

Illegaal hout

Import van illegaal hout nog altijd niet aan banden



**FAIR
POLITICS**
MAKE ———
DEVELOPMENT
WORK ———

Het tropisch regenwoud verdwijnt in snel tempo. Illegale houtkap is hier een belangrijke oorzaak van. Illegale kap heeft een negatieve impact op de duurzame ontwikkeling van producerende landen. Terwijl Nederland aan de ene kant een grote ambitie heeft om wereldwijd de bossen te beschermen en daarom ook een van de grootste donoren op dit gebied is, kent Nederland tot op heden geen bindende maatregelen tegen de import van illegaal gekapt hout.



Illegale houtkap leidt niet alleen tot bosdegradatie en verlies van biodiversiteit, maar ook tot mensenrechtenschendingen, corruptie en georganiseerde misdaad. Bovendien lopen landen waar illegaal hout wordt verhandeld belastinginkomsten mis. Volgens de Wereldbank gaat het om zowat acht miljard dollar per jaar, waarvan vooral ontwikkelingslanden de dupe zijn¹. Wanneer hout namelijk legaal gekapt wordt, kunnen ontwikkelingslanden er zelf geld aan verdienen.

Houtkap is illegaal wanneer het kappen, transporteren, bewerken, kopen of verkopen van hout in strijd is met de wetgeving van het land van herkomst. Dit is onder andere het geval als er meer hout gekapt wordt dan is toegestaan, als boomsoorten gekapt worden zonder geldige vergunning of als dat in natuurreservaten gebeurt. Het producerende land moet er zelf op toezien dat wetten en regels worden nageleefd en gehandhaafd. Om er zeker van te kunnen zijn dat hout legaal is, moet van elke stap in de handelsketen -van het kappen van de boom tot de verkoop van houtproducten in de winkel inzichtelijk worden waar het vandaan komt.

Beleid van Ontwikkelingssamenwerking (DGIS)

Het internationaal bosbeleid van de Nederlandse overheid is gebaseerd op het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud (RTR) uit 1991, dat als kader dient voor de Nederlandse investeringen in bossenactiviteiten (zie bijlage Nederlands beleid). Een van de belangrijkste doelstellingen is het actief beschermen van tropisch regenwoud en oerbossen, waardoor ontbossing wordt tegen gegaan. Bovendien staat in dit beleidsplan dat (inter-)nationaal beleid gericht moet zijn op de versterking en duurzaam beheer van bossen. Nederland koestert een grote ambitie op dit terrein². De Nederlandse inzet is onder andere dat de overheid in het kader van duurzaam gebruik van bos zich hard zou maken voor het tegengaan van illegale houtkap en handel. Zo meldt althans het RTR.

Nederland is een van de grootste donoren op het gebied van bossen. De regering heeft in 2005 64 miljoen euro uitgegeven aan het internationaal bossenbeleid. Dit wordt besteed aan het duurzaam beheer van bossen in de wereld, waarvan specifiek 28 miljoen euro naar het tropisch regenwoud is gegaan (het bevorderen van de tropische regenwouden, door duurzaam land- en bosgebruik, met als doel om het proces van ontbossing tegen te gaan)³.

Beleid van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV)

De door de Nederlandse regering ontwikkelde maatregelen tegen de handel in illegaal hout vinden vooral plaats in het kader van FLEGT (Forest Law Enforcement Governance and Trade), het actieplan van de Europese Unie uit 2003 (zie bijlage Europees beleid). Hierin gaat de EU vrijwillige bilaterale Partnership Agreements met producerende landen aan. Op dit moment wordt onderhandeld met Kameroen, Maleisië, Gabon, Indonesië en Liberia. In het kader van dit programma worden ook concrete voorstellen voor wetgeving gedaan om de import van of handel in illegaal gekapt hout aan banden te leggen.

In oktober 2008 is er een voorstel door de Europese Commissie gepresenteerd om illegale houtkap tegen te gaan. Dit voorstel ligt nu, in het voorjaar van 2009, ter behandeling bij het Europees Parlement. Alhoewel het een goed teken is dat de Europese politiek illegaal hout nog steeds op de agenda heeft staan, is dit voorstel wellicht niet voldoende om de problematiek aan te pakken. De toegang tot de Europese markt staat centraal in dit voorstel. Producenten van het illegaal gekapte hout moeten aan verplichte standaarden voldoen voor ze hun hout mogen exporteren naar Europa. Deze en andere maatregelen die de Commissie voorstelt, moeten daarmee voorkomen dat er illegaal hout wordt verkocht op de Europese markt. De maatregelen en de monitorsystemen om

te controleren of ze worden nageleefd, zijn echter niet altijd even duidelijk. Bovendien is deze aanpak te eenzijdig. Een groot deel van de problemen omtrent illegaal hout ligt in de producerende landen. Omdat in dit voorstel daaraan geen aandacht wordt besteedt, is de kans is groot dat het voorstel onvoldoende kracht zal hebben om de handel in illegaal hout tegen te gaan.

Tegenstrijdig beleid

In tegenstelling tot de eigen beleidsdoelstellingen importeert Nederland op grote schaal illegaal gekapt hout. Tot op heden is er namelijk geen importverbod van illegaal hout. Nederland is een belangrijke importeur van tropisch hardhout⁴. 58% van alle houtproducten die naar Nederland worden geïmporteerd, zijn afkomstig uit zogenoemde risicolanden. Dit zijn landen waar het risico dat houtkap vergezeld gaat met illegale activiteiten zeer groot is³.

Van een integraal bossenbeleid is dus geen sprake. Het tegengaan van illegale handel in hardhout vormt geen onderdeel van het huidige beleid en dus draagt Nederland mede bij aan de voortdurende ontbossing. Hoewel de overheid op papier dus veel waarde zegt te hechten aan het behoud van bossen en biodiversiteit, blijkt in de praktijk dat dergelijke initiatieven vooralsnog weinig concreet resultaat hebben opgeleverd. Er is maar weinig terecht gekomen van de RTR doelstellingen die de Nederlandse regering al in 1991 formuleerde en verscheidene malen heeft herhaald.

Zoals uit de bijlage Nederlands beleid blijkt, stelde de Nederlandse overheid zich al in 1995 ten doel dat 100% van het hout op de Nederlandse markt legaal en zelfs duurzaam moest zijn. Daarna zijn er heel wat notas en beleidsvoornemens geproduceerd, maar die blijken een wassen neus (zie bijlage Nederlands beleid). De doelstellingen worden iedere keer naar beneden bijgesteld. Zo is in het vierde Nationaal Milieu Beleidsplan (NMP 4) de eerder geformuleerde doelstelling dat in 2005 25% van het hout op de Nederlandse markt gecertificeerd moet zijn afgezwakt. Daarnaast is in het NMP 4 geformuleerd dat illegaal hout tegen gegaan moest worden, maar zijn hier geen concrete beleidsmaatregelen op genomen⁶. Meer dan vijf jaar later blijkt dat de overheid zich niet aan deze voornemens heeft gehouden.

De enige lange termijn doelstelling voor illegaal en duurzaam hout op de Nederlandse markt is dat de rijksoverheid in 2010 voor honderd procent legaal en duurzaam moet inkopen. Dit geldt ook voor het houtgebruik in haar aanbestedingsbeleid. Echter, in 2006 maakte Milieudefensie bekend dat de overheid voor haar eigen projecten hout van

dubieuze afkomst gebruikt⁷. Er moet dus nog heel wat gebeuren, wil de doelstelling voor 2010 behaald worden.

Bezwaren van de regering voor een importverbod

De regering heeft altijd gezegd dat een mogelijk Europees invoerverbod door het kabinet gesteund wordt, waarbij voorop staat dat de regeling uitvoerbaar, te handhaven en conform regels van de Wereld Handelsorganisatie (WTO) moet zijn. In de praktijk blijkt echter dat de regering (oud-minister Veerman van LNV) bij voorbaat vindt dat een importverbod niet haalbaar is, omdat het in strijd zou zijn met de WTO regels. De Nederlandse regering is bang dat vergaande maatregelen tegen illegaal hout aangevochten kunnen worden bij de WTO en gebruikt dit als argument om de optie van een algeheel importverbod niet verder uit te werken. De WTO verbiedt weliswaar het nemen van maatregelen die de exportkansen en markttoegang tot WTO-lidstaten vermindert, maar hierop zijn uitzonderingen mogelijk⁸.

De Europese Commissie (EC) onderzoekt de mogelijkheden voor wetgeving die de handel in illegaal hout aan banden kan leggen. Het eerdergenoemde voorstel is daar een resultaat van. De Nederlandse regering is blij met de stap die daarmee gezet wordt, zo blijkt uit een nieuwsbericht van het ministerie van LNV: Minister Verburg is blij dat er nu een voorstel ligt voor het verbieden van het op de markt brengen van illegaal gekapt hout. Minister Verburg: "Ik ga nu kijken of het voorstel ook zwaar genoeg is om de problemen met illegaal gekapt hout aan te pakken. Het is een complexe materie waarbij dit in ieder geval een goede eerste stap is." Verburg wil graag de administratieve lasten voor zowel Europese alsook voor de houtproducerende landen laag houden^{8b}.

Ondanks deze positieve reactie en het streven om de oogst van en de handel in illegaal gekapt hout te stoppen, bestaat er twijfel of de regering wel al haar mogelijkheden benut om dit te bewerkstelligen. Zo worden maatregelen om de import van illegaal hout werkelijk aan banden te leggen telkens op de lange baan geschoven. De politieke wil op regeringsniveau ontbreekt, terwijl de Tweede Kamer in 2003 de motie Huizinga-Heringa aannam, die oproept tot een importverbod van illegaal hout⁹. De Nederlandse regering heeft deze motie echter (nog steeds) niet uitgevoerd om bovengenoemde redenen.

Bovendien zijn alle relevante partijen, zoals milieu- en ontwikkelingsorganisaties, maar ook de sector zelf (VVNH is voor een importverbod) en de Tweede Kamer voor een importverbod. Het is dan ook op zijn minst opmerkelijk dat de regering op dit dossier -dat eigenlijk dus niet controversieel is- zich terughoudend opstelt.

Rol Openbaar Ministerie

In strafrechtelijke zin is hout pas illegaal als het niet alleen in het land van herkomst op oneigenlijke wijze gewonnen en/of verhandeld is, maar als er ook naar Nederlands recht strafbaar gestelde feiten hebben plaats gevonden)¹⁰. In de praktijk betekent dit dat hout volgens Nederlands recht als illegaal kan worden bestempeld als het¹¹:

1. Op de CITES-lijst of in de op de Flora en Faunawet gebaseerde algemene maatregel van bestuur en regeling voorkomt en zonder de vereiste vergunning wordt geïmporteerd¹²;
2. Het wel een dergelijke vergunning heeft, maar als deze vergunning de lading niet dekt;
3. Als het hout ook volgens Nederlands recht op onrechtmatige wijze gekapt en/of verhandeld is.

Zoals LNV zelf ook al aangaf in een studie, liggen theorie en praktijk hier echter ver uit elkaar¹³. In theorie biedt het strafrecht wel degelijk mogelijkheden tot vervolging van diegenen die illegaal hout invoeren, maar in de praktijk stuit vervolging op een aantal problemen. Zo blijkt het Openbaar Ministerie (OM) de bewijslast maar moeilijk rond te krijgen¹⁴. Een studie van de ministeries van LNV en VROM van eind 2005 wijst onder meer uit dat het rondkrijgen van het bewijs van aan illegaal gekapt hout gerelateerde overtredingen op praktische problemen stuit, omdat een rechtshulpverdrag met de belangrijkste hout exporterende landen ontbreekt en omdat hout moeilijk te herleiden is tot een specifieke oogstlocatie¹⁵.

Bedrijven worden wel aangeklaagd, maar nooit veroordeeld. Op dit moment is er dus weinig controle op hout dat Nederland binnenkomt, waardoor illegaal gekapt hout gemakkelijk op de Nederlandse markt terecht komt. Gezien de beperkte controlecapaciteiten en vervolgingsbeleid van het OM, hecht de Nederlandse overheid weinig waarde aan het voorkomen van illegale houtkap en handel.

Halfslachtige houding van de overheid

Vooralsnog houdt de regering zich slechts aan de volgende mogelijkheden om illegaal hout tegen te gaan:

1. Het aangaan van bilaterale Partnership Agreements in het kader van het FLEGT Verdrag (waarbij slechts een zeer beperkt deel van de import gedekt wordt (5%);
2. Het ondersteunen van initiatieven van het bedrijfsleven waarmee de houthandel haar handelsketens probeert op te schonen;
3. Het plaatsen van kwetsbare boomsoorten op de CITES lijsten;

4. Publiek aanbestedingenbeleid zodat de overheid als grootgebruiker van hout in ieder geval legaal hout aankoopt¹⁶;

Het is de hoogste tijd dat de regering haar verantwoordelijkheid neemt en overgaat tot een importverbod op illegaal hout. Pas dan zal er werkelijk een halt worden toegeroepen aan de onomkeerbare verwoesting van het tropisch regenwoud. Overigens ziet de Evert Vermeer Stichting een importverbod als eerste stap in de goede richting, om uiteindelijk te komen tot maatregelen om alleen nog duurzaam geproduceerd hardhout toe te laten op de Nederlandse en Europese markt.

Noten

¹ www.planetark.com

² Nederland wil bijvoorbeeld bevorderen dat er in 2010 bindende afspraken zijn gemaakt voor duurzaam bosbeheer en dat de implementatie ervan adequaat gebeurt. Zie voor meer ambities: bijlage Nederlands beleid.

³ Uitgaven 2005 m.b.t. Bossen: 11,4 miljoen Afrika, 9,98 miljoen Azië, 0,022 miljoen Europa, 16,17 miljoen Latijns Amerika en 26,36 miljoen wereldwijd. Uitgaven 2005 m.b.t. Tropisch regenwoud: 1,0 miljoen Afrika, 7 miljoen Azië, 11.6 miljoen Latijns Amerika en 8,69 miljoen wereldwijd. Zie www.proforis.nl.

⁴ Nederland is een van de hoofdimporteurs van illegaal hout uit het Amazonegebied en Indonesië (www.milieudefensie.nl).

⁵ Risicogebieden zijn gebieden waar de illegale houtkap zeer ernstig is. Risicolanden/regios zijn: Afrika, Zuid Amerika, Zuid-Oost Azië en Rusland (www.greenpeace.nl).

⁶ Idem.

⁷ www.milieudefensie.nl

⁸ Greenpeace heeft aangetoond dat het juridisch wel degelijk mogelijk is om te komen tot een importverbod. Deze organisatie heeft in samenwerking met juristen een initiatief importverbod opgesteld, welke volgens hen mogelijk is onder de WTO regels.

¹² Nieuwsbericht 10-11-2008 Ministerie LNV. Te vinden op:

http://www.minInv.nl/portal/page?_pageid=116,1640333&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=23777

⁹ Motie van het lid Huizinga-Heringa cs, Tweede kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XI, nr. 51.

¹⁰ Kamerstuk 21501-32, nr. 140.

¹¹ In de situatie dat het desbetreffende hout weliswaar naar het recht van het land van herkomst illegaal is gekapt of verhandeld, maar naar Nederlands recht niet, biedt dat enkele feit op zichzelf geen grond voor strafrechtelijk optreden. Daarvoor moet er op zijn minst sprake zijn van andere, wel naar Nederlands recht strafbaar gestelde feiten.

¹² In Nederland is het CITES Verdrag uitgewerkt in de Flora en Faunawetgeving. Dit verdrag stelt regels omtrent de handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten.

¹³ Kamerstuk 21501-32, nr. 140.

¹⁴ Een Vandaag, maart 2006 (www.eenvandaag.nl).

¹⁵ Kamerstuk 21501-32, nr. 140.

¹⁶ Dit kan de overheid op dit moment echter niet garanderen. De overheid gebruikt zowel ontgecertificeerd hout, als van standaarden die geen legaliteit kunnen garanderen.

Fair Politics is in cooperation with:



Fair Politics is an initiative of the Evert Vermeer Foundation and is being sponsored by



The content of this publication is the sole responsibility of Fair Politics and does not necessarily reflect the position of the sponsors.