Advies TPAC aangaande conformiteit MTCS met TPAS

Fact finding mission TPAC

Malaysia, 23-25 November 2016

19 December 2016

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding.....1

2. Voorbereiding.....3

3. Bevindingen..... 3

3.1 Algemene informatie betreffende het bosbeheer in Maleisië.....3

3.2 Aanvullende informatie betreffende het functioneren van MTCS.....5

3.2.1 Rechten van inheemse volken.....5

3.2.2 Conversie.....6

3.2.3 Kaarten.....7

4. Conclusies.....8

5. Slotconclusie.....10

Annex 1

Annex 2

Annex 3

1. Inleiding

Dit is het advies van de Toetsingscommissie Inkoop Hout (TPAC)[1] aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake het Maleisische houtcertificatiesysteem MTCS[2] op grond van de *'Fact finding mission'* naar het functioneren van MTCS, uitgevoerd in Maleisië 23-25 november 2016.

De missie moest antwoord geven op de vraag, die eerder gesteld werd in het adviesverzoek aan TPAC van 8 september 2015:

- ***In hoeverre zijn de openstaande punten ten aanzien van conversie, inheemse volken en beschikbaarheid van kaarten opgelost in het MTCS systeem?***

Nederlandse delegatie
Een Nederlandse delegatie, heeft van 23 tot en met 25 november 2016 een *'Fact finding mission'* aangaande het functioneren van MTCS ondernomen. De delegatie stond onder leiding van DG Milieu en Klimaat van het Ministerie IenM, Chris Kuijpers, ondersteund door één beleidsmedewerker, en bestond voorts uit twee vertegenwoordigers van het ministerie van EZ en twee leden van TPAC bijgestaan door de Directeur Stichting Milieukeur (SMK) als plaatsvervangend TPAC secretaris. De Nederlandse Ambassadeur in Maleisië heeft zich verschillende malen bij de delegatie gevoegd.

Gesprekspartners in Maleisië
De delegatie heeft ontmoetingen gehad met de Malaysian Timber Certification Council (MTCC); het Forestry Department Peninsular Malaysia,de Bosdienst van Peninsular Malaysia; NGO's inheemse volken; Milieu NGO's; vertegenwoordigers van Orang Asli gemeenschappen. Een bezoek werd gebracht aan het districtskantoor Kuala Pilah van het Forestry Department van de staat Negeri Sembilan. In de buurt van een bosbeheereenheid bezocht de delegatie het Orang Asli dorp Kampong Pabai (Het missie programma is bijgevoegd als Annex 1).

Wat vooraf ging
Op 22 oktober 2010 heeft TPAC haar aanvankelijke positieve beoordeling van maart 2010 herzien. Aanleiding was nieuwe informatie die door NGO's werd aangedragen. Na bestudering daarvan kwam TPAC tot het oordeel dat MTCS niet geheel voldeed aan de houtinkoopcriteria, TPAS[3]. In de praktijk leek het beheer niet te voldoen aan de TPAS eisen betreffende:

- *Gebruiksrechten van inheemse volken*, het beginsel van vrijwillige toestemming op grond van vooraf verkregen informatie, FPIC[4], leek niet van toepassing op het gehele traditionele gebruiksareaal.
- *Conversie*, duidelijke beperking van de toegestane omvang ervan ontbrak.
- *Kaarten* waren niet beschikbaar voor geïnteresseerden.

In november 2010 werden op ministerieel niveau afspraken gemaakt tussen Nederland en Maleisië met de bedoeling om de gesignaleerde onvolkomenheden binnen twee jaar op te lossen.

Op verzoek van de staatssecretaris heeft TPAC in augustus 2013 een rapport uitgebracht over de mate waarin aan de gemaakte afspraken was voldaan.

[1] TPAC toetst certificatiesystemen aan de Nederlandse Inkoopcriteria voor Hout ten behoeve van het duurzaam inkoopbeleid van de Nederlandse rijksoverheid.
[2] Malaysian Timber Certification System
[3] Timber Procurement Assessment System
[4] Free, prior and informed consent

TPAC concludeerde dat de bosbeheercriteria en uitvoeringsinstructies waren verbeterd, maar dat in praktijk de knelpunten nog niet waren weggenomen.

Directe aanleiding voor de huidige *missie* was de toezegging[5] van de staatssecretaris van IenM aan de Tweede Kamer. Ze verwees daarbij naar de Motie van Veldhoven cs, 30196-238, 20 februari 2014. Daarin werd de Tweede Kamer herinnerd aan een toets over twee jaar door TPAC, mede op grond van een veldonderzoek.

In eerste instantie is niet TPAC verzocht om een veldonderzoek te doen, maar werden achtereenvolgens een ambtelijke en bestuurlijke missie georganiseerd om zich te laten informeren over het functioneren van MTCS. De ambtelijke delegatie, waar alleen de toenmalig secretaris van TPAC deel van uit maakte, bezocht Maleisië in januari 2015, en de bestuurlijke delegatie onder leiding van Staatssecretaris Sharon Dijksma, volgde in juli 2015.

Op 30 oktober 2015 bracht TPAC opnieuw advies uit volgend op een verzoek van de Staatssecretaris van 8 september 2015. TPAC heeft ter voorbereiding daarvan tevergeefs verzocht om inzage in de volledige auditrapporten. De samenvattingen van auditrapporten boden onvoldoende informatie. In haar brief d.d. 25 januari 2016 aan de Tweede Kamer schreef de Staatssecretaris:
TPAC heeft najaar 2015 haar rapport met bevindingen inzake MTCS uitgebracht. Het rapport bevestigt dat de tijdens bezoeken aan Maleisië geconstateerde verbeteringen op het gebied van conversie en inheemse volkeren inmiddels ook goed zijn geborgd in het certificeringssysteem op papier, maar dat geen conclusies over de praktijk getrokken kunnen worden zonder een veldonderzoek. Daarom hebben wij het voornemen om TPAC [6]nogmaals te vragen een veldonderzoek aan MTCS te brengen en een finale check te doen. Hiermee komen wij tegemoet aan de Motie Van Veldhoven c.s. 30196-238.

Bij de suggestie voor een veldonderzoek had TPAC voor ogen om gedurende een bezoek van circa acht dagen te spreken met MTCS, vertegenwoordigers van de Bosdienst en de NGO's die TPAC hadden gewezen op zaken die in strijd zouden zijn met de eisen die aan MTCS gecertificeerde bossen worden gesteld. Intensieve gesprekken met auditors en bezoeken op locatie in verschillende bosbeheereenheden zouden vervolgens inzicht moeten bieden in het functioneren van MTCS in de praktijk. TPAC heeft in maart 2016 daartoe een voorstel gedaan aan het Ministerie van IenM.

Tussen januari 2016 en eind oktober 2016 heeft een uitgebreide en frequente communicatie tussen TPAC/SMK[7] en het Ministerie van IenM plaatsgevonden.

Volgend op een voorstel van het Ministerie van IenM voor het uitvoeren van de missie heeft de TPAC voorzitter in zijn brief van 12 augustus uiteengezet onder welke voorwaarden, naar het oordeel van de commissie, een missie nuttig zou kunnen zijn.
Uit de contacten die het ministerie met Maleisië onderhield werd duidelijk dat de Maleisische overheid een dergelijke missie van TPAC niet zou accepteren. Onderhandelingen tussen het ministerie en Maleisië hebben tenslotte geleid tot een ambtelijke *fact finding mission* van slechts drie dagen waar TPAC deel vanuit maakte. Door omstandigheden, konden maar twee TPAC leden deelnemen, de vicevoorzitter en de inheemse volken expert.

[5] AO d.d. 12 april 2014 en brief Stas aan de Tweede Kamer d.d. 25 januari 2016
[6] TPAC heeft niet eerder een verzoek ontvangen tot het doen van een veldonderzoek. De TPAC secretaris ging mee met de ambtelijke missie maar is geen lid van TPAC.
[7] Stichting Milieukeur

Aanvankelijk was het de bedoeling dat TPAC met drie of vier leden inclusief de voorzitter zou deelnemen aan de missie. Agenda's van de overige leden van de Nederlandse delegatie en van Maleisische zijde stonden niet toe dit mogelijk te maken.

2. Voorbereiding

Ter voorbereiding van het bezoek heeft TPAC opnieuw gevraagd om de meest recente volledige auditrapporten van de bosbeheereenheden. MTCS bleek ook nu niet in staat of bereid om de volledige rapporten ter beschikking te stellen. Wel ontving TPAC, na lang aandringen, uittreksels - betreffende de drie issues (conversie, inheemse volken en kaarten) - van de volledige rapporten van begin 2016 met betrekking tot de bosbeheereenheden van Johor, Pahang, Perak en Terengganu. Inmiddels zijn de certificaten van Kelantan en Johor wegens overschrijding van de 5% limiet voor toegestane conversie opgeschort.
TPAC heeft haar analyse van de rapporten in een document vastgelegd. De rapporten waren gemakkelijk toegankelijk en bevatten op onderdelen een goed niveau van informatie. Opvallend is het ontbreken van enige verwijzing naar overleg met inheemse gemeenschappen. Bovendien bevatten drie van de vier rapporten geen informatie over het voldoen aan het MTCS criterium 7.4 dat onder meer vraagt om de publieke beschikbaarheid van een samenvatting van het managementplan met kaarten.

TPAC heeft naar aanleiding van de rapporten, een analyse van de *Guidelines for Interpretation of Requirements in MC&I* en van informatie van NGO's vragen aan de auditors toegestuurd voorafgaand aan het bezoek ter voorbereiding van het gesprek in Maleisië. Daarnaast heeft TPAC voor alle gespreksronden vragen voorbereid om beter zicht te krijgen op de praktijksituatie.

3. Bevindingen

Over het algemeen voltrokken de gesprekken zich in een goede sfeer. TPAC voelde zich soms wat ongemakkelijk wanneer een enkele keer frustratie aan Maleisische zijde over de zoveelste missie merkbaar was.
De beperkte tijd en de setting waarin de gesprekken plaatsvonden,- altijd in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de overheid en MTCS, behoudens bij een ingelaste ontmoeting met vertegenwoordigers van inheemse volken onder leiding van Friends of the Earth waar de overheid en MTCS niet welkom waren -, waren niet uitnodigend voor doorvragen en uitgebreide antwoorden op gevoelige onderwerpen.

Dit hoofdstuk begint met algemene informatie betreffende het bosbeheer in Maleisië. Daarna wordt de aanvullende informatie, die TPAC heeft verkregen tijdens de diverse ontmoetingen, behandeld.

3.1 Algemene informatie betreffende het bosbeheer in Maleisië

Maleisië bestaat uit drie federale landsdelen (*territories*), Peninsular Malaysia, Sarawak en Sabah, en is een federatie van 13 staten waarvan 11 op het schiereiland waarvan acht met permanente bosbeheereenheden. De drie *territories* hebben hun eigen wetgeving, cultuur en verschillen sterk qua bosbeheer.

Figuur 1 Staten op Peninsular Malaysia. Per staat wordt het permanente bosareaal als één bosbeheereenheid gecertificeerd. (Inmiddels zijn de certificaten van Johor, januari 2016, en Kelantan, maart 2016, opgeschort)



Grofweg is het bos verdeeld in *Permanant Reserved Forests (PRF)*, bos dat als zodanig in stand moet worden gehouden en *State forest lands*, bossen die een andere bestemming kunnen krijgen.
Tussen deze twee bestemmingen van het bos vinden nog al eens verschuivingen plaats door middel van *gazetting*, toevoegen van bosgebied aan PRF, en *de-gazetting*, onttrekken van bosgebied aan PRF. (De)gazetting is de competentie van de staatsbosdiensten. Totaal bosareaal van Maleisië is 18,3 miljoen ha waarvan 14,5 miljoen ha PRF (79%). Peninsular Malaysia heeft 5,8 miljoen ha bos waarvan 4,9 miljoen ha PRF.

Het PRF areaal op Peninsular Malaysia bestaat voor 40% uit diverse categorieën *protection forest* en voor 60% uit *production forest*. Binnen PRF vindt alleen in production forest houtoogst plaats; het streven van de Bosdienst is dat dit op duurzame wijze gebeurt, volgens de criteria van MTCS.
Het gehele PRF areaal op Peninsular Malaysia was MTCS-gecertificeerd. Dat areaal is vanaf maart 2016 3,8 miljoen ha als gevolg van de opschorting van de certificaten van de bosbeheereenheden Johor (januari 2016) en Kelantan (maart 2016). In Sabah en Sarawak is slechts een klein deel MTCS-gecertificeerd. Sabah opteert eigenlijk voor FSC-certificering van al haar natuurlijke bos. Het bosbeheer in Sarawak komt vaak negatief in het nieuws door kaalkap en corruptie. In discussies is het niet altijd duidelijk of het gaat over bosbeheer in Maleisië in zijn algemeenheid of over het MTCS gecertificeerde bos.

De Orang Asli bevolking bestaat uit verschillende etnische groepen. De totale Orang Asli bevolking op Peninsular Malaysia bedroeg ca 140.000 in 2006, daarvan woonden 37%, 52.000 mensen, in en nabij het bos. In de *Aboriginal Peoples Act 1954* (herzien in 1974) zijn de belangen van de Orang Asli vastgelegd. Een speciaal overheidsdepartement (JAKOA) is belast met de ontwikkeling van de Orang Asli.

3.2 Aanvullende informatie wat betreft het functioneren van MTCS

Tijdens de bijeenkomsten met MTCS en de Bosdienst werd duidelijk gemaakt dat MTCS in een complexe omgeving van bestuurlijke en politieke structuren, zeggenschap, wetten en verantwoordelijkheden, en sociale belangen moet functioneren.
In Maleisië zijn de overheden van de deelstaten verantwoordelijk voor het bosbeleid. Ze zijn tegelijkertijd ook boseigenaar en –beheerder. Zij zijn daarmee certificaathouder als het gaat om MTCS en zij moeten zich houden aan de criteria die MTCC stelt om aanspraak te (blijven) maken op het certificaat.

De uitdaging voor MTCS en de Bosdienst van Peninsular Malaysia ligt erin om de beheerders van de permanente bosbeheereenheden te overtuigen dat ze een bosbeheer - en in het bijzonder een sociaal beheer - moeten voeren dat uitstijgt boven hetgeen de wet verlangt. Daartoe is in de *Guidelines for the Interpretation of Requirements in MC&I* de volgende bepaling opgenomen: *Forest certification requires the FMU manager to take actions that may go beyond the mandate of the federal, state and local laws.*
Bosbeheerders hebben op grond van de *National Forestry Act 1984* de volledige zeggenschap over het beheer. Zij hebben de bevoegdheid om te bepalen waar en wanneer hout wordt geoogst. Certificering vraagt van hen om vooraf effectief overleg te voeren met inheemse bevolkingsgroepen, in de geest van UNDRIP[8]. Certificering vraagt ook dat de bosbeheerder niet toelaat dat meer dan 5% van het gecertificeerde areaal wordt geconverteerd, terwijl aan niet-gecertificeerde bossen geen limiet wordt gesteld.
MTCS heeft voorlichting gegeven over het bestaan en de interpretatie van de *Guidelines* aan auditors en Bosdiensten. Over specifieke voorlichting over de nieuwe *Guidelines* aan inheemse volken is niet gesproken, ook is het TPAC niet duidelijk geworden of voorlichtingsmateriaal voor inheemse volken beschikbaar is.

Van de kant van de Bosdienst Peninsular Malaysia werd opgemerkt dat het duidelijk is dat het helpt wanneer tegenover de extra inspanningen die een gecertificeerd beheer vragen, ook een voordeel staat. Vooralsnog is dat vooral de toegang tot milieu- en sociaal gevoelige markten zoals de EU. Van een prijsvoordeel voor hout uit gecertificeerd bos is weinig of geen sprake.
In het volgende deel wordt de aanvullende informatie, die TPAC heeft verkregen tijdens de diverse ontmoetingen, gegroepeerd naar de drie onderwerpen, inheemse volken, conversie en kaarten. Deze informatie is tegenover de oorspronkelijke bevindingen uit oktober 2010 en de bevindingen van oktober 2015 in een matrix gezet (zie Annex 2).

In Tabel 1, blz. 13-16, is de kern van de tot dusver openstaande punten en van de aanvullende informatie uit de TPAC *fact finding mission* naast elkaar gezet. De vergelijking tussen beide biedt de basis voor de TPAC analyse en haar advies.

Op basis van Tabel 1 volgt hier een beschouwing van de betekenis van aanvullende informatie die de *fact finding mission* heeft opgeleverd.

3.2.1 Rechten van inheemse volken

Combinaties van Nederlandse en Maleisische NGO's hebben de afgelopen jaren meerdere malen praktijksituaties aangedragen waar de rechten van inheemse volken zouden zijn geschonden. Niet altijd waren de precieze toedracht en de exacte locatie voor TPAC duidelijk (bijv. binnen of buiten MTCS gebied).

Hoewel de in 2014 verschenen *Guidelines for the Interpretation of Requirements in MC&I* een positieve trendbreuk lijken te zijn, bestaat er ook ruimte voor verschillende uitleg. Daarom is de interpretatie in de praktijk doorslaggevend voor de bepaling of de oorspronkelijk gesignaleerde knelpunten zijn opgelost.

[8] United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, September 13, 2007

De discussies met NGO's, vertegenwoordigers van inheemse volken, MTCC, de Bosdienst en niet in de laatste plaats met de auditors en staf van de certificeringsinstelling als mede het bezoek aan het bosdistrict Kuala Pilah van de bosbeheereenheid Negeri Sembilan hebben het volgende beeld opgeroepen:

- Over het algemeen blijkt er een groot wederzijds wantrouwen te bestaan tussen inheemse volken en NGO's enerzijds en de Bosdienst en MTCC anderzijds, waarbij MTCC gemakkelijk verward kan worden met de overheid.

- Van gevallen die door de NGO's zijn aangedragen hebben de auditors aangegeven dat het huns inziens gaat om conflicten die betrekking hebben op gebieden buiten het gecertificeerde bos of binnen de inmiddels opgeschorte bosbeheereenheden.

- TPAC heeft niet ter plekke kunnen verifiëren of er sprake is van inbreuk op de *customary rights* van de inheemse gemeenschappen in geval van conversie in MTCS gecertificeerd bos.

- Auditors kennen geen court cases die in MTCS gecertificeerd bos spelen. *Court cases* hebben betrekking op *forests on State land*.

- Voorafgaand aan een *recertification* of *surveillance audit* vragen de auditors aan NGO's en JAKOA of en waar issues spelen met inheemse volken.

- Voor een aantal conflicten, die plaats vonden in de periode tussen twee *surveillance audits*, werden certificeringsinstellingen ingeschakeld om mogelijke overtredingen te constateren en zo nodig via *mediation* het geschil op te lossen.

- Het bepalen van de omvang van de traditionele gebruiksruimte van inheemse gemeenschappen en het voortzetten van dat gebruik leveren doorgaans geen problemen op. Jacht en verzamelen voor eigen gebruik en zelfs voor het generen van een beperkt inkomen, worden in praktijk door het bosbeheer toegestaan. Voor het commercieel verhandelen van de bosproducten is in feite bij wet een vergunning tegen betaling vereist.

- Bij het vaststellen van de te kappen bomen in MTCS gecertificeerd bos wordt rekening gehouden met plekken die speciale culturele, ecologische, economische of religieuze betekenis hebben voor de inheemse volken.

- Ondanks het feit dat de voortzetting van het traditionele gebruik doorgaans geen problemen oplevert en plaatsen van speciale betekenis bij de oogst worden ontzien, bestaat er nauwelijks of geen tastbaar bewijs dat overeenstemming tussen de Bosdienst en de inheemse gemeenschap inderdaad is bereikt. Er bestaat namelijk geen protocol voor de toepassing van FPIC en afspraken worden, naar zeggen, op verzoek van IP niet vastgelegd. Deze zijn bang dat overeenkomsten later tegen hen kunnen worden gebruikt.

3.2.2 Conversie

Op het gebied van conversie heeft MTCC in haar normatieve documenten een verbetering tot stand gebracht. In totaal mag niet meer dan 5% van de bosbeheereenheid worden omgezet naar andere vormen van landgebruik. Ook hier hebben de Nederlandse en Maleisische NGO's de afgelopen jaren meerdere malen gewezen op situaties waarbij de voorwaarden voor certificering werden overtreden. Omdat in veel gevallen NGO's niet de beschikking hadden over kaartmateriaal op een schaal waarop de grenzen van het MTCS gecertificeerd bos duidelijk zijn aangegeven, kon niet altijd worden vastgesteld of door de

NGO's gemelde conversie plaatsvond in gecertificeerde bossen. Ook bleek het moeilijk om de omvang en het jaar van *gazetting* en *degazetting* te achterhalen.

De wijze waarop de *Guidelines for Interpretation of Requirements in MC&I* door bosbeheerders en certificerende instellingen in praktijk worden geïnterpreteerd en nageleefd is doorslaggevend voor de bepaling of MTCS in praktijk aan het TPAS criterium voldoet.

De discussies met de Maleisische gesprekspartners hebben het volgende beeld opgeroepen:

- Basis voor de berekening van de conversie is de omvang van de MTCS gecertificeerd bos per 2012. Deze is in het managementplan en op een bijbehorende kaart aangegeven.

- *Degazetted forests,* bossen die onttrokken worden aan de MTCS gecertificeerd bos, worden meegeteld in de berekening voor het vaststellen van het percentage conversie-areaal.

- *Degazetted* areaal kan worden gecompenseerd met *gazetted* areaal, bossen die vanuit *forests on State land* worden toegevoegd aan de MTCS gecertificeerd bos. Deze processen komen met enige regelmaat voor. Het is voor stakeholders niet altijd duidelijk in welke fase van de procedure het proces zich bevindt, zoals voornemen tot wijziging, goedgekeurd, of geëffectueerd. Met de compensatie van *degazetted* MTCS gecertificeerd bosareaal door *gazetted PRF* areaal kan het gecertificeerde areaal gelijk blijven maar de kwaliteit van het bos kan veranderen, bijvoorbeeld door toevoeging van gedegradeerd bos.

- Auditrapporten vermelden conversie-arealen.

- Recent zijn de certificaten van de bosbeheereenheden Kelantan en Johor opgeschort wegens overschrijding van de 5% limiet[9] voor het conversie-areaal. In het percentage zijn opgenomen het geconverteerde areaal dat (nog) niet is onttrokken, het areaal van geplande conversie en het *degazetted* areaal.

3.2.3 Kaarten

Kaarten zijn geen doel op zichzelf maar ze zijn een hulpmiddel bij het bieden van inzicht in de mate waarin aan de eisen betreffende, onder meer, inheemse gemeenschappen en conversie wordt voldaan. NGO's beklagen zich over het ontbreken van toegang tot goed kaartmateriaal. De Bosdienst maakt duidelijk dat bij de districtskantoren diverse actuele kaarten met veel informatie aanwezig zijn. Kaarten mogen echter niet zonder meer worden ingezien en/of gekopieerd. Honorering van verzoeken tot het beschikbaar stellen van kaarten hangt onder andere af van het doel waarvoor de kaart gevraagd wordt.

MC&I Criterium 7.4 eist dat bosbeheerders een samenvatting van de hoofdelementen van het managementplan beschikbaar maken. Dat kan ook betrekking hebben op kaarten die deel uitmaken van het plan. Maar daar wordt niet expliciet naar verwezen. Overigens zijn TPAS en ook PEFC weinig specifiek als het gaat om de informatie die op kaarten moet zijn aangegeven en de beschikbaarheid van de kaarten. TPAS stelt geen specifieke eisen aan de schaal en informatie die zichtbaar zou moeten zijn. In haar advies van 2013 preciseert TPAC het doel van kaarten en de eisen die eraan gesteld worden. Het gaat om het inzichtelijk maken van het managementplan in het veld. PEFC eist dat een samenvatting van het managementplan beschikbaar is maar noemt kaarten niet expliciet, terwijl FSC met indicator 7.5.1 wel expliciet eisen stelt aan de informatie en beschikbaarheid van kaarten.

[9] Annex 4 geeft een beschouwing over de effecten van het opnemen en toepassen van een conversie criterium in een standaard voor duurzaam bosbeheer.

De Bosdienst is verantwoordelijk voor de kwaliteit en het *up to date* houden van kaarten. De mate waarin kaarten publiek beschikbaar zijn is eveneens de discretie van de Bosdienst en dus niet van MTCS.

De discussies met NGO's, vertegenwoordigers van inheemse volken, MTCS, de Bosdienst, de auditors en staf van de certificeringsinstelling alsmede het bezoek aan het bosdistrict Kuala Pilah van de bosbeheereenheid Negeri Sembilan hebben het volgende beeld opgeroepen:

- Bosdiensten beschikken over een geavanceerd GIS systeem, op basis waarvan thematische kaarten worden geproduceerd.

- Op het districtskantoor van het *Forestry Department* van Negeri Sembilan zijn diverse thematische kaarten aanwezig, met een schaal van 1:350.000. Getoonde kaarten waren voorzien van een noordpijl, een jaartal en een legenda (in het Maleisisch), met aanduidingen van de bosklassen, dorpen, bosbestemming, etc. Daarnaast hingen in het kantoor nog enkele kaarten met een grotere schaal (1:70.000), o.a. een kaart met locaties waar *logging operations* plaats hebben gevonden, momenteel plaatsvinden en waar ze gepland zijn. Bij een andere document over een dorp was nog een kaart toegevoegd met een schaal van 1:5.000.

- TPAC heeft niet kunnen nagaan of de kwaliteit van het kaartmateriaal in het bezochte districtskantoor representatief is voor het kaartmateriaal in alle districtskantoren.

- Over het algemeen is het maken van kopieën van kaarten niet toegestaan. Voor het niet-publiek maken van de kaarten wordt als reden o.a. opgevoerd:
  - het zou een 'tsunami' van aanvragen voor landgebruik genereren;
  - het zou stroperij in de hand werken.

- De Bosdienst voor Peninsular Malaysia stelt dat het iedere persoon of instelling vrij staat om informatie op te vragen en dat afhankelijk van de risico's die beschikbaarstelling met zich mee zou brengen, het verzoek al dan niet wordt gehonoreerd. Stakeholders, zoals NGO's en inheemse gemeenschappen kunnen over het algemeen niet aan, voor hen nuttig, kaartmateriaal komen. Aanvragen kosten geld en veel tijd. Zelfs auditors ervaren belemmeringen bij het verkrijgen van relevant kaartmateriaal.

Meer inzicht in de procedures en criteria die de Bosdienst hanteert voor het beschikbaar stellen van kaartmateriaal, en de verhouding tussen toe- en afwijzingen is nodig om de vraag te kunnen beantwoorden waarom stakeholders zo beperkt toegang hebben tot relevant kaartmateriaal.

4. Conclusies

Ondanks de korte duur en de beperkingen van de *fact finding mission* heeft deze missie een duidelijker beeld opgeleverd over het functioneren van MTCS in de praktijk.
Echter, TPAC heeft geen gelegenheid gehad om meerdere locaties te bezoeken en intensieve discussies te voeren met lokale stakeholders om zodoende een volledig beeld te vormen. Daarom kan TPAC niet bepalen of het beeld dat zij heeft gekregen een redelijke weerspiegeling is van de algemene praktijk in MTCS gecertificeerde bossen. Met de beperking van deze constatering komt TPAC tot de volgende conclusies:

Algemeen
MTCS certificering maakt in praktijk een verschil ten gunste van duurzaam bosbeheer in Maleisië. TPAC heeft vertrouwen in het functioneren van de auditors die namens de certificeringsinstelling de bosbeheereenheid op conformiteit met MTCS beoordelen.

Inheemse volken
Wat betreft de rechten van inheemse volken voldoen de normatieve documenten, *MC&I 2012* en de *Guidelines for the Interpretation of Requirements in MC&I 2014* aan de betreffende TPAS bosbeheercriteria C2.1; C2.2; C2.3; en C2.5.

De interpretatie en naleving in de praktijk lijken in overeenstemming te zijn met de geest van deze criteria. TPAC heeft niet kunnen vaststellen of er sprake is van inbreuk op de *customary rights* van de inheemse gemeenschappen in geval van conversie in MTCS gecertificeerd bossen. TPAC adviseert dat punt onder de aandacht van MTCS te brengen evenals de voorlichting aan inheemse gemeenschappen over het bestaan en de toepassing van de *Guidelines for Interpretation of Requirements in MC&I 2014*. In het vertrouwen dat MTCS daar gevolg aangeeft beschouwt TPAC MTCS conform de TPAS criteria betreffende inheemse volken.

Conversie
Wat betreft conversie voldoen de normatieve documenten, *MC&I 2012* en de *Guidelines for the Interpretation of Requirements in MC&I 2014* aan het betreffende TPAS bosbeheercriterium C4.3. De interpretatie en naleving in de praktijk lijken in overeenstemming te zijn met de geest van dit criterium. Wel wordt het zicht van stakeholders op de mate van conversie vertroebeld door de regelmaat waarmee *degazetting,* onttrekken van bos aan het MTCS gecertificeerde bos, en *gazetting,* toevoegen van *forests on State land* aan het MTCS gecertificeerde bos, plaatsvindt en de onduidelijkheid in welke fase van de procedure die processen zich bevinden. Mede in acht genomen het feit dat de 5% limiet wordt gehandhaafd, getuige de recente opschorting van de certificaten van twee bosbeheereenheden, acht TPAC MTCS conform het TPAS criterium betreffende conversie.

Kaarten
Wat betreft kaarten voldoen de normatieve documenten, *MC&I 2012* en de *Guidelines for the Interpretation of Requirements in MC&I 2014* aan het betreffende TPAS bosbeheercriterium C2.4. TPAS stelt expliciet geen specifieke eisen aan de schaal en informatie die zichtbaar zouden moeten zijn. Echter de achterliggende bedoeling van het criterium is dat stakeholders relevante areaal gerelateerde informatie op kaarten kunnen terugvinden.

Op districtskantoren zijn informatieve kaarten aanwezig van een verschillende schaal in overeenstemming met het doel van de kaart. Formeel kan ieder individu of iedere instelling een verzoek indienen voor inzage in relevante kaarten of voor het verkrijgen van kaartmateriaal, maar de procedures en de criteria die de Bosdienst hanteert, beperken deze toegang in ernstige mate. TPAC beschouwt de kwaliteit van kaarten en de informatie op kaarten in orde, maar stakeholders blijken niet in voldoende mate over de kaarten te kunnen beschikken. TPAC acht MTCS daarom gedeeltelijk conform met betrekking tot het betreffende TPAS criterium.

5. Slotconclusie

Het bovenstaande leidt tot de slotconclusie dat TPAC het beeld heeft dat de knelpunten aangaande MTCS in voldoende mate zijn opgelost. Daarbij plaatst zij de volgende kanttekeningen en aanbevelingen:

- Het uitvoeren van duurzaam bosbeheer is gebaat bij herstel van het wederzijds vertrouwen tussen inheemse volken en NGO's enerzijds en de Bosdienst en MTCC anderzijds. Daartoe kunnen bijdragen het vergroten van informatie over *gazetting* en *degazetting* en het vereenvoudigen van de procedures voor het verkrijgen van kaarten in ieder geval voor inheemse gemeenschappen en auditors.
  In dat verband zou de Bosdienst er goed aan doen om publiek te maken welke criteria zij hanteert voor het toewijzen of afwijzen van verzoeken. Ook zou het wenselijk zijn dat relevant kaartmateriaal niet alleen op het kantoor van de Bosdienst beschikbaar is maar ook in de buurt van de dorpsgemeenschappen geraadpleegd zou kunnen worden.
- Ondanks het feit dat *degazetting* soms gedeeltelijk gecompenseerd wordt door *gazetting* en het conversieareaal daardoor onder de 5% norm blijft, is er wel een risico van verlies aan kwaliteit van het bos.
- Ook in geval van conversie dienen de rechten van inheemse volken te worden gerespecteerd (of dit nu de *MTCS gecertificeerd bos* of *Forest on State land* betreft).

Den Haag, 19 december 2016

Tabel 1 Kern van openstaande punten en aanvullende informatie uit de TPAC fact-finding mission.

TPAS 2014 criteria (De criteria voor IP, Conversie en kaarten zijn ongewijzigd t.o.v. 2010)	Kern van de openstaande punten in het TPAC advies van oktober 2015	Samenvatting van aanvullende informatie uit TPAC fact-finding mission (Zie Annex 3 voor uitgebreide informatie)
Indigenous Peoples		
C 2.1. The legal status of the management of the forest management unit and claims of the local population, including indigenous peoples, in the property/tenure or use rights regarding the forest management unit or a portion thereof have been inventoried and are respected. C 2.2. Effective communication with and consultation and participation of stakeholders take place regarding the management of the forests. *Guidance: A plan and reports on how and when communication with stakeholders takes place are considered to be indicators of effective communication.* C 2.3. The local population and indigenous peoples have a say in forest management on the basis of free and informed consent, and hold the right to grant or withhold permission and, if relevant, receive	<u>Oorspronkelijke knelpunten volgens TPAC herziene beoordeling in 2010:</u> • De Inheemse volken hebben geen rechten en inspraak op het gebruik van hun traditioneel gebruiksgebied op basis van *free prior informed consent.* • Gebruiksrechten zijn beperkt tot de wettelijk toegewezen en gazetted IP gebieden. Dat zijn gebieden van beperkte omvang rond het dorp. • Beoordelingen van social impact waren soms onvoldoende dan wel werd met de uitkomst onvoldoende rekening gehouden. <u>TPAC advies oktober 2015</u> De in 2014 verschenen *Guidelines for the interpretation of requirements in MC&I* (de MTCS Bosbeheer standaard 2012) lijken een positieve trendbreuk. Echter enkele frases in de Richtlijn kunnen worden opgevat als een afzwakking van de Richtlijn. Daarom is de wijze waarop de **Richtlijn** door bosbeheerders en certificerende instellingen in praktijk **wordt geïnterpreteerd doorslaggevend voor de bepaling of de oorspronkelijk gesignaleerde knelpunten zijn opgelost.**	Er blijkt een groot wederzijds wantrouwen te bestaan tussen inheemse volken en NGO's enerzijds en de Bosdienst en MTCC anderzijds De houtoogst in *traditional use areas* veroorzaakt doorgaans geen probleem. De omvang van het traditionele gebruiksgebied levert geen tot weinig discussie op. Gebruik van de traditionele gebruiksgebieden voor zelfvoorziening en zelfs voor het generen van een beperkt inkomen wordt doorgaans getolereerd in gecertificeerd bos. Dat is niet zonder meer het geval in State forests. Deze bossen zijn niet gecertificeerd. Auditors kennen geen court cases die in MTCS gecertificeerd bos spelen. Meeste *court cases* hebben betrekking op *State forests*, die zijn niet gecertificeerd.

compensation where their property/use rights are at stake. *Guidance: Free and informed consent is interpreted in the sense that the activity will not be undertaken before the relevant consent is given.* *Guidance: The local population and indigenous peoples can only prevent activities through withholding their consent where their property/use rights are at stake*. C 2.5. Adequate mechanisms are in place for resolving disputes regarding forest management, property/usage rights, work conditions, or social services. Guidance: In case of a conflict of significant dimension, the BOSBEHEEREENHEID will not be certified.		
Conversion		
C 4.3. Conversion of forests in the BOSBEHEEREENHEID to other types of land use, including timber plantations, shall not occur unless in justified exceptional circumstances. *Guidance: Exceptional circumstances are for example natural disasters. In addition conversion can take place if the*	<u>Oorspronkelijke knelpunten</u> <u>volgens TPAC herziene beoordeling in 2010:</u> Criterium 6.10 van MTCS standaard 2002 sluit conversie uit behoudens drie uitzonderingen: Conversie wordt geaccepteerd als: a) het een erg klein deel van de bosbeheereenheid betreft. Maar deze uitzondering a) wordt teniet gedaan door *guideline MC&I 2/2002.* Daar staat in dat bepaling 6.10 a) niet geldt bij een audit van een bosbeheereenheid.	Audit rapporten vermelden conversie arealen. Basis voor de berekening van de conversie is de omvang van de MTCS gecertificeerd bos per 2012. Deze is in het management plan en op bijbehorende kaart aangegeven.

area to be converted is insignificant, if it enables clear long term conservation benefits, or if it is based on undisputed governmental decisions. *Guidance: The forest manager of a plantation should aspire to make clear how the plantation helps in relieving pressure from natural forests; for instance when the plantation is established on degraded land instead of by conversion of natural forests.*	c) het duidelijke en susbstantieel aanvullende blijvende lange termijn *conservation benefits across the forest management unit* mogelijk maakt. Maar deze uitzondering wordt afgezwakt door de indicatoren 6.10.1 en 6.10.2 die *'conservation'* niet noemen in relatie tot 'benefits'. TPAC advies oktober 2015 Ook op het gebied van conversie heeft MTCC in haar normatieve documenten een verbetering tot stand gebracht. In totaal mag niet meer dan 5% van de bosbeheereenheid worden omgezet naar andere vormen van landgebruik. Er is sprake van enige discrepantie tussen de samenvattingen van audit rapporten aan de ene kant en de bronnen van stakeholders aan de andere kant. Mogelijk is in vier bosbeheereenheden de 2,5% conversielimiet overschreden. De wijze waarop de **Richtlijn** door bosbeheerders en certificerende instellingen in praktijk **wordt geïnterpreteerd en wordt nageleefd is doorslaggevend voor de bepaling of MTCS in praktijk aan het TPAC criterium voldoet.**	Degazetted forests worden meegeteld in de berekening voor het vaststellen van het % conversieareaal. Degazetted areaal kan worden gecompenseerd met gazetted areaal. Daarmee kan het areaal gelijk blijven maar de kwaliteit van het bos kan afnemen. Deze processen komen met enige regelmaat voor. Het is voor stakeholders niet altijd duidelijk in welke fase van de procedure het proces zich bevindt, bijv. voornemen tot wijziging, goedgekeurd, geëffectueerd. Recent zijn de certificaten van de bosbeheereenheden Kelantan en Johor opgeschort wegens overschrijding van de 5% limiet. Bosbeheereenheden moeten een bepaalde bijdrage leveren aan de staatskas. Lage houtprijzen zouden leiden tot meer oogst, maar ook tot meer conversie om de inkomsten in stand te kunnen houden. Conversie betekent kaalkap, waarbij veel hout op de markt wordt gebracht. Omdat als gevolg daarvan minder hout uit het blijvende bos hoeft te worden geoogst kan conversie tot op zekere hoogte een positieve bijdrage leveren aan *conservation.*
Maps		
C 2.4. The forest management plan and accompanying maps, relevant monitoring results and information about the forest management measures to be applied are publicly available, except for strictly confidential business information.	Oorspronkelijke knelpunten volgens TPAC herziene beoordeling in 2010: Hoewel bosbeheerders samenvattingen van hun bosbeheerplannen hebben gepubliceerd, werden geen gedetailleerde kaarten gepubliceerd. TPAC advies oktober 2015	Er zijn diverse typen kaarten, welke ten dele jaarlijks worden ge-update. Kaarten zijn gemaakt op basis van moderne (GIS) technieken en voldoende gedetailleerd. Informatie op kaarten is functioneel. Formeel kan ieder individu of iedere instelling een verzoek indienen voor inzage in relevante kaarten of

Guidance: Public availability implies that if stakeholders should have limited access to certain media, the management plan is dispersed through other channels. Depending on the level of detail in the management plan, the full plan or a summary should be available. *Guidance: Wherever practical and necessary, information on the forest management can also be communicated to the people in the forest through in situ markings or information displays.*	Op het gebied van kaarten heeft MTCC geen - voor TPAC verifieerbare - verbeteringen tot stand gebracht. De situatie betreffende het type kaarten en de beschikbaarheid daarvan is onduidelijk daarom is **meer inzicht in de soort kaarten en de beschikbaarheid daarvan nodig** om de vraag te kunnen beantwoorden of en hoe stakeholders over relevant kaart materiaal kunnen beschikken.	voor het verkrijgen van kaartmateriaal, maar de procedures en de criteria die de Bosdienst hanteert, beperken deze toegang in ernstige mate.

Annex 1

Programma

Wednesday 23 November 2016	
08h30 – 09h30	**Official welcome and briefing by MTCC**
10h30	**Forestry Department Peninsular Malaysia (FDPM)**
	Presentation Hans Hoogeveen Min EZ
	Presentation by Forestry Department Peninsular Malaysia
14h30 – 16h00	**Roundtable discussion with Indigenous Peoples NGOs: representatives from the Orang Asli Association (POASM)**
16h00 – 17h30	**Roundtable discussion with Environmental NGOs: representatives from WWF Malaysia and Traffic**
18h00 - 20h00	**Workshop for IP on IP rights, various representatives,** **hosted by Friends of the Earth** TPAC members and secretary

Thursday 24 November 2016	
09h00 – 15h00	**Visit Forest Management Unit (FMU), Senaling-Inas Forest Reserve, Kuala Pilah Forest District**

Friday 25 November 2016	
9h30 -12h30	**TPAC delegation meets with MTCS auditors**
14h00 - 14.45	**Presentation by Melvin T. Gumal, Director Wildlife Conservation Society Malaysia**
17h00 – 18h00	**Courtesy call and discussion with Secretary General of MPIC**
18h30 – 20h30	**Dinner + debriefing TPAC**
23h50	**Departure KL 810 Kuala Lumpur to Amsterdam**

Annex 2 Matrix Conversion, IP, Maps: TPAS 2014; TPAC Judgement Oct. 2010; TPAC advice 2015; Information TPAC fact finding mission

TPAS 2014 criteria	TPAC Judgment Oct. 2010	TPAC advise Oct. 2015	Information TPAC Fact finding mission
Indigenous peoples			
C 2.1. The legal status of the management of the forest management unit and claims of the local population, including indigenous peoples, in the property/tenure or use rights regarding the forest management unit or a portion thereof have been inventoried and are respected.	Based on recent audit reports, TPAC concludes that there is an important difference in interpretation of customary rights between the Committee on the one hand and MTCS certified forest managers and certification bodies on the other. The Committee interprets customary rights as resulting from and/or based on traditional use. The forest managers and CBs limit customary rights primarily to formal rights that have been granted to indigenous communities by the state. This difference in interpretation implies that rights resulting from and/or based on traditional use (RTUs) are not *recognised* in MTCS certified forests, but are rather considered a *favour* to indigenous communities. In the practice of MTCS certification this means that: - RTUs relating to 'subsistence use' are respected; - RTUs related to 'commercial use' are in most FMUs limited through a licensing system. The necessity for a licence as well as the stipulation that the licence is valid for a maximum of one year and can be renewed for a maximum of six months at a time can be a barrier for indigenous peoples (It is unknown to the Committee whether the necessity to pay a royalty is an additional barrier.) - RTUs relating to 'control over forest management' are considered not applicable in MTCS certified forests as indigenous communities have not been granted the formal right to control their traditional land in PRF. In addition, several audit reports mention that the assessment of social impacts, which is important for the inventory of RTUs, was insufficient or its findings were insufficiently implemented.	Op het gebied van de rechten van Inheemse Volken heeft MTCC in haar normatieve documenten een significante verbetering tot stand gebracht. In de Richtlijn van 2014 staat dat de bosbeheerders inheemse en lokale gemeenschappen dienen te consulteren in de geest van de VN verklaring van de rechten van Inheemse Volken (UNDRIP) en op basis van *free, prior and informed consent* (FPIC). Deze formulering is een positieve trendbreuk en het belang ervan mag niet worden onderschat. Tegelijkertijd staan er enkele frases in de Richtlijn die kunnen worden opgevat als een afzwakking van de Richtlijn. Als gevolg hiervan is de wijze waarop de Richtlijn door bosbeheerders en certificerende instellingen in praktijk wordt geïnterpreteerd essentieel. TPAC merkt op dat de samenvattingen van de auditrapporten waarover zij beschikking had veelal volstaan met de vaststelling dat er geen afwijkingen/bijzonderheden zijn geconstateerd. Dat is te beknopt om na te gaan hoe er met de richtlijn is omgesprongen. Dit is mede relevant omdat andere bronnen onvoldoende consultatie en het ontbreken van FPIC rapporteren.	**Algemeen**: Uit de verschillende gesprekken is gebleken dat er een groot wederzijds wantrouwen bestaat tussen inheemse volken en NGO's enerzijds en de Bosdienst en MTCC anderzijds, waarbij MTCC makkelijk verward kan wordt met de overheid. **IP NGO POASM** vertegenwoordigt 32.000 Orang Asli leden en stelt het volgende: De houtoogst in *traditional use areas* veroorzaakt doorgaans geen probleem. Conversie is wel een probleem met name in state forests. Die zijn niet gecertificeerd. Penetreren in toegewezen Orang Asli gebieden is een ander probleem. **Vertegenwoordigers van IP gemeenschappen**, die deelnamen aan een door Friends of the Earth georganiseerde workshop voor rechten van IP, brachten een aantal cases naar voren. 1 Conversie in PRF Balah, Kelantan april 2014, drie dorpen zijn in hun rechten aangetast. Stof, water verontreiniging, en begraafplaats geschonden. 2. Concession in een wildlife reserve in Kelantan, oktober/november 2016. 3. Perak, september 2016, op een logging map ontbraken de IP dorpen. Fruitbomen zijn verwoest. 4. Campong Terbol, Pahang, november 2016. Gesprekken omtrent toestemming voor houtoogst sinds 2014. Tenslotte heeft een naburig gelegen dorp dat niet direct invloed ondervindt toestemming verleent.

	Based on this information, the Committee concludes that TPAS C2.1 is inadequately addressed.		5. Pahang, Ulujelai. Logging toegestaan in ruil voor Ringit 2000 per maand. Niet in alle gevallen is duidelijk of het gaat om PRF of State forests.
C 2.2. Effective communication with and consultation and participation of stakeholders take place regarding the management of the forests. *Guidance: A plan and reports on how and when communication with stakeholders takes place are considered to be indicators of effective communication.*	Based on audit reports, the Committee concludes that rights based on traditional use (RTUs) are not *recognised* in MTCS certified forests, but are in some instances considered a *favour* to indigenous communities. This interpretation of rights will hamper communication with - and participation of indigenous communities. In addition, several audit reports mention that the assessment of social impacts was insufficient or its findings were insufficiently implemented. Based on this information the Committee concludes that TPAS C2.2 is partially addressed.		**Orang Asli in Negeri Sembilan forest reserve** Hoofd van het Orang Asli dorp toonde meerdere kaarten o.a. een kaart met de grenzen van de PRF. De grenzen volgen meestal rivieren en bij toegangen staan borden. Sommige kaarten zijn door de IP zelf gemaakt. De omvang van het traditionele gebruiksgebied levert doorgaans geen discussie op. Gebruik voor zelfvoorziening en zelfs voor het generen van een beperkt inkomen wordt getolereerd in gecertificeerd bos.
C 2.3. The local population and indigenous peoples have a say in forest management on the basis of free and informed consent, and hold the right to grant or withhold permission and, if relevant, receive compensation where their property/use rights are at stake. *Guidance: Free and informed consent is interpreted in the sense that the activity will not be undertaken before the relevant consent is given.* *Guidance: The local population and indigenous peoples can only prevent activities through withholding their consent where their property/use rights are at stake*.	MTCS certified forest managers and accredited CBs consider the customary right to 'control' forest resources or the right to delegate that control with free and informed consent, not applicable in MTCS certified forests. The reason being that indigenous communities have not been granted the formal right by the state to control their traditional land in the PRF. (The Committee notes that the formal right to control traditional land is granted to indigenous communities in the Orang Asli reserves which by definition do not coincide with PRF). As MTCS requirements C2.2, C3.1, C3.2 and C4.5 are in fact invalidated, TPAS criterion C2.3 is inadequately addressed.		**Auditors Sirim Quas** (SGS is "tijdelijk" zonder gekwalificeerde auditors. Het lijkt echter ook aan MTCS onduidelijk of SGS ooit weer audits zal uitvoeren voor MTCS.) Voorafgaand aan een recertification of surveillance audit vragen de auditors aan NGO's en JOKA of en waar issues spelen. Vervolgens gaan ze daar op af. Ook worden ze tussen de audits door benaderd (3 x in 2016). In één geval in Pahang ging het om het ontbreken van overleg voor een logging site. Resultaat van de interventie van de auditor was dat de logging site werd verplaatst. De andere twee zaken speelden niet in MTCS gecertificeerde bossen maar op Malay grounds en in State forest land. Auditors zijn van mening dat het gebruik van traditional use areas doorgaans geen problemen oplevert. Niet-hout-bosproducten (Non-Timber Forest Products - NTFPs)mogen worden geoogst voor eigen gebruik en in veel gevallen voor het genereren van een bescheiden inkomen.

C 2.5. Adequate mechanisms are in place for resolving disputes regarding forest management, property/usage rights, work conditions, or social services. Guidance: In case of a conflict of significant dimension, the FMU will not be certified.	Requirement C 2.5 is being met.		Auditors kenen geen court cases die in PRF spelen. Meeste court cases hebben betrekking op State forests, die zijn niet gecertificeerd. Geschillen tussen bosdiensten en IP communities betreffen vooral de gevolgen van conversie.
Conversion			
C 4.3. Conversion of forests in the FMU to other types of land use, including timber plantations, shall not occur unless in justified exceptional circumstances. Guidance: Exceptional circumstances are for example natural disasters. In addition conversion can take place if the area to be converted is insignificant, if it enables clear long term conservation benefits, or if it is based on undisputed governmental decisions.	TPAC makes the following observations: 1. MTCS Criterion 6.10 defines three exceptions for conversion. Conversion is excepted if it: a. entails a very limited portion of the forest management unit; and b. does not occur on high conservation value forest areas; and c. will enable clear, substantial, additional, secure, long-term conservation benefits across the forest management unit. 2. Exception a) is currently annulled through guideline MC&I 2/2002. This guideline lists that 6.10 a) is not taken into account during the audit of an FMU. The guideline is valid until the revision of the standard has been concluded.	Ook op het gebied van conversie heeft MTCC in haar normatieve documenten een verbetering tot stand gebracht. De conversie (gepland en uitgevoerd) mag in de eerste 3 jaar vanaf 1 juli 2012 maximaal 2,5% van de bosbeheereenheid bedragen. In totaal mag niet meer dan 5% van de bosbeheereenheid worden omgezet naar andere vormen van landgebruik. Hoewel de Richtlijn aangeeft dat de conversie limiet tijdens de periodieke herziening van de standaard weer ter sprake kan komen, acht TPAC het onwaarschijnlijk dat de limiet zal worden versoepeld omdat deze een voorwaarde was voor de re-endorsement van MTCS door PEFC.	**Opmerking:** TPAS en PEFC stellen geen harde limiet aan conversie, anders dat het een onbeduidend areaal respectievelijk een klein deel moet zijn. FSC stelt 5% van de FMU als maximum. PEFC specificeert geen maximum. **FDPM** wijst er op dat Bosbeheereenheden een bepaalde bijdrage dienen te leveren aan de staatskas. Lage houtprijzen zou leiden tot meer oogst, maar ook tot meer conversie om de inkomsten in stand te kunnen houden. Conversie betekent kaalkap waarbij veel hout op de markt wordt gebracht. Omdat als gevolg daarvan minder hout uit het blijvende bos hoeft te worden geoogst levert conversie tot op zekere hoogte een positieve bijdrage aan *conservation.*

Guidance: The forest manager of a plantation should aspire to make clear how the plantation helps in relieving pressure from natural forests; for instance when the plantation is established on degraded land instead of by conversion of natural forests.	3. Exception c) is weakened through the indicators 6.10.1 and 6.10.2 which do not mention 'conservation' in relation to benefits. In addition, the Committee has been informed that: 1. The annulment of exception a) also pertains to conversion that is *planned* within the FMU. 2. An overview of planned conversion in certified FMUs is not made available to the Committee. The Committee concludes that TPAS criterion 4.3 is inadequately addressed. TPAC does note that a *coding system* prevents that timber resulting from conversion enters the chain of custody as SFM certified.	Ook op het thema conversie is sprake van enige discrepantie tussen de samenvattingen van audit rapporten aan de ene kant en de bronnen van stakeholders aan de andere kant. Hoewel het op basis van de stakeholder bronnen niet aannemelijk is dat de 5% conversielimiet is overschreden voor de periode 1 juli 2012 tot medio 2015 is mogelijk wel in vier bosbeheereenheden de 2,5% conversielimiet overschreden.[1]	**Auditors** Basis voor de berekening van de conversie is de omvang van de PRF per 2012. Deze is in het management plan en op bijbehorende kaart aangegeven. Degazetted forests worden meegeteld in de berekening voor het vaststellen van het % conversieareaal. Audit rapporten vermelden conversie arealen. Recent zijn de certificaten van Kelantan en Johor opgeschort wegens overschrijding van de 5% limiet. **NGO's** vinden dat ze over onvoldoende accurate kaarten kunnen beschikken om adequaat conversie te monitoren. Geschillen tussen bosdiensten en IP communities betreffen vooral de gevolgen van conversie. Degazetted areaal kan worden gecompenseerd met gazetted areaal. Daarmee kan het areaal gelijk blijven maar de kwaliteit van het bos kan veranderen, bijvoorbeeld door het toevoegen van gedegradeerd bos.. Deze processen komen met enige regelmaat voor. Het is voor stakeholders niet altijd duidelijk in welke fase van de procedure het proces zich bevindt. , bijv. voornemen tot wijziging, goedgekeurd, geëffectueerd.
Maps			

[1] WWF Malaysia, Analysis of deforestation in Malaysia 2001 - 2015

C 2.4. The forest management plan and accompanying maps, relevant monitoring results and information about the forest management measures to be applied are publicly available, except for strictly confidential business information. Guidance: Public availability implies that if stakeholders should have limited access to certain media, the management plan is dispersed through other channels. Depending on the level of detail in the management plan, the full plan or a summary should be available. Guidance: Wherever practical and necessary, information on the forest management can also be communicated to the people in the forest through in situ markings or information displays.	During the objection procedure concerns have been expressed by stakeholders that maps of the FMUs are not publically available, rendering it impossible for them to identify in the field a forest area as certified. The Committee underlines that the publication of detailed maps is the responsibility of the forest manager. Although forest managers have published summaries of their forest management plans, detailed maps were not published. The Committee therefore concludes that TPAS criterion 2.4 is partially addressed.	Op het gebied van kaarten heeft MTCC geen - voor TPAC verifieerbare - verbeteringen tot stand gebracht. Verschillende bronnen, waaronder Staatssecretaris Dijksma in haar bezoekverslag van juli 2015 onderschrijven dat meer openheid ten aanzien van kaartmateriaal noodzakelijk is.	**Opmerking:** **TPAS** stelt geen specifieke eisen aan de schaal en informatie die zichtbaar zou moeten zijn op kaarten die openbaar beschikbaar moeten zijn. **PEFC** eist dat een samenvatting van het management plan beschikbaar is maar stelt geen expliciete eisen aan de beschikbaarheid van kaarten. **FSC** doet dit wel met indicator 7.5.1 **MTCC** heeft tijdens het ambtelijk bezoek in januari 2015 verklaard dat kaarten kunnen worden bekeken op de kantoren van de Forestry departments. Over het algemeen is het maken van kopieën niet toegestaan. Voor het niet publiek maken van de kaarten wordt als reden o.a. opgevoerd: - het zou een 'tsunami' van aanvragen voor land genereren - het zou stroperij in de hand werken **FDPM** De Deputy Director FDPM herhaalde voor de NL delegatie dat het iedere persoon of instelling vrijstond om informatie op te vragen maar dat het verzoek, afhankelijk van de risico's die beschikbaarstelling met zich mee zou brengen, al dan niet gehonoreerd zou worden. Op het kantoor van het Forestry Department in Kuala Pilah (binnen de staat Negeri Sembilan) werden ons diverse thematische kaarten getoond met een schaal van 1.350.000. Alle kaarten waren voorzien van een legenda (in het Maleisisch), met aanduidingen van de bosklassen, dorpen, bosbestemming etc. Op de kaarten zijn tal van details aangegeven. De kaarten worden volgens het hoofd van de bosdienst jaarlijkse opnieuw gemaakt en aangepast aan de actuele situatie. Er kunnen verzoeken bij de bosdienst worden ingediend om de kaarten te mogen inzien.

			Hiervoor is een hele procedure en honorering van een verzoek is geen automatisme. Daarnaast hingen in het kantoor nog enkele kaarten met op een grotere schaal (1:70.000) o.a. een kaart met locaties waar logging operations plaats hebben gevonden, momenteel plaats vinden en waar ze gepland zijn. Bij een andere document over een dorp was nog een kaart toegevoegd met een schaal van 1:5.000. **Auditors** Ook de auditors ontmoeten terughoudendheid bij de FDMP voor het verschaffen van kaarten.

Annex 3 Het criterium ter voorkoming van conversie

TPAC advies

De intrekking van certificaten van de FMU's Kelantan (400.000 ha) en Johor (320.000 ha) vanwege het overschrijden van de 5% limiet voor het te converteren bosareaal kan verstrekkende nadelige gevolgen hebben voor het beheer van het niet-geconverteerde bosareaal.

Conversie van natuurlijk bos in ander landgebruik zoals oliepalmplantages legt een grote druk op het bosareaal in de tropen. Certificering voor duurzaam bosbeheer is een beheersinstrument, geen planologisch instrument. Toch hebben certificatiesystemen een conversiecriterium opgenomen ter bescherming tegen ander landgebruik. Het feit dat bij overschrijding van de 5% limiet het certificaat voor de gehele FMU wordt ingetrokken is de facto nadelig voor de kwaliteit van het bosbeheer. Daarom is het wenselijk dat landgebruiksplanning vooraf gaat aan beheersmaatregelen, zoals certificering. Duurzaam bosbeheer is een serieuze zaak. Het gaat om de duurzame instandhouding van het bos op dezelfde plek. Dat kan alleen als vooraf een duidelijke verdeling van bestemmingen voor het bosareaal wordt gemaakt. Bos dat bos moet blijven kan dan worden gecertificeerd zonder dat het spook van conversie opduikt.

Zolang de planologie niet in staat is om conversie van gecertificeerd bos te voorkomen kan de bestaande 5% regel een groter negatief effect hebben dan een positief effect op duurzaam bosbeheer. Dat vraagt eigenlijk om herbezinning op de toepassing van het conversiecriterium binnen het systeem van duurzaam bosbeheer.