

## Ontwikkelingen in de aanpak van fout hout: de actuele stand van zaken rond EUTR en FLEGT

M en R 2017/134



### 1. Inleiding

In maart 2013 is de Europese Houtverordening in werking getreden, die de FLEGT-Verordening van december 2005 aanvult.<sup>2</sup> Helaas is het uitvoeren van (Europese) regelgeving niet genoeg om grootschalige illegale ontbossing buiten de Europese Unie tegen te gaan. Die regelgeving zal ook adequaat uitgevoerd en gehandhaafd moeten worden door alle EU lidstaten. En dan nog: Europa is niet de enige afzetmarkt voor illegaal gekapt hout (fout hout), dus andere landen zullen mee moeten doen om de ontbossing tegen te gaan.

Om inzicht te krijgen in deze kwesties behandelen wij in deze publicatie recente jurisprudentie over de EU-Houtverordening in Nederland en enige andere Europese lidstaten, na 2013 verschenen richtsnoeren en evaluaties, het in werking treden van het eerste FLEGT-vergunningensysteem onder de Vrijwillige Partnerschapsovereenkomst met Indonesië, en de gevolgen die de Wet natuurbescherming op dit gebied met zich brengt. Wij sluiten af met onze (toekomst-)verwachtingen.

Er is in de afgelopen jaren al het nodige gepubliceerd door ons en anderen. Voor een goed begrip van de regelgeving op Europees en internationaal niveau op het gebied van illegaal gekapt hout verwijzen wij naar die publicaties.<sup>3</sup> Voor de feiten over illegale houtkap verwijzen we naar het rapport van het Global Forest Action Panel over illegaal hout. De daaruit blijvende kernpunten hebben we weergegeven

in een kader.<sup>4</sup> Wij beginnen deze publicatie met een korte samenvatting van de Europese regelgeving.

### 2. Europese regulering op het gebied van illegaal gekapt hout kort samengevat

In de hiernavolgende paragrafen van de publicatie zullen alle hierna aangeduide 'producten' van de Europese wetgevende instellingen en de Commissie die te maken hebben met het tegengaan van de ontbossing nader aangeduid worden.

De Europese regelgeving bestaat enerzijds uit de EU-Houtverordening die het op de markt brengen van illegaal gekapt hout en bepaalde daaruit vervaardigde houtproducten verbiedt.<sup>5</sup> Anderzijds is er het FLEGT<sup>6</sup> systeem inzake landen waarmee de EU een Vrijwillige Partnerschapsovereenkomst (Voluntary Partnership Agreement, VPA) heeft afgesloten, en die hun handhavingssysteem op orde hebben (ingevolge een zogeheten Timber Legality Assurance System). Deze landen mogen zelf FLEGT vergunningen verlenen, die garanderen dat het om legaal gekapt hout gaat. Voor hout uit alle andere landen zijn EU importeurs onder de Houtverordening verplicht om een stelsel van zorgvuldigheidseisen toe te passen om zo de legaliteit van het hout te kunnen garanderen. Daarbij moeten ze o.a. kunnen laten zien waar het hout en de houtproducten precies vandaan komen<sup>7</sup> en wie hun leveranciers zijn (waardoor er inzicht in de gehele keten ontstaat). Voorts dienen ze voor hout uit risicolanden of -regio's een risicobeoordelingsprocedure te doorlopen en waar nodig risicobeperkende maatregelen te nemen (tenzij het risico verwaarloosbaar blijkt te zijn). In art. 2 tot en met 5 van de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012 wordt het stelsel van zorgvuldigheidseisen nader uitgewerkt.

### 3. Jurisprudentie in binnen- en buitenland

De EU-Houtverordening trad op 3 maart 2013 in werking en wordt naar de Engelse titel ervan (European Timber Regulation) veelal als EUTR aangeduid. Het duurde tot eind 2016 alvorens er jurisprudentie verscheen over de toepassing van de nieuwe regels. In Zweden werd de spits afgebeten in een zaak over de import van teakhout uit Myanmar. Daarna volgde er een aantal uitspraken van Nederlandse

1 Annemiek Tubbing is milieujurist en kennismanager bij Odin Kennismanagement, Wybe Douma is senior juridisch medewerker bij het T.M.C. Asser Instituut en docent internationaal milieurecht aan de Haagse Hogeschool.

2 Zowel bij de FLEGT-verordening van de Raad d.d. 20 december 2005 nr. 2173/2005 (Pb EU 2005, L 347) als bij de Houtverordening van het Europees Parlement en de Raad d.d. 20 oktober 2010 nr. 995/2010 (Pb EU 2010, L 295) hoort een uitvoeringsverordening, te weten: nr. 1024/2008 van de Commissie bij FLEGT en nr. 607/2012 van de Commissie bij de Houtverordening. Daarnaast kent de Houtverordening nog een (gedelegeerde) verordening die de eisen stelt inzake de erkenning van (private) toezichhoudende organisaties en een procedure voor de toekenning en intrekking van erkenningen omvat: nr. 363/2012.

3 A.M.C.C. Tubbing, 'Fout Hout aan banden gelegd door Europese Houtverordening?', *M en R* 2013/73 (afl. 6), W.Th. Douma en M. van der Kooij, 'Juridische aspecten van de strijd tegen illegaal gekapt hout op mondiaal niveau, in de EU en in de VS', in de VMR bundel 2014-1 (J.M. Bazelmans, W.Th. Douma e.a., 'Duurzame handel in juridisch perspectief', p. 181-202 (beschikbaar op [www.milieurecht.nl/vmr-publicatiereeks](http://www.milieurecht.nl/vmr-publicatiereeks)).

4 Rapport van het Global Forest Action Panel over illegaal hout gepresenteerd op de VN top inzake biodiversiteit in Cancun (december 2016). Het rapport, policy brief en persbericht zijn beschikbaar op [www.iufro.org/science/gfep/illegal-timber-trade-rapid-response/report/](http://www.iufro.org/science/gfep/illegal-timber-trade-rapid-response/report/).

5 Illegaal gekapt hout is hout dat in strijd met de regelgeving van het houtproducerende land is gekapt (art. 2 sub g EU-Houtverordening).

6 Forest Law Enforcement, Governance and Trade, in het Nederlands Wets-handhaving, Governance en Handhaving in de Bosbouw.

7 Hierna zal meestal alleen aan hout gereferereerd worden, maar worden daarmee tevens houtproducten bedoeld.

rechters rond Azobéhout uit Kameroen en hout uit het Amazonegebied in Brazilië, en beoordeelde een Duitse rechter de inbeslagname van een lading Wengéhout uit de Democratische Republiek Congo (DRC). In deze paragraaf worden deze zaken kort weergegeven, gevolgd door enige opmerkingen over overeenkomsten en verschillen tussen de wijze waarop deze rechters tot hun oordelen kwamen.

3.1 **Teakhout uit Myanmar voor de Zweedse Bestuursrechtbank**

De Zweedse zaak<sup>8</sup> had betrekking op een lading teakhout die door de firma Almträ Nordic in 2015 werd geïmporteerd uit Myanmar. Het bedrijf beschikte over een aanzienlijk dossier dat werd verstrekt door de Myanmar Forest Product Merchants' Federation. Daarin zaten o.a. vergunningen afgegeven door het staatsbedrijf dat als enige hout voor exportdoeleinden mag verkopen, de Myanmar Timber Enterprise (MTE). Ondanks deze bewijzen inzake de legale herkomst van het hout vond de Zweedse bevoegde autoriteit, het Bosagentschap (*Skogsstyrelsen*), dat er niet was voldaan aan de zorgvuldigheidsvereisten van de EUTR. Met name werd niet duidelijk gemaakt hoe het hout in kwestie bij MTE terecht was gekomen. De documentatie van de toeleveringsketen was, met andere woorden, onvoldoende. Het Bosagentschap eiste daarom dat er op straffe van een dwangsom van 17.000 Zweedse kronen per overtreding (ongeveer € 1.760 – op de geringe hoogte van deze dwangsom wordt aan het eind van paragraaf 3 nader ingegaan) geen hout uit Myanmar op de Zweedse markt mocht worden gebracht zonder dat in overeenstemming met art. 4 en 6 EUTR het risico dat het om illegaal gekapt hout gaat werd geanalyseerd. Waar nodig (namelijk als uit de analyse niet zou blijken dat het risico verwaarloosbaar is) dienden verdere risicobeperkende maatregelen te worden genomen. De Bestuursrechtbank Jönköping was het met het Bosagentschap eens. Met name de eis om (waar nodig) verdergaande risicobeperkende maatregelen te nemen, vond de rechtbank voldoende nauwkeurig. Wel veranderde de rechtbank de last onder dwangsom op twee punten. Ten eerste werd het niet redelijk geacht dat de dwangsom ook van toepassing zou zijn op langer geleden ingevoerd hout; de dwangsom werd daarom alleen op voortgezette of hervatte invoer van producten uit Myanmar van toepassing verklaard. Verder werd bepaald dat het dwangbevel alleen van toepassing kan zijn op hout dat onder art. 2 sub a EUTR valt (waarin wordt verwezen naar hout dat in de EUTR bijlage wordt genoemd) en dus niet op alle hout. Het bedrijf tekende geen hoger beroep aan tegen deze uitspraak en kondigde aan geen hout meer uit Myanmar op de Zweedse markt te zullen brengen. Overigens heeft het Zweedse Bosagentschap ook een andere importeur van teak uit Myanmar opgedragen te stoppen met het op de Zweedse markt brengen van hout uit dat land als de legaliteit daarvan niet kan worden gestaafd. Dat bedrijf was er niet in geslaagd om de legaliteit van de kap van het hout aan te tonen – ondanks de ingehuurde hulp van

Bureau Veritas dat de MTE bezocht om duidelijkheid te krijgen over de exacte herkomst en de complete toeleveringsketen.<sup>9</sup> In Denemarken werd de druk eveneens opgevoerd om onder de huidige omstandigheden niet langer teak uit Myanmar op de Deense markt te brengen.<sup>10</sup>

De argwaan inzake hout uit Myanmar is terecht. Het momenteel door etnische conflicten geteisterde land staat erom bekend dat er gigantische hoeveelheden illegaal gekapt hout worden geëxporteerd, mogelijk met hulp van corrupte MTE medewerkers.<sup>11</sup> Het land zelf beloofde beterschap in de vorm van een nieuw Timber Legality Assurance System, en hanteerde een tijdelijke exportstop tussen augustus 2016 en maart 2017.<sup>12</sup>

3.2 **Azobéhout uit Kameroen voor de Rechtbank Noord-Holland**

Ook de Rechtbank Noord-Holland oordeelde op 24 mei 2017 dat een opgelegde dwangsom tegen een overtreder van de EUTR in stand kon blijven.<sup>13</sup> De dwangsom gelast het bedrijf bij het op de markt brengen van hout de stappen van het stelsel van zorgvuldigheidseisen volledig te doorlopen en/of toe te passen. Wanneer hieraan geen gevolg zou worden gegeven verbeurt het bedrijf een dwangsom van € 1.800 voor elke kubieke meter hout die op de Europese markt wordt gebracht tot een maximum van € 90.000.

Er werd met name Azobéhout uit Kameroen op de Nederlandse markt gebracht, terwijl er volgens de rechtbank onvoldoende verifieerbare informatie was verzameld. Daardoor kon de herkomst van het hout niet worden vastgesteld, of een risico-inventarisatie, -analyse en -inschatting worden gemaakt, en waren er dus ook geen passende risicobeperkende maatregelen genomen. Dat zou bij een land als Kameroen, waar m.n. veel corruptie voorkomt, juist wel nodig zijn.

Het land sloot in 2010 weliswaar een Vrijwillige Partnerschapsovereenkomst af met de Europese Unie,<sup>14</sup> maar verkreeg nog niet het recht om FLEGT vergunningen te verlenen omdat men nog onvoldoende orde op zaken wist te brengen.

8 Förvaltningsrätten Jönköping 5 oktober 2016, zaak nr. 2095-16, *Almträ Nordic AB/Skogsstyrelsen*, niet gepubliceerd.

9 Skogsaktuellt, 'Biltemas logistikföretag förbjuds att sälja teak från Burma', Skogsaktuellt.se, 22 March 2017.  
 10 Mizzima, 'Denmark sanctions entire Myanmar teak industry', 16 maart 2017, [www.mizzima.com/business-domestic/denmark-sanctions-entire-myanmar-teak-industry](http://www.mizzima.com/business-domestic/denmark-sanctions-entire-myanmar-teak-industry).  
 11 Zie met name Environmental Investigation Agency, 'Overdue diligence. Teak exports from Myanmar in breach of European Union rules', oktober 2016, <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-Overdue-Diligence-FINAL.pdf>.  
 12 Ministry of Natural Resources and Environmental Conservation (MONREC), 'Statement of Progress in Timber Legality Assurance in Myanmar', 16 maart 2017, <https://eia-international.org/wp-content/uploads/Statement-of-Progress-in-Timber-Legality-Assurance-in-Myanmar.pdf>.  
 13 B.V. X/Staatssecretaris van Economische Zaken, Rechtbank Noord-Holland 24-05-2017, AWB – 16 5358, ECLI:NL:RBNHO:2017:4474, *M en R 2017/110* met noot Douma.  
 14 Vrijwillige Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Kameroen inzake wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw met betrekking tot de invoer van hout en houtproducten in de Europese Unie (FLEGT), *Pb*, L 92 van 6.4.2011, p. 4. De VPA onderhandelingen waren in november 2007 begonnen, in mei 2010 was er overeenstemming bereikt en in oktober 2010 werd de VPA ondertekend.

Greenpeace Nederland was derde-partij in deze rechtszaak. De organisatie had uitgebreid onderzoek gedaan naar de illegale houtkap en handel in Kameroen<sup>15</sup> en andere landen, en verscheidene malen aangifte gedaan en verzoeken tot handhaving. Dergelijke verzoeken leidden ook tot de hieronder te bespreken rechtszaak.

### 3.3 *Braziliaans Amazonehout voor de Rechtbank Amsterdam*

Op 15 mei 2014 verzocht Greenpeace Nederland de NVWA om controles uit te voeren bij een aantal bedrijven die hout importeren uit het Braziliaanse Amazonegebied, waar een zeer hoog risico op illegale kap zou bestaan, en daar waar nodig handhavend op te treden tegen hen. De NVWA stelde zich op het standpunt dat er geen aanleiding bestond om handhavend op te treden tegen de in het verzoek genoemde bedrijven en deelde slechts een enkele waarschuwing uit. De Rechtbank Amsterdam oordeelde op 4 juli 2017 inzake de afwijzing van het handhavingsverzoek door de NVWA.<sup>16</sup> De NVWA had o.a. aangegeven dat er werd volstaan met het geven van waarschuwingen, omdat het ging om gebreken met betrekking tot zorgvuldigheidseisen die zouden kunnen worden hersteld. Daarnaast was de wet- en regelgeving betrekkelijk nieuw en achtte de NVWA het daarom redelijk de betrokken ondernemingen de gelegenheid te geven om hun bedrijfsvoering op orde te brengen.

De rechtbank onderzocht vervolgens of de NVWA in redelijkheid had kunnen afzien van handhavend optreden. Ten aanzien van het argument dat het om nieuwe regels ging wordt door de rechtbank opgemerkt dat de marktdeelnemers en de bevoegde autoriteiten ruimschoots de gelegenheid hebben gehad om zich voor te bereiden op de eisen van de Verordening. Die werd immers al in 2010 bekendgemaakt, terwijl de feiten waar het in deze zaak om ging zich afspeelden in 2014. Hierin kan volgens de rechtbank dus geen reden gevonden worden om af te zien van handhavend optreden. Verder is het interventiebeleid naar het oordeel van de rechtbank niet redelijk. Overtreding van de kernartikelen van de Houtverordening<sup>17</sup> aanmerken als een gering feit en in alle gevallen bij eerste overtreding volstaan met een schriftelijke waarschuwing is volgens de rechtbank onjuist. Van de vereiste doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen is met het Nederlandse beleid naar het oordeel van de rechtbank geen sprake. Al met al is het bestreden besluit volgens de rechtbank genomen in strijd met art. 3:4 en 7:12, eerste lid, van de Awb. Het beroep werd daarom gegrond verklaard en het bestreden besluit werd vernietigd.

De NVWA moet daarom binnen zes weken een nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak. In dat nieuwe besluit dient de NVWA concreet te onderbouwen op basis van welke gegevens hij tot de conclusie is gekomen welke

overtredingen al dan niet zijn geconstateerd en waarom al dan niet aanleiding bestaat voor handhavend optreden en op welke wijze dit zal plaatsvinden. Indien de NVWA zich op het standpunt stelt dat de overtredingen inmiddels zijn beëindigd, zal hij ook dit standpunt moeten onderbouwen. Ons is niet bekend of, en zo ja, welk nieuw besluit de NVWA heeft genomen.

### 3.4 *Wengéhout uit de DRC voor de Bestuursrechtbank Keulen*

Tot slot deed de Bestuursrechtbank in Keulen op 1 juni 2017 uitspraak in een zaak die werd aangespannen door een hout-importeur tegen de Duitse bevoegde instantie vanwege de inbeslagname van een lading wengéhout dat uit de Democratische Republiek Congo via België in Duitsland was ingevoerd.<sup>18</sup> De klager had hiertegen eerst bezwaar aangekend, en begon deze rechtszaak nadat dat bezwaar werd afgewezen. De klager had weliswaar documenten waaronder een kopie van een vergunning van het Congolese Ministerie van milieu waarin de verkoop van het hout werd toegestaan, maar had geen risicobeoordeling uitgevoerd en het stelsel van zorgvuldigheidseisen niet gevolgd. Daarbij kwam dat de papieren van het Congolese ministerie niet authentiek bleken te zijn, en dat ook een latere e-mail van een directeur werkzaam bij het ministerie waarin werd bevestigd dat het wél om authentieke papieren ging een vervalsing bleek te zijn. De inbeslagname vond plaats op grond van Duitse wetgeving<sup>19</sup> juncto art. 4 leden 1 en 2 en art. 6 Houtverordening en art. 2-5 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012 en kort nadat de Houtverordening van kracht was geworden. De klager stelt dan ook dat de inbeslagname op dat moment in strijd met de discretionaire bevoegdheid van de autoriteiten was. Het besluit zou met name niet evenredig zijn, in het licht van art. 10 lid 5 Houtverordening. Volgens die bepaling kan er, indien er naar aanleiding van controles tekortkomingen zijn vastgesteld, een kennisgeving van door de marktdeelnemer te nemen corrigerende maatregelen worden afgegeven, en kunnen er, afhankelijk van de ernst van de vastgestelde tekortkomingen, onmiddellijke maatregelen worden genomen, zoals de inbeslagname van hout en houtproducten. Een waarschuwing was op haar plaats geweest, aldus de klager. De bestuursrechter wijst de klacht af. De afgelegde verklaringen worden als totaal niet plausibel beoordeeld, en de oorspronkelijk en later aangevoerde papieren als vervalsingen. Daarbij wordt o.a. gewezen op een certificaat waarin wordt beweerd dat het hout in kwestie op 7 mei 2013 in de DRC een behandeling onderging, terwijl het hout zich toen al in de Europese Unie bevond. De rechter wijst ook op het feit dat in een land als de DRC, dat geplaagd wordt door corruptie, art. 6 lid 1 sub a onder 6 van de EUTR met zich meebrengt dat er extra onderzoek gedaan dient te worden, waarvan hier geen sprake was. Het argument dat er sprake zou zijn van een onevenredige reactie wordt eveneens afgewezen. Ten aanzien van

15 Greenpeace Nederland, 'CCT's timber trade from Cameroon to Europe', september 2015.

16 Stichting Greenpeace Nederland/Staatssecretaris van Economische Zaken, Rechtbank Amsterdam 4 juli 2017, AMS 15/5067, ECLI:NLRBAMS:2017:4926.

17 Namelijk art. 4, lid 2 of 3 (stelsel van zorgvuldigheidseisen), of art. 5 (verplichte traceerbaarheid) EU-Houtverordening.

18 Verwaltungsgericht Köln, Firma X/Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), 13 K 2037/15, niet gepubliceerd. Wengéhout kan rond de € 3.800 m<sup>3</sup> opbrengen.

19 Namelijk § 2 lid 3 sub 2b Holzhandels-Sicherungsgesetz.

het argument dat de regelingen nog maar kort van kracht zijn, wordt opgemerkt dat de Houtverordening al in 2010 werd afgekondigd en marktpartijen dus ruimschoots de tijd hadden zich op de inwerkingtreding voor te bereiden. Daarbij kwam dat de Duitse wetgeving al eerder, namelijk in 2011, in werking trad. Ook het feit dat de klager tot de groep van kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) behoort, helpt haar niet. Aan deze groep zou volgens de Houtverordening wel technische en andersoortig assistentie moeten worden aangeboden door de EU lidstaten, maar er is geen sprake van dat deze ondernemingen niet aan het stelsel van zorgvuldigheidseisen zouden moeten voldoen.<sup>20</sup>

### 3.5 Overeenkomsten en verschillen

De eerste rechtszaken waarin de EUTR aan de orde komt laten zien dat die regeling ondanks het complexe karakter ervan in de praktijk aan de rechters, handhavende organisaties en toezichthouders concrete handvatten biedt om marktdeelnemers ertoe te dwingen om alleen hout waarvan vaststaat dat het legaal werd gekapt in het land van herkomst op de Europese markt te brengen. Dat het daarbij om nieuwe regels gaat wordt door de Nederlandse en Duitse rechters niet als een excuus aanvaard om minder streng of niet op te treden tegen overtredingen.<sup>21</sup> Daarbij wordt terecht gelet op de aanzienlijke implementatietermijn die er aan de lidstaten werd gelaten om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Houtverordening. Ook de complexiteit van de zorgvuldigheidseisen, die in de Uitvoeringsverordening en de (hieronder nader besproken) richtsnoeren worden ingevuld, stond er volgens de rechters niet aan in de weg dat er dwangsommen werden opgelegd, inbeslagnames plaatsvonden en verboden werden opgelegd om fout hout op de Europese markt te brengen.

Geheel in lijn met de Europese eisen en richtsnoeren werd het overleggen van officiële vergunningen (of wat daarvoor moest doorgaan) als onvoldoende bewijs opgevat in landen die door corruptie worden geteisterd. Pas als de gehele toeleveringsketen inzichtelijk wordt gemaakt kan er worden voldaan aan de eisen van de Houtverordening. Ook vonden de rechters in Nederland en Duitsland dat er bij de invoer van illegaal gekapt hout niet kon worden volstaan met het uitdelen van waarschuwingen. Terecht werd er gememooreerd dat illegale houtkap destructieve gevolgen heeft.

Wat eveneens opvalt is de rol die milieugroeperingen zoals Greenpeace en andere lokale of internationale non-gouvernementele organisaties spelen in de opsporings- en handhavingspraktijk. Dat blijkt met name in de Duitse en Nederlandse rechtszaken. In al die gevallen was het werk van dergelijke NGO's<sup>22</sup> essentieel om de aandacht te vestigen op zendingen hout waar een luchtje aan zat, en om de nodige informatie te verkrijgen over concrete gevallen

van handel in illegaal gekapt hout. NGO's vervullen dus een essentiële rol als informatieverschaffers en aanjagers van handhaving.<sup>23</sup>

Wat verder nog opvalt is dat de Zweedse rechter een wel zeer bescheiden dwangsom oplegt gezien de waarde van het ingevoerde teakhout (dat zo'n € 8.500 per m<sup>3</sup> kan opbrengen), namelijk € 1.760 per overtreding. De door de NVWA geëiste dwangsom van € 1.800 per kubieke meter hout in de zaak rond het Azobéhout uit Kameroen is wat dat betreft veel overtuigender en beter verenigbaar met de EUTR. Daarin wordt immers geëist dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn en meer specifiek dat boetes evenredig dienen te zijn aan de milieuschade en aan de waarde van het betrokken hout (art. 19 lid 2 EUTR).

## 4. Richtsnoeren van de Europese Commissie bij EUTR (Guidance)

De uitspraken die hiervoor zijn behandeld hebben vooral betrekking op overtredingen die zich vóór 2016 hebben voorgedaan. Begin 2016 zijn de 'Richtsnoeren voor de EU-Houtverordening' gepubliceerd.<sup>24</sup> Drie jaar daarvoor was al een (Engelstalig) Guidance document opgesteld. In de richtsnoeren 2016 wordt daar overigens niet naar verwezen. Richtsnoeren zijn juridisch niet bindend, maar ze kunnen helpen bij de (uniforme) interpretatie van de regelgeving.<sup>25</sup> De rechterlijke uitspraken zijn – zonder daar overigens expliciet naar te verwijzen – in lijn met de richtsnoeren. Wij gaan hierna in op een paar belangrijke punten uit de richtsnoeren.

### 4.1 Corruptie

In haar publicatie in 2013 in dit blad wees Annemiek Tubbing al op de corruptie die in veel houtproducerende landen de naleving van de regelgeving haars inziens erg moeilijk maakt. Als de bevoegde autoriteiten van een land niet te vertrouwen zijn, dan zijn de documenten die zij afgeven onbetrouwbaar. Ook in de Richtsnoeren 2016 wordt op het risico van corruptie ingegaan. Indien een land hoog op de corruptieperceptie-index (CPI) van (bijvoorbeeld) Transparency International staat dan kan – aldus de richtsnoeren – verder onderzoek nodig zijn. Dat betekent dat speciale zorg nodig is bij het controleren van documenten omdat er redenen kunnen zijn om aan de geloofwaardigheid ervan te twijfelen. Hoe hoger het risico van corruptie in een

20 Punt 25 van de Preambule bij de EU Houtverordening stelt letterlijk dat dergelijke bijstand marktdeelnemers niet van hun plicht ontslaat om de nodige zorgvuldigheid te betrachten.

21 In Zweden werd er niet op dit punt ingegaan door de onderneming die verweten werd niet te voldoen aan het stelsel van zorgvuldigheidseisen uit de EU Houtverordening.

22 NGO staat voor niet-gouvernementele organisatie.

23 Zie ook bijvoorbeeld het rapport van het Global Forest Action Panel over illegaal hout gepresenteerd op de VN biodiversiteitstop in Cancun (december 2016): [www.iufro.org/science/gfep/illegal-timber-trade-rapid-response/report/](http://www.iufro.org/science/gfep/illegal-timber-trade-rapid-response/report/).

24 Mededeling van 12 februari 2016, C(2016)755 final. De mededeling is in alle talen van de EU beschikbaar. [https://ec.europa.eu/environment/forests/timber\\_regulation.htm](https://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm).

25 Meer over Europees soft law: Hanneke Luijendijk en Linda Senden, De gelaagde doorwerking van Europese Administratieve Soft Law in de nationale rechtsorde, preadvies voor Nederlandse Vereniging voor Europees recht, beschikbaar op [https://static1.squarespace.com/static/5574a2fae4b0083487121509/t/557c3f68e4b014e8c75335be/1434206056901/Preadvies2011\\_NVER\\_Luijendijk\\_Senden.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5574a2fae4b0083487121509/t/557c3f68e4b014e8c75335be/1434206056901/Preadvies2011_NVER_Luijendijk_Senden.pdf). Zie meer recent ook Joana Mendes, 'Executive rule-making: procedures in between constitutional principles and institutional entrenchment', in: Harlow e.a., *Research Handbook on EU administrative law*, Edward Elgar 2017, p. 371-398.

specifiek geval, des te noodzakelijker het is om aanvullend bewijs te verkrijgen, bijvoorbeeld door derden gecontroleerde regelingen, onafhankelijke of zelf uitgevoerde audits en gebruikmaking van technologieën voor het volgen van hout (bijv. met genetische merkers of stabiele isotopen). Als dat aanvullend bewijs niet voorhanden is, dient de marktdeelnemer af te zien van het op de EU markt brengen van hout uit een dergelijk land. Dat zien we met name terug in de zaak waarover de Rechtbank Noord-Holland in mei 2017 oordeelde en in de Zweedse zaak uit oktober 2016 (zie hiervoor).

De Rechtbank Noord-Holland achtte het voor de houtimporteur voldoende duidelijk dat hout uit Kameroen, waarvan hij wist dat het land een 'significant corruptierisico' kent, meer aandacht behoeft dan het inschakelen van een bureau voor ondersteuning bij de inrichting van het door de Europese Houtverordening verplichte stelsel van zorgvuldigheidseisen. Overigens merken wij op dat een beroep op het gebrek aan kennis over bepaalde landen niet gauw zal slagen. De bekende milieuorganisaties beschikken over veel informatie over (risicovolle) houtproducerende landen en zijn bereid om deze informatie te delen. Sterker nog: ook ongevraagd wordt deze informatie regelmatig onder de aandacht gebracht, al dan niet in het kader van een handhavingsverzoek.

#### 4.2 Tussenpersonen

In de Richtsnoeren 2016 wordt nog een aantal andere interessante onderwerpen besproken, waaronder de rol van tussenpersonen die als vertegenwoordigers van leveranciers of afnemers van hout optreden. Om commerciële redenen zijn die tussenpersonen niet altijd bereid om informatie te verschaffen over de herkomst van het hout. Daardoor kan de marktdeelnemer of handelaar niet aan zijn verplichtingen uit de EUTR voldoen. De Richtsnoeren 2016 nemen op dit punt een duidelijk standpunt in:

"Als een vertegenwoordiger die hout aan een marktdeelnemer levert niet in staat of niet bereid is om de informatie te verstrekken die de marktdeelnemer nodig heeft om te voldoen aan de zorgvuldigheidseisen, moet de marktdeelnemer zijn toevoerlijnen veranderen om dit wel te kunnen doen."

#### 4.3 Samenwerkende toezichthoudende organisaties?

De Houtverordening kent een 'hybride' vorm van toezicht, namelijk 'privaat' en 'publiek'. Een marktdeelnemer kan zelf een stelsel van zorgvuldigheidseisen opstellen dat voldoet aan de eisen van art. 6 EUTR en dat hij handhaaft en periodiek evalueert. Hij kan er ook voor kiezen gebruik te maken van een zorgvuldigheidstelsel dat is ingevoerd door een toezichthoudende organisatie (art. 4 lid 3 EUTR). De marktdeelnemer hoeft geen gebruik te maken van die organisatie om erop toe te zien dat het zorgvuldigheidstelsel ook wordt nageleefd, maar dat kan wel. Toezichthoudende organisaties zijn private organisaties die door de Europese Commissie zijn erkend (art. 8 EUTR). In het geval een marktdeelnemer ook gebruik maakt van een toezicht-

houdende organisatie om toe te zien op de naleving van het stelsel spreken we van 'privaat toezicht'. Daarnaast is er ook een getrapte vorm van toezicht. Voor Nederland voert de NVWA<sup>26</sup> controles uit om na te gaan of de toezichthoudende organisaties hun werk goed doen en nog steeds aan de eisen van art. 8 EUTR voldoen. Als zij in gebreke zijn, lopen zij het risico dat hun erkenning wordt ingetrokken (art. 8 lid 6 EUTR). De NVWA mag ook rechtstreeks toezicht uitoefenen op marktdeelnemers, indien de dienst over informatie beschikt dat marktdeelnemers tekort schieten in het naleven van een zorgvuldigheidstelsel van een toezichthoudende organisatie. De NVWA oefent rechtstreeks toezicht uit op de marktdeelnemers, die geen toezichthoudende organisatie inschakelen om aan de verplichtingen van de EUTR te voldoen.<sup>27</sup> In de Richtsnoeren 2016 worden alle toezichthouders opgeroepen om samen te werken en informatie uit te wisselen. Die uitwisseling zou niet alleen tussen de bevoegde overheidsautoriteiten van alle EU lidstaten, maar ook tussen autoriteiten en private organisaties moeten geschieden. Op andere beleidsvelden (bodem) wordt al jarenlang geprobeerd om informatie – uitwisseling tussen de ILT en certificerende instellingen tot stand te brengen, maar tot nu toe met beperkt resultaat, vernemen wij uit het veld. Het ligt uitermate gevoelig, niet in de laatste plaats omdat de private organisaties zichzelf meer als adviseur van het betrokken bedrijfsleven zien en niet als toezichthouder. Wij juichen deze oproep in de Richtsnoeren 2016 tot informatie-uitwisseling tussen alle betrokkenen toe, maar naar verwachting zal het om bovengenoemde reden niet eenvoudig zijn om het te realiseren. Het risico bestaat dat de 'toezichthoudende organisaties' (in het engels 'monitoring organisations') ook niet meer alle informatie van hun klant krijgen, in de wetenschap dat deze informatie doorgegeven moet worden aan de bevoegde autoriteit. De tijd zal leren hoe hiermee wordt omgegaan.

## 5. Stand van zaken FLEGT

### 5.1 Indonesië

De EU kan met landen buiten de EU verdragen afsluiten waarin wordt vastgelegd dat deze landen waarborgen dat hout bestemd voor de Europese markt legaal wordt gekapt, in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving, en dat er voldoende controle en handhaving daarvan plaatsvindt. Dergelijke verdragen zijn juridisch bindend maar worden aangeduid als Vrijwillige Partnerschapsovereenkomsten (Voluntary Partnership Agreements, VPA's). Er is jarenlang onderhandeld met een aantal houtexporterende landen over het afsluiten van dit soort VPA's. De EU heeft inmiddels met een zestal landen VPA's afgesloten, en onder-

<sup>26</sup> Het OM is de bevoegde autoriteit voor de strafrechtelijke handhaving van de EUTR.

<sup>27</sup> Zie par. 4.3 van A.M.C.C. Tubbing, 'Fout Hout aan banden gelegd door Europese Houtverordening?', *M en R* 2013/73.

handelt momenteel nog met een achttal andere landen.<sup>28</sup> Als een VPA eenmaal is afgesloten kan een Gemengd Comité voor de tenuitvoerlegging van de overeenkomst in overleg de datum vaststellen waarop het FLEGT-vergunningensysteem in werking kan treden, na een beoordeling van het functioneren van het systeem ter waarborging van de wetmatigheid van hout en houtproducten in het VPA-partnerland. Pas in november 2016 is er na een positief besluit van een dergelijk Comité voor het eerst een FLEGT-vergunningensysteem in werking getreden, en wel met Indonesië.<sup>29</sup> Dat land, waarmee de onderhandelingen in maart 2007 zijn begonnen, is sindsdien gerechtigd om middels een FLEGT vergunning te bevestigen dat ladingen voor de EU bestemde houtproducten legaal zijn geproduceerd.<sup>30</sup> Dergelijke vergunningen brengen met zich mee dat EU importeurs voor deze ladingen hout niet hoeven te voldoen aan de *due diligence* eisen van de EUTR.<sup>31</sup> Overigens gaat maar ongeveer 10% van het Indonesische hout naar de Europese Unie. De rest gaat voornamelijk naar andere Aziatische landen, en met name naar China.<sup>32</sup> Indonesië heeft zich geëngesteld om de legaliteit van al het hout dat wordt geëxporteerd te garanderen, door het hierna te bespreken SVLK beoordelingssysteem op hout bestemd voor alle markten van toepassing te verklaren.<sup>33</sup>

Wat ging er hieraan vooraf? In november 2013 werd er tussen de EU en Indonesië een actieplan vastgesteld inzake het implementeren van de VPA. Dat plan was gebaseerd op de resultaten van de onafhankelijke beoordeling van het Indonesische Timber Legality Assurance System (TLAS)/Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) die in de loop van 2013 had plaatsgevonden. Zoals hierboven werd uitgelegd in de tweede paragraaf is de implementatie van een Timber Legality Assurance System een voorwaarde voor het mogen verstrekken van FLEGT vergunningen. De VPA EU-Indonesië werd begin 2014 door de Raad van de Europese Unie goed-

gekeurd.<sup>34</sup> Een onder deze VPA ingesteld Gemengd Comité voor de tenuitvoerlegging van de overeenkomst<sup>35</sup> controleerde vervolgens of Indonesië voldeed aan de in de Bijlage VIII van de overeenkomst vastgestelde lijst van criteria om FLEGT vergunningen te kunnen afgeven. Daarbij werd in overeenstemming met artikel 14(5) van de VPA o.a. gebruikgemaakt van een tweede onafhankelijke beoordeling van het SVLK die in 2014 werd gemaakt. In mei 2015 presenteerde het Gemengd Comité een eerste jaarverslag, waarin nog veel onvolkomenheden werden gesignaleerd.<sup>36</sup> Het Comité stelde in september 2016 echter vast dat er in Indonesië een robuust systeem was opgezet en dat het FLEGT-vergunningstelsel in dat land per 15 november 2016 in werking kon treden.<sup>37</sup> Het besluit maakt niet inzichtelijk hoe men tot deze conclusie is gekomen, maar klaarblijkelijk was alles in september 2016 ook volgens de EU vertegenwoordigers in het Comité in orde.<sup>38</sup>

Blijft dat vervolgens ook zo? Om dat te controleren dient de tenuitvoerlegging en doelmatigheid van de overeenkomst jaarlijks te worden geëvalueerd aan de hand van de verslagen en bevindingen van een door Indonesië aan te stellen onafhankelijke evaluator.<sup>39</sup> Deze doet o.a. aanbevelingen t.a.v. maatregelen die moeten worden getroffen om vastgestelde lacunes en zwakke punten aan te pakken. Het volledige jaarlijkse verslag van de evaluator en het openbaar samenvattend verslag worden ter controle en goedkeuring overgelegd aan het Gemengd Comité voordat de verslagen vrijgegeven worden voor het publiek.

Na het in werking treden van het FLEGT systeem in Indonesië bleek al wel dat er uitdagingen waren. Zo werden er soms verkeerde codes gebruikt, verkeerde of incomplete informatie inzake houtsoorten verstrekt of klopte de opgegeven hoeveelheid, of het opgegeven gewicht of volume niet.<sup>40</sup> De waarde van de export van hout en houtproducten vanuit Indonesië naar de EU bedroeg \$ 593 miljoen in 2013, \$ 645 miljoen in 2014,<sup>41</sup> \$ 988 miljoen in 2015 en \$ 1 miljard in 2016. Na het in werking treden van het FLEGT sys-

28 Er zijn VPAs van kracht met de Centraal-Afrikaanse Republiek (sinds 1 juli 2012), Ghana (sinds 1 december 2009), Indonesië (1 mei 2014; FLEGT systeem in werking sinds 15 november 2016), Kameroen (sinds 1 december 2011), Liberia (sinds 1 december 2013) en de Republiek Congo (sinds 1 maart 2013). Met Vietnam werd op 11 mei 2017 overeenstemming over een VPA bereikt. Onderhandelingen over een VPA zijn gaande met de DRC (sinds oktober 2010), met Gabon (september 2010), Guyana (december 2012), Honduras (januari 2013), Ivoorkust (februari 2013), Laos (april 2013), Maleisië (januari 2007) en Thailand (september 2013).

29 Vrijwillige partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Indonesië inzake wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw met betrekking tot de invoer van houtproducten in de Europese Unie, *PbEU* 2014, L 150/252.

30 Art. 6(1) VPA EU-Indonesië.

31 Art. 3 EU-Houtverordening stelt dat het hout dat is verwerkt in houtproducten die van oorsprong uit de in Bijlage I bij de FLEGT verordening genoemde partnerlanden zijn en die aan die verordening en de bepalingen ter uitvoering daarvan voldoen, wordt voor de toepassing van de EU Houtverordening beschouwd als legaal gekapt. Zie ook Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1387 van de Commissie van 9 juni 2016 tot wijziging van de Bijlagen I en III bij Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad naar aanleiding van een Vrijwillige Partnerschapsovereenkomst met Indonesië inzake een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Unie C/2016/3438, *PbEU* 2016, L 223/1.

32 Over die export is overigens een trilaterale dialoog EU-China-Indonesië gestart, zie voetnoot 66 hieronder.

33 Zie EU Flegt Facility, Q&A Indonesia-EU Voluntary Partnership Agreement, [www.euflegt.efi.int/publications/indonesia-eu-voluntary-partnership-agreement](http://www.euflegt.efi.int/publications/indonesia-eu-voluntary-partnership-agreement).

34 Besluit van de Raad 2014/284/EU, *PbEU* 2014, L 150/250.

35 Opgericht ingevolge art. 14 VPA EU-Indonesië en bestaand uit door beide partijen te benoemen vertegenwoordigers dat besluit bij consensus.

36 Annual report 2014-2015, [www.mfp.or.id/attachments/article/357/AR\\_FLEGT\\_VPA\\_ID\\_EU\\_2014-2015.pdf](http://www.mfp.or.id/attachments/article/357/AR_FLEGT_VPA_ID_EU_2014-2015.pdf).

37 Besluit nr. 1/2016 van het krachtens de vrijwillige partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Indonesië opgericht Gemengd Comité voor de tenuitvoerlegging van de overeenkomst, van 15 september 2016 betreffende de aanvangsdatum van het vergunningensysteem voor wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) [2016/1797], *PbEU* 2016, L 274/62.

38 Zie ook Dewi Tresya, 'What FLEGT license means for illegal logging', *The Jakarta Post*, 29 November 2016.

39 Art. 15 sub a en Bijlage VI VPA EU-Indonesië.

40 Commission Services, *Draft Non-paper, FLEGT Licensing Scheme with Indonesia – handling of cases with mismatching information*, [https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail\\_groupDetailDoc&id=34691&no=10](https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail_groupDetailDoc&id=34691&no=10).

41 Gemengd Comité, *Annual Report 2014-2015*, p. 7. Andere bronnen gaan overigens uit van veel hogere bedragen. Zo meldt de *Jakarta Post*, verwijzend naar het Indonesische Centraal Bureau voor de Statistiek, dat er in 2011 voor \$ 1,02 miljard, in 2012 \$ 934 miljoen, in 2013 \$ 872 miljoen, in 2014 \$ 972 miljoen en in 2015 \$ 988 miljoen naar de EU werd geëxporteerd ('Indonesia seeks 10% increase in timber products exports to EU', *The Jakarta Post*, 12 mei 2016).

teem groeide de uitvoer van hout naar de EU snel. Alleen al in de periode 15 november 2016 tot begin april 2017, d.w.z. minder dan 5 maanden, werd er voor \$ 409 miljoen uitgevoerd.<sup>42</sup>

## 5.2 Betrokkenheid Europees Parlement

Wat allereerst opvalt is het gebrek aan democratische controle op de beslissing dat de VPA in werking kan treden en op de evaluaties van eenmaal in werking getreden overeenkomsten. Het Europees Parlement speelt hierbij geen rol van betekenis. Dat heeft deze instelling aan zichzelf te wijten, want het stemde formeel in met de tekst van de overeenkomst waarbij niet werd voorzien in een verdere rol voor het EP.<sup>43</sup> Daar was men zich terdege van bewust. Zo stelde een verantwoordelijke rapporteur dat aangezien de formele goedkeuring van het eerdergenoemde SVLK door de EU geschiedt middels een uitvoeringshandeling,<sup>44</sup> zonder deelname van het Parlement overeenkomstig art. 291 VWEU, het belangrijk is dat de Europese Commissie waarborgt dat het systeem waterdicht is en volledig functioneert voordat FLEGT-uitvoervergunningen mogen worden verstrekt. De EP rapporteur merkte begin 2014 ook op dat het SVLK op dat moment nog geenszins zodanig ontwikkeld was dat de goede werking en integriteit van het systeem, en de verwezenlijking van de in de ondertekende overeenkomst opgenomen doelstellingen, kon worden gegarandeerd.<sup>45</sup> Hij wees daarbij op een reeks grote uitdagingen die er bestonden, en sprak de verwachting uit dat de Commissie haar beoordeling van het SVLK-certificeringssysteem aan het Europees Parlement zou voorleggen voordat FLEGT vergunningen voor Indonesische houtproducten zullen worden afgegeven.<sup>46</sup> Dat lijkt niet te zijn gebeurd.

Hopelijk trekt het Europees Parlement hier lering uit en wordt er in de toekomst meer betrokkenheid geëist bij dit soort beslissingen, waarvan immers afhangt of handelaren al dan niet aan het stelsel van zorgvuldigheidseisen moeten voldoen bij het op de EU markt brengen van houtproducten. Op die manier zou de democratische controle op het FLEGT systeem beter kunnen worden gewaarborgd dan nu het geval is.

Overigens heeft de EU getracht bij te dragen aan het opzetten van een functioneel FLEGT systeem in Indonesië en andere

landen, maar volgens de Europese Rekenkamer is dat veelal niet efficiënt gebeurd (zie hierna par. 6.2). Ten aanzien van Indonesië werd in 2015 opgemerkt dat er aanzienlijke vooruitgang geboekt was inzake openstaande kwesties en dat er hoop was dat er in de nabije toekomst tot het verstrekken van FLEGT vergunningen kon worden overgegaan. Het land heeft al een nationaal waarborgings- en vergunningenstelsel voor de legaliteit van hout, dat verplicht is voor de hele export, zo werd gememoreerd. De twee grote uitdagingen daarbij waren nog wel het zorgen voor de vereiste governance in een land van deze omvang en diversiteit, en het verzekeren dat zijn talrijke KMO's volledig voldoen aan alle voorschriften.<sup>47</sup>

Opvallend genoeg stelde de Rekenkamer tevens vast dat de meeste geplande resultaten van het FLEGT-steunproject EG-Indonesië niet werden gehaald vanwege een te ambitieus en onrealistisch projectontwerp, problemen bij de uitvoering en een gebrekkig toezicht. Het project bracht zelfs geen concrete resultaten voort en werd voortijdig afgesloten, waarbij een deel van de projectmiddelen werd teruggevorderd. Na een meningsverschil met de Commissie over de afhandeling van het project besloot de Indonesische regering de VPA verder uit te voeren zonder directe steun van de Commissie.<sup>48</sup> Volgens een NGO vertegenwoordiger heeft Indonesië overigens grote stappen voorwaarts gemaakt en wordt in theorie nu de hele houtproductie onafhankelijk geverifieerd op legaliteit. De VPA is volgens hem instrumenteel geweest om deze hervormingen door te voeren.<sup>49</sup>

## 6. Evaluaties EUTR en FLEGT in 2016

Belangrijk is de vraag of de Europese verordeningen bijdragen aan het doel dat ermee wordt beoogd, namelijk het tegengaan van de wereldwijde ontbossing. De urgentie neemt toe: het gaat steeds harder met de ontbossing. Op die vraag kunnen we antwoorden vinden in de evaluaties die door de Europese Commissie zijn uitgevoerd en waarvan de resultaten in 2016 zijn verschenen. Ook de Europese Rekenkamer heeft zich gebogen over de wijze waarop de Europese middelen zijn besteed in het kader van het FLEGT Actieplan.

### 6.1 Evaluatie EUTR 2016

Op grond van art. 20 lid 3 EUTR diende de Europese Commissie uiterlijk in december 2015 (en daarna om de 6 jaar) de werking en de effectiviteit van de EUTR te evalueren. Die evaluatie over de periode maart 2013-maart 2015 is uitge-

42 ClientEarth, EUTR News – March to May 2017, Newsletter, 19 June 2017.

43 Wetgevingsresolutie van het EP van 27 februari 2014 over het ontwerp van besluit van de Raad inzake de sluiting van de VPA, 2017/C 285/68, *PbEU* 2017, C 285/729. Het instemmingsrecht bestond omdat de VPA werd aangenomen op basis van art. 207 en 218(6)(a)(v) VWEU.

44 Namelijk via een zogeheten gedelegeerde verordening op basis van art. 10 lid 1 en 3 FLEGT Verordening (EG) nr. 2173/2005. Zie in casu de gedelegeerde verordening 2016/1387 van de Commissie van 9 juni 2016 (*PbEU* 2016, L 223).

45 Aanbeveling van rapporteur Yannick Jadot van de Commissie internationale handel, 23.1.2014, A7-0043/2014, p. 6.

46 Idem, p. 8. Ook de rapporteur Kriton Arsenis van de Commissie ontwikkelingssamenwerking wijst op de dan nog bestaande tekortkomingen. Met name garandeerde het systeem niet dat de regering vergunningen verleent voor land zonder bestaande landaanspraken, of dat bedrijven de gemeenschappen vergoeden voor hun landverlies, of vrije, voorafgaande en geïnformeerde instemming verkrijgen voor aanvang van de werkzaamheden, aldus de rapporteur. Idem, p. 10.

47 Europese Rekenkamer, Speciaal Verslag 2015 Nr. 13, De EU-steun voor houtproducerende landen in het kader van het FLEGT-actieplan, Luxemburg, 2015, p. 20.

48 Idem, p. 19.

49 Jago Wadley (senior forest campaigner bij de NGO Environmental Investigation Agency), in FLEGT-VPA Interview: How Indonesia and Vietnam are responding to illegal logging, Illegal Logging Portal, 5 september 2017.

voerd<sup>50</sup> conform de richtsnoeren van de EU voor 'Better Regulation'.<sup>51</sup>

Hoewel de ervaringen met de EUTR ten tijde van de evaluatie nog beperkt zijn, wordt in zijn algemeenheid opgemerkt dat de implementatie van de EUTR in de meeste lidstaten traag is verlopen. Weliswaar gaat het om een verordening, die rechtstreekse werking heeft binnen het rechtssysteem van de EU lidstaten, maar om de naleving af te dwingen zijn 'haakjes' nodig in de nationale regelgeving. In Nederland is dat tijdelijk gebeurd door gebruik te maken van art. 18 Flora- en faunawet (zie hierna onder par. 7). Het 'overall' beeld is dat de implementatie van de EUTR in de meeste lidstaten nog gebreken vertoont. Vanwege geen of onvoldoende implementatie heeft de Europese Commissie tegen vier lidstaten, te weten Griekenland, Hongarije, Roemenië en Spanje, inbreukprocedures gestart. Spanje had in maart 2015 zelfs nog geen bevoegde autoriteit aangewezen.

Met name de door iedere lidstaat aan te wijzen bevoegde autoriteiten (in Nederland de NVWA) lijken onvoldoende capaciteit te hebben om de EUTR te handhaven.<sup>52</sup> Dat blijkt ook uit het feit dat in de rapportages van de lidstaten aan de Europese Commissie geen gedetailleerde informatie is opgenomen over de aard van de toegepaste sancties en bij welk type bedrijven overtredingen zijn geconstateerd. Het aantal controles per lidstaat laat grote verschillen zien. Dat heeft mogelijk ook te maken met het hanteren van verschillende criteria bij de rapportages.<sup>53</sup> Als mogelijke oorzaak voor het capaciteitstekort noemt de Europese Commissie de economische crisis en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen door de overheid. Dat dat niet ondenkbaar is, blijkt al uit het recente eierschandaal in ons land. De NVWA heeft daarbij steken laten vallen, maar als verzachtende omstandigheid werd door de (toenmalige demissionair) Staatssecretaris van EZ de jarenlange bezuinigingen op de dienst genoemd. Daarnaast wordt de EUTR niet uniform door alle bevoegde autoriteiten uitgevoerd. Hoewel de marktdeelnemers voortgang boeken bij de naleving van de zorgvuldigheidseisen, vertonen deze eisen verschillen. Ook verschillen de op te leggen sancties aanzienlijk in aard en hoogte: van

administratieve sancties tot hoge boetes. Het is nog te vroeg om conclusies te trekken of hierdoor handelsstromen zijn beïnvloed.

De eindconclusie van de Europese Commissie op grond van het evaluatie-onderzoek is dat de EUTR in potentie zijn doelen kan bereiken, maar dat er nog veel werk aan de winkel is voor zowel overheid als private sector om een effectieve en efficiënte aanpak te bereiken. Wel is het zo dat door voorlichtingscampagnes het bewustzijn van illegale houtkap bij consumenten binnen de EU is toegenomen. Verder heeft het houtproducerende landen gestimuleerd om 'compliance-systemen' op te zetten.

## 6.2 Evaluaties FLEGT Actieplan

Is de evaluatie van de Europese Commissie over zijn eigen handelen weliswaar kritisch, maar nog redelijk mild,<sup>54</sup> dat van de Europese Rekenkamer over de besteding van middelen voor de uitvoering van het FLEGT Actieplan is ronduit vernietigend.<sup>55</sup> Er is veel Europees geld uitgegeven aan activiteiten in het kader van FLEGT zonder of met onvoldoende of onbekend resultaat. In de periode 2003-2014 is € 651 miljoen besteed aan steun voor houtproducerende landen (€ 277 miljoen door de lidstaten en € 374 miljoen door de Commissie) om de governance in de bosbouw te verbeteren en om systemen in te voeren of te verbeteren waarmee de naleving van de wettelijke voorschriften kan worden geverifieerd. De EU steun werd evenwel niet goed door de Europese Commissie beheerd. Weliswaar getuigt het Actieplan van een innovatieve aanpak, maar de essentiële elementen van een actieplan ontbraken, te weten: operationele doelstellingen met bijbehorende indicatoren, tijdschema met concrete mijlpalen en een toezichtskader. Was het wellicht lastig om deze elementen direct in het Actieplan zelf op te nemen, volgens de Europese Rekenkamer had men al in de beginjaren na het vaststellen van het actieplan de geplande maatregelen, specifieke doelstellingen en een stappenplan moeten ontwikkelen. 12 jaar later is dat evenwel nog steeds niet tot stand gekomen. Het gevolg is dat de resultaten in die 12 jaar ook niet gemeten kunnen worden. Wel is duidelijk dat het bewustzijn van de desastreuze gevolgen van grootschalige ontbossing ook in de houtproducerende landen is toegenomen. Verder is er een aanzienlijk aantal VPA's getekend, maar nog maar één land (Indonesië: zie hiervoor onder par. 5) mag zelf FLEGT vergunningen afgeven.

Het grootste deel van het EU geld is naar projecten in Indonesië en Kameroen gegaan. Een belangrijke prestatie van het FLEGT-proces in Kameroen is de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het bosbeheer, waaronder lokale en internationale NGO's. Zij zijn inmiddels door de bevoegde instanties als belanghebbenden bij het bosbouwbeleid geaccepteerd. Toch leidde dat alles zoals hierboven

50 De evaluatie bestaat uit de volgende documentnummers, allen van 18 februari 2016: SWD (2016) 33 final, COM (2016) 74 final en SWD (2016) 34 final, te raadplegen op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0034&from=EN>.

51 Commission communication on Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) – COM (2014) 368. Daarbij gaat het om 5 aspecten: relevantie, effectiviteit, efficiëntie, coherentie met andere Europese beleidsinstrumenten en toegevoegde waarde van de regeling op EU-niveau (ten opzicht van nationaal niveau).

52 Het aantal fte varieert van 1 tot 200 personen per maand. In België zou er zelfs maar sprake zijn van een halve fte die zo'n 6000 bedrijven moet controleren (Nick Meynen, 'Houtmafia krijgt vrij spel', *De Standaard*, 24 mei 2017). De Europese Commissie heeft ook geconstateerd dat België er niet in geslaagd is om voldoende controles te verrichten en heeft het land een aanmaningsbrief gestuurd die tot een verdragsinbreukprocedure kan leiden (Commissie, Inbreukenpakket voor oktober: voornaamste beslissingen, Brussel, 4 oktober 2017). Zie voor de situatie in Duitsland in dit verband N. Klawitter 'Auf der falschen Seite', *Der Spiegel* nr. 50, p. 88, 10 december 2016.

53 Zo heeft Bulgarije bijv. 320 'remedial actions' (= waarschuwingen/voornemens tot handhavend optreden) uitgevaardigd tegen 120 in Duitsland. Nederland heeft in die 2 jaar 24 'remedial actions' opgelegd. Litouwen is het strengste: het heeft maar liefst 624 sancties (= penalties) opgelegd.

54 Evaluation of the EU Action Plan for Forest Law Enforcement Governance and Trade (FLEGT), Commission Staff Working Document, SWD (2016)275 en SWD (2016)276: [https://ec.europa.eu/europeaid/swd2016275-staff-working-document-evaluation-flegt-ap\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/swd2016275-staff-working-document-evaluation-flegt-ap_en).

55 De EU-steun voor houtproducerende landen in het kader van het FLEGT - actieplan, Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer nr. 13/2015: [www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_13/SR\\_FLEGT\\_NL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_13/SR_FLEGT_NL.pdf).



al werd aangegeven nog niet tot een dusdanige verbetering dat het land in staat wordt geacht om FLEGT vergunningen te kunnen verlenen.

De Europese Rekenkamer sluit af met een aantal aanbevelingen aan de Europese Commissie. Uiteraard hoort daar het opstellen van een werkplan bij voor de periode 2016-2020, maar ook een strikte tenuitvoerlegging van de EUTR, het toewijzen van middelen aan activiteiten die waarschijnlijk het grootste effect zullen hebben bij het bestrijden van de illegale houtkap en het uitbrengen van een tweejaarlijks verslag teneinde de vinger aan de pols te houden ter voorkoming dat er nog meer geld besteed wordt aan niet tastbare resultaten.

Inmiddels is een concept-werkplan voor de periode 2017-2020 opgesteld. Daarin merkt de Europese Commissie op dat het bereiken van duurzaam bosbeheer en het stoppen van ontbossing een van de doelen is van de op VN niveau afgesproken 2030 Agenda for Sustainable Development en de daarbij horende Sustainable Development Goals (SDG's).<sup>56</sup> De EU heeft zich gecommiteerd aan de VN doelstellingen. Duurzaam bosbeheer is een zeer belangrijk middel om meerdere doelen van de Sustainable Development Agenda te halen: armoedebestrijding, water- en voedselveiligheid, klimaatverandering, sociale rechtvaardigheid en duurzame consumptie- en productiepatronen. Voor het overige staat er niet veel nieuws in het werkplan en is het weinig concreet. De in het werkplan genoemde 'timetable' die als bijlage bijgevoegd zou moeten zijn, ontbreekt. Het feit dat dit concept pas in juni 2017 is verschenen doet vrezen dat de Europese Commissie het aanpakken van illegaal hout nog steeds niet boven aan haar prioriteitenlijstje heeft staan.

### 6.3 Reacties van EU Raad en Nederlands kabinet op de evaluaties van het FLEGT actieplan

De resultaten van de beide evaluaties zijn onder Nederlands voorzitterschap geagendeerd voor de EU Landbouw- en Visserijraad van 27 en 28 juni 2016. De conclusies die de Raad trekt t.a.v. de evaluaties van het FLEGT Actieplan zijn minder negatief dan je zou mogen verwachten op grond van de evaluatie van de Europese Rekenkamer.<sup>57</sup> Wel wordt erkend 'dat de personele en financiële middelen binnen de Commissie en de lidstaten momenteel beperkt zijn, en dat de prioriteit van de werkzaamheden dringend moet worden vastgesteld, vooral met betrekking tot de VPA's'. De conclusies met betrekking tot de evaluatie van de EUTR zijn kritischer. Ook t.a.v. deze evaluatie wordt met bezorgdheid gewezen 'op de knelpunten in verband met de effectieve toepassing van de EU-houtverordening, waaronder de ontoereikende en financiële middelen die aan de Commissie en de bevoegde autoriteiten worden toegekend, het beperkte aantal controles, en het gebrek aan uniforme interpretatie en coherente

handhaving van de verordening binnen de EU'. De lidstaten worden 'met klem' verzocht de EUTR effectief toe te passen, mede omdat het een gunstig effect zal hebben op de toepassing van de VPA's en dus een meerwaarde zal bieden voor het FLEGT actieplan van de EU.

Inderdaad zou een effectieve toepassing laten zien dat er een voordeel is bij het afsluiten van een VPA. Zolang de EUTR nog niet effectief wordt toegepast in de EU ontbreekt die stimulans. Ook wordt erop gewezen dat de omschrijvingen van de houtproducten in de verordening te wensen overlaat, hetgeen kan leiden tot minder effectiviteit en een ongelijk speelveld binnen de EU en daarbuiten. De Europese Commissie wordt aangeraden daar snel iets aan te doen, met dien verstande dat een eventuele aanpassing van een productomschrijving wel gebaseerd moet zijn op een grondige effectbeoordeling vooraf. We kunnen hier aan toevoegen dat er al door verscheidene instanties onderzoek werd uitgevoerd naar de reikwijdte van de EUTR. Uit één onderzoek, dat voortbouwt op eerdere studies, bleek o.a. dat naar waarde gemeten, 67% van de producten die hout bevatten of kunnen bevatten momenteel niet onder de werking van de EUTR valt, en 20% als er naar volume wordt gemeten.<sup>58</sup>

In de volgende stappen geeft de raad aan dat zowel FLEGT als de Houtverordening nodig zijn en blijven om duurzaam bosbeheer te bewerkstelligen. Wel moet er meer worden ingezet op internationale samenwerking rond bosbeheer, zowel met landen aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde. Tevens wordt vanuit de raad aangedrongen op het intensiveren van een politieke dialoog met landen die grote hoeveelheden hout naar de EU exporteren, maar waarmee geen VPA is gesloten. Ook wordt de Europese Commissie opgeroepen om in samenwerking met de lidstaten een 'gedetailleerd en gecoördineerd werkprogramma op te stellen waarin nieuwe prioriteiten worden toegekend aan bestaande actieterreinen, de doelstellingen worden verduidelijkt, mijlpalen worden vastgesteld om de voortgang te meten en monitoring wordt gefaciliteerd, zonder dat dubbel werk wordt verricht'.

Tot slot noemen wij nog twee belangrijke conclusies van de raad:

- De inspanningen van de EU met betrekking tot duurzaam bosbeheer dienen te worden ingebed in de meer omvattende dreiging van de (gevolgen van de) klimaatverandering;
- Volgens de Raad is grootschalige landbouw een van de grootste oorzaken van ontbossing.

De Europese Commissie kondigde aan eind 2016 met resultaten van een studie naar de haalbaarheid van beleidsalternatieven voor het tegengaan van ontbossing te komen. De instelling publiceerde inmiddels een ontwerp studie over de mogelijkheden om de EU actie tegen ontbossing te versterken.<sup>59</sup>

56 Zie [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/2030-agenda-sustainable-development\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/2030-agenda-sustainable-development_en).

57 Resultaat besprekingen d.d. 28 juni 2016, conclusies van de EU Raad over 'Wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw, document 10721/16 en kamerbrief d.d. 7 juli 2016 (kenmerk: DGAN-ELVV / 16094494); [www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2016/06/28/resultaat-besprekingen-wetshandhaving-governance-en-handel-in-de-bosbouw](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2016/06/28/resultaat-besprekingen-wetshandhaving-governance-en-handel-in-de-bosbouw).

58 Charles Drew en Tim Barker, *Analysis of potential European Union Timber Regulation product scope changed*, WWF 2016.

59 Deze haalbaarheidsstudie is in juni 2017 in concept gepubliceerd: 'Draft Feasibility study on options to step up EU Action against Deforestation', PART I ('Problems, drivers, objectives, interventions'): [https://illegallogging-deforestation-conference.eu/wp-content/uploads/2017/06/Draft\\_Feasibility\\_Study-PART\\_I-.pdf](https://illegallogging-deforestation-conference.eu/wp-content/uploads/2017/06/Draft_Feasibility_Study-PART_I-.pdf) en Part II, 'Background and setting the scene': [https://illegallogging-deforestation-conference.eu/wp-content/uploads/2017/06/Draft\\_Feasibility\\_Study-PART\\_II.pdf](https://illegallogging-deforestation-conference.eu/wp-content/uploads/2017/06/Draft_Feasibility_Study-PART_II.pdf).

In juni 2017 organiseerde de Commissie een driedaagse conferentie over dit onderwerp, waarvan de presentaties en discussies integraal online beschikbaar zijn.<sup>60</sup> Op 7 juli 2016 bracht de Staatssecretaris van EZ verslag uit aan de Tweede Kamer over de raadsconclusies. Daaruit is af te leiden dat ons kabinet zich hierbij aansluit.<sup>61</sup>

## 7. Implementatie EUTR en FLEGT in de Wet natuurbescherming

De EUTR en FLEGT zijn verordeningen die rechtstreeks doorwerken in de nationale wetgeving. De wijze waarop met overtredingen van verordeningen wordt omgegaan is een nationale aangelegenheid, met dien verstande dat lidstaten verplicht zijn om regels vast te stellen inzake de sancties die op overtredingen van een verordening van toepassing zijn en dat deze (administratieve) sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (art. 19 EUTR en art. 5 lid 8 FLEGT-verordening).

Het verbod om hout in te voeren zonder FLEGT-vergunning (art. 4 lid 1 FLEGT-verordening), illegaal hout op de Europese markt te brengen (art. 4 lid 1 EUTR) en voor handelaren om niet te voldoen aan de eisen van traceerbaarheid (art. 5 EUTR) is geregeld in art. 4.8 lid 1 Wet natuurbescherming jo. art. 4.1 Regeling natuurbescherming. De strafbaarstelling van deze verbodsbepalingen is geregeld in art. 1a Wet op de economische delicten (WED) en wel onder categorie 1 van de WED (art. 10.14 Wet natuurbescherming). Vóór in werking treding van de Wet natuurbescherming was het verbod om te handelen in strijd met beide verordeningen (tijdelijk) opgenomen in artikel 18 lid 1 Flora- en faunawet. De strafbaarstelling van dat verbod was ingedeeld in categorie 2 van art. 1a Wet op de economische delicten. Ten tijde van de in werking treding van de EUTR is erop gewezen dat die categorie niet past bij de ernst van de gevolgen van het overtreden van de verboden van de EUTR. De Staatssecretaris van EZ heeft toen beloofd dat met de komst van de Wet natuurbescherming de strafbaarstelling ondergebracht zou worden in categorie 1 en dat is dus ook gebeurd. Dat het nog 4 jaar zou duren vóór de Wet natuurbescherming in werking zou treden, had ook hij destijds niet voorzien.

Met de indeling in categorie 1 worden de maximale straffen voor deze overtredingen een stuk hoger, maar die worden in de praktijk zelden opgelegd. Belangrijker is dat door de indeling in categorie 1 bijzondere opsporingsbevoegdheden<sup>62</sup> in strafrechtelijke onderzoeken kunnen worden toegepast en dat kan helpen bij het verzamelen van bewijs bij het op-

sporen van criminele netwerken, die niet locatiegebonden zijn en/of in wisselende samenstelling werken (te vergelijken met stroperij). Bovendien geldt op grond van art. 126g e.v. Sv de voorwaarde dat het misdrijf gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een 'ernstige inbreuk op de rechtsorde' oplevert. Daarvan is ook sprake bij omvangrijke milieudelicten. Naast de omvang van het delict kan hiervan ook sprake zijn als het karakter van de gevolgen van het milieudelict voor de samenleving en daarmee voor de rechtsorde ingrijpend zijn.<sup>63</sup> De handel in illegaal hout voldoet ons inziens aan deze criteria.

## 8. Afsluitend

Uit de evaluaties blijkt dat de uitvoering van de regelgeving op EU niveau op het gebied van illegaal gekapt hout nog veel te wensen overlaat. De bevoegde instanties in de lidstaten zijn zeer langzaam op gang gekomen (en in sommige landen pas recent aangewezen), zoals o.a. blijkt uit de recente jurisprudentie. Die jurisprudentie stemt evenwel hoopvol, een teken dat de regelgeving uitvoerbaar is en kan bijdragen aan het tegengaan van illegale kap en grootschalige ontbossing.

Als de Europese Houtverordening goed wordt gehandhaafd in de Europese Unie kan dat betekenen dat de Unie eraan bijdraagt dat duurzame bosbouw wordt gestimuleerd doordat het moeilijker of onmogelijk wordt om hout uit landen of regio's waar geen degelijke wetgeving of handhaving bestaat op de EU markt te brengen. Ook de Vrijwillige Partnerschapsovereenkomsten kunnen hieraan bijdragen. De eerste ervaringen met Indonesië zullen in dit verband goed geëvalueerd moeten worden om te voorkomen dat er te snel wordt ingestemd met het in werking laten treden van andere overeenkomsten. Naast de VPA met Indonesië zou er binnen afzienbare tijd nog een VPA land klaar zijn om FLEGT vergunningen te verlenen.<sup>64</sup>

De rol van het Europees Parlement dient naar onze mening verstevigd te worden waar het gaat om regimes die feitelijk in de plaats treden van de Europese Houtverordening. Immers, VPA landen mogen zelfstandig FLEGT vergunningen afgeven die bevestigen dat het hout uit die landen legaal werd gekapt, waardoor het in principe vrij op de Europese markt mag worden geplaatst.

Verder zou er nadere samenwerking kunnen worden gezocht met andere belangrijke houtimporterende landen zo-

60 *Tackling deforestation and illegal logging. Progress made and opportunities for future action*, Brussel, 21-23 juni 2017, <https://illegallogging-deforestation-conference.eu/>.

61 Kamerbrief Staatssecretaris Van Dam (EZ) met verslag Landbouw- en Visserijraad 27-28 juni 2016, [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/07/kamerbrief-met-verslag-landbouw-en-visserijraad-27-28-juni-2016](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/07/kamerbrief-met-verslag-landbouw-en-visserijraad-27-28-juni-2016) en Bijlage Resultaat van de besprekingen tijdens de Landbouw- en Visserijraad van 27-28 juni 2016 over wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw, [www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2016/06/28/resultaat-besprekingen-wetshandhaving-governance-en-handel-in-de-bosbouw](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2016/06/28/resultaat-besprekingen-wetshandhaving-governance-en-handel-in-de-bosbouw).

62 Titel IVA, art. 126g e.v. van het Wetboek van Strafvordering.

63 Zie voor twee voorbeelden waarin de inzet van deze bevoegdheden werd toegelaten: Hof 's-Hertogenbosch d.d. 13 september 2011 (LJN BT2663), waarbij het bedrijfsmatige en internationale karakter van de (illegale) vogelhandel van belang werd geacht. Rechtbank Noord-Nederland d.d. 24 maart 2015 (ECLI:NL:RBNNE:2015:1455) waarbij het ging om een verdachte die ook jachttopziener/boa was en het onderzoek onder moeilijke omstandigheden in het bos moest worden uitgevoerd.

64 Mw. C. Marijnissen (EC) bij de opening van de conferentie 'Tackling deforestation and illegal logging' op 21 juni 2017 (*Tackling deforestation and illegal logging. Progress made and opportunities for future action*, Brussel, 21-23 juni 2017, <https://illegallogging-deforestation-conference.eu/>).

als Japan<sup>65</sup> en China,<sup>66</sup> om ook die landen ertoe te bewegen alleen nog maar legaal gekapt hout op hun markten te accepteren. Ook zouden ervaringen verder dienen te worden uitgewisseld met landen die al vergelijkbare systemen hebben opgezet zoals Australië en de Verenigde Staten.

Een heel belangrijk knelpunt is de corruptie die in veel belangrijke hout-producerende landen welig tiert. Die is niet zomaar uit te bannen. Wij verwachten dat het pas minder wordt als de meestal hoge overheidsfunctionarissen er niets meer aan verdienen. Dat vereist veel zelfdiscipline van de importeurs en handelaren die zaken doen met deze landen. Het helpt als consumenten naar goed hout vragen. Voor consumenten is het evenwel heel moeilijk vast te stellen waar het hout vandaan komt en of het geen fout hout is. Het enige houvast voor de consument zijn de keurmerken (waaronder FSC). Een eenvoudig uit te voeren maatregel zou zijn om de import van hout uit landen die in de top 10 van de meest corrupte landen staan geheel te verbieden. Maar waarschijnlijk komt het dan via andere landen binnen. Dat gebeurt nu ook al.<sup>67</sup>

De gedachte om de import van hout uit een bepaald land of gebied in zijn totaliteit te verbieden indien daar teveel illegale houtkap voorkomt, is al toegepast als het gaat om vis. Landen die toestaan dat er stelselmatig illegaal of ongereguleerde visvangst plaatsvindt kunnen na een waarschuwing (gele kaart) van de EU een rode kaart uitgedeeld krijgen, waardoor ze helemaal geen vis meer naar de EU mogen exporteren.<sup>68</sup> Een zestal landen, waaronder Cambodja, kreeg al een rode kaart.<sup>69</sup> Als het wél kan bij vis, waarom dan niet bij hout?

Mogelijkerwijs is in dit kader wat te verwachten van Europese richtlijnen op het gebied van de jaarrekening.<sup>70</sup> Deze richtlijnen bevatten de verplichting voor ondernemingen in de winningsindustrie (met name olie, aardgas en mineralen) en in de houtkap van oerbossen om jaarlijks te rapporteren over betalingen die zij doen aan de overheden van de landen – binnen en buiten de EU – waar zij actief zijn. Zij moeten rapporteren over de verschillende soorten beta-

lingen die zij per project doen aan overheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Doelstelling van dit voorschrift is de transparantie over betalingen aan overheden te verbeteren ten behoeve van de lokale bevolking en daardoor de verantwoordelijkheid en het goede bestuur door overheden te bevorderen.

De in het 7<sup>e</sup> actieprogramma 2013-2020 van de Europese Unie geformuleerde ambitie om in het jaar 2020 een volledig duurzaam bosbeheer te hebben zal zeker niet gehaald worden, maar elke stap in de goede richting is er één. We kunnen het ons in ieder geval niet veroorloven om de inspanningen te staken. Het is overigens niet alleen buiten Europa moeilijk om het voor elkaar te krijgen. Binnen de Europese Unie hebben we ook nog veel te doen, zo blijkt uit de recente ontwikkelingen met het laatste stukje oerbos in Europa. Zelfs het Europese Hof van Justitie – dat Polen in een kort geding gebod daar te stoppen met kappen – houdt voorsnóg de Poolse regering niet tegen om tot grootschalige kap over te gaan.<sup>71</sup>

65 Met Japan zijn onderhandelingen gaande over een handelsakkoord, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31985-55.html>.

66 De EU en China hebben in 2009 een Bilateral Coordination Mechanism (BCM) on Forest Law Enforcement and Governance (FLEG) opgezet, na een EU-China Forest Law Enforcement and Governance conferentie in Beijing in 2007. Via het BCM werken de EU and China samen om illegale kap en handel te stoppen, o.a. via een China-Indonesië-EU trilaterale dialoog.

67 We hebben geen onderzoek gedaan naar de mogelijke juridische belemmeringen die de handelsovereenkomsten van de WTO zouden kunnen betekenen voor een algeheel verbod van hout uit bepaalde landen.

68 Ingevolge Verordening (EG) nr. 1005/2008 van 29 september 2008 van de Raad houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen (PbEU 2008, L 286). In het Engels staat dit bekend als Illegal, Unreported and Unregulated fishing oftewel IUU fishing.

69 Zie voor het complete overzicht: [ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/illegal-fishing-overview-of-existing-procedures-third-countries\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/illegal-fishing-overview-of-existing-procedures-third-countries_en.pdf).

70 Hoofdstuk 10 van Richtlijn 2013/34/EU van 26 juni 2013 betreffende de jaarrekening (PbEU 2013, L 182) en art. 1 onder 5 van Richtlijn 2013/50/EU van 22 oktober 2013 tot wijziging van Richtlijn 2004/109/EG betreffende transparantievereisten voor uitgevende instellingen (PbEU 2013, L 294). In Nederland zijn deze richtlijnen geïmplementeerd in het Besluit rapportage van betalingen aan overheden, Stb. 2015, 439 en in werking getreden 1 december 2015.

71 W.Th. Douma, 'Natuurbescherming in kort geding voor het Europese Hof: een oplossing voor de instandhouding van het Poolse Białowieża oerbos?', *Jurisprudentie milieurecht* 2017, nr. 8, p. 841-848 en *Dwangsom tegen kap Poolse oerbos?*, VMR blog 6 September 2017, [www.milieurecht.nl/nieuws/dwangsom-kap-pools-oerbos](http://www.milieurecht.nl/nieuws/dwangsom-kap-pools-oerbos). De Commissie heeft het HvJ EU voor het eerst gevraagd een dwangsom op te leggen vanwege het negeren van een eerdere uitspraak in kort geding (zie Radio Poland, EU executive asks court to fine Poland over logging, 15 september 2017; [www.thenews.pl/1/10/Artykul/325847](http://www.thenews.pl/1/10/Artykul/325847), EU-executive-asks-court-to-fine-Poland-over-logging). Op 20 november 2017 legde het HvJ EU Polen een dwangsom op van € 100.000 per dag als het land doorgaat met kappen (C-441/17 R).

Feiten inzake illegale houtkap (gebaseerd op Rapport van het Global Forest Action Panel, 2016, zie noot 4)

**Omvang**

- De omvang van de illegale houtkap is moeilijk te kwantificeren en te meten. Schattingen liggen tussen de 10 en 100 biljoen US dollars per jaar.
- Van binnenlandse houtmarkten is veel minder bekend dan van de internationale houtmarkt. Op grond van wel bekende informatie blijkt dat binnenlandse markten het grootste deel uitmaken van de consumptie van illegaal en informeel geproduceerd hout en houtproducten. Slechts een klein deel daarvan bereikt de internationale markt.
- Hard hout wordt waarschijnlijk meer illegaal gekapt dan zachthout. Illegaal geproduceerde houtproducten worden waarschijnlijk meer illegaal verhandeld dan legaal geproduceerde houtproducten. 'Plywood' (multiplex) wordt het meest illegaal geproduceerd en verhandeld en bijna alle illegale multiplex wordt geëxporteerd.

**Betrokken landen (productie en consumptie)**

- Slechts een handvol landen zijn dominant in illegale houtkap en handel. China en India hebben Europa, USA en Japan als grootste import landen ingehaald. China is nu de grootste importeur en exporteur van houtproducten, gevolgd door India.
- Sinds 2014 zijn Brazilië, Indonesië en Maleisië de grootste producerende landen van zowel legaal als illegaal gekapt hout. Japan blijft wel de grootste importeur van multiplex van hardhout.
- Export: Zuidoost-Azië exporteert meer dan de helft van het illegale rondhout en zaaghout (met Myanmar en Laos als hoofdrolspelers). In Zuid-Amerika neemt Brazilië het grootste deel van het illegale hout voor haar rekening met hoofdbestemmingen naar USA, EU en China. China importeert sinds 2012 het meeste illegale hout uit de Congo Basin in Afrika (Kameroen, DRC en Republiek Congo). In Oceanië is Papoea New Guinea een belangrijke speler geworden.
- Illegale houtkap is niet beperkt tot de tropische regenwouden: het komt ook voor in gematigde en boreale bosgebieden, bijvoorbeeld Rusland.

**Motieven**

De twee belangrijkste motieven voor illegale kap, bosdegradatie en verlies zijn:

1. **Betwist landbezit.** Bijna 86% van de bossen wereldwijd is in handen van de overheid. Rond 60% van gronden en bronnen wordt beheerd op basis van 'customary rules' (gebruikelijke/gewoonteregels), waarvan minder dan 20% formeel is erkend. Veel houtproducerende landen zijn bezig om landbezit te formaliseren ter beperking van grondconflicten, stimuleren van de interesse van landeigenaren in het duurzaam beheren van hun bronnen en het ondersteunen van de controle van bosactiviteiten.
2. **Aanleg van wegen** speelt een centrale rol in het economische model. In bosgebieden worden wegen aangelegd om grote agrarische ondernemingen te faciliteren bij het omzetten van gronden in plantages. Overheidsmaatregelen ter bestrijding van illegale kap en handel dienen afgestemd te worden op de motieven om hout illegaal te kappen: diverse factoren van sociale, economische, politieke, culturele en technologische aard op lokaal, nationaal en internationaal niveau spelen een rol. Landgebruikers worden er door beïnvloed terwijl er vaak sprake is van een zwakke overheid. Het is vaak de rijke elite die de voordelen geniet van de illegale inkomsten.