



INTERNETCONSULTATIE NATUURWET REACTIE VAN GREENPEACE NEDERLAND, MILIEUDEFENSIE, WERELD NATUUR FONDS 17 NOVEMBER 2011

INTRODUCTIE

Greenpeace Nederland, Milieudefensie en WNF nemen middels dit document deel aan de internet consultatie 'Wet Natuur'. Onze inbreng handelt specifiek over de artikelen in de Wet Natuur en punten in de memorie van toelichting met betrekking tot het FLEGT Actieplan en de gerelateerde verordeningen.¹ Via de illegaal hout NGO coalitie werken wij al jaren aan een goede uitvoering van het Europese FLEGT Actieplan met als doel de illegale houtkap en gerelateerde handel te stoppen. Het gaat in de internet consultatie Natuurwet om invoering van de EU-verordening 2173/2005, verder genoemd in dit stuk de FLEGT-verordening, en de EU-verordening 995/2010, verder genoemd in dit stuk de EU-houtwetgeving. Onze inbreng via de vorige internet consultatie van 6 oktober 2011 over de regeling uitvoering FLEGT-verordeningen blijft onverminderd van kracht. Dit document moet als aanvulling daarop gezien worden.

Het is van groot belang dat zowel de FLEGT-verordening als EU-houtwetgeving goed worden ingevoerd op het niveau van de lidstaten. Dit zijn de laatste loodjes in het wetgeving proces, dat al in 2003 van start ging. De bal ligt nu dus duidelijk bij de lidstaten om binnenshuis orde op zaken te stellen en te zorgen dat alles gereed is als het eerste FLEGT-vergunningenhout de haven binnen komt en als de EU-houtwetgeving in maart 2013 ingaat. Het is daarbij aan te raden dat alles tijdig gereed is, zodat het bedrijfsleven zich goed kan voorbereiden en we vanaf maart 2013 daadwerkelijk kunnen spreken van een markt die gevrijwaard is van illegaal hout. Een enorme stap op weg naar wereldwijd duurzaam bosbeheer, een steun in de rug voor koploperbedrijven die handelen in duurzaam geproduceerd hout en een opluchting voor de consument, die niet meer ongewild bijdraagt aan criminele handel.

We willen graag onze inbreng per artikel weergeven. De focus ligt daarbij op:

- Wet Natuur als kader voor FLEGT
- De Natuurvisie
- Handhaving
- Monitoring

WET NATUUR ALS KADER VOOR FLEGT

FLEGT is samen met CITES een wat vreemde eend in de bijt in de wet Natuur, die toch vooral gaat over behoud en beheer van Nederlandse natuur. FLEGT en CITES gaan juist over de handel en zijn vooral – maar niet uitsluitend – gericht op het beschermen en goed beheren van buitenlandse bossen en natuur. Het is maar een heel klein deel van de Wet Natuur, dat over FLEGT gaat, maar dat is ongetwijfeld ook het gevolg van het ontbreken van drie uitvoeringsverordeningen, die pas in 2012 afgerond worden. De neiging naar meer integrale wetten van de Nederlandse overheid, moet echter niet leiden tot het ondersneeuwen van delen van die wetten. De wet natuur moet een stevig kader gaan vormen voor uitvoering van de FLEGT-verordening en EU-houtwetgeving. De huidige versie voldoet daar niet aan.

Het Ministerie krijgt in de voorliggende versie van de Wet Natuur zowat het alleenrecht op beslissingen over de uitvoering, terwijl het Parlement buitenspel wordt gezet. En dat terwijl de Tweede Kamer de afgelopen jaren zeer betrokken was bij het houtdossier en verschillende moties daarover heeft ingediend, hoorzittingen georganiseerd en AO's aangevraagd. De Minister moet daar uitvoering aan geven en de actieve rol van het Parlement erkennen. De controlerende macht van het Parlement kan bij een belangrijk bossendossier niet zomaar genegeerd worden. Het is dus zaak dat:

- De drie uitvoeringsverordeningen als zij eenmaal afgerond zijn ook uitvoerig in de Wet Natuur worden opgenomen.
- Artikel 4.8, lid 1 wordt gewijzigd in: '*Het is verboden in strijd te handelen met **bij AMVB aangewezen voorschriften van EU-verordeningen als bedoeld in artikel 4.7***'. Met als voorwaarde dat er een

¹ Daarmee is niet gesteld dat wij instemmen met alle andere artikelen.

- voorhangprocedure is verzekerd, zodat het Parlement betrokken wordt.
- Artikel 4.8, lid 2 is innerlijk tegenstrijdig. Als er geen beoordelingsvrijheid is, kan de minister geen regels meer stellen.
- Er staat verder niets in de Wet Natuur over hoe zaken worden geregeld die juist wel beoordelingsvrijheid toelaten. Als dit ook per AMVB geregeld wordt, moet hier ook een voorhangprocedure van toepassing zijn.
- Een van de zaken waarvoor de Europese Commissie geen kaders stelt middels uitvoeringsverordeningen, is de aard en frequentie van controles op marktdeelnemers die niet onder een toezichthoudende organisatie vallen, maar hun eigen 'due diligence' systeem gebruiken. De uitwerking van deze controles wordt overgelaten aan de lidstaten. Om te voorkomen dat deze marktdeelnemers veel minder intensief worden gecontroleerd – zij hebben immers al geen controles van toezichthoudende organisaties – moeten lidstaten dit goed vastleggen en harmoniseren. Anders wordt het wel een erg interessante achterdeur optie voor handelaren in illegaal hout. In de Wet Natuur komt niet terug hoe dit wordt geregeld, want er kan niet teruggegrepen worden op een uitvoeringsverordening, zoals in artikel 4.7. De controle op marktdeelnemers zonder toezichthoudende organisatie moet dus duidelijk in de Wet Natuur verankerd worden.

DE NATUURVISIE IS TE BEPERKT

In Artikel 1.5 staat dat de Minister een natuurvisie vaststelt. Het Parlement dient hierbij betrokken te zijn en afstemming en samenwerking met maatschappelijke organisaties en private sector is een vereiste. Een natuurvisie is absoluut niet iets wat de Minister in zijn eentje vaststelt.

De inhoud van de natuurvisie zoals die nu in de Wet Natuur Artikel 1.5 is weergegeven niet toereikend om het veld van de internationale bossen problematiek te verslaan. Ook dit lezen we als een gevolg van het op een grote hoop gooien van uiteenlopende wetten, waarbij in dit geval het internationale deel volledig ondersneeuwt. Het gaat nu in de natuurvisie alleen om het 'behoud en duurzaam beheer van de biologische diversiteit'. Bossen en natuur hebben veel meer functies dan alleen biodiversiteit. Er leven mensen in bossen en mensen zijn afhankelijk van bossen voor hun levensonderhoud, bos en natuur leveren ecosysteem diensten en producten zoals 'non timber forest products' en hout, zijn belangrijk in de strijd tegen klimaatverandering en voor adaptatie. En dit is nog niet eens een volledig overzicht! Ook ontbreekt het thema van tegengaan van handel in ontbossingproducten, zoals destructief of illegaal geoogst hout, foute palmolie en soja. En een vervolg op de doelstellingen voor het aandeel duurzaam hout op de Nederlandse markt wat in 2011 50% moet bedragen. Juist ook die handelsaspecten en verduurzamen van handelsketens zijn een verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid. Deze zaken horen allemaal thuis in de natuurvisie.

Mocht de natuurvisie het huidige beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011 volledig vervangen, dan dienen er nog meer componenten aan toegevoegd te worden onder Artikel 1.5, zoals referenties aan de MDG's, 'good governance', rechten van inheemse bevolking en een expliciete vermelding van internationale verplichtingen onder CBD e.a. Een vermelding van samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken is dan juist zo relevant als het nu al vermelde Ministerie van I&M.

Een natuurvisie moet ook afrekenbare doelstellingen op korte en middellange termijn bevatten. Zoals doelstellingen over het verduurzamen van handelsketens, het aandeel duurzaam hout op de Nederlandse markt, tegengaan van ontbossing, het stimuleren van 'good governance' en tegengaan van de illegale houtkap en gerelateerde handel. Wij willen dat dit terugkomt in artikel 1.5.

HANDHAVING GEWAARBORGD?

Het is van groot belang dat duidelijk wordt welke overtredingen onder welke rechtsvorm komen te vallen (last onder bestuursdwang, bestuurlijke boete, Wet Economische Delicten, etc), wat de strafbare feiten zijn en hoe de economische, milieu en sociale kosten meegewogen worden in de sancties. Het Parlement moet hier inspraak in krijgen middels een voorhangprocedure bij een AMVB of anderszins. De aard en hoogte van de sancties moeten gerelateerd zijn aan de zwaarte van de overtreding. Doel is om crimineel gedrag te ontmoedigen en te voorkomen dat overtredingen gewoonweg als extra kosten worden meegerekend in het voortzetten van de handel in illegaal hout als 'business as usual'. Meer specifiek willen we dat:

- Artikel 7.2: Als 'last onder bestuursdwang' mogelijk is, kan in plaats daarvan ook een last onder dwangsom worden opgelegd, dat is wat lichter. De mogelijkheid van last onder dwangsom wordt hier niet genoemd, maar volgt uit de AWB. We willen dat dit alleen wordt toegepast indien beschermd belang niet wordt geschaad.
- Artikel 7.3: De minister krijgt hier verschillende bevoegdheden toebedeeld. Het is niet duidelijk of Gedeputeerde Staten deze bevoegdheden ook heeft of krijgt, wat wel wenselijk is.
- Het is essentieel dat de economische, sociale en milieuschade in het productieland wordt vergoed en bepalend is voor de aard en hoogte van de sancties. Artikel 19 van de EU-houtwetgeving voorziet

hier deels in. Dit moet terugkomen in de wet Natuur. Ook toegevoegd moet worden, naar analogie van Artikel 19 van de EU-houtwetgeving: 'de economische voordelen die marktdeelnemers aan hun inbreuken te danken hebben worden ontnomen en bij herhaling van een ernstige inbreuk worden de boetes geleidelijk verhoogd'. En: 'onmiddellijke schorsing van de vergunningen tot uitoefening van commerciële activiteiten'. De inbeslagname van hout zou permanent moeten zijn, en geen enkel financieel of ander voordeel meer op mogen leveren voor de overtreder.

- Artikel 7.5: Ook hier is een voorhangprocedure noodzakelijk. Zowel in de FLEGT – verordening als in de EU-houtwetgeving zijn veel bepalingen opgenomen 'van administratieve aard'. Deze bepalingen zijn hoekstenen van de verordeningen, zoals de verplichting van een FLEGT-vergunning bij houtproducten uit een VPA land, het correct uitvoeren van een 'Due Diligence' systeem door marktdeelnemers en een 'one-up one down' traceringsysteem voor marktdeelnemers verder in de handelsketen. De minister wil bestuurlijke boetes opleggen voor overtredingen van administratieve aard, die zoals het er nu uitziet maximaal 380 voor een natuurlijke persoon en 3800 Euro voor een rechtspersoon bedragen². Deze lage boetes zijn niet afschrikkend voor handelen in strijd met administratieve gedragingen die de hoeksteen vormen van de FLEGT – verordening en EU houtwetgeving. Aan welke overtredingen de mogelijkheid van een bestuurlijke boete kan worden opgelegd moet dus goed afgewogen worden en in samenspraak met het Parlement plaatsvinden. Ook is het onduidelijk hoe zich dit verhoudt met de last onder bestuursdwang. Omdat schikkingen treffen minder effect kan hebben, moet dit alleen voor hele lichte overtredingen gelden en zeker niet voor het bewust overtreden van de bepalingen in de FLEGT-verordening en EU-houtwetgeving.
- Artikel 7.6: Gegevensuitwisseling tussen aangewezen toezichthouders wordt in dit artikel geregeld voor CITES. Wij willen dat dit ook geregeld wordt in de Wet Natuur voor de handhaving van de FLEGT-verordening en EU houtwetgeving. Douane, politie, VWA en het ministerie (of elke andere autoriteit die wordt aangewezen) moeten hun expertise en mankracht bundelen en gegevens uitwisselen om zo de handelaren in illegaal hout te kunnen opsporen en sanctioneren. De geschiedenis leert ons dat zij altijd de mazen in de wet zoeken om toch hun lucratieve illegale handel voort te kunnen zetten. Er is nog weinig expertise en ervaring in het controleren van houtstromen, dus samenwerking en uitwisseling is noodzakelijk.
- Artikel 7.6: De EU-houtwetgeving regelt ook dat de lidstaten onderling, met de overheden van derde landen en met de Commissie moeten samenwerken om de naleving te garanderen en binnen de EU informatie moeten delen over overtredingen van de wetgeving en typen sancties. Wij pleiten voor een coördinatie-mechanisme op EU niveau. Deze samenwerking is belangrijk voor harmonisering van de sancties. En het tegengaan van zwakke schakels in de EU, waarnaar de illegale handel zich kan verplaatsen zonder veel risico te lopen op vervolging of waar effectieve sancties ontbreken. Dit ontbreekt nog in de Wet Natuur.
- Artikel 10.13: De Wet Economische Delicten wordt aangepast. Bij opzettelijke overtredingen van de EU verordeningen wordt – in het geval het een misdrijf voor zover het een economisch delict betreft – de straf maximaal een gevangenisstraf van zes jaren, een taakstraf of geldboete van de vijfde categorie³ (76.000 of 760.000 Euro voor een rechtspersoon⁴). Deze maximumbedragen en gevangenisstraffen zijn voldoende afschrikkend. Voor een overtreding (geen opzet) gaat het om een jaar gevangenisstraf of boete van de 4e categorie. Ook hier is het van belang dat duidelijk wordt welke misdrijven en overtredingen hieronder komen te vallen en dat het Parlement inspraak heeft in het bepalen daarvan (=voorhangprocedure). Tenminste een misdrijf of overtreding op grond van de verbodsbepaling (Artikel 4, lid 1 van de EU-houtwetgeving) voor het op de markt brengen van illegaal gewonnen hout of producten van dergelijk hout moet zodanig in de Wet Economische Delicten en de Wet Natuur worden opgenomen, dat de sancties onder de 4e en 5e categorie komen te vallen. Een lijst met overtredingen en richtlijnen voor bijbehorende sancties is noodzakelijk voor marktdeelnemers, zodat zij weten waar ze aan toe zijn. Dit zal naleving bevorderen mits de sancties inderdaad afschrikkend zijn. Als laatste is het belangrijk dat ook bij sancties uit de Wet Economische Delicten de economische, sociale en milieu kosten worden meegewogen.
- Onduidelijk is nog hoe deze wetsaanpassingen zich verhouden tot de aanstaande wijziging in het Algemeen douanebesluit en de Algemene douaneregeling voor de regeling uitvoering FLEGT-verordeningen. Het is noodzakelijk dat er voor de FLEGT-verordening en de EU-houtwetgeving met dezelfde maat gemeten gaat worden en dat ze dus beide volledig in de Wet Natuur worden opgenomen onder een vergelijkbaar sanctie en handhavings regime. De sancties die in het Algemeen Douanebesluit en de Algemene Douaneregeling zijn voorzien, zijn minder zwaar dan die in de Wet Natuur en moeten dus geschrapt worden, zodat ook de uitvoering van de FLEGT-verordening volledig onder de Wet Natuur komt te vallen. Hoofdstuk 10 van de Wet Natuur leent zich daar goed voor en in de Memorie van Toelichting moet het ook duidelijker omschreven worden.

2 <http://lexius.nl/wetboek-van-strafrecht/artikel23>

3 http://wetten.overheid.nl/BWBR0002063/TitelIII/Artikel6/geldigheidsdatum_10-11-2011

4 <http://lexius.nl/wetboek-van-strafrecht/artikel23>

MONITORING

In de memorie van toelichting bij de Wet Natuur wordt over monitoring gesproken voor de Nederlandse habitats en soorten wat wordt uitgewerkt in Artikel 1.7. Voor FLEGT heeft de Nederlandse overheid ook rapportage-verplichtingen. Volgens de EU-houtwetgeving moeten lidstaten om de twee jaar vanaf maart 2012 verslag doen aan de Europese Commissie over toepassing van de wetgeving. Over de FLEGT-verordening moet jaarlijks worden gerapporteerd. Daarnaast zijn de FLEGT-verordening en EU-houtwetgeving nieuw en uniek van opzet, waardoor evaluatie en monitoring van groot belang is. Dit gebeurt op EU niveau, maar ook de lidstaten moeten daarin hun verantwoordelijkheid nemen. Zoals het PBL rapporteert over de staat van de natuur in Nederland zou zij – of een andere instelling – ook moeten rapporteren over de invloed van de handel in hout op de productielanden. En daarbij het effect van de FLEGT – verordening en EU-houtwetgeving onderzoeken. In onze inbreng bij de internetconsultatie regeling uitvoering FLEGT-verordening gaven we al aan dat monitoring van houtstromen essentieel is om verschuiven van handelsstromen teneinde de wetgevingen te ontduiken of overtreden te signaleren. Nederland moet daarbij goed nagaan of daadwerkelijk het aandeel illegaal gekapt hout op de Nederlandse markt afneemt en het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout toeneemt. Het is noodzakelijk dat deze monitoring terugkomt in de Wet Natuur.