complexere problematiek dan in dat deel van de sector waar het hout direct in het product wordt verwerkt. Ten derde zijn er in het verleden andere milieueisen gesteld aan de papierbranche dan aan de houtbranche. Terwijl de houtbranche te maken kreeg met het vraagstuk van de (vrijwillige) certificering zijn in de papier- en kartonbranche met name eisen gesteld en afspraken gemaakt ten aanzien recycling en hergebruik. Ook dat was een internationale ontwikkeling. Mede als gevolg hiervan heeft de houtbranche al jaren ervaring met certificering en alles wat hierbij meespeelt zoals de logistiek, de administratie, de manier van labellen, de marketing, het consumentengedrag enz. In de papierbranche ontbreekt deze ervaring. Pas in het jaar 2000 is in het Verenigd Koninkrijk voor het eerst FSC-gecertificeerd papier op de markt gebracht. Gezien deze situatie verdient het ernstige overweging om papier in ieder geval in de eerste fase uit te zonderen en op een later tijdstip onder de werking van de wet te brengen. Aan het eind van deze fase zal er enerzijds meer ervaring zijn opgedaan met de uitvoeringsaspecten van het wetsvoorstel en beschikt anderzijds ook de papierbranche over een aantal jaren ervaring met certificering.

Hierbij moet echter één kanttekening worden gemaakt. Er zijn papiersoorten die voor bijna 100% uit nieuw hout bestaan. Onderzocht zou

moeten worden of er binnen papier niet een productgroep is die veel nieuw hout gebruikt maar waar de uitvoeringsproblemen van een verplichte labelling beperkt zijn. Overwogen moet worden of deze groep papierproducten wel reeds in 2003 onder de wet zou dienen te vallen.

De VVD-fractie vraagt of de resultaten van de toetsing, met name de bedrijfseffectentoets, de handhaafbaarheid en die van ACTAL vóór behandeling bekend zijn?

Tijdens de plenaire behandeling van de Novelle in de Tweede Kamer heb ik betoogd dat de administratieve lasten andere bedrijfseffecten (zoals logistiek en uitvoerbaarheid) per productgroep verschillend kunnen zijn en dat daarom de toetsing van deze effecten op dit moment slechts tot beperkte inzichten en conclusies kan leiden. De regering, die verantwoordelijk is voor de afspraken over het Gezamenlijke Steunpunt Voorgenomen Regelgeving, heeft daarom tijdens het debat toegezegd deze toetsen te zullen uitvoeren ten behoeve van de zorgvuldigheid van de uitzondering-AMvB.

6.2. Substitutie hout door andere materialen

Eerder heb ik al gememoreerd aan bezwaren dat deze wet hout uit de markt zou prijzen en dat er een substitutie door meer milieubelastende grondstoffen zou plaatsvinden. De leden van de PvdA-fractie stellen deze vraag expliciet.

Ik meen dat deze vrees voor substitutie weinig reëel is. Het is gebaseerd op een veronderstelling die op geen enkele manier goed is onderbouwd. Ik heb nergens een harde aanwijzing kunnen vinden dat er überhaupt substitutie zal plaatsvinden. Ook de bewering van het bedrijfsleven dat het wetsvoorstel hout in een slecht daglicht zou plaatsen, is een slag in de lucht en niet overtuigend. Al een zeer lange periode worden door gezaghebbende natuur-, milieu- en ontwikkelingsorganisaties felle campagnes gevoerd tegen zogenaamd «fout hout». Dit niet-duurzaam geproduceerde hout staat kennelijk reeds in een slecht daglicht. Deze situatie is in feite door de markt zelf veroorzaakt, maar heeft niet geleid tot een afname van de vraag naar hout in het algemeen, omdat een consument die een houten product wil kopen niet snel naar een ander materiaal uitwijkt. Hij zal binnen het segment hout kijken welke keuzes er zijn. Het wetsvoorstel bevat juist een voorstel om de consument goed te informeren én hem een keuze te bieden. Deze nieuwe grote helderheid zou juist de vraag naar hout kunnen verhogen.

Daarbovenop moeten er ook enige vraagtekens worden geplaatst bij de bewering dat hout altijd milieuvriendelijker is dan andere materialen. Deze bewering is milieutechnisch gezien niet houdbaar. Bij een vergelijking van de milieuprestaties van verschillende materialen moeten zeer uiteenlopende effecten tegen elkaar worden afgewogen. Levenscyclusanalyses (lca's) zijn pogingen om deze vergelijking tussen «appels en peren» te objectiveren. Alle lca's schieten echter te kort op het vlak van echte duurzaamheidseffecten en ook op het vlak van gezondheidseffecten en bij zeer lokale situaties. De reden hiervoor is eenvoudig dat effecten als het verdwijnen van een oerbos, het uitroeien van soorten of de aantasting van de positie van mensen (inheemse volkeren) niet in dezelfde parameter kunnen worden uitgedrukt als de uitstoot van luchtmissies of een hoeveelheid afval.

6.3. Handhaving, controle en uitvoering

Er zijn veel vragen over de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Zowel de leden van de PvdA-fractie als de leden van de VVD-fractie tonen zich nieuwsgierig naar deze punten. De leden van de

VVD-fractie willen ook nader worden geïnformeerd worden over de kosten van handhaving.

Controle en handhaving van deze wet zijn op zich vrij overzichtelijk. Elke handelaar moet het juiste label op zijn houten product aanbrengen. In een uitvoeringsbepaling die nog door VROM zal worden gemaakt, zal worden vastgelegd hoe dat label er uit zal zien en hoe het wordt aangebracht. Waarschijnlijk zal de Economische Controledienst (ECD) en/of de Inspectie Milieuhygiëne handhavende taken krijgen. Zij hoeven dan alleen te controleren of de handelaar van hout met een merkteken «aantoonbaar duurzaam geproduceerd» inderdaad beschikt over het certificaat. Dat betekent dat de informatie over het certificaat in de loop de houtketen (van bosbouwer tot consument) niet verloren mag gaan. Dat is in het geheel niet uitzonderlijk; het geldt voor elk bestaand certificaat – ook en juist voor de internationale. Daarnaast schrijft het wetsvoorstel een bepaalde mate aan transparantie voor, die erkende natuurbeschermings- en milieuorganisaties de mogelijkheid geeft de vereiste administratie bij bedrijven in te zien.

Een goed voorbeeld van de rol die maatschappelijke organisaties kunnen spelen bij het toezicht op juist gebruik van merktekens is de problematiek van de energielabels van koelkasten. Daar heeft de Consumentenbond zelfstandig het initiatief genomen om te onderzoeken of de labels, die de producent cq. de verkoper zélf aanbrengt, ook overeenkomen met het daadwerkelijke energieverbruik. Dat bleek in veel gevallen niet zo te zijn. Dat heeft men bij de overheid aangekaart Vervolgens is de ECD gaan controleren (en heeft men TNO metingen laten doen). Bij geconstateerde overtredingen volgde handhaving volgens de wet. Er bestaan geen aanwijzingen waarom controle en handhaving in dit geval minder mogelijk zou zijn.

Natuurlijk is er de internationale dimensie, maar dat is geen principieel verschil. Met name FSC laat zien dat men weet hoe controle van duurzaam bosbeheer mogelijk is.

Over de kosten van de handhaving kan ik geen uitspraak doen. Het gaat hier om overheaden en niet om commerciële activiteiten. Bijzondere kosten zijn bij de handhaving van deze maatregel niet te verwachten.

Ook de twijfels over de uitvoerbaarheid kan ik niet delen. Het gaat bij deze wet enerzijds om het aanbrengen van een label zoals dat bij zeer veel producten reeds het geval is en anderzijds om de juiste administratie ten aanzien van het certificaat. Daarnaast zijn er logistieke elementen en voorraadbeheer, die bijvoorbeeld ook tijdens de hoorzitting in de Tweede Kamer als bezwaar werden aangevoerd. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat deze logistieke uitdagingen niet verschillen als er sprake is van vrijwillige certificering. Het bedrijfsleven is wél voorstander van vrijwillige certificering. Honderden ondernemingen zijn lid van Keurhout en er komt een groeiende hoeveelheid FSC-gecertificeerd hout op de markt. Kortom: er is geen enkele reden om te veronderstellen dat certificering niet uitvoerbaar is. Dus hoeft ook over de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel niet getwijfeld te worden.

In de bezwaren van het bedrijfsleven wordt ook in zeer algemene bewoordingen gesteld dat de administratieve lasten onredelijk zouden zijn. Zonder dat aangetoond wordt welke concrete regelingen in het wetsvoorstel onredelijk of ondoelmatig zou zijn. Ik ben ervan overtuigd dat alle in het wetsvoorstel opgenomen eisen ten aanzien van administratie doelmatig en redelijk zijn.

Uiteraard is het van groot belang de juiste balans te vinden en onnodige (administratieve) lasten te vermijden. Onafhankelijke controle moet echter wel mogelijk zijn. En transparantie is zonder twijfel in het belang van de markt voor duurzaam geproduceerd hout.

7. Overige vragen en opmerkingen

7.1. Landbouwkundig verbeteringsprogramma

De leden van de PvdA-fractie vragen of overwogen is of door een actief landbouwkundig verbeteringsprogramma, gericht op productiviteitsverhoging in de betere gebieden, doorgaans dankzij de inzet van externe inputs, de sterke areaalvermindering van het tropisch regenwoud wellicht beter wordt tegengegaan. De leden van de RPF/GPV-fractie vernemen graag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt met de verordening ter bevordering van het duurzaam beheer van bossen. Wordt het wetsvoorstel door het van kracht worden van de verordening wellicht overbodig of is het op onderdelen mogelijk daarmee strijdig?

De leden van de PvdA snijden met hun vraag een belangrijk punt aan. Overigens doet Nederland veel op het gebied van landbouwkundige verbetering. Nederland is internationaal gezien een land dat in verhouding met andere landen veel tijd en geld investeert in dat soort verbeteringsprogramma's en andere soorten van steun. Daarnaast is er een communautair beleid met hetzelfde doel. Dit zijn met name de «bosbouwstrategie voor de EU» en de, door de RPF/GPV genoemde, Verordening (EG) Nr. 2494/2000. Bij deze verordening gaat het om financiële instrumenten ter ondersteuning van maatregelen ter bevordering van het behoud en het duurzaam beheer van tropische bossen en andere bossen in ontwikkelingslanden. Dit is een maatregel die wordt gezien als een belangrijke en zeer gewenste aanvulling op een instrument als de verplichte labelling.

Ik ben van mening dat allebei moet gebeuren zodat het mes aan twee kanten gaat snijden. Aan de ene kant wordt de consument aangemoedigd het duurzame product te kopen en aan de andere kant worden de producenten(landen) met beperkte draagkracht (financieel) ondersteund bij de omschakeling naar duurzaam bosbeheer.⁴⁷

Het wetsvoorstel helpt bosbouwers doordat er méér consumenten zullen zijn die bereid zijn de hogere prijs voor het duurzame product te betalen. Deze twee maatregelen vullen elkaar op een zinvolle manier aan. Omdat er ook geen sprake is van overlap, is door deze Verordening het wetsvoorstel niet overbodig.

7.2. Financiële stimulansen

De leden van de RPF/GPV-fractie vroegen of met een combinatie van vrijwillige certificering en (financiële) stimulansen bij de verbruikers niet hetzelfde effect kan worden bereikt als met het wetsvoorstel. Zij deden deze suggestie vanuit de context dat vrijwillige certificering volgens het bedrijfsleven in een gunstige ontwikkeling is.

Hierboven is er reeds op gewezen dat in de huidige (markt)situatie de vrijwillige certificering vervangen zou moeten worden door een objectievere en betrouwbare certificering. De vraag naar financiële stimulansen staat daar op zich los van, hoezeer ik ook voorstander ben van de vergroening van het belastingstelsel en van groene (regulerende) heffingen; al dan niet gecombineerd met subsidies. Het duurder maken van niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout middels een heffing wordt zondermeer als positieve maatregel gezien. Het is een aanvullende maatregel die zowel zou kunnen werken ten aanzien van vrijwillige certificering als ten aanzien van een overheidsgeruleerde certificering. Hierbij moet echter met nadruk worden gewezen op de noodzaak om de heffingsgrondslag goed te motiveren. Het hebben van «een certificaat» kan daarbij niet volstaan als elk certificeringssysteem andere criteria en indicatoren hanteert. Er zal dan het bezwaar worden gemaakt van willekeur en discriminatie. Ook kan er worden gezegd dat een dergelijke maatregel tot marktverstoringen zal leiden. Daarom ben ik van mening dat

⁴⁷ Hierbij dient trouwens te worden vermeld dat er berichten zijn dat een groot deel van het geld dat de Europese Unie in ontwikkelingslanden investeert om de bosbouw aldaar te verbeteren, wordt verkwt; er worden wel bosbouwwetten uitgevaardigd, maar daar wordt verder niets mee gedaan en de praktijk van de ontbossing blijft ondanks de subsidies ongewijzigd (Volkskrant 31 mei 2000).

heldere overheidscriteria een voorwaarde zijn voor de juridische houdbaarheid van financiële stimulansen, en dat het dan een zeer welkome maatregel is met een extra positief effect richting de consumenten.

7.3. *Schadeclaims*

De leden van de fracties van CDA en van RPF/GPV vragen of schadeclaims te verwachten zijn als het voorstel tot wet is verheven en inderdaad uit een uitspraak van het Hof zou blijken dat het strijdig zou zijn met het Verdrag. De RPF/GPV-fractie vragen tevens of rekening moet worden gehouden met grote bedragen.

Vooraf merk ik op dat in het onderhavige geval er geen duidelijkheid is over het EG-recht, op cruciale punten ontbreekt er bijvoorbeeld jurisprudentie. Wat hierover wel kan worden gezegd is het volgende.

Lidstaten zijn verplicht tot vergoeding van de schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het gemeenschapsrecht die hun kunnen worden toegerekend. De voorwaarden waaronder de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende aansprakelijkheid van de staat een recht op schadevergoeding doet ontstaan, zijn afhankelijk van de aard van de aan de schade ten grondslag liggende schending van het gemeenschapsrecht (gevoegde zaken C-6 en C-9/90 Francovich).

Wanneer een Lidstaat optreedt in een materie waarin hij beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid, en dat is hier het geval, dienen de voorwaarden waaronder hij aansprakelijk kan worden gesteld, in beginsel dezelfde te zijn als die welke gelden ter zake van de aansprakelijkheid van de Gemeenschap in een vergelijkbare situatie. (Gevoegde zaken C-46 EN C-48/93 Brasserie de Pecheur, waar ook schending van artikel 28 aan de orde was, net als eventueel inzake de Houtwet) In die omstandigheden kent het gemeenschapsrecht een recht op schadevergoeding toe wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat (1) de geschonden rechtsregel ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, dat (2) er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending, en dat (3) er een direct causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade.

Aan de eerste voorwaarde zal zijn voldaan bij een veroordeling door het Hof van Justitie wegens schending van artikel 28, dat immers aan particulieren rechten toekent.

In verband met de tweede voorwaarde moet, om vast te stellen dat een schending van het gemeenschapsrecht voldoende gekwalificeerd is, als beslissend criterium worden gehanteerd de kennelijke en ernstige miskenning van de grenzen waarbinnen de discretionaire bevoegdheid van de nationale overheid dient te blijven. Hierbij kunnen een aantal elementen in de beschouwing worden betrokken, waaronder de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel, de omvang van de beoordelingsmarge die de geschonden regel de nationale of gemeenschapsinstanties laat en de vraag of al dan niet opzettelijk een schending is begaan of schade is veroorzaakt. In ieder geval is een schending van het gemeenschapsrecht kennelijk gekwalificeerd, wanneer zij verder is blijven bestaan in weerwil van de uitspraak van een arrest houdende vaststelling van de verweten niet-nakoming, van een prejudiciële beslissing of van een vaste rechtspraak van het Hof ter zake, waaruit blijkt dat de betrokken gedraging de kenmerken van een schending vertoont.

De derde voorwaarde betreft de eis dat er daadwerkelijk en bewijsbaar schade moet zijn geleden als gevolg van deze wetgeving. Met andere woorden: er moet schade zijn en er moet een causaal verband zijn tussen de schade en de regeling. Van een dergelijke schade zou sprake kunnen zijn door gedwongen extra kosten of door afzetverlies. Over de hoogte

van de bedragen kan uiteraard op dit moment geen objectief antwoord worden gegeven. Als wordt gekeken naar de feitelijke verplichtingen die door de wet aan de houtketen worden opgelegd, is het niet waarschijnlijk dat het om grote bedragen per onderneming gaat. Bovendien wordt nogmaals gewezen op het gegeven dat er geen aanwijzing is voor substitutie door andere materialen. Afzetverlies is niet waarschijnlijk maar kan theoretisch niet worden uitgesloten. Het aantonen van het causale verband zal bij de extra kosten waarschijnlijk wel mogelijk zijn, maar bij het verlies door afnemende verkoop zal dat moeilijk aangetoond kunnen worden. Uiteindelijk staat het trouwens aan de nationale rechterlijke instanties om na te gaan, of er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade.

Om kort te gaan: zolang het Hof van Justitie zich niet over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het EG Verdrag (met name artikel 28) heeft uitgesproken, is het maar zeer de vraag of sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van gemeenschapsrecht. Van een kennelijke en ernstige miskenning van de grenzen waarbinnen de discretionaire bevoegdheid van de nationale wetgever moet blijven is niet snel sprake. Wat betreft de duidelijkheid van het verbod in artikel 28 zitten we met deze wet nu juist op de grens, dus van duidelijke schending lijkt me geen sprake. Van opzettelijke schending ook niet. Een ander verhaal wordt het natuurlijk vanaf het moment dat het Hof de wet in strijd met het EG verdrag zou achten. De derde voorwaarde betreft het causale verband. Hieruit vloeit voort dat vergoeding van schade naar mijn oordeel niet om grote bedragen zou gaan.

Daarnaast is het procedureel van groot belang dat de verplichtingen aan de houthandel pas in 2003 van kracht zijn. Als voorwaarde geldt dat de in artikel 9.2, eerste lid en 9.3, derde lid bedoelde AMvB's in het Staatsblad zijn geplaatst. Dit betekent dat in geval van een inbreukprocedure onder normale omstandigheden het Hof van Justitie een uitspraak heeft gedaan over de wet vóórdat de wet in werking is en dus voordat er schade is geleden.

7.4. Aansprakelijkstelling in de keten

De leden van de VVD-fractie vragen in te gaan op positie van degene die ex artikel 9.6, derde lid als eerste het houten product in de handel brengt ten opzichte van aansprakelijkstelling door partijen verder in de keten. Volgens artikel 9.5, eerste lid, is het verboden bij het in de handel brengen of verder verhandelen van houten producten vermeldingen en aanduidingen te gebruiken, die beogen de afnemer te informeren over de productiewijze van het hout waaruit deze producten bestaan of dat in deze producten is verwerkt, tenzij is voldaan aan de bepalingen in titel 9.1.2. Een van die bepalingen, artikel 9.6, eerste lid, houdt in dat de vermeldingen juist en betrouwbaar moeten zijn en niet misleidend mogen zijn. Ingevolge het derde lid van artikel 9.6 draagt degene die het product voor het eerst in Nederland in de handel brengt, zorg voor de naleving van deze bepaling.

Met betrekking tot een product dat in Nederland wordt verhandeld, ligt het voor de hand dat degene die dat product voor het eerst in Nederland in de handel brengt, in eerste instantie degene is die zich vergewist van de herkomst van dit product (of bestanddelen daarvan). Daarom is op hem de verantwoordelijkheid gelegd voor een juiste en betrouwbare informatie over de productiewijze van het hout in kwestie. De bedoeling van het derde lid van artikel 9.6 is, dat hij instaat voor de gegevens met betrekking tot de herkomst die hij aanbrengt op een houten product zodat zowel een latere handelaar als de consument kan hierop afgaan. Voor wijzigingen

die hij niet in de hand heeft, bijvoorbeeld in de vermelding van de gegevens of in de samenstelling van het product, is hij uiteraard niet verantwoordelijk. Dit is te vergelijken met de verantwoordelijkheid die een producent van levensmiddelen heeft om de samenstelling daarvan aan te geven. Verdere handelaren hebben daarnaast een zelfstandige plicht om te zorgen dat ze voldoen aan de verplichtingen die ingevolge deze wet op hen zullen rusten.

7.5. Controles bij aanvraag

De leden van de VVD-fractie vragen of het gestelde in artikel 9.9, derde lid een blanco cheque kan betekenen door de importeur aan de certificerende instelling.

Degene die een merkteken wil aanbrengen, dat aangeeft dat het hout afkomstig is uit een gebied waar duurzaam wordt geproduceerd, doet daartoe een aanvraag bij een instelling om een certificaat te mogen voeren. Aan de beslissing op die aanvraag gaat uiteraard vooraf dat de instelling informatie verzameld over de productiewijze in het betrokken gebied. De instelling hoeft de controles in dat gebied niet zelf te gaan uitvoeren. In artikel 9.9, derde lid, is bepaald dat zij als onderdeel van haar onderzoek controles op kosten van de aanvrager kan laten doen door de FSC of door een andere organisatie die door de minister is erkend. Het gaat hierbij om controles die deel uitmaken van het onderzoek op de aanvraag. Ze zijn er derhalve op gericht na te gaan of in het betrokken gebied voldaan wordt aan de wettelijke criteria voor duurzame productie. Hiermee is een duidelijk kader gesteld voor deze controles.

7.6. Inzage door derden?

De leden van de VVD-fractie vragen of de ruime omschrijving van artikel 9.14 betekent dat altijd een verzoek zal worden gedaan.

Ingevolge artikel 9.13 dient degene die voor het eerst een houten product in Nederland op de markt brengt, op verzoek gegevens over te leggen over het gebied waarin het hout is geproduceerd. In artikel 9.14 is bepaald door wie het verzoek gedaan kan worden. Dit kunnen zijn: de minister, een toezichthoudende ambtenaar, een instelling in de zin van deze wettelijke regeling, of een rechtspersoon zonder winstoogmerk die een bovenprovinciaal, nationaal of internationaal werkterrein heeft en die zich primair inzet voor de bescherming van het belang van het milieu, de natuur of de consument.

De vraag van de VVD-fractie of dit betekent dat een ieder een dergelijk verzoek kan doen, is waarschijnlijk ingegeven door de vermelding van de laatste categorie, die, grof gezegd, betrekking heeft op de bovenlokale natuur- of milieuorganisaties. In het verleden is gebleken dat deze organisaties een belangrijke rol kunnen vervullen als het gaat om de betrouwbaarheid van een keurmerk. Hiervoor kunnen twee voorbeelden worden gegeven. De al eerder genoemde energie-etikettering van koelkasten is een recent voorbeeld. De energie-etikettering is een verplichte labelling met duidelijk regulerende kaders van de overheid. Enige tijd nadat dit systeem in de markt was geïntroduceerd heeft de Consumentenbond op eigen initiatief metingen uitgevoerd om de juistheid van de aangebrachte labels te controleren. In veel gevallen bleek er een onjuist label door de verkoper te zijn aangebracht. Als gevolg hiervan heeft de minister van Economische Zaken de Economische Controle Dienst opdracht gegeven voor controle en handhaving. Er bleken inderdaad zeer veel onjuiste labels geplakt te zijn. Als gevolg van deze actie gevolgd door Processen Verbaal en boetes geven de labels in de huidige situatie beter de feiten weer en is deze milieumaatregel weer effectief. Een tweede voorbeeld zijn de keurmerken in de biologische landbouw. In de beginfase werd daarmee wel eens gefraudeerd maar

doordat milieuorganisaties hier scherp bovenop zaten is die fraude snel verdwenen waardoor EKO en Demeter in de ogen van de consument zeer betrouwbare labels zijn geworden. Natuur- en milieuorganisaties kunnen dus een belangrijke waakhondfunctie hebben en een constructieve rol spelen in het realiseren van een betrouwbare etikettering. Hierbij richten deze organisaties zich op het aan licht brengen van misbruik en op mogelijke fraudeurs en niet op de koplopers en op bedrijven die bekend zijn om hun betrouwbaarheid. Daarom lijkt het niet aannemelijk dat het genoemde verzoek altijd zal worden gedaan.

7.7. Overige vragen

De GroenLinks-fractie vraagt wie de initiatiefnemers zijn van het FSC-keurmerk.

Voor FSC internationaal zijn er circa 140 initiatiefnemers bestaande uit natuur- en milieubeschermingorganisaties (waaronder WNF, Greenpeace, Friends of the Earth en veel regionale bewegingen uit ontwikkelingslanden), bedrijven (zoals Ikea), brancheorganisaties (bijvoorbeeld uit Costa Rica, Canada en Maleisië), een tiental universiteiten en kennisinstituten uit alle delen van de wereld, de Wereldbank, vertegenwoordigers van bijvoorbeeld Ghana, de VS en Nigeria en uiteraard organisatie voor inheemse volkeren.

Het initiatief voor FSC Nederland is genomen door de leden van de Hard voor Houtcampagne (WNF, Novib en Milieudefensie) en werd snel gesteund door de organisatie Icco, Staatsbosbeheer, het Klimaatverbond Nederland (een op milieu- en klimaatbeleid gerichte vereniging van Nederlandse gemeenten en provincies) en een aantal bedrijven waaronder Intergamma, Houthandel A. v.d. Berg, Swifhout en Ecotimber.

De leden van de CDA-fractie plaatsen het debat over de effectiviteit van de maatregel ook in het licht van de akkoorden tussen de Stichting Keurhout en de Forest Stewardship Council en vragen daar een reactie op. Deze organisaties hebben de afspraak gemaakt om op het vlak van de controle van de «chain of custody» samen te werken als een bedrijf beide certificaten wil verkrijgen. De chain of custody mag dan tegelijkertijd worden uitgevoerd. Hierdoor hoeft een bedrijf maar één keer te betalen voor dit onderdeel van het certificeringsproces. De betekenis van het akkoord is dus een kostenbesparing voor een bedrijf om twee logo's op één stuk hout te krijgen. Het blijven echter een FSC-logo en een Keurhoutlogo. Ik heb niet de indruk dat dit de effectiviteit van het bestaande systeem in grote mate gaat verbeteren en dat de vrijwillige certificering veel effectiever zal worden.

De leden van de CDA-fractie stellen nog de vraag wat het Nederlandse aandeel is op dit moment in de totale handel in de te verbieden producten.

Deze vraag moet op een misverstand berusten. In het wetsvoorstel wordt geen voorstel gedaan om een product te verbieden. De handelsbeperking berust uitsluitend op een verplichting de consument feitelijk te informeren over de productiewijze van het hout.

De leden van de PvdA verwijzen nog naar het bezwaar dat de beoogde verbetering van de invoer van goed bosbouwkundig voortgebracht hout niet wordt gerealiseerd.

Goed bosbouwkundig voortgebracht hout verdient de ondersteuning van de markt en van de overheid. Toch is in deze context de vraag relevant of het ook om duurzaam geproduceerd hout gaat. Als dat wél het geval is, kan ook in de huidige situatie een duurzaamheidcertificaat worden verkregen. Dat verandert in het geheel niet na inwerkingtreding van de wet. Als het echter niet om duurzaam geproduceerd hout gaat, kan in de

huidige situatie niet worden beschikt over duurzaamheidcertificaten Ook deze situatie wordt door het wetsvoorstel niet beïnvloed. De voorgestelde maatregel heeft dus geen negatieve invloed op de invoer van goed bosbouwkundig voortgebracht hout.

8. Epiloog

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de introductie van een verplichte labelling voor houtproducten op basis van hun productiewijze. Zowel nationaal als internationaal is er sprake van een trend van steeds nauwkeurigere informatie aan consumenten ten aanzien van productiewijze van een product, en elementen van veiligheid, arbeidsomstandigheden en bijvoorbeeld dierenwelzijn. In een wereld van toenemende mondialisering en liberalisering van markten zal deze trend zich doorzetten. Mijn inschatting is dat over 15 jaar consumenteninformatie over dergelijke belangrijke elementen volstrekt normaal is geworden en men zich de weerstanden die nu leven nauwelijks meer kan voorstellen.

M. Vos

De extraterritoriale werkingssfeer en de twee zaken die de Europese Commissie hiervoor noemt

De Europese Commissie verwijst in haar recente brief inzake de territoriale werkingssfeer van artikel 30 van het Verdrag, punt 15 van het arrest van Hof van Justitie van 14.12.79, Regina vs. Maurice Donald Henn en John Frederick Ernest Darby, zaak 34/79, Bundel 1979, blz. 3795; en op het gebied van milieubescherming van het arrest van het Hof van Justitie van 9.7.92, Commissie van de Europese Gemeenschappen vs. Koninkrijk België, zaak C-2/90, Bundel 1992, blz. I-4431. Hieronder worden deze twee zaken besproken.

In zaak 34/79 gaat het om een invoerverbod in het VK van aanstotelijke of ontuchtige artikelen. De Commissie wijst op overweging 15 van dit arrest. Deze luidt:

Luidens artikel 36 EEG-verdrag vormen de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen binnen de gemeenschap geen beletsel voor invoerverboden die gerechtvaardigd zijn, onder meer, «uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid». In beginsel staat het vrij aan elke lidstaat om de vereisten van de openbare zedelijkheid op zijn grondgebied te bepalen overeenkomstig zijn eigen waardensysteem in de door hem gekozen vorm. In zoverre kan niet worden betwist dat de door het VK toegepaste wettelijke bepalingen inzake invoer van artikelen die aanstotelijk of ontuchtig van aard zijn, onder de bij artikel 36 (oud), eerste zin, aan de lidstaten voorbehouden bevoegdheid vallen.» Het gaat hier dus om de in artikel 36 genoemde rechtvaardigingsgrond «bescherming van de openbare zedelijkheid» die een handelsbelemmering kan rechtvaardigen. Dat deze rechtvaardiging beperkt zou moeten worden tot vereisten, geldend op het eigen grondgebied van de betrokken lidstaat, laat zich denken. Bij maatregelen om de zedelijkheid in een ander land te beschermen kan immers ongetwijfeld al snel het territorialiteitsbeginsel in het gedrang komen. Deze redenering kan echter niet zomaar doorgetrokken worden tot alle andere door artikel 36 of de Hofjurisprudentie ter zake beschermde belangen.

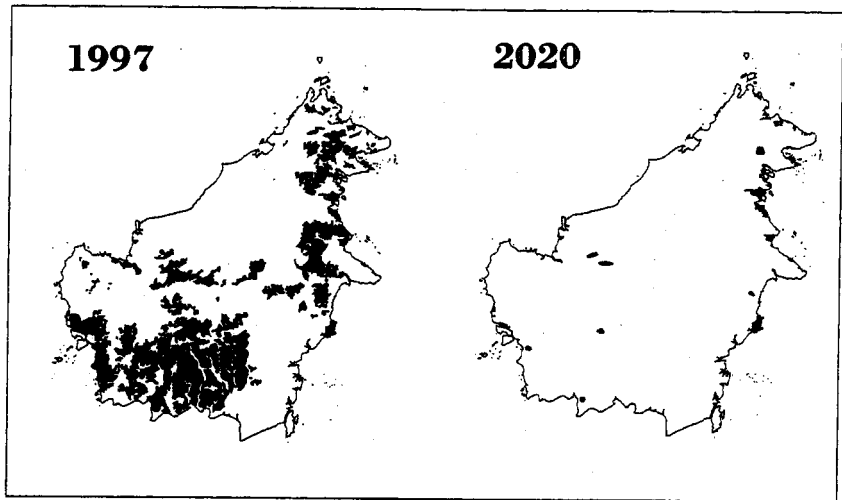
De betrokken overweging 15 maakt deel uit van de beantwoording van de vraag of «een lidstaat gerechtigd is bepaalde verbodsbepalingen (i.e. met betrekking tot aanstotelijke of ontuchtige artikelen) te handhaven, gelet op zijn nationale normen en kenmerken, zoals die tot uitdrukking komen in de nationale wettelijke regelingen van de delen van het douanegebied van die lidstaat, met inbegrip van de wet waarbij het verbod wordt opgelegd, ook al bestaan er verschillen tussen de wettelijke regelingen van die delen?» De zinsnede «op zijn grondgebied» in overweging 15 is er niet voor bedoeld om een verschil te benadrukken tussen het eigen grondgebied van een lidstaat en dat van andere landen, maar tussen het grondgebied van de lidstaten en delen daarvan.

In zaak C-2/90 gaat het om een verbod op storten in Wallonië van uit een andere lidstaat afkomstige gevaarlijke afvalstoffen. Dit arrest wordt vaak aangehaald omdat daarin werd vastgesteld dat afvalstoffen goederen zijn waarop artikel 30 (oud) van het verdrag betrekking heeft, maar dat het goederen zijn van bijzondere aard, aangezien ze enkel door ophoping al gevaar kunnen opleveren. De rechtvaardigingsgronden voor handelsbelemmeringen gelden onder meer niet als de maatregel een middel tot willekeurige discriminatie inhoudt. Om uit te maken of de maatregelen met betrekking tot afvalstoffen discriminerend zijn, moet rekening worden gehouden met die bijzondere aard. De beginselen van bestrijding bij voorrang aan de bron en van zelfvoorziening en nabijheid worden uitdrukkelijk door het Hof genoemd. Het Hof komt tot de conclusie dat de omstreden maatregelen, gelet op de verschillen tussen afvalstoffen naargelang van de plaats waar zij zijn geproduceerd en hun band met de

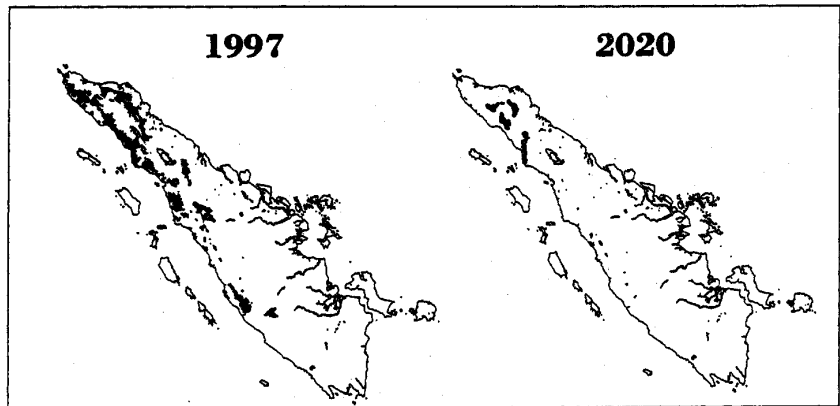
plaats waar ze zijn geproduceerd, niet als discriminerend kunnen worden aangemerkt.

Ook uit dit arrest kan niet worden opgemaakt dat er onderscheid bestaat tussen bescherming van het milieu in de lidstaat zelf en mondiale milieubescherming.

De twee zaken die de Commissie noemt, zijn derhalve op dit punt niet doorslaggevend.



Map illustrating a worst-case scenario involving an ongoing laissez-faire attitude in Borneo; the projected remaining orang-utan distribution pattern in 2020.



Map illustrating a worst-case scenario involving an ongoing laissez-faire attitude in Sumatra; the projected remaining orang-utan distribution pattern in 2020.

Ook in het advies van AKD Prinsen Van Wijmen dat het Platform Hout Nederland (PHN) ter kennisname aan de twee Kamers der Staten-Generaal heeft doen toekomen, wordt een proportionaliteitstoets uitgevoerd. Hierbij worden een aantal stappen gevolgd. Over het «positieve» merkteken wordt opgemerkt dat, indien afnemers deze producten zullen aanschaffen, dan ook de handelsbelemmerende werking het grootst is en dat daarmee ook de proportionaliteit minder snel wordt bereikt. Deze redenering snijdt geen hout en is niet te rijmen met het beleid van de EU zelf. Zij zou impliceren dat elke maatregel van de overheid om consumenten tot een bepaald gedrag te stimuleren een onrechtmatige handelsbelemmering met zich mee brengt. Dit geldt dan echter voor alle merktekens en consumenteninformatie die de overheid geeft. En daarmee ook voor bijvoorbeeld de energie-etikettering voor bijvoorbeeld koelkasten en personenvoertuigen.

In dit kader wil ik wijzen op het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuw 6e Milieuactieprogramma. Strategische kernelementen voor het milieubeleid van de EU voor de volgende tien jaar moeten volgens dat programma zijn: milieu-integratie, het gebruik van marktmechanismen voor milieubescherming, het erbij betrekken van de burger en het bevorderen van gedragsveranderingen. Het wetsvoorstel past uitstekend bij alle punten van het actieprogramma. Voorbeelden zoals energie-etikettering laten ook zien dat het beleid inderdaad steeds meer die kant op gaat en dat meer gebruik wordt gemaakt van verplichte labelling (zie ook de vergelijking met de EU-verordening over etikettering van eieren in het volgende blok hieronder). Naar aanleiding hiervan zij opgemerkt dat enerzijds de Europese Commissie een bepaalde kant op wil, maar dat ze anderzijds «principiële bezwaren» lijkt te hebben tegen een voorstel dat uitstekend past binnen de geformuleerde strategie.

Vervolgens wordt in het juridische advies aan het PHN geoordeeld dat het wetsvoorstel disproportioneel zou zijn als het «negatieve» merkteken de reden is voor de consument om het duurzame product te kopen. «Een «negatief» merkteken staat immers niet gelijk aan een niet-duurzame productie van hout, maar betekent op grond van het wetsvoorstel slechts dat geen beheersplan is opgesteld en aan de overige vereisten is voldaan». Deze «analyse» is echter een stelling die niet wordt onderbouwd. In een zeer hypothetisch geval hebben de opstellers van dit advies gelijk. Het is denkbaar dat een boseigenaar zeer duurzaam produceert, hierbij dus planmatig en zorgvuldig te werk gaat, maar weigert een beheersplan op te stellen. Dit is echter zeer onwaarschijnlijk. Waarom zou hij deze kleine extra stap niet zetten als de afnemer wel bereid is er méér geld voor te betalen. Eveneens is het onwaarschijnlijk dat er wel een beheersplan ligt, maar dat het te laat wordt ingediend of iets dergelijks. In alle redelijkheid kan daarom geen enkele reden worden gevonden waarom het niet-hebben van een beheersplan niet samenhangt met het beheer van het gebied waaruit het hout afkomstig is. De conclusie dat «het negatieve merkteken immers inhoudelijk niets anders betekent dan dat geen positief merkteken is verkregen of aangevraagd, het geen relatie houdt met duurzame productie» is geen juiste weergave van de directe verbanden die de regelingen hebben met duurzame houtproductie. Bovendien ontkennen de adviseurs van het PHN daarmee het valide belang van het merkteken dat feitelijk weergeeft dat dit product «niet aantoonbaar duurzaam is geproduceerd».

In hetzelfde advies wordt aandacht besteed aan *het toepassingsbereik van het wetsvoorstel*. Er wordt betoogd dat «bescherming van duurzame productie – en als gevolg daarvan een handelsbelemmering – niet gerechtvaardigd is indien geen daadwerkelijke bescherming nodig is, en dit ook niet geschiedde in de lidstaat vanuit welk gebied het hout komt.

Waarschijnlijk zal niet voor alle producten de noodzaak van bescherming van het milieu door middel van een duurzame productie gelden. De reikwijdte van het wetsvoorstel kan derhalve tot gevolg hebben dat sprake is van disproportionaliteit.» In deze stellingname wordt de noodzaak van extra bescherming ontkent. Vervolgens wordt in het advies de reikwijdte ter discussie gesteld. Nogmaals wil ik hierbij wijzen op het bestaande beleid: internationaal is afgesproken om in het jaar 2000 *alleen nog* duurzaam geproduceerd hout te verhandelen. Nederland heeft deze doelstelling overgenomen. In dit algemene doel wordt geen uitzondering gemaakt voor bepaalde producten. Hierover bestaat zowel nationaal als internationaal consensus. Toch maakt de systematiek van het wetsvoorstel het mogelijk om bepaalde producten uit te zonderen. Dat zal gebeuren door de nog te ontwerpen AMvB op grond van artikel 9.2 eerste lid. Het criterium hiervoor is het geringe belang van dit product voor de duurzame productie van hout. Dit moet zo worden uitgelegd dat de (mate) van bescherming van het milieu in verhouding moet staan tot de administratieve lasten en de bedrijfseffecten die de maatregel bij het concrete product met zich meebrengt. De uiteindelijke reikwijdte van de wet moet dus op dit moment nog worden ingevuld. De uitzonderingen zullen juist worden bepaald op basis van de proportionaliteit. Het oordeel van deze adviseurs is daarmee voorbarig.

Als onderdeel van de proportionaliteitstoets wordt ingegaan op de lasten die de maatregel oplegt aan individuen. In reactie hierop zij vermeld dat deze lasten in feite niet anders zijn dan de lasten die ook de vrijwillige certificering met zich mee brengt. Ook deze vorm van certificering brengt tenslotte verplichtingen met zich mee die in de kern hetzelfde zijn. In het hoofdstuk «Certificering in de praktijk» wordt nader op dit punt ingegaan. Concluderend kan worden gezegd dat de conclusie van deze adviseurs dat het wetsvoorstel niet aan de proportionaliteitsvereiste voldoet, goed te weerleggen is. In feite staat hier het ene juridische oordeel tegenover het andere juridische oordeel.

In reactie op de brief van de Canadese ambassade wil ik graag een aantal opmerkingen maken.

In tegenstelling tot wat Canada veronderstelt is de voorgestelde maatregel niet discriminerend. Er vindt, juridisch gezien, wel handelsbelemmering plaats maar deze is conform de door de WTO gestelde eisen. Voor een uitgebreide toelichting op dit standpunt verwijs ik naar paragraaf 5.2 en mijn «Reactie in het kader van de notificatie: EU en WTO».

Wat daarnaast meteen opvalt in deze brief is de stellige bewering dat er in Canada sprake is van duurzame bosbouw. Ik vraag me echter af of dat wel zo is. Volgens welke criteria wordt in Canada duurzaam bosbeheer bedreven? En gelden die wel in alle streken en in alle bossen. Al jaren voeren lokale gemeenschappen samen met lokale natuurbeschermingsorganisaties en Greenpeace International actie tegen het kappen van oerbossen in Canada.⁴⁸ Het hout uit deze oerbossen zou zelfs in de papierindustrie worden ingezet. Dit is precies zo een geval waar ik van mening ben dat een onafhankelijke toets van de bosbouw en de kapmethoden wenselijk is om valse claims te kunnen voorkomen. Objectieve informatie aan de consument is waardevol en onmisbaar.

Onbegrijpelijk vind ik de passages in de brief waarin ons wordt verweten dat het systeem van criteria voor duurzame houtproductie, dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, te star en daarmee discriminerend zou zijn. De opstellers bepleiten een flexibel systeem van criteria die kunnen worden aangepast aan de specifieke omstandigheden van de regio. Dit is een verwijt dat absoluut geen hout snijdt. Het systeem, zoals dat in het wetsvoorstel is neergelegd, is opgebouwd uit een aantal algemeen geformuleerde criteria voor duurzaam bosbeheer. Het is nodig dat deze algemene criteria per land of regio een specifieke invulling krijgen. Zonder deze invulling is certificering van bijvoorbeeld Canadees hout niet mogelijk. Het wetsvoorstel kiest dus voor een aanpak die de «diversiteit van de omstandigheden in elk land» erkent. Dat is precies wat Canada wenst. Ik begrijp dan ook niets van hun verwijt.

Tot slot wil ik er nogmaals op wijzen dat er geen aanwijzingen zijn dat consumenten door de verplichte labelling zouden overstappen op andere materialen en producten. Deze zogenaamde substitutie is een niet onderbouwde veronderstelling.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld website www.greenpeace.org.

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2001

In het voorlopig verslag met betrekking tot het voorstel van wet van het lid van de Tweede Kamer M. Vos tot wijziging van de Wet milieubeheer (duurzaam geproduceerd hout; kamerstukken I, 2000–2001, 23 982 en 26 998, nr. 173) heeft de vaste commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van uw Kamer ook enige vragen aan de regering gesteld. In het hierna volgende zal ik op deze vragen reageren. Ik wijs er overigens op dat mijn reactie slechts van toelichtende aard zal zijn. Een inhoudelijke reactie op het initiatiefvoorstel zal eerst worden gegeven in het kabinetsstandpunt over dat voorstel, dat u ten tijde van de mondelinge behandeling van het initiatiefvoorstel in Uw Kamer zal bereiken.

De CDA-fractie vroeg, in algemene zin, wat de regering nu echt van dit initiatief-wetsvoorstel vindt en hoe zij tegenstrijdige uitingen van de Staatssecretaris van Economische Zaken en mij moet duiden. In feite vraagt de fractie mij daarmee het standpunt van het kabinet te verwoorden.

Zoals ik reeds bij de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer heb gesteld, zal het kabinet zijn standpunt over het initiatiefvoorstel van mevrouw Vos ten tijde van de mondelinge behandeling daarvan in de Eerste Kamer kenbaar maken.

Deze leden vroegen voorts of de regering geen andere en betere mogelijkheden ziet om in Europees en WTO-verband nog eens extra aandacht aan deze materie te besteden en wat die acties kunnen inhouden. Tevens vroegen zij of er consultatie met de zogenoemde duurzame ontwikkelingsverdragen-partners (DOV-partners) heeft plaatsgevonden of nog zal plaatsvinden.

Het kabinet voert al geruime tijd een beleid dat is gericht op duurzaam bosbeheer, niet alleen in ons eigen land, maar wereldwijd. Dat beleid houdt onder meer in dat het gebruik van hout beperkt zou moeten worden tot hout geproduceerd in landen of regio's met een bosbeleid dat is gericht op bescherming en duurzaam beheer. In verband daarmee zijn vele initiatieven ontplooid, alle gebaseerd op vrijwilligheid. Daarnaast blijft het kabinet, ongeacht of het onderhavige voorstel van wet bekrachtigd wordt en in werking zal treden, het gebruik van duurzaam geproduceerd hout op vrijwillige basis stimuleren.

Over deze materie is in algemene zin, dat wil zeggen in het kader van houtcertificering, gesproken met de zogenaamde DOV-partners. Hoewel daarbij het onderhavige initiatiefvoorstel zelf niet aan de orde is geweest, was het de opvatting van de partners dat het maken van onderscheid bij houtproductie de transparantie van de houtketen ten goede zou komen.

Deze leden vroegen ook of de regering mogelijkheden ziet om bijvoorbeeld door middel van fiscale en andere maatregelen het gebruik van duurzaam geproduceerd hout te stimuleren en zo bij te dragen aan het proces van zelfregulering. Nagegaan wordt of er, naast de reeds bestaande stimuleringsmaatregelen voor het gebruik van duurzaam geproduceerd hout, nog andere maatregelen mogelijk zijn om het gebruik van duurzaam geproduceerd hout te bevorderen. Fiscale maatregelen zijn met name in verband met de EU-voorschriften op het gebied van steunmaatregelen, zo is de voorlopige conclusie, slechts in zeer beperkte mate mogelijk.

De leden van de fracties van de VVD, de RPF en het GPV vroegen of de resultaten van de uit te voeren toetsingen naar de bedrijfseffecten, de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de administratieve lasten van het initiatiefvoorstel bekend zullen zijn voor de mondelinge behandeling van dat voorstel.

Zoals ik reeds bij de behandeling van de novelle (26 998) in de Tweede kamer heb opgemerkt, zijn deze toetsingen eerst goed te doen zodra de twee algemene maatregelen van bestuur, die bepalend zijn voor de reikwijdte van het initiatiefvoorstel, in concept gereed zijn. Daarbij komt dat, wanneer het voorstel tot wet wordt verheven, met name de algemene maatregel van bestuur waarin wordt aangegeven op welke houtproducten de wet niet van toepassing is, zal moeten zijn afgestemd op de mate waarin duurzaam geproduceerd hout daadwerkelijk kan worden aangeboden. Dit zou kunnen betekenen dat door middel van die maatregel de reikwijdte van de wet gefaseerd zal worden uitgebreid. De inhoud van deze algemene maatregel van bestuur is dus ook van belang voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet.

Tenslotte vroegen de fracties van D66, de RPF en het GPV naar het oordeel van de regering over de mogelijke strijdigheid van het wetsvoorstel met het EG-verdrag.

Wanneer er geen geharmoniseerde Europese regelgeving is, zoals in het geval van duurzaam geproduceerd hout, kan nationale regelgeving tot stand worden gebracht binnen de door het EG-verdrag gestelde grenzen. Van belang zijn in dit verband met name de artikelen 28–30 van dat verdrag. Artikel 28 verbiedt in beginsel maatregelen met gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen. Het initiatiefvoorstel is zo'n maatregel van gelijke werking. Immers, de verplichting hout te labelen, is een verplichting die de handel tussen de lidstaten kan belemmeren. Wanneer een dergelijke verplichting niet in een andere lidstaat bestaat, zal de importeur namelijk iets extra's moeten doen om het hout ook in Nederland te mogen invoeren. Het initiatiefvoorstel voorziet in elk geval niet in een handelsverbod van hout, of dat nu wel of niet is voorzien van een label. Artikel 30 van het EG-verdrag biedt de mogelijkheid dat in afwijking van het verbod van artikel 28 een zodanige maatregel kan worden genomen. Daarover is inmiddels enige jurisprudentie gevormd. Bij afwezigheid van een EG-regeling acht het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een nationale maatregel met het verbod van artikel 28 EG-verdrag verenigbaar, ondanks een mogelijk handelsbelemmerend effect van die maatregel, indien daarmee belangen worden beschermd die voorrang behoren te krijgen op de eisen van het vrije goederenverkeer. Daarvoor moeten die belangen van voldoende gewicht zijn om zo'n maatregel te rechtvaardigen. Voorwaarden zijn dat de regeling geen onderscheid maakt tussen nationale en ingevoerde producten en dat de regeling voor de behartiging van de betrokken belangen noodzakelijk is en niet onevenredig belastend (HvJEG 20 februari 1979, 120/78, Cassis de Dijon, Jur. 1979, p. 649). In het Deense-flessenarrest (HvJEG 20 september 1988, 302/86, Jur. 1988, p. 4607) heeft het Hof gesteld dat het milieubelang van voldoende gewicht kan zijn om voorrang te krijgen op het vrije verkeer van goederen. Het initiatiefvoorstel beoogt biodiversiteit en ecosystemen te beschermen. Dit belang kan niet worden teruggevonden in artikel 30 EG-Verdrag. Wel kan dit belang mogelijk worden geschaard onder het door het Hof in zijn jurisprudentie aanvaarde belang van bescherming van het milieu. Over de vraag of het initiatiefvoorstel ook onder artikel 30 van het EG-verdrag valt, wordt verschillend gedacht. Uit het Earth Charter (UNCER 1992) en uit het hierboven genoemde arrest zou kunnen worden afgeleid dat bescherming van biodiversiteit en van ecosystemen gerekend zouden kunnen worden tot gewichtige belangen die voorrang dienen te krijgen. Uitsluitsel zal alleen het Europees Hof van Justitie kunnen geven, indien

het initiatiefvoorstel wordt bekrachtigd en de Europese Commissie tot ingebrekestelling mocht overgaan. De daaruit resulterende Hof-procedure zou dan definitief klaarheid scheppen.

Ik vertrouw er op u hiermee vooralsnog voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk