

De EU Houtverordening: legaliteit als basisvereiste

Sinds maart 2013 is er nieuwe Europese wetgeving – de zogenaamde EU Houtverordening (EU Timber Regulation) – van kracht geworden. Deze wetgeving heeft als doel een antwoord te bieden op de problematiek van illegaliteit in de bosbouw- en houtsector, en wil ervoor zorgen dat hout en houtproducten van illegale herkomst van de Europese markt geweerd worden. Dit artikel wil een overzicht bieden van de achterliggende problematiek, en deze nieuwe Europese wetgeving uitleggen en kaderen. Hoewel het vroeg is om na een goed half jaar al een evaluatie van deze wetgeving te maken, zoomt het artikel in op de eerste vaststellingen en de uitdagingen voor de nabije toekomst.

Illegaliteit in de houtsector

Volgens schattingen valt tot 40% van de mondiale productie aan industrieel hout in een of meerdere elementen als ‘illegaal’ te beschouwen¹. Achter de ‘definitie’ van illegaal bosbeheer kan heel wat variatie schuil gaan. Gaande van het bekomen van kaprechten tot misbruiken binnen een vergund kader, zoals het niet of onvolledig betalen van taksen (in kader van legale operaties) of misbruik op vlak van oogstbare soorten, hun volumes en hun declaratie. In de meest extreme vormen van illegaliteit gaat het effectief om het kappen van hout zonder hiervoor over de nodige rechten te beschikken, door meer te kappen dan toegelaten is, of te kappen in zones waar men helemaal geen kaprechten heeft.

De impact van deze illegale activiteiten voor het bosecosysteem én de lokale samenleving zijn niet te onderschatten. Zo lopen ontwikkelingslanden jaarlijks naar schatting 5 miljard USD aan inkomsten mis, geld wat dus al zeker niet in de samenleving geïnvesteerd kan worden². Naast het directe economische verlies, tast illegale houtkap, als meest extreme vorm van ‘onverantwoord bosbeheer’, vaak ook het natuurlijk kapitaal aan waardoor de toekomst van het bos ook zwaar gehypothekeerd wordt. Vanzelfsprekend zijn de gevolgen op ecologisch en sociaal vlak vaak ook zeer drastisch. Illegale houtkap is een belangrijke oorzaak in toenemende bosdegradatie en ontbossing, en

BART HOLVOET, FSC België



Figuur 1: Illegale houtkap komt nog steeds zeer frequent voor wereldwijd. © Istockphoto

resulteert in een enorm verlies aan habitat en biodiversiteit. Bijkomend draagt de mondiale (illegale en legale) ontbossing ook bij tot naar schatting 20% van de wereldwijde CO₂-emissies, wat ontbossing meteen tot een van de belangrijkste oorzaken van de klimaatverandering maakt. Illegaliteit in de bosbouwsector heeft bijna steeds ook een grote sociale dimensie, die uiteraard deels samenhangt met het verlies aan inkomsten, maar ook verder gaat. Niet zelden – zeker in tropische bosgebieden – is de lokale bevolking sterk afhankelijk van het bos voor hun levensonderhoud. Traditionele gebruiksrechten – al dan niet reeds wettelijk vastgelegd – rond bosgebruik in de brede zin, worden door destructief en illegaal bosbeheer zwaar aangetast, met alle gevolgen van dien voor de bevolking.

De houtsector als grote boosdoener?

Het wereldwijd verbreide fenomeen van illegaliteit wordt zeker niet alleen veroorzaakt door de houtsector. Zo is ontbossing voor omvorming naar landbouw (soja-, palmolieplantages en veeteelt) zeer sterk toegenomen. Jaarlijks gaat 13 miljoen hectare (natuurlijk) bos voor de bijl, ongeveer 80% hiervan is te wijten aan ontbossing ten behoeve van landbouw (Fig. 2). De rol van de houtsector minimaliseren – zeker in kader van de illegaliteit binnen de sector – mag echter ook niet. Ondanks heel wat inspanningen,

¹ UNECE/FAO Forest products annual market review, 2006-2007

² OESO 2007

bijvoorbeeld rond de introductie van betere technieken op vlak van bosbeheer en boscertificering in en mede door de bosbouwsector, blijft er een hele grote uitdaging rusten op de schouders van de betrokken sectoren (hout, papier, houtachtige biomassa...).

EU in (re)actie

Illegaliteit in de globale houthandel is dus een vrij wijdverspreid probleem, ook op de Europese markten. Zo is naar schatting 19% tot 23% van de houtinvoer in Europa afkomstig van illegale houtkap³. Niet verwonderlijk dus dat ook op Europees beleidsvlak stemmen opgegaan zijn om deze illegale handel een halt toe te roepen. Na een tiental jaren als onderwerp op de Europese agenda te staan, en heel wat gelobby van zowel ecologische groeperingen als industrie, werd de EU Houtverordening of EU Timber Regulation (EUTR) van kracht op 3 maart 2013. Ook in andere regio's werden wetgevende initiatieven ondernomen. Zo was er reeds eerder in de Verenigde Staten, via een aanpassing aan de Lacey act, wetgeving van kracht geworden die de handel in illegaal hout strafbaar maakte. En ook in onder andere Japan en Australië heeft gelijksoortige wetgeving ondertussen vorm gekregen.

Het wetgevend initiatief van de EU komt dus niet alleen, en de EU Houtverordening kan aanzien worden als een 'tweede luik' in de Europese strijd tegen illegale houtkap en voor meer verantwoord bosbeheer. In kader van het Forest Law Enforcement, Governance and Trade programma (FLEGT) wordt namelijk al langere tijd actie ondernomen, waarbij via bilaterale contacten de EU afspraken maakt met belangrijke houtexporterende landen. Het uiteindelijke doel hiervan is het afsluiten en implementeren van zogenaamde 'Voluntary Partnership Agreements' (VPAs), die de houthandel in het ondertekenende land in goede (legale) banen moet leiden. Eens een VPA onderhandeld, geratificeerd en correct geïmplementeerd wordt, kan het hout met een zogenaamde FLEGT licentie het land verlaten en de EU markt betreden. Hoewel reeds meerdere landen in een VPA traject zitten, is het nog steeds wachten op de eerste VPA die volledig operationeel is. En dus is het ook nog wachten op de eerste ladingen hout die ingevoerd worden met FLEGT licentie.

Wat betekent EUTR nu in praktijk?

De EUTR verplicht de zogenaamde marktdeelnemers (of operators), zij die hout of daarvan afgeleide producten als eerste op de EU markt introduceren, om een zorgvuldigheidssysteem of Due Diligence System (DDS) te hanteren om zo het risico te minimaliseren dat er illegaal(e) hout(producten) op de EU markt worden gebracht.

Een DDS moet uit drie elementen bestaan:

- het verzamelen van informatie over houtsoort(en) en hun herkomst,
- het op basis van deze informatie uitvoeren van een risicobeoordeling
- en het waar nodig uitvoeren van risicobeperkende maatregelen.

Operators kunnen hun eigen DDS hanteren, of gebruik maken van een DDS van een monitoringorganisatie. Deze monitoringorganisaties zijn vergelijkbaar met certificeerders, maar ze moeten erkend zijn door de Europese Commissie en worden gecontroleerd door nationale instellingen.

Bedrijven verderop in de handelsketen, de zogenaamde handelaars of traders hebben als verplichting om systematisch bij te houden wat ze van welke leverancier gekocht hebben en aan wie dit verkocht werd (m.a.w. een soort van eenvoudig traceerbaarheidsysteem).



Figuur 2: Omvorming van bos naar landbouw is verantwoordelijk voor 80% van de totale jaarlijkse ontbossingen. © Istockphoto

3 Europese Commissie 2008 en OESO, 2007.



Figuur 3: De EUTR is een stap in de goede richting om illegale houtkap te verminderen en bossen wereldwijd beter te beschermen. Het is nu aan de lidstaten om de regelgeving te handhaven zodat prachtige bossen zoals hier in Borneo beter beschermd worden. © Istockphoto

Hoe spelen keurmerken voor duurzaam bosbeheer een rol in de EUTR?

Producten met een FLEGT of CITES licentie worden automatisch geacht te voldoen aan de verordening (zogenaamde 'green lane'). Keurmerken zoals het FSC of PEFC label zitten echter niet officieel in deze green lane, onder andere omdat het gaat over private labels die dus per definitie niet kunnen ingeschreven worden in wetgeving. Zowel het FSC als PEFC systeem hebben in aanloop naar de datum van inwerkingtreding waar nodig hun systemen aangepast of verfijnd. Voor wat gecertificeerde producten betreft biedt de EUTR dus weinig tot geen extra uitdaging. In de omkadering van de EUTR wordt bovendien duidelijk verwezen naar de rol die boscertificeringssystemen kunnen spelen, bijvoorbeeld op vlak van de risicobeoordeling en zeker ook op vlak van risicobeheersing.

Legaal is daarom nog niet duurzaam

De EUTR wil de toegang van hout en houtproducten van illegale herkomst tot de Europese markt verhinderen. Deze wetgeving zorgt niet voor een absolute garantie dat alle hout wat op de Europese markt geïntroduceerd

wordt van legale oorsprong is, maar implementeert wel een systeem dat het risico op een illegale herkomst tot een minimum moet herleiden.

Deze opstap naar een minimum van garanties voor een legale herkomst is uiteraard een positieve stap. Al kan men vanuit kritische hoek ook stellen dat dit eerder een 'conditio sine que non' zou moeten zijn, daar de (Europese) consument toch mag verwachten dat alle producten die aangeboden worden minstens van legale komaf zijn. Belangrijk ook is dat deze opstap niet betekent dat het doel bereikt is. We moeten verder streven naar hout met een duurzame herkomst, afkomstig van verantwoord bosbeheer. Wereldwijd zijn er immers nog voldoende voorbeelden van hoe perfect legaal bosbeheer verre van duurzaam bosbeheer garandeert.

De introductie van wetgeving om de legaliteit te garanderen biedt zeker kansen om verder in te zetten op duurzaam bosbeheer. Op het terrein kan het voldoen aan alle wettelijke vereisten, hinderpalen voor verdere stappen richting duurzaam bosbeheer wegnemen. Niettemin bestaat het risico ook dat de marktpraak zich nu vooral op legaliteitsgaranties gaat focussen, en zo de vraag naar meer verdergaand duurzaam bosbeheer zal afzwakken.

Eerste vaststellingen en verwachtingen

De nieuwe regelgeving is nu ongeveer een half jaar van kracht. Het is dus al mogelijk om een drietal eerste bevindingen te formuleren.

- Milieuorganisaties, die lang gestreden hebben voor deze wetgeving, kijken met argusogen naar de praktijk. Zowel in België als in een aantal andere Europese landen werden al mistoestanden aangeklaagd. O.a. in de Antwerpse haven werd, na een klacht van Greenpeace, al een lading CITES hout uit de Democratische Republiek Congo in beslag genomen.
- Of deze nieuwe wetgeving wel of niet succesvol zal zijn, en zijn doel zal bereiken, valt uiteraard nog af te wachten. Maar dat controlerende overheden hierin een cruciale rol spelen en zullen spelen staat als een paal boven water. Diverse Europese overheden nemen hun rol hierin zeer ernstig. Helaas moeten we ook vaststellen dat niet alle Europese overheden klaar zijn om hun taak hierin te vervullen. Mogelijks zullen er dus nog lang grote mazen in het net zitten.
- Bedrijven uit de hout- en papiersector hebben de opkomst van deze wetgeving, vooral via hun vakorganisaties, van nabij gevolgd. Zeker in de tweede helft van 2012, en het voorjaar van 2013 werden heel wat activiteiten georganiseerd om de EUTR bekend te maken bij bedrijven die hierdoor geaffecteerd zouden worden. Een heel aantal bedrijven heeft zich dan grondig geïnformeerd en voorbereid waar nodig. Algemeen kan zeker gesteld worden dat deze wetgeving vele bedrijven heeft aangezet om in toenemende mate voor gecertificeerd hout te kiezen. Maar er bestaat ook nog een groep bedrijven, die ook in het vizier van deze wetgeving lopen, maar die momenteel nog veelal onwetend en onvoorbereid zijn.

Zoals hierboven al aangehaald is het van cruciaal belang dat alle Europese lidstaten voldoende investeren in mankracht en middelen om met daadkracht te controleren en

waar nodig te sanctioneren (Fig. 3). Sommige lidstaten moeten ook een initiatief nemen om een aangepast wetgevend kader op nationaal niveau te realiseren. Middenveldorganisaties moeten hierin blijvend hun 'watchdog' functie uitvoeren, om zo ook een sturend effect te hebben om het werk van de controlerende instanties.

Het gebruik van tropisch hout uit legaal én verantwoord bosbeheer kan mee helpen het bos in stand te houden

Tropisch hout per definitie als fout beschouwen, en het in zijn gebruik gaan vermijden, heeft een negatieve impact op het bos. De omgekeerde reactie is nodig: een van de beste manieren om tropische bossen te beschermen en te behouden is door houtproducten aan te kopen afkomstig uit gecertificeerde, verantwoord beheerde bossen. Door hiervoor (meer) marktvaart te bewerkstelligen, kan men bosbehoud stimuleren. Wanneer er geen marktvaart is voor tropisch hout, dan wordt het economisch veel interessanter om deze bossen om te vormen voor landbouw. Boscertificering kan dus waarde geven aan het bos en het zo mee in stand houden.

Begin november 2013 werd in dit kader de European Sustainable Tropical Timber Coalition (EU STTC) opgericht. Deze coalitie, ondersteund door het Initiatief Duurzame Handel (IDH) en het Nederlands ministerie van Economische zaken, heeft als doel om de markt van duurzaam geproduceerd tropisch hout te boosten. De EU STTC wil lokale, regionale en nationale overheden samenbrengen met private partners van over heel Europa om samen te werken aan de ontwikkeling van een meer mature markt. Als resultaat wil de EU STTC ook 10 miljoen hectare nieuw duurzaam beheerd tropisch bos tegen 2015. Een aantal Belgische spelers, waaronder FSC België en een aantal bedrijven en lokale besturen zijn reeds actief in deze coalitie. FSC België is als partner actief betrokken bij de uitbouw van dit project in België. ■

AltiplanoBooks.be

Unieke gidsen en naslagwerken voor natuurliefhebbers

maakt je natuurbeleving nog intenser!



- > ruimste assortiment gidsen & naslagwerken
- > ook moeilijk vindbare items!

Bestel met korting:
www.altiplanobooks.be

10% korting voor BOS+ leden