



INTERNETCONSULTATIE REGELING UITVOERING FLEGT-VERORDENINGEN
REACTIE VAN GREENPEACE NEDERLAND, MILIEUDEFENSIE, WERELD NATUUR FONDS
6 OKTOBER 2011

INTRODUCTIE

Greenpeace, Milieudefensie en het Wereld Natuur Fonds brengen dit document in voor de internet consultatie uitvoeringsregeling voor de Europese FLEGT-verordeningen. Het is er de organisaties veel aan gelegen dat het FLEGT Actieplan goed wordt uitgevoerd door de lidstaten om zo bij te dragen aan de veelbelovende doelstellingen van het FLEGT Actieplan. Met name de VPA's zijn essentieel daarin. Zij beogen vergaande verbeteringen op het gebied van land- en gebruiksrechten van gemeenschappen en inheemse bevolking, effectieve participatie van alle stakeholders in beleidsontwikkeling en implementatie en verhoogde transparantie in de bosbouwsector, inclusief de introductie van onafhankelijke waarnemers. Deze aspecten vormen de basis van een duurzame bos- en houtsector en van 'good governance'. Zo wordt niet alleen een directe oorzaak van ontbossing aangepakt, de illegale houtkap, maar ook de onderliggende oorzaken als onrechtvaardig beleid en wetgeving, corruptie en gebrek aan duidelijke land- en gebruiksrechten. Vandaar dat wij groot belang hechten aan de consultatie die de Nederlandse overheid nu uitzet en betrokken willen blijven bij de verdere uitwerking van de regeling uitvoering FLEGT-verordeningen.

De eerste VPA's zijn getekend en hout met een FLEGT-vergunning zal mogelijk komend jaar op de Europese markt verhandeld gaan worden. Het is nu dus ook aan de lidstaten van de EU om een robuust systeem in te voeren voor de controle van houtproducten uit partnerlanden. Een belangrijk aspect van de uitvoering moet zijn, dat hout met FLEGT-vergunning geen nadeel ondervindt bij de invoer, maar juist gestimuleerd wordt op de markt om de inspanningen in partnerlanden voor 'good governance' te ondersteunen. Zo wordt het ook voor kandidaat VPA-landen nog interessanter om vol in te zetten op het onderhandelen van een VPA. Daarnaast is het belangrijk dat fraude en andere vormen van ontduiken of overtreden van de FLEGT-verordening en VPA's moet worden voorkomen of hard aangepakt. Met dit in het achterhoofd willen we graag aandacht vragen voor de volgende punten, die in de consultatie over de wijziging van de Algemene Douaneregeling en de 'Toelichting voor de Staatscourant' aan de orde komen:

- Expertise VWA
- Verdachte houtstromen onderscheppen
- Afschrikkende sancties
- Timing indienen FLEGT – vergunningen
- Risicoanalyse
- Stimuleren handel FLEGT-vergunningen hout
- Voorschot invoering EU Timber Regulation

EXPERTISE VWA

De VWA moet voldoende mankracht, expertise en budget hebben om de controles van FLEGT-vergunningen goed uit te voeren. De organisatie van de VWA is sterk in beweging, omdat zij wordt samengevoegd met de AID en PD. Op dit moment ligt expertise voor controle op de houthandel vooral bij de Douane en het CITES-bureau. De Douane kan daarbij gebruik maken van de vraagbaak flora en fauna. Deze expertise is sector-specifiek. De houthandel kent haar eigen methoden van fraude en andere vormen van illegaliteiten in de productie en handel in houtproducten. Gezien de enorme omvang van de handel in illegaal gekapt hout, kan er redelijkerwijs vanuit gegaan worden dat er zwarte schapen op de markt opereren, die het FLEGT-vergunningenstelsel zullen proberen te ontduiken of overtreden. De VWA moet alle hensen aan de dek zetten om dit te voorkomen. Er moet ook voldoende flexibiliteit in de organisatie zitten om mee te groeien met het aantal VPA landen en vergunningen die ingediend worden.

De organisaties willen ook graag de argumenten terugzien in de consultatie, waarom de keuze is gevallen op de VWA als bevoegde autoriteit en niet voor CITES, zoals bijvoorbeeld wel het geval is in Groot-

Brittannië. Het CITES-bureau heeft immers al de expertise in huis voor het controleren van houthandel, werkt veel met tropische landen en controleren van vergunningen. Daarmee is zeker niet gesteld dat de VWA een slechte keus is, maar we missen de argumenten voor deze keuze en stellen vragen bij de expertise en capaciteit.

Zowel de financiële onderbouwing als een systeem dat waarborgt dat er voldoende mankracht en expertise wordt ingezet voor de invoering van de FLEGT-verordening is nog onvoldoende beschreven in de stukken die voorliggen in de consultatie. En ook hoe de VWA handig gebruik maken van bestaande kennis en expertise van bijvoorbeeld de Douane, CITES-controleurs en de vraagbaak flora en fauna. Wij willen er op aandringen bij het Ministerie van EL&I en Financiën, dat de uitvoering van de FLEGT-verordening vergezeld gaat van voldoende financiële middelen. De VPA's zijn de hoeksteen van het FLEGT Actieplan en een van de meest veelbelovende programma's voor het tegengaan van ontbossing en bosdegradatie en het stimuleren van 'good governance' wereldwijd. Om te voldoen aan de Europese en Internationale afspraken op dit vlak, verdient de invoering afdoende financiële ondersteuning.

VERDACHTE HOUTSTROMEN ONDERSCHIPPEN

In de stukken die voorliggen ter consultatie wordt alleen gesproken over controles uitgevoerd door de VWA naar aanleiding van het indienen van een FLEGT-vergunning bij het in vrij verkeer brengen van de houtproducten. Het verhandelen van hout uit het partnerland zonder de juiste vergunning, is een overtreding van de FLEGT-verordening. De vraag rijst hoe de Douane en de VWA ervoor gaan zorgen dat houtladingen die zijn geogst in een partnerland, maar niet de juiste FLEGT-licenties hebben en ook niet als zodanig worden ingediend bij de VWA, door de Douane worden opgemerkt. Drie scenario's:

1. Gezaagd hout uit Ghana wat niet voldoet aan de nationale wetgeving wordt op illegale wijze uitgevoerd, zonder de benodigde FLEGT-licenties. De importeur dient geen vergunning in bij de VWA. Gaat er bij deze lading hout uit Ghana meteen een bel rinkelen bij de Douane?
2. Illegaal uitgevoerd hout uit Kameroen wordt in een derde land verwerkt tot een product. Bij dit product wordt als herkomst niet meer het land van oogst (Kameroen, 'country of harvest') opgegeven, maar het land waar de laatste verwerking heeft plaatsgevonden (country of origin). Is de Douane in Nederland in staat om deze ladingen te onderscheppen? Er is geen directe vermelding van de herkomst uit een partnerland. Dit scenario is zeker van belang totdat in 2013 de EU Timber Regulation ingevoerd wordt.
3. Als hout uit een partnerland via een derde land naar de EU wordt verscheept, dan hoeft er geen FLEGT-vergunning uitgegeven te worden. Hoe kan de Nederlandse overheid er voor zorgen dat dit niet een manier wordt om illegaal gekapt hout uit het partnerland toch in te voeren (circumventie). Dit is tot maart 2013 van belang, wanneer de EU Timber Regulation ingevoerd wordt.

Het is in ieder geval aan te raden om de houtstromen uit partnerlanden goed te monitoren en eventuele grote verschuivingen op te merken en te onderzoeken op illegaliteiten. Het beste kan dit in Europees verband gebeuren. Er is afdoende aandacht, financiën en capaciteit nodig bij de Douane om deze en andere scenario's die de VPA's ondermijnen te voorkomen.

AFSCHRIKKENDE SANCTIES

Volgens de FLEGT-verordening Nr. 2173/2005 moet elke lidstaat zelf vaststellen welke sancties van toepassing zijn bij overtredingen. Belangrijk is daarbij dat in Artikel 5, lid 8 wordt aangegeven dat deze sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Wij stellen dat een boete van maximaal 7600 Euro hieraan niet voldoet. Zeker niet voor de grotere spelers op de houtmarkt. Ter vergelijking: een kubieke meter gezaagd afrormosia hout uit Ghana haalt met gemak een exportprijs FOB van 855 Euro¹, andere veelgevraagde houtsoorten liggen rond de 600 Euro per kubieke meter. Een bedrag van 7600 Euro is voor de grote spelers een schijntje.

Daarnaast is nog veel onduidelijk over de sancties. Hoe wordt bepaald of een lading hout uit de handel wordt gehaald of wat de hoogte van de boete is? Wat zijn daarvoor de criteria, wat zijn beoogde sancties bij voorziene overtredingen? En wat gebeurt er verder met het in beslag genomen hout. Hier moeten duidelijke richtlijnen voor komen. Een werkbaar voorstel zou kunnen zijn om de richtlijnen van CITES aan te houden over hoe er met in beslag genomen illegaal verhandelde goederen wordt omgegaan. CITES stelt in ieder geval dat de kosten van inbeslagname en verdere beschikking voor de overtreder zijn en dat die in geen geval enig voordeel (financieel of anders) ervan mag ondervinden.

Het is van belang dat de aard en hoogte van de sancties afhankelijk is van de aard en zwaarte van de overtreding. Het doel is immers om overtredingen te ontmoedigen en tegen te gaan dat de sancties slechts gezien worden als extra kostenpost voor de handel. De sancties moeten ook de milieuschade, de waarde van het hout en evt. ontdoken belasting voor het partnerland reflecteren. Naast inbeslagname van de

1 ITTO (september 2011) Tropical Timber Market Report. Volume 16 Number 17

goederen moet het ook mogelijk zijn om de autorisatie voor handel van de overtreder op te schorten, zeker in het geval van herhaaldelijke overtredingen. Er zou ook een goede afweging moeten worden gemaakt tussen administratieve en strafrechtelijke sancties.

De Nederlandse overheid kiest er nu voor om de overtredingen niet verder te specificeren in strafbare feiten, maar beperkt zich tot het strafbaar stellen van het verbod in de FLEGT-verordening. Het zou duidelijker zijn voor de marktdeelnemers als strafbare feiten verder worden geduid in wetgeving of richtlijnen. Zo moet duidelijk worden dat het ook een overtreding betreft als de lading meer dan 10% van het gewicht afwijkt, als de beschrijving van het product niet overeenkomt met de lading of als de vergunning verloopt, frauduleus tot stand is gekomen of illegaal gewijzigd is. Bij dit overzicht van strafbare feiten of overtredingen van de FLEGT-verordening moet ook duidelijk aangegeven wat daarbij mogelijke sancties zijn.

TIMING INDIENEN FLEGT-VERGUNNING

De staatssecretaris van EL&I wil de gestelde termijn voor het inleveren van de FLEGT-vergunning op één werkdag voorafgaand aan de aangifte ten invoer zetten. Wij vragen ons af of dit wel voldoende tijd is voor de VWA om de controles uit te voeren.

Bij mogelijke twijfels aan de FLEGT-vergunningen zal contact opgenomen moeten worden met de autoriteiten in het partnerland. De VWA is dan afhankelijk van een snelle reactie van deze autoriteit, maar kan daar niet automatisch van uit gaan. Het is waarschijnlijk dat de autoriteit in het partnerland niet binnen de gestelde dag reageert. In het geval van Indonesië en andere kandidaat VPA landen is er ook nog een verschil in tijdzones, wat tot vertraging leidt.

Iedereen is gebaat bij een vlotte doorstroming van de goederen, om geen extra kosten te maken. Wij zijn van mening dat het beter is om rond de 7 werkdagen voor aangifte bij de Douane de FLEGT-vergunning in te dienen bij de VWA. Gezien de lange duur (tenminste enkele weken) die het hout onderweg is van de partnerlanden naar de EU, moet dat geen problemen met planning of extra kosten opleveren voor de importeurs.

De VWA moet in staat gesteld worden om de termijn te verlengen als er nader onderzoek nodig is. Zoals het verzoek om verificatie van gegevens aan de vergunningverlenende autoriteit in het partnerland en de fysieke controle van ladingen. Er moet zeker enkele weken voor uitgetrokken kunnen worden voor nader administratief of veldonderzoek in het land van herkomst.

Het is ook belangrijk om zeker te stellen dat het hout in beslag kan worden genomen of dat er andere sancties kunnen worden getroffen op basis van het indienen van een vergunning bij de VWA, voordat de aangifte bij de Douane heeft plaatsgevonden. Anders kan zich het scenario voordoen, dat een vergunning niet wordt goedgekeurd door de VWA, dat de VWA dit meldt aan de indiener van de aanvraag en de douaneautoriteiten, waarop de indiener besluit om de lading in een andere lidstaat aan te bieden voor vrij verkeer, als die lidstaat bijvoorbeeld minder streng of effectief handhaaft. De indiener van de vergunning moet dus verplicht zijn om daarna ook daadwerkelijk het hout bij de Nederlandse Douane aan te geven.

Dan willen we nog opmerken dat het in de 'Toelichting voor de Staatscourant' onduidelijk blijft of houtladingen waarvan de VWA nog niet de FLEGT-vergunning heeft aanvaard, wel al ingevoerd mogen worden. Er staat namelijk op blz. 5, 1e alinea: 'De vergunninghouder loopt daarmee *de kans* dat de douane de vrijgave van zijn goederen opschort in afwachting van een beslissing van de VWA.' In de FLEGT-verordening staat echter ondubbelzinnig in Artikel 11, lid 2 dat houtproducten pas vrij mogen worden gegeven als de FLEGT-vergunning is aanvaard.

Het is ons ook nog niet duidelijk of de Douane de FLEGT-vergunning naast de aangifte voor invoer legt om te controleren of deze overeenkomen. Dat zou wel het geval moeten zijn. Als de douane alleen de beslissing van aanvaarding van de VWA krijgt, zonder verdere gegevens over de houtlading kunnen verschillen tussen de houtlading die aangegeven wordt en de vergunning onopgemerkt blijven.

RISICOANALYSE

In de 'Toelichting voor de Staatscourant' staat dat de bevoegde autoriteit de geldigheid van de vergunningen beoordeelt en een risicoanalyse uitvoert om te bepalen of aanvullende controle noodzakelijk is. Er staat helaas verder niet uitgewerkt wat deze risico analyse inhoudt en welke procedures gevolgd worden. Staat de bevoegde autoriteit daarbij in contact met autoriteiten van andere lidstaten en het partnerland? Worden er belanghebbenden bij betrokken? Welke expertise wordt hierbij aangewend? Wat wordt verstaan onder het risico? Wij zijn van mening dat de risicoanalyse ook zou moeten leiden tot een regelmatige fysieke controle van geselecteerde ladingen om te zien of deze overeenkomt met de vergunning. Een transparante en toegankelijke procedure is daarbij essentieel. Belanghebbenden, zoals NGOs worden dan in staat gesteld informatie aan te leveren bij de VWA voor nader onderzoek over mogelijke overtredingen.

STIMULEREN HANDEL FLEGT-vergunningen HOUT

Houtproducten uit partnerlanden moeten interessant blijven voor klanten in de EU. Het kan niet zo zijn dat door de procedures om te voldoen aan de FLEGT-verordening de hogere kosten worden afgewend op de klant, die daardoor mogelijk kiest voor producten uit andere landen. Dit zou de inzet van partnerlanden ondermijnen en kandidaat landen voor een VPA afschrikken. Het alternatieve houtproduct kan ook nog eens uit verdachte of illegale bronnen komen, waardoor het omgekeerde bereikt wordt dan wat de VPA en het FLEGT Actieplan voor ogen heeft. Om deze perverse prikkels te voorkomen moeten eventuele extra kosten van de procedures voor FLEGT-licenses aan de importzijde, niet afgewend worden op de importeur en klant.

In Groot-Brittanië is daarom discussie over een 'delayed full cost recovery'. De regering dekt in de opstartperiode de kosten voor het controleren van FLEGT-vergunning. Als de importeurs de voordelen in de markt gaan ondervinden van de handel (zie volgende alinea) dan kunnen wel kosten ingesteld gaan worden. In Groot-Brittanië verwacht men dat de kosten verwaarloosbaar zijn en vergelijkbaar met de kosten voor CITES-vergunningen. Daarbij willen we wel benadrukken dat als er kosten worden gemaakt naar aanleiding van overtredingen van de FLEGT-verordening, deze voor rekening moeten komen van de importeur.

Deze situatie verandert vanaf maart 2013, als de EU Timber Regulation van kracht wordt en het hout met FLEGT-vergunning automatisch toegang krijgt op de markt van de Europese Unie. Klanten en bedrijven die het hout voor het eerst op de markt brengen ondervinden dan juist voordeel van de handel in hout met FLEGT-vergunning omdat zij geen aanvullende maatregelen hoeven te nemen.

VOORSCHOT INVOERING EU TIMBER REGULATION

We willen graag vernemen of het zo is, dat de invoering van de FLEGT-verordening al een voorschot neemt op de invoering van de EU Timber Regulation. In dat geval wegen in dit document genoemde aspecten als sancties, expertise, mankracht en financiering nog zwaarder dan wanneer de invoering van de FLEGT-verordening op zichzelf zou staan.