

Fiche 2: Verordening inzake marktdeelnemers hout en houtproducten

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor verordening van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen

Datum Commissiedocument: 17 oktober 2008

Nr. Commissiedocument: COM (2008) 644 definitief

Prelex: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0644:FIN:NL:PDF>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
SEC(2008)2615, SEC(2008) 2616

Behandelingstraject Raad: Rwg Bos d.d. 4 november en 3 december; eerste presentatie voorstel 20 oktober jl (Milieuraad), verdere behandeling in Landbouw- en Visserijraad(nog geen datum voorzien).

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

Het voorstel is gebaseerd op artikel 175, lid 1, van het Verdrag.

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

Gekwalificeerde meerderheid, co-decisieprocedure (artikel 251 EG-verdrag)

c) Comitologie

De Commissie krijgt de bevoegdheid om uitvoeringsbepalingen op te stellen middels de regelgevingsprocedure met toetsing zoals bedoeld in de artikelen 5 bis, leden 1 tot en met 4 en artikel 7 van Besluit 1999/468/EG, met inachtneming van artikel 8 van dat besluit.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel legt marktdeelnemers de verplichting op om het risico dat illegaal gekapt hout en producten daarvan op de markt worden gebracht tot een minimum te beperken. Het voorstel is toegespitst op het moment waarop hout en houtproducten voor de eerste maal op de communautaire markt worden gebracht, ongeacht de oorsprong ervan. Op deze wijze hoopt de Commissie illegaal hout van de communautaire markt zoveel mogelijk te weren tegen redelijke administratieve lasten en passend binnen internationaal handelsrechtelijke bepalingen. Het voorstel draagt bij aan versterking van het bestaande EU Actieplan FLEGT. De Commissie baseert de Verordening op Artikel 175, lid 1, van het EG-verdrag (milieu). Het oordeel over subsidiariteit is positief. Inzake proportionaliteit is het oordeel deels positief, deels negatief (vanwege onduidelijkheid op een aantal punten in het voorstel). Nederland vindt bestrijding van illegaal gekapt hout en daarmee gerelateerde handel zeer belangrijk en verwelkomt daarom dit voorstel als een eerste stap richting duurzaam bosbeheer.

3. Samenvatting voorstel

Het voornaamste doel van dit voorstel is om het bestaande beleidskader van de EU aan te vullen en te versterken en de internationale bestrijding van illegale houtkap en de daarmee samenhangende handel te ondersteunen. Dit bestaande kader is neergelegd in het EU-actieplan voor wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT). Hierin zijn een aantal maatregelen opgenomen om te garanderen dat in de EU ingevoerd hout legaal is gekapt en dat in de EU ingevoerde houtproducten van legaal gekapt hout zijn gemaakt. Een van de belangrijkste elementen hierbij is het vergunningstelsel dat onderdeel is van de vrijwillige partnerschapsovereenkomsten (Voluntary Partnership Agreements – VPA's), waarover met een aantal landen onderhandelingen worden gevoerd. De VPA-aanpak wordt als veelbelovend gezien, maar wel wordt erkend dat er beperkingen aan kleven.

Het nu gepresenteerde voorstel beoogt deze beperkingen te ondervangen door middel van een verordening waarbij de verplichtingen van de marktdeelnemers die hout en houtproducten op de EU-markt brengen, worden vastgelegd. In dit voorstel worden marktdeelnemers verplicht om het risico dat illegaal gekapt hout en producten daarvan op de markt worden gebracht tot een minimum te beperken. Hiermee wordt een duidelijke verantwoordelijkheid bij de marktdeelnemers gelegd. Het voorstel is toegespitst op het moment waarop hout en houtproducten voor de eerste keer op de communautaire markt worden gebracht, ongeacht de oorsprong ervan. Het voorstel is gebaseerd op het beginsel van de toepassing van zorgvuldigheidseisen: dit houdt in dat de betrokken marktdeelnemers een stelsel moeten toepassen (het stelsel van zorgvuldigheidseisen) om het risico dat zij illegaal gekapt hout en producten daarvan op de communautaire markt brengen, tot een minimum beperken. Marktdeelnemers kunnen ofwel hun eigen stelsel ontwikkelen, of vertrouwen op een erkend stelsel van zorgvuldigheidseisen, aangezien het voorstel voorziet in de erkenning van door toezichthoudende organisaties ontwikkelde stelsels van zorgvuldigheidseisen. Overigens worden hout en houtproducten die zijn voorzien van een FLEGT- of CITES-vergunning voor de toepassing van deze verordening als legaal beschouwd.

1.1

Impact assessment

De Commissie heeft een effectbeoordeling laten uitvoeren van verschillende beleidsopties om de illegale houtkap in de EU en in derdelanden terug te dringen, alsmede de economische (met name kosten voor regelgeving voor de overheidssector, kosten voor de particuliere sector en gevolgen voor de handel in zowel de EU als daarbuiten), de sociale (werkgelegenheid, andere sociale factoren) en de ecologische effecten daarvan. Uit deze effectbeoordeling die in opdracht van de Commissie is uitgevoerd, blijkt dat het huidige voorstel de meest doeltreffende van alle opties is. Dit voorstel kan resulteren in het terugdringen van de illegale houtkap, zonder de introductie van een duur stelsel van systematische controles en zonder de aanzienlijke handhavingsproblemen die bij verscheidene andere opties kunnen worden verwacht. Ook zal deze optie bevorderen dat marktdeelnemers ertoe worden aangezet hun hout te betrekken uit landen met FLEGT-VPA's (vrijwillige partnerschapsovereenkomsten).

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De Commissie baseert de verordening op artikel 175, lid 1, van het EG-verdrag aangezien de bepalingen van deze verordening de bescherming van het milieu raken. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Functionele toets:

- Subsidiariteit: positief

Nederland heeft een positief oordeel over de subsidiariteit. Een Europese aanpak van de illegale oogst van hout en de handel in illegaal hout biedt meer kans op een succesvolle aanpak dan nationale maatregelen.

- *Proportionaliteit: deels positief, deels negatief:* Nederland verwelkomt het voorstel van de Europese Commissie als een eerste goede stap met als doel de handel in illegaal hout tegen te gaan. Nederland heeft hierop in het verleden ook meerdere malen aangedrongen bij de Commissie. Het voorstel is erop gericht het risico dat illegaal gekapt hout en producten daarvan op de communautaire markt worden gebracht, zo klein mogelijk te maken. Nederland ondersteunt deze aanpak. De uitvoerings- en controle-elementen van dit voorstel vinden, voor zover nu duidelijk is, deels op Europees en deels op lidstaatniveau plaats. Het voorstel laat hiermee voldoende ruimte voor lidstaten. Op grond van het hierboven gemelde, beoordeelt Nederland de proportionaliteit positief. Op een aantal punten behoeft het voorstel wel meer verduidelijking, zodat kan worden vastgesteld of de voorgestelde maatregelen voldoende geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken, namelijk om illegaal hout op de markt tot een minimum te beperken. In dat licht is ook van belang op welke wijze de zorgvuldigheidseisen waaraan de marktdeelnemers moeten voldoen, nader worden ingevuld. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan welke informatie toereikend is om vast te stellen of er sprake is van legale houtkap volgens de geldende wetgeving in het land waar het hout is gekapt. Voorts zijn er vragen ten aanzien van de precieze taakafbakening tussen de betrokken instanties en autoriteiten. Ook zou verduidelijkt moeten worden aan welke geldende wetgeving moet worden voldaan, om te kunnen spreken van legale houtkap, conform de daarvoor bestaande internationale regelgeving. Dit dient een aandachtspunt te zijn bij de verdere besprekingen. De proportionaliteit is derhalve negatief voor wat betreft de onduidelijkheden die nog in het voorstel zitten.

c) Nederlands oordeel:

Nederland is voorstander van een Europese aanpak gezien het feit dat er sterke aanwijzingen zijn dat illegale houtkap op grote schaal plaatsvindt, waardoor aanzienlijke milieuschade optreedt, de biodiversiteit afneemt en het concurrentievermogen van de legale bosbouwactiviteiten wordt ondermijnd. Dit is een zo groot probleem dat het niet op nationaal niveau kan worden opgelost en er dus maatregelen nodig zijn op Europees niveau. Een aanpak op EU niveau zorgt voor het meest effectieve resultaat. Bovendien blijkt - uit eerdere studies - dat een nationale (strafrechtelijke) aanpak op basis van bestaande wet- en regelgeving weinig effectief is (TK 2005-06,21 501, nr. 140). Nederland verwelkomt daarom het voorstel van de Commissie om via dit voorstel voor een verordening de illegale houtproblematiek aan te pakken. Wel is Nederland van mening dat het voorstel op een aantal punten, zoals de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken partijen, de door de lidstaten te sanctioneren norm en de invulling van het 'stelsel van zorgvuldigheidseisen' verduidelijking behoeft. Bovendien zijn er nog vragen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

Nee. Het voorstel is verenigbaar met bestaande financiële programmering.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Ja. In de uitvoering van deze verordening is ook een rol voorzien van nog aan te wijzen bevoegde autoriteiten in de lidstaten. Dat betekent extra handhavingskosten, waarvan de omvang moeilijk is in te schatten omdat het voorstel over de handhaving nog niet voldoende helder is.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Nee. Het voorstel voorziet nadrukkelijk in een eigen verantwoordelijkheid voor importeurs en producenten van hout als het gaat om de naleving van de zorgvuldigheidsregels. Het voorstel houdt rekening met de bestaande praktijk inzake de garantie van legaliteit door middel van certificaten (certificaten kunnen ook uitsluitend de legaliteit garanderen) waardoor een deel van de kosten reeds is gedekt in bestaande stelsels.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Er zijn mogelijk administratieve lasten te voorzien in verband met een nog te benoemen autoriteit op het gebied van controle. Mogelijk kan dit worden opgehangen onder de Douanewet.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Voor het bedrijfsleven nemen de administratieve lasten naar verwachting gering toe; voor burgers zijn er geen lasten. Het is nog niet precies te bepalen hoe hoog de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zullen zijn. Nederland zal bij de onderhandelingen inzetten op een goede balans tussen de administratieve lasten en effectiviteit van het voorstel. Het voorstel voorziet nadrukkelijk in een eigen verantwoordelijkheid voor importeurs en producenten van hout als het gaat om de naleving van de zorgvuldigheidsregels. Het voorstel houdt rekening met de bestaande praktijk inzake de garantie van legaliteit door middel van certificaten, waardoor een deel van de kosten reeds is gedekt in bestaande stelsels.

Ten aanzien van het nationale programma administratieve lasten voor bedrijven in het bijzonder is er sprake van een netto reductiedoelstelling van 25%. Dit betekent dat onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten voor bedrijven (voortvloeiend uit zowel nationale als Europese wet- en regelgeving) dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lastentegenvallers. Om te komen tot een merkbare vermindering van administratieve lasten voor bedrijven dienen compensaties zoveel mogelijk te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt (bijlage 7 van de miljoenennota).

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het voorstel is primair gericht tot marktdeelnemers die hout of houtproducten op de Europese markt brengen. Marktdeelnemers dienen door middel van een 'stelsel van zorgvuldigheidseisen' het risico te minimaliseren op de import van illegaal hout. Het voorstel is echter niet duidelijk over de vraag of de controle op naleving gebeurt door lidstaten of door private organisaties.

Hetzelfde geldt voor de bepaling in het voorstel die lidstaten verplicht om sancties vast te stellen die van toepassing zijn bij niet naleving van de zorgvuldigheidseisen. Het is niet duidelijk welke overtreding van de zorgvuldigheidseisen door de lidstaten gesanctioneerd dienen te worden. De Commissie zal gevraagd worden hierover meer helderheid te verschaffen. Lidstaten dienen naast het vaststellen van sancties ook een bevoegde autoriteit aan te wijzen. Ook over de bevoegde autoriteit is onduidelijkheid. Dit voorstel leidt tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving. Gezien het doel van de verordening (namelijk het tegengaan van het op de markt brengen van illegaal gekapt hout of houtproducten) ligt het voor de hand om bepalingen op te nemen in de douaneregeling of in het douanebesluit (op grond van de Algemene douanewet) voor zover het betreft de invoer van hout of houtproducten uit een derdeland en in de Boswet voorzover het betreft het op de markt brengen van hout of houtproducten door Europese marktdeelnemers.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. Haalbaarheid:

De verordening treedt in werking op de zevende dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Maar de verordening zal pas twee jaar na inwerkingtreding van toepassing worden. In deze tweejarige termijn kunnen lidstaten, marktdeelnemers, toezichthoudende organisaties en bevoegde autoriteiten nodige maatregelen en wettelijke voorzieningen treffen om te voldoen aan de eisen van deze verordening. Daarnaast zal de Commissie deze termijn gebruiken om de nodige uitvoeringsregelgeving op te stellen.

Nederland is van mening dat deze termijn onvoldoende is om te zorgen een correcte invulling te kunnen geven aan de verordening.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de ontwerp-verordening is geen evaluatiebepaling opgenomen. Dit is wel wenselijk gezien de complexiteit van het voorgestelde stelsel.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

In beginsel sluit het voorstel aan bij de Nederlandse visie op toezicht, namelijk dat het primaire toezicht door het bedrijfsleven plaats vindt en de overheid systeemtoezicht houdt op de private toezichthouders.

b) Handhaafbaarheid

Voor een goede handhaafbaarheid is het van belang dat de keten vanaf het eerste moment transparant is. Dit geldt in het bijzonder in situaties waarbij het gaat om hout dat in de EU wordt geproduceerd; het moet zodanig gemerkt zijn dat het hout te traceren is naar degene die het voor het eerst op de markt heeft gebracht. Het voorstel is hierover niet duidelijk. De handhaafbaarheid van het stelsel is daarmee nog onvoldoende toegelicht. Ook zullen zich naar de mening praktische complicaties kunnen voordoen bij het door de overheid uit te voeren toezicht op de vraag of de marktdeelnemers effectief aan de in deze verordening vastgelegde uitgangspunten, waaronder de eerbiediging van het legaliteitsbeginsel, voldoen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Ontwikkelingslanden behoren tot de zogenaamde hoge risicolanden als het gaat om illegale houtkap. Het voorstel kan ertoe bijdragen dat OS landen hun inspanningen voor het leveren van legaal hout niet langer ondermijnd zien door afnamen van de levering van goedkoper illegaal geoogst hout. Dit is afhankelijk van de nadere invulling van het voorstel.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt):

Nederland zet zich al jaren in voor het bestrijden van de handel in illegaal hout in het algemeen en het weren van illegaal hout op de EU-markt in het bijzonder als één van de middelen om duurzaam bosbeheer te realiseren. Het verduurzamen van houtketens, waarbij legaliteit een eerste stap is, is onderdeel van het beleidsprogramma van het kabinet. Nederland steunt een Europese aanpak aangezien deze het meest effectief is. Nederland kan zich ook vinden in de analyse en overwegingen van de Commissie bij de verschillende opties. Nederland acht het van groot belang dat eventuele maatregelen in overeenstemming zijn met de internationale handelsrechtelijke bepalingen. Nederland steunt in beginsel het voorstel maar vindt dat het voorstel op bepaalde punten nog verduidelijkt moet worden, zodat kan worden vastgesteld of de voorgestelde maatregelen voldoende geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken, namelijk om illegaal hout op de markt tot een minimum te beperken. In dat licht is ook van belang op welke wijze de zorgvuldigheidseisen waaraan de marktdeelnemers moeten voldoen nader worden ingevuld. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan welke informatie toereikend is om vast te stellen of er sprake is van legale houtkap volgens de geldende wetgeving in het land waar het hout is gekapt. Ook zou verduidelijkt moeten worden aan welke geldende wetgeving moet worden voldaan, om te kunnen spreken van legale houtkap. Voorts is van belang dat het stelsel geen onnodige administratieve lasten met zich meebrengt en handhaafbaar is. Verder vindt Nederland dat er een impact assessment plaats moet vinden van het uiteindelijke voorstel (handhaafbaarheid, administratieve lasten en effectiviteit ten opzichte van de andere opties) en dat er een evaluatieplanning moet worden opgenomen. Nederland is voorts van mening dat bepaalde essentiële punten in het voorstel (waaronder handhaafbaarheid en administratieve lasten) niet uitsluitend in comitologie kunnen worden opgelost.