

Fiche 5: Verordening inzake FLEGT-vergunningensysteem voor invoer hout

Titel:

Voorstel voor een verordening van de Raad inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem op vrijwillige basis voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap

Datum Raadsdocument: 27 juli 2004

Nr Raadsdocument: 11656/04

Nr. Commissiedocument: COM(2004)515

Eerstverantwoordelijk ministerie: LNV i.o.m. BZ, VROM, EZ, JUST, FIN

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep bosbouw, Landbouw –en Visserijraad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Onder de naam *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT) zijn sinds 2001 een aantal regionale processen gestart die zich bezig houden met het probleem van de handel in illegaal hout. Het probleem werd eerst onderkend op de G8 top in Okinawa in 2000, hetgeen leidde tot een ministeriële conferentie op Bali in september 2001. In februari 2002 heeft de Commissie besloten over te gaan tot het ontwikkelen van een EU actieplan op het gebied van FLEGT. Dit Actieplan is in mei 2003 in de vorm van een mededeling aan de lidstaten voorgelegd.

Het FLEGT actieplan kiest als invalshoek het tegengaan van *economische* misdrijven met betrekking tot de handel in hout. Het gaat hierbij om de bestrijding van de illegale houtkap en houthandel, belastingenontduiking en corruptie in de bosbouw sector. Daarmee beoogt het actieplan: 1) de ecologische en sociale schade van de ongereguleerde en illegale boskap tegen te gaan; 2) de inkomsten uit de houthandel voor veelal arme producentenlanden te verhogen, en 3) te voorkomen dat illegaal en - daardoor goedkoper - hout duurzaam geproduceerd hout uit de markt drukt. Het gaat hierbij niet alleen om de producenten van tropisch hout zoals Indonesië, Maleisië, Brazilië en een aantal Afrikaanse landen, maar bijvoorbeeld ook om producten uit landen als Rusland. Het plan richt zich in de eerste plaats op de handel in boomstammen, ruw hout, plaatmateriaal en fineer.

De kern van het actieplan bestaat uit een aantal bilaterale overeenkomsten tussen de EU en houtproducerende landen. In deze zogenaamde *Voluntary Partnership Agreements* komen de EU en de partnerlanden overeen het probleem van illegaal hout aan te pakken door middel van een aantal gezamenlijk overeen te komen activiteiten die het goede bestuur van de bosbouwsector in het betreffende land moeten versterken. Het gaat bijvoorbeeld om het verstrekken van technische en financiële assistentie ter versterking van goed bosbeheer, het opzetten van de noodzakelijke verificatie systemen om illegaliteit te bestrijden en het vergroten van de belastinginkomsten uit de handel in hout.

Onderhavig voorstel voor een verordening gaat over een voor de EU essentieel onderdeel van het actieplan: het instellen van een *Voluntary Licensing System* waarmee illegaal hout van de EU markt geweerd wordt. Dit *Voluntary Licensing System* betekent dat het partnerland een managementautoriteit moet instellen die exportverklaringen afgeeft waarmee de EU er van verzekerd is dat dit hout inderdaad in overeenstemming met de wetten van het land van herkomst gewonnen en verhandeld is. Met een FLEGT verklaring zal de EU-douane het hout op de EU-markt toelaten. Zonder een dergelijke verklaring zal hout uit partnerlanden geweigerd worden.

Deze op bilaterale afspraken gebaseerde aanpak wordt binnen de EU op het niveau van de lidstaten ondersteund door een aantal maatregelen op het gebied van publieke aanbestedingen, het tegengaan van het witwassen van de winsten uit de illegale houthandel, de uitbreiding van het aantal boomsoorten dat onder CITES valt en het weren van hout uit oorlogsgebieden.

Op 13 oktober 2003 hebben de lidstaten Raadsconclusies aangaande het actieplan aangenomen waarin de Commissie is gevraagd e.e.a. verder uit te werken. Op basis van deze Raadsconclusies is de Commissie in juli 2004 met een tweetal voorstellen gekomen: 1) onderhavige concept verordening voor een *Voluntary Licensing System* met een bijbehorende *Extended Impact Assessment* en 2) een concept mandaat waarmee de Commissie onderhandelingen met de grote bossenlanden aan wil gaan. Een zogeheten *Additional Legislative Options Study* is nog in de maak en wordt in begin 2005 verwacht.

De thans voorliggende verordening richt zich op de EU-zijde van het *Voluntary Licensing Scheme* waarmee de EU wil verzekeren dat het uit FLEGT-partnerlanden ingevoerde hout wetmatig geoogst en verhandeld is. De concept-verordening schept het wettelijk kader waarbinnen de EU-douane moet controleren. De verordening definieert het importregime van toepassing op hout uit FLEGT-partnerlanden en regelt de omstandigheden waaronder de douane hout uit FLEGT-partnerlanden kan vrijgeven dan wel vast moet houden. Ook voorziet de verordening in de instelling van een beheerscomité om deze procedures in detail uit te werken.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 133 EG-verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Raad met gekwalificeerde meerderheid, geen rol EP.

Instelling nieuw Comitologie-comité: De verordening voorziet in het instellen van een beheerscomité.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Positief. De Commissie stelt voor om een handelsinstrument te gebruiken om zowel economische delicten als milieu-overtredingen aan te pakken. Gezien de externe werking van dit voorstel en de wens verstoring van de interne markt tegen te gaan beschouwt de Commissie dit als een exclusieve bevoegdheid en stelt zij een verordening voor op basis van art. 133.

Proportionaliteit: In beginsel positief. Een verordening is het geëigende middel om het gestelde doel te bereiken. De Commissie komt met een voorstel voor een verordening omdat het voorgestelde handelsinstrument daarmee integraal door alle lidstaten moet worden overgenomen en uitgevoerd. Dit ter voorkoming van een verstoring van de interne markt. Wel moet worden opgelet dat de Commissie in de uitwerking van deze verordening iedere schijn van een verplichting tot het opleggen van bepaalde sancties vermijdt vanwege de wens tot behoud van het opportuniteitsbeginsel en rechterlijke straftoemingsvrijheid.

Consequenties voor de EU-begroting:

De door de Commissie gemaakte kosten voor de ontwikkeling van het FLEGT actieplan zullen tot 2006 gedekt worden uit de Budgetlijn Tropische Bossen (B7-6200). Volgens de nieuwe nomenclatuur komt dit overeen met budgetlijn 210205 "milieubeheer in ontwikkelingslanden". Deze budgetlijn is ruimer dan alleen FLEGT en bedraagt (ter illustratie) in 2005 € 50 miljoen. Voor wat betreft uitgaven in de periode na 2006 geldt het kabinetsstandpunt zoals verwoord in de brief aan de Kamer van september 2004 getiteld "De voorstellen van de Europese Commissie inzake de Financiële perspectieven 2007-2013". Het Nederlandse kabinetsstandpunt zoals geformuleerd in deze brief is dat Nederland staat op een reëel constant uitgaven kader voor zowel milieu als extern beleid. Uitgaven voor het voorgestelde actieplan voor de periode na 2006 dienen hiermee rekening te houden. De Commissie dient meer duidelijkheid te geven over de voorgestelde uitgaven die specifiek voor FLEGT worden gereserveerd.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Indien operationeel kan het voorgestelde vergunningensysteem financiële en personele consequenties hebben voor uitvoerende diensten zoals de douane, AID en mogelijk ook LASER. Deze diensten zullen de invoer van

hout uit de FLEGT-partnerlanden moeten controleren op legaliteit en in geval van overtreding maatregelen moeten nemen. Meer inzicht in de kosten kan pas verkregen worden als duidelijk wordt welke bedrijfsmatige consequenties de verordening voor met name de Douane en de AID heeft. In de komende maanden zal een eerste inschatting gemaakt moeten worden van de uitvoeringskosten die met de voorstellen van de Commissie gemoeid zijn. Daartoe zal ook een dekkingsvoorstel moeten worden gepresenteerd.

De verordening heeft administratieve consequenties voor de Nederlandse houthandel en zal leiden tot iets hogere prijzen voor de consument. Navraag bij de Vereniging Van Nederlandse Houthandelaren leert dat de kosten van reeds bestaande controle systemen zoals het FSC *Chain of Custody* systeem in de orde van € 1 per kubieke meter hout liggen. In 2002 werd er circa 5,2 miljoen kubieke meter hout en plaatmateriaal in Nederland ingevoerd. Naar schatting een vijfde hiervan kwam uit potentiële FLEGT-partnerlanden.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Aangezien het hier een verordening betreft zal deze integraal moeten worden overgenomen in de Nederlandse wetgeving. Voor de hand ligt verankering in de Flora- en Faunawet. Ook de aard van de sancties die van toepassing zijn bij overtredingen van de voorgestelde verordening dienen vastgesteld te worden. De voorstellen zoals deze thans door de Commissie worden gedaan lijken qua uitvoering sterk op de controle mechanismen zoals die in het kader van de *Convention on the International Trade in Endangered Species* (CITES) worden toegepast. De CITES verordening 338/97 is voor uitvoering en handhaving in hoge mate afhankelijk van de Douane, de Algemene Inspectie Dienst (AID) en LASER.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De verordening treedt in werking op de dag van publicatie in het Publicatieblad. Verwacht wordt dat de verordening op zijn vroegst medio 2005 aan de Raad kan worden voorgelegd.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

De conceptverordening gaat vergezeld van een *Extended Impact Assessment* waarin op basis van een drietal modellen de sociaal-economische implicaties van dit voorstel voor de producentenlanden in kaart zijn gebracht. Samenvattend stelt de Commissie dat de grootste invloed van deze maatregelen in Afrika verwacht wordt. In andere werelddelen is de invloed van de EU afzetmarkt voor hout kleiner. De inkomsten van producentenlanden kunnen substantieel toenemen en er wordt als gevolg van een beter bosheer een positief effect op het milieu verwacht. De sociale effecten zijn gemengd. Er is een risico op toenemende werkloosheid als gevolg van het beëindigen van illegale activiteiten. Hier staat echter tegenover dat nieuwe legale bedrijvigheid in de bosbouwsector gestimuleerd wordt. Er bestaat een duidelijk risico dat de illegale handel naar markten in andere landen wordt verlegd en vervolgens geëxporteerd naar de EU. De Commissie geeft aan dat bij implementatie maatregelen genomen moeten worden om dit risico te voorkomen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland acht het bestrijden van de handel in illegaal hout een belangrijke bijdrage aan het verduurzamen van het internationale bosbeheer. Zo is Nederland één van de grootste donoren op het gebied van tropische bossen en wordt er nationaal een Beoordelingsrichtlijn voor duurzaam geproduceerd hout opgesteld. Ook heeft het Kabinet in juni 2004 besloten bij voorkeur aantoonbaar duurzaam en minimaal legaal geproduceerd hout te gebruiken voor de publieke aanbestedingen door rijksdiensten. Nederland staat daarom in principe positief tegenover dit voorstel. Nederland behoeft echter nog wel enige verduidelijking met betrekking tot de praktische haalbaarheid, administratieve gevolgen en handhaafbaarheid van dit voorstel.

Voor Nederland zijn de volgende specifieke punten van belang:

- Het inperken van de handel in illegaal hout door middel van dit actieplan kan mogelijk ook een bijdrage leveren aan een beter bosbeheer. Deze relatie tussen FLEGT en duurzaam bosbeheer en de rol die certificering daarin kan spelen verdient meer aandacht in de voorgestelde verordening.
- Nederland ziet uit naar de *Additional Legislative Options* studie. Deze studie omvat een scala aan aanvullende beleidsopties die naast het *Voluntary Licensing Scheme* de toegang van illegaal hout uit niet bij FLEGT aangesloten landen tot de Europese markt moeten bemoeilijken. Ook worden in deze studie de juridische mogelijkheden voor een algeheel invoerverbod onderzocht. Zolang deze studie er niet is blijft de behandeling van hout uit niet bij FLEGT aangesloten landen onvoldoende duidelijk.
- Van belang is tevens dat de Commissie op korte termijn duidelijk maakt op welke wijze zij van plan is de gesprekken met grote producentenlanden voort te zetten. De ontwikkeling van een *Voluntary Licensing Scheme* is alleen opportuun als er voldoende animo is vanuit een aantal belangrijke producentenlanden.