

Economische instrumenten voor duurzaam geproduceerd hout

Een verkenning

Vertrouwelijk eindrapport

Delft, februari 2009

Opgesteld door: M.D. (Marc) Davidson (CE Delft)

G.C. (Geert) Bergsma (CE Delft)

Met bijdragen van: C. (Chris) Backes (Universiteit Maastricht)

P. (Peter) van den Bossche (Universiteit Maastricht)



Colofon

Bibliotheekgegevens rapport:

M.D. (Marc) Davidson (CE Delft), G.C. (Geert) Bergsma (CE Delft)

Met bijdragen van: C. (Chris) Backes (Universiteit Maastricht), P. (Peter) van den Bossche (Universiteit Maastricht)

Economische instrumenten voor duurzaam geproduceerd hout

Een verkenning

Delft, CE Delft, februari 2009

Hout / Duurzaam produceren / Beleidsinstrumenten / Economische factoren /
Recht / Analyse

Publicatienummer: 09.8611.07

Alle CE-publicaties zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Opdrachtgever: Ministerie van VROM.

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider
M.D. (Marc) Davidson.

© copyright, CE, Delft

CE Delft

Oplossingen voor milieu, economie en technologie

CE Delft is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken. Kenmerken van CE-oplossingen zijn: beleidsmatig haalbaar, technisch onderbouwd, economisch verstandig maar ook maatschappelijk rechtvaardig.

De meest actuele informatie van CE Delft is te vinden op de website: www.ce.nl.

Dit rapport is gedrukt op 100% kringlooppapier.

Voorwoord

Dit onderzoek is verricht in opdracht van het ministerie van VROM en tot stand gekomen onder begeleiding van het ministerie van VROM, het ministerie van Financiën, het ministerie van LNV en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast heeft het ministerie van EZ commentaar gegeven op twee concept-versies van het rapport.

Ook zijn de volgende *stakeholders* en experts geconsulteerd om het rapport goed te laten aansluiten bij de praktijk:

- Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken (VNP);
- Algemene Vereniging Inlands Hout (AVIH);
- Vereniging Van Nederlandse Houtondernemingen (VVNH);
- Nederlandse Emballage- en Palletindustrie Vereniging (EPV);
- Nederlandse Bond van Timmerfabrikanten (NBvT);
- Centrale Bond van Meubelfabrikanten (CBM);
- Milieudefensie;
- Greenpeace;
- Wereld Natuurfonds (WNF);
- Interkerkelijke medefinancieringsorganisatie voor ontwikkelingssamenwerking (ICCO);
- FSC Nederland;
- PEFC Nederland;
- Stichting Probos;
- Jan Paul van Soest - Advies voor Duurzaamheid.

Hoewel over het voorliggende rapport een constructieve dialoog is gevoerd, heeft geen van de bovengenoemde partijen zich aan de inhoud gecommitteerd. Conclusies, aanbevelingen of onjuistheden in het rapport zijn volledig voor rekening van de auteurs.

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	9
1.1 Context	9
1.2 Doel project	10
1.3 Leeswijzer	11
1.4 Definitie duurzaam geproduceerd hout	11
2 Huidig beleid	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Nederlands beleid ten aanzien van voorlichting	13
2.3 Nederlands beleid ten aanzien van duurzaam inkopen	13
2.4 Inkoopbeleid door centrale overheden in Europese landen	15
2.5 Internationale verdragen voor duurzaam bosbeheer	15
3 Oorzaken verschil tussen doel en praktijk	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Hogere kosten duurzaam geproduceerd hout	19
3.3 Maatschappelijke betalingsbereidheid	19
3.4 Ontbreken eenduidig keurmerk	20
3.5 Onvoldoende aanbod	20
3.6 Problemen bij uitvoering motie Koopmans-De Krom	20
3.7 Conclusie	21
4 Nadere analyse doel instrumenten	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Afname relatief aandeel versus absoluut volume onduurzaam hout	23
4.3 Afname ongecertificeerde eindproducten versus ongecertificeerde import	23
4.4 Afname onduurzame consumptie versus onduurzame productie	24
4.5 Hout in het algemeen versus tropisch hardhout in het bijzonder	26
4.6 Conclusie	26
5 Nadere analyse grondslag instrumenten	27
5.1 Inleiding	27
5.2 Volume houtimport	27
5.3 Keuze grondslag	30
5.4 Relatie tot ander beleid	31
5.4.1 Verpakkingenbelasting	31
5.4.2 Duurzaamheidcriteria voor hernieuwbare energie	32
6 Uitwerking drie beleidsinstrumenten	33
6.1 Inleiding	33
6.2 Grondslag (reikwijdte)	34
6.3 Heffingseenheid	34
6.4 De heffingsplichtige (aangrijpingspunt)	37

6.5	Belasting	38
6.6	Private vergroening 1: interne verevening	39
6.7	Private vergroening 2: interne bestemmingsheffing (fondsvorming)	40
7	Economische analyse	43
7.1	Inleiding	43
7.2	Beschikbare data	43
7.3	Keuze heffingshoogte	45
7.4	Gevolgen voor Nederlandse boscigenaren	47
7.5	Gevolgen voor de Nederlandse import van houtproducten	48
7.5.1	Naaldhout	49
7.5.2	Plaatmateriaal	49
7.5.3	(Tropisch) hardhout	50
7.5.4	Verduurzaamd en gemodificeerd hout	51
7.5.5	Pulp en papier	52
7.5.6	Meubelen	52
7.6	Concurrentieverhoudingen	52
7.7	Gevolgen voor buitenlandse houtproducenten	54
7.8	Doelmatigheid belasting	55
7.9	Verevening	56
7.9.1	Heffingshoogte en invloed op doelstelling	56
7.9.2	Vraaguitval en substitutie-effecten	57
7.9.3	Invloed op buitenlandse producenten	57
7.9.4	Aandachtspunt: verevening vergt krachtadig fondsbestuur	57
7.10	Fondsvorming	58
7.10.1	Heffingshoogte en invloed op doelstelling	58
7.10.2	Vraaguitval en substitutie-effecten	59
7.10.3	Invloed op buitenlandse producenten	59
7.11	Betrouwbaarheid certificeringsmethoden en categorie B bewijs	59
8	Juridische analyse	61
8.1	Inleiding	61
8.2	Toetsing aan het WTO-recht	61
8.2.1	Verplichting van nationale behandeling	62
8.2.2	De verplichting van <i>most favoured nation</i> -behandeling	70
8.2.3	Uitzonderingsbepalingen van artikel XX van de GATT 1994	71
8.2.4	WTO-regels betreffende subsidies	79
8.3	Toetsing aan het EG-recht	84
8.3.1	Art. 90 EG-Verdrag	84
8.3.2	Artikel 87	86
8.3.3	Eindconclusie	96
8.4	Aanvullende juridische aspecten private vergroening	96
8.4.1	Aanpassing voor a.v.v. binnen wet milieubeheer (p. 14)	97
8.4.2	Mededingingswet (pagina 18-20)	97
8.4.3	Aanwending fonds	98

9	Conclusies	99
9.1	Korte beschrijving instrumenten	99
9.2	Juridisch kader	99
9.3	Effectiviteit van instrumenten	101
9.4	Nader onderzoek	103
	Literatuurlijst	105
A	Rapportage aan Tweede Kamer van 19 januari 2007 (30 196 nr. 12)	117
B	Inkoopcriteria voor hout	125

Samenvatting

In opdracht van het ministerie van VROM heeft CE Delft economische beleidsinstrumenten onderzocht voor de verhoging van het aandeel duurzaam geproduceerd hout in producten op de Nederlandse markt. Verzocht is om een belastingmaatregel, een vorm van private vergroening en fondsvorming uit te werken, waarbij de door de rijksoverheid opgestelde inkoopcriteria voor hout worden gebruikt als criteria voor duurzaam geproduceerd hout. Gevraagd is om de instrumenten en criteria juridisch te toetsen aan nationale wetgeving, EU-regulering en WTO-afspraken. Indien de instrumenten en criteria *niet* door de juridische toets heenkomen, is verzocht de instrumenten of de criteria voor duurzaam geproduceerd hout zo aan te passen dat zij *wel* juridisch haalbaar worden. Tenslotte is verzocht om de economische effecten van de instrumenten te analyseren.

In deze studie zijn alleen de drie genoemde economische beleidsinstrumenten bekeken. Andere opties, zoals bijvoorbeeld het instellen van verplichtingen, verboden en of het stimuleren door middel van voorlichting, zijn niet onderzocht.

Ontwerp van de instrumenten

In het onderzoek zijn de volgende instrumenten uitgewerkt:

- Een door de overheid geheven belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout, waarvan de opbrengst naar de algemene middelen vloeit.
- Een heffing geïnd door een collectieve organisatie, opgericht door het bedrijfsleven en door de overheid gefaciliteerd met een algemeen verbindende verklaring van de overeenkomst (private vergroening). De heffingsinkomsten worden aangewend voor:
 - een eigen subsidie op duurzaam geproduceerd hout (verevening); *of*
 - het stimuleren van projecten gericht op duurzaam bosbeheer en de productie van duurzaam geproduceerd hout in die landen waar dit nog niet is gerealiseerd (fondsvorming).

Bij de uitgewerkte instrumenten spelen de volgende aspecten.

Grondslag van de instrumenten

Aanbevolen wordt eventuele economische instrumenten te laten aangrijpen op hout in zowel verwerkte als onverwerkte vorm. Circa 2,4 miljoen ton hout komt op de Nederlandse markt als paalhout (rondhout), gezaagd hout of plaatmateriaal. Een substantieel deel van het verbruikte hout wordt echter geïmporteerd als papier en karton (3,4 miljoen ton), pulp (0,9 miljoen ton), houtpellets voor energieproductie (1,3 miljoen ton) of andere houtproducten zoals meubelen (ruim 1 miljoen ton). Aangezien al duurzaamheidscriteria zijn vastgesteld voor de subsidiering van de inzet van hout voor duurzame energie, is afstemming met eventuele economische instrumenten noodzakelijk. Met enkele sectoren, zoals de meubelimporteurs, is het wellicht noodzakelijk eerst een administratief traject te

starten voor het opzetten van een houtboekhouding. Het inzetten van verschillende trajecten voor verschillende branches geeft echter wel juridische en economische complicaties.

Heffingseenheid

In alle varianten wordt de heffing geheven op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout uitgedrukt in gewichtseenheden (ton), gecorrigeerd voor het vochtpercentage van vers hout. Oud papier en gerecycled hout zijn als 'duurzame' grondstoffen vrijgesteld van de heffing. De definitie van duurzaam geproduceerd hout staat nog niet vast. Voorlopig zijn als definitie van duurzaam hout de overheidsinkoopcriteria aangehouden. Voor de onderzochte instrumenten lijken de economische en sociale criteria echter juridisch niet houdbaar vanwege juridische beperkingen op het gebied van territorialiteit. De ecologische inkoopcriteria zullen juridisch afzonderlijk moeten worden getoetst. Uiteraard dient deze toetsing op WTO-conforme wijze te gebeuren.

De heffingsplichtige

De interne heffing of belasting is verschuldigd op het moment dat hout (in verwerkte of onverwerkte vorm) voor de eerste maal in Nederland aan een ander ter beschikking wordt gesteld. Het heffingsmoment ligt dus niet bij invoer maar bij de eerstvolgende terbeschikkingstelling in Nederland. Heffingsplichtige is de Nederlandse boseigenaar of de importeur van het (verwerkte) hout. Nederlandse houthandelaren, papierproducenten en meubelproducenten die handelen en produceren op basis van hout dat door andere partijen is geïmporteerd zijn dus *niet* heffingsplichtig. Indien na invoer in Nederland de importeur zich van het hout ontdoet, is op dat moment ook interne heffing of belasting verschuldigd. In het geval van export van hout in verwerkte of onverwerkte vorm, waarvan men kan aantonen dat over dit hout in Nederland heffing is betaald, geldt een *heffings-teruggave*.

Om redenen van doelmatigheid en het beperken van de administratieve lasten, zijn bedrijven die minder dan 1.000 ton (bestanddeel) onduurzaam geproduceerd hout per jaar op de markt brengen, vrijgesteld van zowel de heffing als van het vervullen van formaliteiten die verband houden met deze heffing op hout (zogenoemde vrije voet).

Juridisch kader

Wat betreft de juridische houdbaarheid van de geëvalueerde instrumenten kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Nota bene: de conclusies betreffen uitdrukkelijk de onderzochte economische instrumenten. Internationale regels en afspraken laten overheden over het algemeen meer ruimte bij het vormgeven van het inkoopbeleid dan bij het opleggen van handelsbeperkende maatregelen.



- 1 Een Nederlandse heffing op hout met vrijstelling voor duurzaam hout voldoet waarschijnlijk aan EG-recht en de verplichtingen onder de GATT 1994 wanneer duurzaam hout uitsluitend is gedefinieerd volgens (nog nader te toetsen) *ecologische* criteria. EG- en WTO-recht verbieden het echter waarschijnlijk in de definitie van duurzaam hout ook *sociale* en *economische* criteria op te nemen.

De juridische argumentatie die hierbij geldt, is als volgt: De beleidsinstrumenten die het voorwerp zijn van deze studie - een belasting op hout met vrijstelling van duurzaam geproduceerd hout en een algemeen verbindend verklaarde private heffing op onduurzaam geproduceerd hout - zijn maatregelen die discrimineren tussen soortgelijke producten, namelijk duurzaam geproduceerd hout en onduurzaam geproduceerd hout. De betrokken beleidsinstrumenten zijn niet conform met de verplichtingen van Nederland onder artikel III van de GATT 1994 (de verplichting van nationale behandeling) alsook artikel I van de GATT 1994 (de verplichting van MFN-behandeling). Deze schendingen kunnen echter, onder welbepaalde voorwaarden, worden gerechtvaardigd op basis van artikel XX (b) en/of (g) van de GATT 1994 (als maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten (artikel XX(b); en als maatregelen die gerelateerd zijn aan het behoud van uitputbare natuurlijke hulpbronnen (artikel XX(g))). Eén van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan onder artikel XX is dat er een voldoende band bestaat tussen het beschermde belang en het Nederlandse grondgebied. Hoewel een Nederlands belang in het behoud van de mondiale biodiversiteit (of andere globale milieuproblemen) kan worden beargumenteerd, is er geen direct Nederlands belang in de sociale en economische aspecten van duurzaam bosbeheer in het buitenland. Om deze reden kunnen de inkoopcriteria niet zonder meer worden gehanteerd voor de inrichting van economische instrumenten voor duurzaam geproduceerd hout. Voor economische instrumenten dienen waarschijnlijk de criteria 'social aspects' en het subcriterium 'contribution to local economy' van het criterium 'economic aspects' te vervallen. Een verdere analyse van de afzonderlijke criteria is nodig. Grote zorgvuldigheid moet worden betracht voor het formuleren van ecologische criteria.

Een Nederlandse belasting of heffing op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout is waarschijnlijk niet in strijd met artikel 90 EG-Verdrag, mits bij de nadere vormgeving de vereisten van deze bepaling in het oog worden gehouden. Het instrument moet mogelijk wel als steunmaatregel worden aangemerkt in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag. Afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van het stelsel lijkt het echter mogelijk de maatregel te rechtvaardigen als er aan de voorwaarden voldaan is uiteengezet in de nieuwe nota over richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming. Het verdient aanbeveling de beoogde maatregel wel vooraf met de Commissie te bespreken.

2 Het risico bestaat dat de betrokken beleidsinstrumenten in strijd zijn met de verplichtingen onder de WTO-overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen (SCM-overeenkomst).

Dit zou het geval zijn indien moet worden besloten dat de betrokken beleidsinstrumenten *specifieke* subsidies zijn die ernstige schade aan een ander WTO-lid toebrengen. Of de betrokken beleidsinstrumenten '*specifieke* subsidies' zijn, dat wil zeggen subsidies die, in rechte of in feite, aan één onderneming of één bedrijfstak of aan een groep ondernemingen of bedrijfstakken worden verleend, is op voorhand moeilijk te voorspellen. Bij het uitwerken en formuleren van de betrokken beleidsinstrumenten zal men daarom bijzonder zorgvuldig te werk moeten gaan.

3 Vormen van private vergroening moeten evenzeer voldoen aan EU-regulering en WTO-recht als een belasting.

Een belangrijke motivatie voor brancheorganisaties om plannen voor private vergroening door de overheid algemeen verbindend (a.v.v.) te laten verklaren, is dat een a.v.v.-achterlopend bedrijf de mogelijkheid ontnemt zich als free rider op te stellen en te profiteren van de (financiële) inspanningen van de voorlopers. Keerzijde van een a.v.v. is echter dat de plannen daarmee evenzeer moeten voldoen aan EG- en WTO-recht als een belasting.

4 Bij een algemene wettelijke regeling van de a.v.v. zal de reikwijdte van de Wet milieubeheer moeten worden verruimd.

De huidige Wet milieubeheer lijkt niet geschikt voor het vaststellen van een a.v.v. op dit punt. Ten eerste dient het begrip 'milieu' te worden verruimd met bijvoorbeeld biodiversiteit en duurzame houtproductie. Ten tweede heeft de Nederlandse wetgeving momenteel in principe alleen betrekking op het Nederlandse territorium. Nota bene: er is een wetswijziging in voorbereiding voor het mogelijk maken van een a.v.v. van milieuovereenkomsten buiten de afvalsector. Prognose gereed: 2011.

Effectiviteit van instrumenten

Wat betreft de marktpact van de diverse maatregelen kan het volgende worden geconcludeerd voor naaldhout en hardhout (veelal tropisch).

5 Een belasting van 20 Euro per ton onduurzaam geproduceerd hout is voor naaldhout waarschijnlijk voldoende voor een volledige verschuiving op de Nederlandse markt van niet-duurzaam naar duurzaam geproduceerd hout.

Het huidige prijsverschil tussen onduurzaam en duurzaam geproduceerd naaldhout (rondhout en gezaagd hout) is minder dan 20 Euro per ton. De verwachting is dat bij een belasting van 20 Euro per ton ook de import van pulp voor papierproductie en houtpellets voor energieproductie gebaseerd zal zijn op duurzaam geproduceerd hout. Verwacht wordt dat het kabinetsdoel dat minimaal 50% van het hout op de Nederlandse markt duurzaam is geproduceerd dan wordt behaald.



Een vereveningsstelsel met een heffingshoogte van 10 Euro per ton heeft dezelfde verschuiving van niet-duurzaam naar duurzaam geproduceerd hout tot gevolg als een belasting van 20 Euro per ton. Vraaguitval en substitutie-effect zijn in het geval van verevening echter kleiner dan in het geval van een belasting.

Een heffing van 10 Euro per ton, waarvan de opbrengsten direct worden aangewend voor het stimuleren van projecten gericht op duurzaam bosbeheer en de productie van duurzaam geproduceerd hout in die landen waar dit nog niet is gerealiseerd, heeft een beperktere invloed op de vraag naar duurzaam geproduceerd hout dan een belasting of vereveningsstelsel. Wel is er een groter aantoonbaar effect op de buitenlandse houtproducenten. Het geld komt immers direct ten goede aan de producenten van duurzaam hout, terwijl in het geval van een hogere marktprijs een deel van de prijspremie bij (tussen)handelaren achterblijft. Wel dient opgemerkt dat er geen garantie is dat duurzaam geproduceerd hout de Nederlandse markt bereikt en daarmee helpt de kabinetsdoelstelling te behalen ten aanzien van de Nederlandse markt. In hoeverre fondsvorming bijdraagt aan het behalen van de kabinetsdoelstelling ten aanzien van de Nederlandse consumptie is daarom onzeker.

Nota bene: idealiter wordt de verschuiving van niet-duurzaam naar duurzaam geproduceerd hout ten gevolge van onderlinge prijsveranderingen bepaald aan de hand van kruislingse prijselasticiteiten. Omdat deze niet voorhanden zijn, zijn de effecten ingeschat aan de hand van de huidige prijsverschillen tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd hout. De analyse betreft daarom in de eerste plaats een *kwalitatieve* verkenning.

6 Met een belasting van 50 of 100 Euro per ton kan de gehele markt voor hout (inclusief hardhout) worden beïnvloed.

Een belasting van 100 Euro per ton maakt duurzaam geproduceerd hardhout, zoals duurzaam geproduceerd meranti en Amerikaans eiken (huidig prijsverschil 90 Euro per ton), concurrerend en stimuleert de markt voor duurdere soorten duurzaam geproduceerd hardhout, zoals hardhout uit Brazilië (prijsverschil 140-185 Euro per ton). Een belasting van 50 Euro per ton neemt het prijsverschil niet weg tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd hardhout, maar geeft wel een sterke stimulans voor een overstap.

7 Heffingen zijn bij private vergroening waarschijnlijk onvoldoende hoog om de markt voor (tropisch) hardhout te beïnvloeden.

Een fonds voor het stimuleren van projecten gericht op duurzaam bosbeheer en de productie van duurzaam geproduceerd hout in die landen waar dit nog niet is gerealiseerd, dient ook open te staan voor buitenlandse bedrijven. Een fonds dat enkel openstaat voor Nederlandse bedrijven zou kunnen leiden tot concurrentievervalsing. Dit verlaagt waarschijnlijk de heffing die het Nederlandse bedrijfsleven bereid is te betalen voor een dergelijk fonds.

Een eigen subsidie op duurzaam geproduceerd hout mag niet differentiëren naar productgroep of houtsoort. Een dergelijke differentiatie zou de subsidie specifiek maken en daarmee verboden volgens WTO-recht. Dit beperkt de mogelijke hoogte van de heffing. De markt voor naaldhout kan immers veel eenvoudiger overschakelen op duurzaam geproduceerd hout dan bijvoorbeeld de markt voor hardhout. Bij een heffing boven de 10 Euro per ton zou dan meer geld van de markt voor hardhout naar de markt voor naaldhout gaan dan de laatste nodig zou hebben voor omschakeling.

8 Een Nederlandse heffing op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout kan deels tot gevolg hebben dat de stroom van duurzaam geproduceerd hout naar of van andere Europese landen zich verlegt naar Nederland zonder een toename van de productie van duurzaam hout.

Voor zover dit effect optreedt, wordt wel een bijdrage geleverd aan het kabinetsdoel ten aanzien van het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt, maar niet aan het achterliggende doel ten aanzien van het tegengaan van ontbossing en het stimuleren van duurzaam bosbeheer. Dit effect moet echter niet worden overschat. Voor zover een hogere prijs voor duurzaam geproduceerd hout wordt gevraagd, mag worden aangenomen dat tegenover de huidige internationale productie dan ook een internationale marktvraag staat. De grotere vraag vanuit Nederland zal dan wel degelijk de buitenlandse productie beïnvloeden. Voor zover slechts houtstromen worden verlegd, mag worden aangenomen dat dit ook tegen zeer lage kosten mogelijk is.

9 Er dient te worden gewerkt aan een transparant systeem ter vaststelling van de betrouwbaarheid van de verstrekte bewijzen dat aan de criteria van duurzaamheid is voldaan.

Een belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout legt een extra druk op de betrouwbaarheid van bewijzen (zoals certificaten of categorie B bewijs) dat aan de criteria van duurzaamheid is voldaan. Een eventuele belasting op hout verschilt op dit vlak van de verpakkingenbelasting. In het geval van verpakkingen wordt de heffing geheven op een nauw omschreven product, terwijl het in het geval van hout gaat om eisen ten aanzien van het productieproces dat voornamelijk buiten Nederland plaatsvindt. In het geval van de verpakkingenbelasting is daarom in Nederland controle op de belastingplicht uit te voeren, terwijl in het geval van duurzaam hout de belastingdienst afhankelijk is van informatie van buiten de landsgrenzen voor zover het geïmporteerd hout betreft.



Nader onderzoek

Op een aantal punten is nader onderzoek gewenst:

- Nadere inschatting van het risico dat de betrokken beleidsinstrumenten onder de SCM-overeenkomst worden beoordeeld als '*specifieke* subsidies'.
- Bij de eventuele concretisering van de instrumenten zal *elk afzonderlijk criterium* van de overheidscriteria voor duurzaam geproduceerd hout juridisch tegen het licht dienen te worden gehouden.
- Kwantificering van de administratieve lasten van een eventuele belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam hout op basis van het standaard-kostenmodel (IPAL, 2003).
- Onderzoek naar het percentage van het totale houtvolume dat heffingsplichtig is als functie van de vrijstellingsgrens. Hoe hoger de vrijstellingsgrens, hoe lager de administratieve lasten. Hoe hoger de vrijstellingsgrens, hoe lager ook het percentage van het totale houtvolume dat heffingsplichtig is. Als dit percentage te laag wordt, ondermijnt dit de effectiviteit van het instrument.
- Nadere inschatting van het volume hout dat met categorie B bewijs op de Nederlandse markt zal worden aangeboden en de mogelijkheden voor de belastingdienst om categorie B bewijs te kunnen beoordelen.



1 Inleiding

1.1 Context¹

Het Nederlandse overheidsbeleid is gericht op de bescherming en het behoud van de bossen wereldwijd. Concreet betekent dit het tegengaan van ontbossing en het stimuleren van duurzaam bosbeheer. Als onderdeel van dit beleid streeft het Kabinet er naar dat in 2011 minimaal 50% van het hout op de Nederlandse markt duurzaam is geproduceerd (LNV, 2008).

Uit onderzoek uitgevoerd door Probos (2006) blijkt dat in 2005 13,3% van het rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal op de Nederlandse markt was gecertificeerd. In dit cijfer zijn overigens alle bestaande certificatiesystemen op de Nederlandse markt meegerekend, waarvan sommige wellicht niet zullen voldoen aan de Nederlandse criteria voor duurzame productie van hout (zie paragraaf 1.4). Van hout dat zonder certificaat op de Nederlandse markt komt, kan niet met zekerheid worden gezegd of het duurzaam, niet-duurzaam of mogelijk zelfs illegaal is.

De overheid heeft verschillende opties om het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt te vergroten. Een eerste optie is het simpelweg verbieden van de verkoop van niet-aantoonbaar legaal en wellicht zelfs niet-aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Een dergelijk invoerverbod lijkt echter niet haalbaar volgens de algemene juridische WTO- en EU-kaders².

Tot op heden is daarom ingezet op het stimuleren van vrijwillige instrumenten die de markt in staat stellen duurzaam geproduceerd hout te onderscheiden van niet-duurzaam geproduceerd hout, zoals het opstellen van criteria door de overheid. Op basis van deze criteria zouden marktpartijen (bedrijven en consumenten) zo goed mogelijk kunnen worden geïnformeerd over welke certificatiesystemen wel en welke certificatiesystemen niet aan de Nederlandse meetlat voldoen³.

Daarnaast is het inkoopbeleid van de overheid een belangrijk instrument. Op 30 juni 2005 heeft de Tweede Kamer de motie Koopmans-De Krom aangenomen waarin de regering wordt verzocht om uiterlijk in 2010 bij 100% van de rijks-aankopen en rijksinvesteringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen. Onlangs heeft de overheid criteria ontwikkeld waaraan hout moet voldoen om door de Nederlandse overheid als duurzaam te worden aangemerkt in het kader van duurzaam inkopen (zie bijlage B).

¹ Op basis van projectplan Instrumenten voor Duurzaam Hout, 22 augustus 2007, VROM en de Rapportage aan Tweede Kamer van 19 januari 2007 (30 196 nr. 12). Zie bijlage A.

² Op 22 mei 2008 heeft het Amerikaanse congres een wet aangenomen die de handel verbiedt in planten en producten van illegale oorsprong, inclusief hout en houten producten. Deze wet is een amendement op de zogenoemde Lacey Act (<http://www.eia-global.org/lacey/P6.EIA.LaceyReport.pdf>). In hoeverre deze wet WTO-proof zal blijken is nog onbekend.

³ Zie par. 2.2.

In het bestaande beleid blijft echter een belangrijke belemmerende factor dat de prijs van duurzaam geproduceerd hout hoger is dan die van hout dat niet aantoonbaar duurzaam is geproduceerd. Fiscale en financiële instrumenten zouden het prijsverschil kunnen verminderen. Op 19 januari 2007 is de Tweede Kamer per brief geïnformeerd, door de toenmalige staatssecretaris van Milieu, over bestaande en mogelijk te introduceren financiële en fiscale maatregelen ter stimulering van het gebruik van duurzaam geproduceerd hout (zie bijlage A). In deze brief is ook een onderzoek naar de mogelijkheid van een belasting op hout (met een differentiatie naar duurzaam geproduceerd hout) toegezegd.

1.2 Doel project

In het licht van de toezegging aan de Tweede Kamer heeft het ministerie van VROM CE Delft verzocht het volgende verkennende onderzoek te verrichten:

- Het uitwerken van een belastingmaatregel, een vorm van private vergroening en fondsvorming die de Nederlandse overheid kan inzetten om het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt te vergroten, waarbij als criteria voor duurzaam geproduceerd hout wordt uitgegaan van de inkoopcriteria voor hout van de overheid.
- Het juridisch toetsen van deze instrumenten aan nationale wetgeving, EU-regulering en WTO-afspraken.
- Indien de instrumenten *niet* door de juridische toets heenkomen, het voor elk instrument uitwerken van een tweede variant waarbij de criteria voor duurzaam geproduceerd hout of de instrumenten zo zijn aangepast dat zij *wel* juridisch haalbaar worden.
- Het analyseren van de economische effecten van de instrumenten.

Nota bene: dit onderzoek start expliciet vanaf de drie genoemde economische instrumenten. Geen onderwerp van onderzoek zijn daarom andere mogelijke instrumenten, zoals verplichtingen, informatiecampagnes, investeringsregelingen en de toekenning van bonussen in de gunning bij overheidsopdrachten (zie bijvoorbeeld ICCO, 2007). Dat deze instrumenten buiten beschouwing blijven wil niet zeggen dat zij niet eveneens zouden kunnen bijdragen aan een toename van het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt en duurzaam bosbeheer. In hoofdstuk 3 wordt wel aannemelijk gemaakt dat het huidige prijsverschil tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd hout inderdaad een belangrijke belemmerende factor vormt bij het behalen van de overheidsdoelen.



1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het bestaande beleid beschreven. In hoofdstuk 3 worden de oorzaken van het verschil tussen doel en praktijk geanalyseerd. In de hoofdstukken 4 en 5 worden respectievelijk het doel en de grondslag van de instrumenten nader geanalyseerd. In hoofdstuk 6 worden een belastingvariant en twee vormen van private vergroening uitgewerkt: fondsvorming (interne bestemmingsheffing) en een interne regulerende heffing. Hoofdstuk 7 en 8 geven respectievelijk een economische en juridische analyse. In hoofdstuk 9 worden conclusies gegeven.

1.4 Definitie duurzaam geproduceerd hout

De Nederlandse overheid streeft naar een groter aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt, dat wil zeggen hout dat is geproduceerd volgens ecologische, sociale en economische criteria. Deze criteria zijn momenteel echter niet nader gedefinieerd (zie paragraaf 2.2). Wel heeft de Nederlandse overheid criteria opgesteld waaraan hout dient te voldoen om als duurzaam te worden aangemerkt wanneer de overheid zelf hout inkoopt (zie bijlage B). In de voorliggende studie vormen deze criteria het vertrekpunt bij de vormgeving van economische instrumenten. Alleen vanuit juridisch perspectief wordt in deze studie aanpassing van de criteria overwogen. Een onafhankelijk oordeel vanuit meerdere perspectieven of hout dat voldoet aan de inkoopcriteria van de overheid terecht of onterecht aanspraak maakt op de term 'duurzaam geproduceerd hout' maakt dus geen onderdeel uit van de voorliggende studie.

Naast de definitie van duurzaam geproduceerd hout volgens de inkoopcriteria komen in dit rapport twee andere definities naar voren:

- 1 Hout dat is gecertificeerd volgens criteria van één van de bestaande certificeringssystemen, zoals FSC Internationaal of PEFC Finland.
- 2 Hout dat voldoet aan eventuele nader op te stellen criteria ten behoeve van economische instrumenten.

Hoewel de specifieke definitie voor de juridische analyse cruciaal is, is de keuze van de definitie van veel geringere invloed op de overige hoofdstukken. Zoals in het volgende hoofdstuk nader uiteengezet, zijn op het moment van dit schrijven nog niet alle bestaande certificeringssystemen aan de inkoopcriteria getoetst. De certificeringssystemen die al wel zijn getoetst (FSC Internationaal, PEFC Finland en PEFC Duitsland), vertegenwoordigen 88% van het gecertificeerde hout op de Nederlandse markt en scoren allen conform de inkoopcriteria⁴. Er zijn nog geen aanwijzingen dat de overige certificeringssystemen, waaronder PEFC Zweden dat tweederde van de resterende markt uitmaakt, niet zullen voldoen aan de inkoopcriteria.

⁴ Nota bene: dit percentage verwijst naar rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal. Een groot deel van de gecertificeerde celstof (pulp) dat door de Nederlandse papierfabrieken wordt gebruikt is PEFC gecertificeerd en afkomstig uit andere landen (zie Probos, 2006: 30).

Het gevolg is dat er een 88% (en op termijn wellicht volledige) overlap is tussen het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt volgens de eerste en tweede definitie.⁵ De overlap zal nog groter zijn tussen het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt volgens de eerste en derde definitie. Vanwege mogelijke juridische restricties zullen eventuele nader op te stellen criteria ten behoeve van economische instrumenten immers even of *minder* streng zijn dan de inkoopcriteria (zie hoofdstuk 8). Om deze redenen zullen in dit rapport duurzaam geproduceerd hout en gecertificeerd hout synoniem worden gebruikt, tenzij het onderscheid relevant is.

Nota bene: in overeenstemming met de inkoopcriteria wordt in dit rapport met duurzaam geproduceerd hout altijd *aantoonbaar* duurzaam geproduceerd hout bedoeld. De term '*niet-duurzaam geproduceerd hout*' impliceert daarom niet per definitie *onduurzaam geproduceerd hout*. Het omvat ook hout dat weliswaar duurzaam, maar niet *aantoonbaar* duurzaam is geproduceerd.

Tenslotte dient opgemerkt dat in het kabinetsdoel ten aanzien van het aandeel duurzaam geproduceerd hout ook de term 'hout' niet nader wordt gedefinieerd. Hoewel in beleidsstukken met de term 'hout' soms rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal wordt bedoeld, wordt in de voorliggende studie ervoor gepleit de term hout breder op te vatten, dat wil zeggen als hout in zowel onverwerkte als verwerkte vorm, zoals papier en meubelen (zie hoofdstuk 5).

⁵ Hierbij dient wel opgemerkt dat de inkoopcriteria naast certificaten ook 'categorie B bewijs' toestaan, dat wil zeggen ander geloofwaardig bewijs dat aan de criteria wordt voldaan. Op het moment van dit schrijven is nog onduidelijk of het in het geval van hout met 'categorie B bewijs' om een substantieel of verwaarloosbaar volume zal gaan.



2 Huidig beleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van het bestaande beleid op het gebied van duurzaam geproduceerd hout⁶.

2.2 Nederlands beleid ten aanzien van voorlichting

Momenteel bestaat er in Nederland geen wet- en regelgeving voor consumenten en bedrijven om duurzaam hout te produceren of te gebruiken. Wel probeert de overheid het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt te bevorderen door consumentenvoorlichting en door als Rijk zelf duurzaam geproduceerd hout in te kopen⁷.

In 1997 heeft de Nederlandse overheid de zogenaamde minimumeisen voor houtcertificering en duurzaam bosbeheer opgesteld. In 2001 is op initiatief van het ministerie van VROM besloten om de minimumeisen verder uit te werken en een onafhankelijk Nederlands systeem voor certificatie te ontwikkelen. In oktober 2005 zijn de Nederlandse overheid, het bedrijfsleven en de NGO's het eens geworden over de inhoud van de 'Beoordelingsrichtlijn voor de certificatie van duurzaam bosbeheer en de handelsketen voor hout uit duurzaam beheerd bos' (BRL) aan de hand waarvan individuele certificaten voor hout uit duurzaam beheerde bossen konden worden getoetst. De BRL moest dienen als richtlijn voor de overheid, het bedrijfsleven en burgers om vast te stellen of hout, dat op de Nederlandse markt wordt gebracht, duurzaam is geproduceerd. De NGO's zijn kort na de overeenstemming in oktober 2005 echter uit het overleg met de overheid en het bedrijfsleven over de BRL gestapt.⁸ Volgens de NGO's ontbrak een toetsingskader waarmee de BRL zou worden uitgevoerd en flankerend beleid voor goed hout. In 2007 concludeerde de overheid dat de BRL niet bruikbaar was en werd besloten om de criteria minder complex te maken en geschikt te maken voor duurzaam inkopen.

2.3 Nederlands beleid ten aanzien van duurzaam inkopen

Het Kabinet heeft in juni 2004 bepaald dat overheden die hout inkopen zoveel mogelijk duurzaam geproduceerd hout moeten kopen. Het kabinetsstandpunt stelt 'dat alle instanties welke onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen zich ertoe verplichten dat het door hen aangekochte of aanbestede hout zoveel mogelijk en op termijn volledig op aantoonbaar duurzame wijze geproduceerd is.

⁶ Bij verschillende paragrafen is ruim geciteerd uit het VROM-dossier Duurzaam hout. Bron: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=23992>.

⁷ Zie ook het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud (LNV en OS, 1991) waarmee Nederland zich heeft verplicht om in beginsel geen medewerking te verlenen aan projecten en ontwikkelingen die het tropisch regenwoud direct of indirect (kunnen) aantasten, en zet zich in om via het stimuleren van certificering de handel in niet-duurzaam geproduceerd tropisch hout aan banden te leggen.

⁸ Tekstpassage: Probos.

Daarnaast verzekeren zij zich er minimaal van dat het hout van aantoonbaar legale afkomst is'.⁹ Op 30 juni 2005 heeft de Tweede Kamer de motie Koopmans-De Krom aangenomen waarin de regering wordt verzocht om uiterlijk in 2010 bij 100% van de rijksaankopen en rijksinvesteringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen (zie ook Toekomstagenda Milieu, 2006).

De Timber Procurement Assessment Committee (TPAC), voorheen de commissie gelijkwaardigheidstoetsing, heeft onlangs op basis van resultaten van de prétoets uit 2007 een set concept inkoopcriteria voor hout ontwikkeld (zie bijlage B). De nieuwe inkoopcriteria vervangen de minimumeisen uit 1997. Aan de hand van deze richtlijn kan de overheid beoordelen of hout duurzaam is geproduceerd. Belangrijk is op te merken dat de nieuwe inkoopcriteria geen wettelijke standaard betreffen waaraan al het hout op de Nederlandse markt dient te voldoen.

De overheid controleert in het algemeen niet zelf of hout aan de overheidscriteria voor duurzaam geproduceerd hout voldoet. In het algemeen wordt voor deze toets uitgegaan van de bestaande certificatiesystemen. De overheid toetst welke certificatiesystemen voldoen aan de overheidscriteria. Als een certificatiesysteem door de Nederlandse overheid wordt erkend als in overeenstemming met de overheidscriteria, beschouwt de Nederlandse overheid hout met het betreffende certificaat als duurzaam. Naast de certificaten die aan de overheidscriteria voldoen kan hout echter ook als duurzaam geproduceerd worden aangemerkt op basis van *categorie B* bewijs: alle soorten geloofwaardig bewijs anders dan certificaten.¹⁰

Een certificaat is een schriftelijke verklaring waaruit blijkt dat hout volgens bepaalde criteria is geoogst. Nota bene: deze criteria hoeven niet overeen te komen met de criteria die de overheid stelt aan duurzaam geproduceerd hout. Een certificatiesysteem is het hele proces van opstellen van regels, begeleiding, controle en verstrekken van een certificaat. Er zijn vele verschillende (inter)nationale systemen, waaronder het Forest Stewardship Council (FSC), het Programme for Endorsement of Forest Certification (PEFC) en de Canadian Standards Association (CSA). De kwaliteit verschilt per systeem en per land. Zo is certificatiesysteem PEFC Finland anders dan PEFC Oostenrijk, hoewel ze beiden voldoen aan de overkoepelende criteria van PEFC.

Om als consument, importeur of belastingdienst zeker te kunnen zijn dat het betreffende hout duurzaam is, moet niet enkel het bos gecertificeerd zijn waaruit het hout afkomstig is, maar moet ook het traject van bos via verwerking en transport tot de eindbestemming worden gecontroleerd. Dit gebeurt middels 'chain of custody'-certificering. De handelaar, zagerij of meubelmaker krijgt na de controle een certificaat dat hem toelaat gecertificeerd hout of houten producten te verkopen. Door middel van de chain of custody is het in principe ook voor elke

⁹ Tweede Kamer der Staten Generaal, 29 200 XI: Nr. 126, Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

¹⁰ Categorie B bewijs kan van belang zijn voor bijvoorbeeld houtproductie via wegbeplanting en *agroforestry* (bomen in combinatie met landbouw). Zie voor regels omtrent categorie B bewijs in het Verenigd Koninkrijk: <http://www.proforest.net/cpet/evidence-of-compliance/other-evidence-as-assurance/category-b-evidence>.



meubelimporteur mogelijk om te bepalen welk aandeel van het geïmporteerde hout duurzaam is. Ook nu al zijn bijvoorbeeld gecertificeerde tuinmeubelen en papiersoorten op de markt verkrijgbaar. Doordat momenteel de 'chain of custody' vaak wordt doorbroken, bestaat er een groot gat tussen het aandeel hout op de Nederlandse markt waarvan men *veronderstelt* dat het afkomstig is uit duurzaam beheerd bos (36,6%) en hout dat gecertificeerd en dus *controleerbaar* duurzaam geproduceerd de eindgebruiker bereikt (13,3%) (Probos, 2006).

Minister Cramer heeft op 10 november 2008 de Tweede Kamer meegedeeld dat FSC Internationaal, PEFC Duitsland en PEFC Finland conform de inkoopcriteria (TPAS) scoren. Deze certificatiesystemen zullen in het kader van duurzaam inkoopbeleid als bewijs gelden voor duurzaam hout. Hiermee voldoet 88% van de 13,3% gecertificeerd hout op de Nederlandse markt in 2006 aan de Nederlandse inkoopcriteria (FSC 70%, PEFC Finland 11,7%, PEFC Duitsland 6,1%)¹¹. Van de overige 12% (waaronder 7,9% PEFC Zweden) is nog onbekend of deze zal voldoen aan de inkoopcriteria.

2.4 Inkoopbeleid door centrale overheden in Europese landen

In verschillende Europese landen bestaat een actief beleid ten aanzien van duurzaam bosbeheer. De aankoop van duurzaam (gecertificeerd) hout door consumenten en bedrijven is echter op basis van vrijwilligheid. In geen enkel land worden tot nog toe economische instrumenten ingezet ter stimulering van duurzaam geproduceerd hout. Wel is er in zes Europese landen een actief overheidsbeleid met betrekking tot de inkoop van duurzaam geproduceerd hout door de centrale overheid zelf (FAO, 2006; Proforest, 2007): Nederland, het Verenigd Koninkrijk¹², België, Denemarken, Frankrijk en Duitsland (sinds 2007). Departementen van de rijksoverheid zijn verplicht duurzaam geproduceerd hout in te kopen. Voor lagere overheden gelden mildere normen. Alleen in Denemarken zijn de richtlijnen ook voor de centrale overheid vrijwillig. In maart 2006 hebben het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Nederland onderzocht of de criteria voor duurzaam geproduceerd hout konden worden geharmoniseerd (zie voor criteria in verschillende landen: FAO, 2006; Proforest, 2007). In Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Nederland betreft het inkoopbeleid op alle hout gebaseerde producten. In Duitsland en België betreft het alleen rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal.

2.5 Internationale verdragen voor duurzaam bosbeheer

Internationale Tropisch Hout Overeenkomst

De Internationale Tropisch Hout Overeenkomst uit 1997 moet de handel in tropisch hout uit duurzaam beheerde bossen bevorderen en het duurzaam beheer van tropische productiebossen. De Internationale Tropisch Hout Organisatie (ITHO) heeft deze twee doelstellingen begin 2006 verder uitgewerkt.

¹¹ Nota bene: dit percentage verwijst naar rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal. Een groot deel van de gecertificeerde celstof (pulp) dat door de Nederlandse papierfabrieken wordt gebruikt is PEFC gecertificeerd en afkomstig uit andere landen (zie Probos, 2006: 30).

¹² Zie <http://www.proforest.net/cpet> voor details over het beleid in het Verenigd Koninkrijk.

Het gaat onder meer om het versterken van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding, het bevorderen van de handel in tropisch hout, plus onderzoek en informatie-uitwisseling, capaciteitsopbouw en certificering.

De Internationale Tropisch Hout Overeenkomst uit 2006 is meer gericht op duurzaamheid en verantwoord omgaan met natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit, mede ten behoeve van de lokale bevolking. Opmerkelijk is dat de strijd tegen de handel in illegaal geoogst hout dus ook als nieuwe doelstelling in het verdrag is opgenomen.

Bij de ITHO zijn circa 60 houtproducerende en -consumerende landen aangesloten. Deze landen zijn goed voor zo'n 80% van de wereldhandel in tropisch hout. De organisatie omvat de belangrijkste houtproducerende landen Brazilië, Maleisië, Indonesië en de bosrijke Afrikaanse landen en de grootste importeurs China, Japan, de EU en de VS.

Ministeriële conferentie over de bescherming van bossen in Europa

Er zijn verschillende Europese conferenties gehouden van ministers die verantwoordelijk zijn voor bossen. Daarbij waren duurzaam bosbeheer en biodiversiteit belangrijke onderwerpen. De meest baanbrekende conferentie was die van Helsinki in 1993 waar een definitie is vastgesteld voor duurzaam bosbeheer in Europa. De ministeriële conferenties dienen als leidraad voor de bescherming en het duurzaam beheer van bossen in Europa.

Flegt-actieplan

Eind 2005 heeft de Europese Unie het EU-actieplan over wetshandhaving, goed bestuur en handel in de bosbouw aangenomen. Dit actieplan wordt afgekort als Flegt, naar de Engelse naam 'Forest Law Enforcement, Governance and Trade'. Het actieplan moet landen helpen om hun bosbouwsector op orde te brengen.

De EU wil dat legaal geoogst en verhandeld hout een vergunning krijgt. Daartoe krijgt hout voordat het wordt verscheept een exportvergunning. Hout uit Flegt-landen zonder zo'n vergunning wordt geweerd. De EU verhandelt ongeveer 15% van alle hout in de wereld. Het actieplan geldt alleen voor landen waarmee een overeenkomst wordt gesloten. De eerste overeenkomst is op 3 september 2008 door de EU en Ghana ondertekend. De EU onderhandelt momenteel over een partnerschapsovereenkomst met Maleisië, Indonesië en Kameroen. Onderhandelingen moeten nog worden gestart met Gabon, DR Congo, Colombia, Equador, Indonesië, Vietnam, Papua Nieuw Guinea en anderen.

Illegaal hout dat via niet-Flegt-landen naar de EU wordt verscheept, valt niet onder het actieplan. Dat hout kan de Europese Unie op basis van de regels voor vrijhandel van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) moeilijk weigeren. Volgens de huidige Nederlandse wetgeving kan ook niet worden geëist dat bijvoorbeeld importeurs moeten bewijzen dat het ingevoerde hout legaal is. De EU heeft in oktober 2008 een voorstel gedaan voor het weren van illegaal hout van de Europese markt met behulp van *due diligence*: importeurs moeten zoveel mogelijk zorgvuldigheid betrachten dat het hout dat zij importeren minimaal van legale afkomst is. Aan de definitieve verordening wordt gewerkt.

Nota bene: hoewel er rondom het Flegt-actieplan ook een programma bestaat gericht op het respecteren van het milieu en de sociale omstandigheden, richt het



Flegt-actieplan zich primair op de legaliteit van gekapt hout en niet op de duurzaamheid van de productie. Tussen legaliteit en duurzaamheid zit nog een groot gat omdat wetgeving in veel bosrijke landen niet op duurzaam bosbeheer is gestoeld. Certificeren voor herkomst en legaal bosbeheer is daarom een eerste stap op weg naar duurzaam bosbeheer.

CITES

In 1974 hebben een aantal landen in het CITES-verdrag (Convention on the International Trade in Endangered Species of World Flora and Fauna) afspraken gemaakt over de handel in dieren en planten. Deze overeenkomst is ondertussen door 171 landen ondertekend, waarbij dient opgemerkt dat de overeenkomst door veel minder landen ook is geratificeerd. Het doel van het verdrag is zeker te stellen dat de internationale handel in exemplaren van wilde dieren en planten hun voortbestaan niet bedreigt. Tot nu toe staan er vier boomsoorten die internationaal veel verhandeld worden op de CITES-lijst: ramin uit Indonesië en Maleisië; afrormosia uit Centraal-Afrika; mahonie uit Bolivia, Brazilië en Peru; Spaanse ceder uit het Caraïbisch gebied en Latijns-Amerika.

Biodiversiteitsverdrag (Convention on Biological Diversity)

In 1992 werd op de top in Rio de Janeiro het Biodiversiteitsverdrag afgesloten, met als doelstelling de bescherming van de biodiversiteit, het duurzaam gebruik ervan en een rechtvaardige en gelijkmatige verdeling van de voordelen (benefits) van de genetische rijkdom.

Op de 9^e Conferentie van Partijen bij de Conventie inzake Biologische Diversiteit (CBD-COP9), die van 19 tot 30 mei 2008 plaatsvond in Bonn, Duitsland, zijn de volgende besluiten genomen op het gebied van biodiversiteit in bossen¹³:

- Het versterken van het bestuur van bossen en de handhaving van boswetten alsmede het nemen van wettelijke en niet-wettelijke maatregelen om de illegale oogst van hout en niet-houtproducten en de daaraan gerelateerde handel te voorkomen.
- Erkenning van het belang van certificering van hout en van systemen die het hout volgen om zo het gebruik van duurzaam en legaal hout te bevorderen, ook geldend voor het privaat en publiek aanbestedingenbeleid.
- De introductie van genetisch gemodificeerde bomen en het daarvoor noodzakelijke onderzoek moet aan zeer strenge eisen voldoen.
- Activiteiten gericht op het reduceren van emissies van broeikasgassen afkomstig van ontbossing en bosdegradatie in ontwikkelingslanden mogen niet ten koste gaan van de biodiversiteit. Zij moeten integendeel voordeel opleveren voor biodiversiteit en waar mogelijk ook voor de lokale bevolking, waarbij hun rechten gerespecteerd moeten worden.

¹³ Bron: brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer, 5 juni 2008.



3 Oorzaken verschil tussen doel en praktijk

3.1 Inleiding

Het NMP4 stelde in 2001 tot doel dat in 2005 een kwart van het hout op de Nederlandse markt duurzaam geproduceerd moest zijn. In het Beleidsprogramma Biodiversiteit is dit doel aangescherpt: in 2011 moet minimaal de helft van het hout op de Nederlandse markt duurzaam zijn geproduceerd. In 2006 was echter circa 13% van het hout (rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal) op de Nederlandse markt duurzaam geproduceerd. Dit hoofdstuk schetst de oorzaken van het verschil. Nota bene: dit hoofdstuk gaat niet in op de bredere oorzaken achter ontbossing en onduurzame houtproductie.

3.2 Hogere kosten duurzaam geproduceerd hout

Met betrekking tot de Nederlandse markt stelt het Centrum Hout (2007: 52): ‘De prijs van duurzaam geproduceerd hout met certificaat *kan* op dit moment hoger liggen dan hout zonder. De eventuele meerprijs is sterk afhankelijk van houtsoort, beschikbaarheid, volume, bestek en bewerkingen van de order en varieert (globaal) tussen de 10 en 30%¹⁴. Dit is onder meer het gevolg van de extra financiële en organisatorische inspanningen die een bosbeheerder zich moet getroosten om voor een certificaat in aanmerking te kunnen komen. Dit geldt ook voor de organisaties die deel uitmaken van de handelsketen (chain of custody)¹⁵’.

Belangrijk is op te merken dat het prijsverschil maar één aspect van de *kosten* van het gebruik van duurzaam geproduceerd hout betreft. Aangezien de omzet in duurzaam geproduceerd hout kleiner is dan in onduurzaam geproduceerd hout worden kleinere voorraden aangehouden met bijbehorende langere levertijden (zie ook RUG, 2003). De inzet van duurzaam geproduceerd hout vraagt meer flexibiliteit met betrekking tot levertijden, geleverde maten en houtsoort (Graça, 2006). Met deze extra benodigde flexibiliteit zijn extra *transactiekosten* verbonden, hetgeen betekent dat de kosten van de inzet van duurzaam geproduceerd hout hoger zijn dan enkel het prijsverschil doet vermoeden.

3.3 Maatschappelijke betalingsbereidheid

Terwijl de inzet van duurzaam geproduceerd hout hogere kosten met zich meebrengt, lijkt de maatschappelijke betalingsbereidheid om vrijwillig een hogere prijs te betalen voor duurzaam geproduceerd hout gering, hoewel de meningen hierover verdeeld zijn (Kollert and Lagan, 2007). Verschillende studies in de Verenigde Staten en Europa tonen op zich een beperkte *stated preference* en

¹⁴ Zie ook par. 7.2. Nota bene: het gaat hier om gecertificeerd hout, hetgeen niet altijd aan de overheids-criteria voor duurzaam hout hoeft te voldoen.

¹⁵ Niet alleen zijn er extra kosten verbonden aan duurzaam bosbeheer en certificering, de wereldprijzen voor houtproducten liggen volgens een rapport van SCA & WRI (2004) op dit moment door het aanbod van illegaal hout 7 tot 16% lager dan anders het geval was geweest.

betalingsbereidheid voor duurzaam geproduceerd hout (Vlosky et al., 1999; Veisten, 2002; Anderson, 2003; Donovan and Nicholls, 2003; Ozanne and Vlosky, 1997, 2003; O'Brien and Teisl, 2004). Aan de andere kant stellen verschillende auteurs dat de feitelijke betalingsbereidheid (*revealed preference*) gering is. Slechts een zeer beperkt deel van de mensen toont zich vrijwillig bereid een hogere prijs te betalen (zie ook FAO Forestry, 2001; FAO, 2006; FII, 2006; Centrum Hout, 2007: 52). Nota bene: het ontbreken van de bereidheid om op basis van vrijwilligheid meer te betalen voor duurzaam geproduceerd hout zegt niets over de maatschappelijke bereidheid (draagvlak) om de overheid te legitimeren de prijs van niet-duurzaam geproduceerd hout te verhogen. Consumenten achten over het algemeen veel hogere kosten voor duurzame producten acceptabel wanneer zij weten dat er geen *free riders* zijn.

3.4 Ontbreken eenduidig keurmerk

Het bestaan van verschillende keurmerken (bijvoorbeeld Keurhout, FSC en PEFC) en (tot op heden) onduidelijkheid over wat de overheid onder duurzaam geproduceerd hout verstaat, heeft niet bijgedragen aan een hogere maatschappelijke betalingsbereidheid voor duurzaam geproduceerd hout.

3.5 Onvoldoende aanbod

Een veel gehoorde reden waarom de Nederlandse doelstellingen niet worden gehaald is dat de vraag naar duurzaam geproduceerd hout het aanbod overtreft. Dit argument is echter niet geheel correct. Wat in feite wordt bedoeld is dat de vraag naar duurzaam geproduceerd hout *waarvan de prijs vrijwel gelijk is aan de prijs van onduurzaam geproduceerd hout* het aanbod overtreft. In het geval van naaldhout is dit duurzame hout vaak tegen gelijke kosten beschikbaar, omdat de producerende landen zelf doelstellingen hebben ten aanzien van duurzaam bosbeheer en daarmee eventuele hogere productiekosten voor hun rekening nemen. In het geval van tropisch hardhout is dit meestal niet het geval en is duurzaam geproduceerd hout dientengevolge duurder. Ontwikkelingslanden ontbreekt het over het algemeen aan de middelen om de kosten te dragen van doelstellingen ten aanzien van duurzaam bosbeheer. Vanzelfsprekend wordt er echter ook nu al voldoende duurzaam hout in de wereld geproduceerd om de Nederlandse markt te voorzien wanneer Nederland bereid zou zijn daarvoor de prijs te betalen. De idee dat er onvoldoende aanbod bestaat van duurzaam geproduceerd hout is daarom relatief.

3.6 Problemen bij uitvoering motie Koopmans-De Krom

Tussen de rijksdoelstelling om 100% duurzaam geproduceerd hout in te kopen en de daadwerkelijke inkopers van hout zitten vele schakels en tussenpersonen. De rijksdoelstelling blijkt daarbij slechts langzaam door te dringen tot de overheidsinkopers en aannemers (zie ook Milieudefensie, 2006). Hoewel het inzetten van duurzaam geproduceerd hout een langere planning vraagt, wordt in de planning onvoldoende rekening gehouden met langere levertijden. Een zelfde problematiek speelt in het Verenigd Koninkrijk. Volgens het FII (2006) melden



Engelse importeurs uit ervaring dat het begrip van de overheidsrichtlijnen beperkt is onder overheidsinkopers en contractanten. Er is weinig planning vooruit; contractanten realiseren zich pas op het eind van het project dat zij verplicht waren gecertificeerde producten aan te bieden. Gezien de grotere flexibiliteit met betrekking tot levertijden, geleverde maten en houtsoort die de inzet van duurzaam geproduceerd hout vraagt, gecombineerd met de hogere prijs, mag het niet verbazen dat onduurzaam geproduceerd hout over het algemeen de *default* keuze van contractanten is. Ook hier geldt dat de hogere kosten verbonden aan de inzet van duurzaam geproduceerd hout de overheidsdoelen frustreren.

3.7 Conclusie

De analyse bevestigt de informatie van de toenmalige staatssecretaris van Milieu aan de Tweede Kamer (zie bijlage A): 'Een inzichtelijk onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam hout is een noodzakelijke voorwaarde voor het vergroten van het aandeel van duurzaam hout op de Nederlandse markt. Een belangrijke belemmerende factor is dat de prijs van aantoonbaar duurzaam hout hoger is dan die van hout dat niet aantoonbaar duurzaam is geproduceerd. Fiscale en financiële instrumenten zouden het prijsverschil in principe kunnen nivelleren.'

Zoals ook in hoofdstuk 1 aangegeven, is hiermee niet gezegd dat *enkel* fiscale en financiële instrumenten kunnen bijdragen aan het vergroten van het aandeel van duurzaam hout op de Nederlandse markt. Ook andere instrumenten, zoals verplichtingen, informatiecampagnes, investeringsregelingen en de toekenning van bonussen in de gunning bij overheidsopdrachten, kunnen daarbij helpen (zie bijvoorbeeld ICCO, 2007).



4 Nadere analyse doel instrumenten

4.1 Inleiding

De overheid wenst inzicht in de mogelijkheden voor het introduceren van financiële en fiscale maatregelen ter stimulering van het gebruik van duurzaam geproduceerd hout. In dit hoofdstuk worden een viertal verschillende keuzes besproken in de bepaling van het specifieke doel van de instrumenten. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de grondslag.

4.2 Afname relatief aandeel versus absoluut volume onduurzaam hout

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit stelt een *relatief* doel ten aanzien van het verbruik van duurzaam geproduceerd hout: het Kabinet streeft er naar dat het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2011 minimaal 50% is. Het voordeel van een relatief doel is dat een toename van het totale houtgebruik door economische groei als zodanig geen invloed heeft op het behalen van het doel. Vanuit milieukundig en economisch perspectief heeft het echter de voorkeur om niet een afname van het *relatieve* aandeel onduurzaam geproduceerd hout (of toename van het relatieve aandeel duurzaam geproduceerd hout) te beogen, maar een afname van het *absolute* volume aan onduurzaam geproduceerd hout. Een toename van het verbruik van duurzaam geproduceerd hout kan immers geen hoofddoel zijn als deze toename geen afname inhoudt van het verbruik van onduurzaam geproduceerd hout. Het stimuleren van duurzaam geproduceerd houtverbruik, bijvoorbeeld middels een subsidie, heeft immers niet alleen een substitutie-effect (mensen stappen over van onduurzaam naar duurzaam geproduceerd hout), maar ook een volume-effect (mensen kopen duurzaam geproduceerd hout, terwijl zij zonder subsidie geen hout hadden gekocht). Dat volume-effect zorgt er wel voor dat het kabinetsdoel wordt bereikt, maar draagt geenszins bij aan het achterliggende doel: het tegen gaan van ontbossing en verlies aan biodiversiteit. Anders gezegd: in het hypothetische geval dat de overheid een paar miljoen kubieke meter duurzaam geproduceerd hout *extra* koopt, neemt het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt toe, zonder dat het absolute volume aan onduurzaam geproduceerd hout afneemt. Verwacht wordt echter dat een eventueel volume-effect beperkt zal zijn en daarom niet doorslaggevend voor de vormgeving van economische instrumenten. Deze beperkte invloed is onvoldoende aanleiding om in de voorliggende studie af te wijken van de doelformulering in het Beleidsprogramma Biodiversiteit.

4.3 Afname ongecertificeerde eindproducten versus ongecertificeerde import

Om zeker te kunnen zijn dat hout duurzaam is geproduceerd, moet niet enkel het bos gecertificeerd zijn waaruit het hout afkomstig is, maar moet ook het traject van bos via verwerking en transport tot de eindbestemming worden gecontroleerd. Dit gebeurt middels *chain of custody*-certificering. De handelaar, zagerij of meubelmaker krijgt na de controle een certificaat dat hem toelaat gecertificeerd

hout of houten producten te verkopen. Door middel van de *chain of custody* is het in principe voor elke consument en elk bedrijf mogelijk om te bepalen of hout daadwerkelijk duurzaam is. Ook nu al zijn bijvoorbeeld gecertificeerde tuinmeubelen en papiersoorten op de markt.

Vanwege de kosten die zijn gemoeid met het certificeren van de gehele houtketen en het gebrek aan vraag naar gecertificeerd hout wordt momenteel de *chain of custody* vaak doorbroken. Hierdoor bestaat er een groot gat tussen het percentage hout dat gecertificeerd, dus controleerbaar duurzaam geproduceerd, de Nederlandse markt bereikt (13,3%) en het percentage hout dat niet gecertificeerd de Nederlandse markt bereikt, maar waarvan men *inschat* dat het afkomstig is uit duurzaam beheerd bos (36,6%, Probos, 2006).

Chain of custody-certificatie tot aan de eindproducten, zoals meubelen en gezaagd hout bij de doe-het-zelfwinkels, is met name van belang wanneer de overheid beoogt het aandeel duurzaam geproduceerd hout te vergroten door middel van bewustwording van de consument en vrijwillig aankoopgedrag. Wanneer echter financiële prikkels worden ingezet, is het wel van belang dat hout dat voor de eerste maal op de Nederlandse markt wordt aangeboden aantoonbaar (gecertificeerd) duurzaam is, maar hoeft het hout niet per se gecertificeerd de consument te bereiken. Niet de productinformatie (het certificaat) maar het prijsmechanisme doet dan zijn werk.

De twee doelen - een afname van ongecertificeerde eindproducten versus ongecertificeerde import - vragen zeer verschillende instrumenten. In deze studie is afname van ongecertificeerde import leidend.

4.4 Afname onduurzame consumptie versus onduurzame productie

Milieubeleid is zowel te voeren via het aanbod (de productie) als de vraag (de consumptie). Waar men het accent legt, hangt af van opvattingen over verantwoordelijkheid, economische mogelijkheden in een open economie en de probleemanalyse. Het kabinetsdoel is geformuleerd op consumptieniveau: 'toename van het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt'. Men kan echter ook het doel kiezen: 'toename van het aandeel duurzaam geproduceerd hout in de mondiale productie'. Aangezien Nederland slechts een beperkt aandeel heeft in de wereldconsumptie aan hout, vragen beide doelen over het algemeen verschillende instrumenten. Beide opties hebben echter voor- en nadelen.

Een toename van het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt kan op het eerste gezicht een cosmetische ingreep lijken. Zoals uit de Probos-studie blijkt, komt al een groot aandeel duurzaam geproduceerd hout op de markt zonder dat hier een duidelijke marktvraag tegenover staat. Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere Europese landen. Dit is het gevolg van internationaal beleid gericht op duurzaam bosbeheer, dat wil zeggen beleid gericht op de *productie*. Het gevolg van instrumenten specifiek gericht op het doen toenemen van het aandeel Nederlandse consumptie duurzaam geprodu-



ceerd hout kan dan zijn dat enkel de stroom van duurzaam geproduceerd hout naar of van andere Europese landen zich verlegt naar Nederland. Boekhoudkundig neemt het aandeel Nederlandse consumptie duurzaam geproduceerd hout dan toe, maar de mondiale productie van onduurzaam geproduceerd hout neemt nauwelijks af.

Een vergelijkbare situatie deed zich namelijk voor bij de stimulering van de consumptie van duurzame energie in Nederland middels de vrijstelling voor duurzame energie van de regulerende energiebelasting. Door de stimulering van duurzame energieconsumptie in plaats van productie werd meer duurzame energie uit andere Europese landen geïmporteerd zonder dat dit een verhoging van de buitenlandse productie betrof. In het buitenland golden immers productiedoelstellingen in plaats van consumptiedoelstellingen en was men gaarne bereid tegen een hogere vergoeding de bestaande duurzame energie aan Nederland te leveren in plaats van zelf te gebruiken.

Het is echter de vraag of het effect van het vergroten van de Nederlandse vraag naar duurzaam geproduceerd hout zo weinig effect zal hebben op de buitenlandse productie. Ten eerste geldt dat indien het verhogen van de binnenlandse consumptie van duurzaam geproduceerd hout enkel een verschuiving van de houtstromen inhoudt, dit ook betekent dat een dergelijke verschuiving slechts weinig kan kosten. In dat geval kan tegen geringe kosten een start worden gemaakt met het boekhoudkundig op orde brengen van de Nederlandse duurzame houtconsumptie waarna in een volgend stadium (of gelijktijdig) kan worden gekeken hoe de buitenlandse productie van hout kan worden verduurzaamd. Met name in het geval van hardhout is duurzaam geproduceerd hout echter momenteel duurder dan onduurzaam geproduceerd hout, wat doet vermoeden dat een grotere betalingsbereidheid vanuit Nederland wel degelijk invloed zal hebben op de productie (zie paragraaf 7.7). Ook is er een eigen verantwoordelijkheid voor de Nederlandse consumptie van duurzaam geproduceerd hout. De consument is immers de uiteindelijke 'opdrachtgever' van de gehele keten aan handelingen waarvan de productie deel uitmaakt. Tenslotte dient opgemerkt dat van de eventuele invoering van economische instrumenten ter bevordering van het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt een voorbeeldfunctie kan uitgaan naar met name andere Europese landen. Onderzoek naar de mogelijkheden voor samenwerking met de andere voortrekkers, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, verdient daarom aanbeveling.

Het voordeel van het (financieel) stimuleren van duurzaam bosbeheer in producerende landen is dat leveranciers in de keten vanaf houtproductie tot aan consument geen kosten hebben van *chain of custody*-certificering. De kosten zijn immers veel hoger om er zeker van te zijn dat op de Nederlandse markt een kubieke meter hout (bijvoorbeeld in de vorm van papier of tafels) duurzaam is geproduceerd dan ter plekke van het productiebos. De stimulering van duurzaam bosbeheer in het buitenland hoeft echter niet te betekenen dat ook het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt toeneemt. Zonder aanvullend beleid of hogere betalingsbereidheid vanuit Nederland is er immers geen reden om het duurzame hout speciaal in Nederland op de markt te brengen.

Eventueel zou de politieke keuze kunnen worden gemaakt om duurzame houtproductie in het buitenland, die aantoonbaar tot stand is gekomen met Nederlandse middelen, te laten meetellen bij het behalen van de Nederlandse doelen. Dit is vergelijkbaar met het behalen van de Nederlandse klimaatdoelen door middel van het helpen reduceren van emissies in ontwikkelingslanden (het zogenoemde *Clean Development Mechanism*).

4.5 Hout in het algemeen versus tropisch hardhout in het bijzonder

Onduurzaam geproduceerd houtgebruik wordt vaak geassocieerd met tropisch hardhout¹⁶ en het verlies van tropisch regenwoud. Tropisch hardhout maakt echter maar circa één tiende deel uit van de totale hoeveelheid hout op de Nederlandse markt. Wel is van het tropische hardhout slechts 8,8% gecertificeerd en is het totale aandeel uit duurzaam beheerd bos niet veel groter (11,6%) (Probos, 2006). Het valt ook te beargumenteren dat onduurzame houtkap in tropische bossen 'ernstiger' is dan onduurzame houtkap in niet-tropische bossen. De biodiversiteitswaarde van tropische bossen is veelal hoger en daarnaast is de groeisnelheid van een aantal tropische boomsoorten relatief laag. Dit zou de inzet van financiële instrumenten rechtvaardigen, specifiek gericht tegen het verbruik van onduurzaam geproduceerd tropisch hardhout. Vooralsnog wordt deze weg hier niet bewandeld. Ten eerste is er geen rechtvaardiging om met name ontwikkelingslanden zwaardere eisen op te leggen die hun export en daarmee ontwikkeling belemmeren zolang ook het bos uit de ontwikkelde landen nog niet op orde is. Ten tweede verbiedt internationale wetgeving (zie hoofdstuk 8) discriminatie van gelijke producten (hardhout) naar land van herkomst (tropisch versus niet-tropisch). Tenslotte spelen er niet alleen grote problemen rond tropisch hardhout, maar ook bijvoorbeeld rond naaldhout uit Rusland en de Baltische Staten¹⁷.

Wel dient opgemerkt dat in het geval van eventuele stimulering van duurzaam bosbeheer in het buitenland, zoals in de vorige paragraaf besproken, dergelijke stimulering het hardst nodig is in ontwikkelingslanden.

4.6 Conclusie

Gezien de bovenstaande overwegingen is de volgende vraagstelling leidend:

- Met welke financiële en fiscale maatregelen kan het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt worden vergroot?

Hierbij wordt ten eerste ervan uitgegaan dat certificatie van eindproducten geen hoofddoel is. Ten tweede wordt vooralsnog geen onderscheid gemaakt tussen verschillende houtsoorten.

¹⁶ Met hardhout wordt over het algemeen loofhout bedoeld. Loofhout is echter niet altijd 'harder' dan naaldhout. Het loofhout balsahout is bijvoorbeeld zachter dan de meeste naaldhoutsoorten.

¹⁷ Evenmin wordt hier gekozen voor een tariefdifferentiatie tussen gecertificeerd legaal en gecertificeerd duurzaam hout.



5 Nadere analyse grondslag instrumenten

5.1 Inleiding

Vertrekpunt voor de voorliggende studie is de volgende constatering van de toenmalige staatssecretaris van Milieu (2007, zie bijlage A):

‘In het NMP4 werd de doelstelling geformuleerd dat in 2005 25% van het hout op de Nederlandse markt duurzaam geproduceerd zou moeten zijn. Uit een recent door Probos uitgevoerd onderzoek blijkt dat 13,3% van het hout op de Nederlandse markt gecertificeerd is¹⁸.’

De variabele waarop de gemeten 13,3% van toepassing is, omvat echter alleen paalhout (rondhout), gezaagd hout en plaatmateriaal (triplex, OSB of spaanplaat). Hoewel Probos in de studie *Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2005* (2006, zie ook AidEnvironment, 2006) ook het aandeel duurzaam geproduceerd papier en papierpulp heeft onderzocht, maakt dit geen deel uit van de markt waarop het genoemde percentage 13,3% van toepassing is. Andere producten die buiten beschouwing zijn gelaten zijn: hout voor energieproductie en hout in verwerkte vorm, zoals pallets, deuren, kozijnen en meubelen. In dit hoofdstuk wordt beargumenteerd waarom het verstandig is eventuele financiële en fiscale instrumenten ter stimulering van het gebruik van duurzaam geproduceerd hout te laten aangrijpen op hout in elke vorm.

Nota bene: hoewel in dit hoofdstuk een verbreding van de grondslag van eventuele economische instrumenten wordt bepleit, blijft de analyse vanuit de onderzoeksoopdracht beperkt tot *hout en houtproducten*. Niet onderzocht wordt daarom een verbreding van de grondslag naar andere producten die een negatieve invloed kunnen hebben op de biodiversiteit, zoals onduurzame voedselproductie of naar andere producten die een negatieve invloed kunnen hebben op andere milieuproblemen, zoals bijvoorbeeld staalproductie met bijbehorende klimaatemissies.¹⁹

5.2 Volume houtimport

De analyse van Probos betreft een afgebakend deel van de producten uit de gecombineerde nomenclatuur, de goederenindeling die door de Europese Unie voor de statistieken van de Internationale Handel wordt voorgeschreven (CBS, 2006). Het betreft een deel van de producten uit afdeling IX, hoofdstuk 44 (hout,

¹⁸ Nota bene: het Beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011 (LNV, 2008) stelt als doel dat in 2011 minimaal 50% van het hout op de Nederlandse markt duurzaam is geproduceerd.

¹⁹ Een rechtvaardiging voor deze afbakening kan worden gevonden in ten eerste het feit dat ook voor deze andere producten afzonderlijk beleid wordt gevoerd. Ten tweede wordt de economische invloed van de onderzochte instrumenten op de houtsector ten gevolge van de substitutie door andere materialen dan hout beperkt verondersteld (zie par. 7.6).

houtskool en houtwaren): rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal²⁰. Ook via andere productgroepen worden echter grote hoeveelheden hout geïmporteerd:

- Andere productgroepen uit hoofdstuk 44. Ten eerste, hout voor de energieproductie, zoals brandhout en houtpellets. Ten tweede, hout verwerkt in de vorm van pallets, kratten, deuren en kozijnen.
- Import van papier en pulp (Afdeling X, hoofdstukken 47, 48 en 49 - houtpulp en pulp van andere cellulosehoudende vezelstoffen; papier en karton voor het terugwinnen (resten en afval); papier en karton, alsmede artikelen daarvan).
- Import van houten meubelen (producten binnen Afdeling XX, hoofdstuk 94).

In Tabel 1 is het volume hout dat in 2005 op de Nederlandse markt is gekomen voor de verschillende houtproducten naast elkaar gezet, waaruit blijkt dat paalhout en gezaagd hout (onderverdeeld naar naaldhout en hardhout) en plaatmateriaal slechts een beperkt deel vormen van het totaal. De statistieken met betrekking tot meubelen zijn beperkt. Volgens de CBS-statistieken wordt circa 1 miljoen ton aan secundair hout geïmporteerd (meubelen, verpakkingshout, kozijnen, e.d.). Deze hoeveelheid is echter een onderschatting. Een grote importeur zoals IKEA Nederland verschaft geen detailinformatie aan het CBS. Een illustratieve berekening toont echter wel aan dat het in het geval van IKEA Nederland om circa 300 duizend kubieke meter hout gaat²¹. Ter vergelijking: er zijn in Nederland circa 150 houtimporterende bedrijven (bron: VVNH), hetgeen betekent dat de gemiddelde houtimporteur circa 40 duizend kubieke meter hout importeert.

²⁰ De gegevens worden door het CBS verzameld. Alleen bedrijven die voor de invoer uit - of de uitvoer naar - lidstaten van de EU een bedrag van 400.000 Euro per jaar overschrijden zijn verplicht maandelijks een statistiekopgave aan het CBS te verstrekken. Voor bedrijven die onder de waarnemingsdrempel van 400.000 Euro vallen worden de gegevens geschat.

²¹ De invoer van IKEA Nederland is benaderd door IKEA's mondiale houtverbruik (6,4 miljoen kubieke meter hout: IKEA, 2007) te vermenigvuldigen met het aandeel van de Nederlandse vestigingen in de mondiale omzet (0,89 op 19,8 miljard Euro in 2006).



Tabel 1 Volume hout dat in 2005 op de Nederlandse markt is gekomen

	Hoeveelheid (miljoen m ³ r.e.w.) ²²	Hoeveelheid (miljoen ton) ²³	Percentage van totaal tonnage (exclusief oud papier)	Percentage gecertificeerd
Paalhout	0,1	≈ 0,05	0,6 %	8,1 %
Gezaagd naaldhout	3,1	≈ 1,1	12 %	15,2 %
Gezaagd tropisch hardhout	0,7	≈ 0,35	4 %	8,8%
Gezaagd gematigd loofhout	0,3	≈ 0,15	1,7 %	1,7 %
Plaatmateriaal	1,9	≈ 0,7	8 %	13,2 %
Houtpulp		0,9	10 %	44 %
Papier en karton		3,4	38 %	< 1 % ²⁴
Oud papier		2,6		n.v.t.
Hout voor energieproductie (o.a. pellets)		1,3 ²⁵	14 %	Onbekend ²⁶
Import van secundaire houtproducten inclusief meubelen		> 1	> 11 %	Onbekend
Totaal (exclusief oud papier)		> 9	100 %	

Bron: Probos, 2006 en 2007 aangevuld met gegevens voor energiehout en meubelen.

Het bovenstaande wordt ook geïllustreerd aan de hand van een studie van het RIVM uit 2003, waarin de milieudruk van consumptie in beeld is bracht. Aan deze studie is Figuur 1 ontleend (RIVM, 2003: 35). Het houtgebruik wordt vooral bepaald door de domeinen voeding (verpakkingen), vrije tijd (lectuur), woning (bouwhout) en wonen (parket en meubels).

²² Nota bene: Probos presenteert de cijfers in m³ rondhoutequivalent: de hoeveelheid rondhout die nodig is om een bepaalde hoeveelheid van een product te maken. Zo is er voor het verkrijgen van 1 m³ gezaagd naaldhout 1,35 m³ rondhout zonder schors nodig. Zie ook par. 6.3.

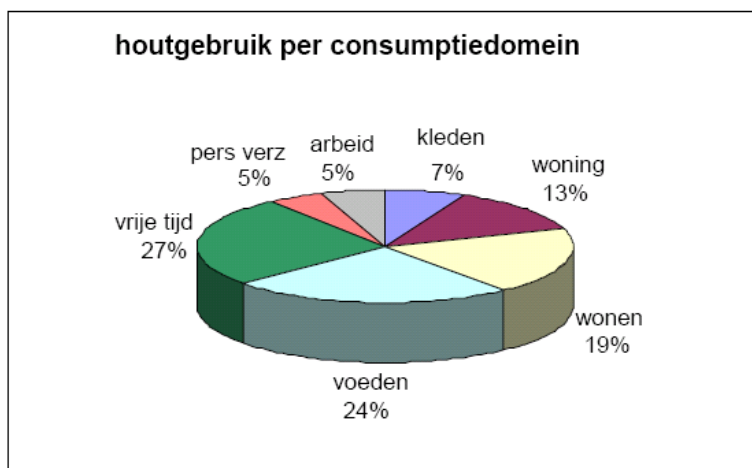
²³ Nota bene: het gaat hier om het daadwerkelijke tonnage op de Nederlandse markt en niet om het tonnage hout dat benodigd is voor de vervaardiging van het product. Het aantal m³ r.h.e. is daarom eerst terugerekend naar m³.

²⁴ Volgens Probos (2006) kwam in 2005 minder dan één procent van het totale volume grafisch papier met een FSC-keurmerk op de Nederlandse markt.

²⁵ Schattingen voor 2003. Bron: Koppejan en de Boer-Meulman, 2005.

²⁶ Voor het verduurzamen van deze houtstroom heeft de Commissie Cramer duurzaamheidscriteria opgesteld die op dit moment in stappen worden opgenomen in de SDE-subsidieregeling. Zie par. 5.4.2.

Figuur 1 Houtgebruik door particuliere consumptie per domein exclusief energieopwekking



Bron: RIVM, 2003: 35.

5.3 Keuze grondslag

Er zijn vier redenen om eventuele financiële en fiscale maatregelen ter stimulering van het gebruik van duurzaam geproduceerd hout niet te beperken tot hout dat als paalhout (rondhout), gezaagd hout of plaatmateriaal op de Nederlandse markt komt, maar te laten aangrijpen op hout in zowel onverwerkte als verwerkte vorm of als onderdeel van industriële producten²⁷:

- 1 Ten eerste heeft een financieel instrument dat enkel op rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal aangrijpt slecht een beperkt beoogd milieueffect. De redenen die het Kabinet noemt om het aandeel duurzaam geproduceerd hout te vergroten beperken zich immers niet tot het hout dat via deze stromen Nederland binnenkomt. Ook de productie van hout dat in verwerkte vorm Nederland binnenkomt, kan hebben bijgedragen aan het verlies aan mondiale biodiversiteit en ontbossing.
- 2 Ten tweede zou het beperken van de grondslag van eventuele financiële en fiscale maatregelen tot ongewenste neveneffecten kunnen leiden. Zo zouden bedrijven de eventuele meerkosten ten gevolge van de financiële instrumenten kunnen ontlopen door meer hout in het buitenland te verwerken alvorens het de Nederlandse markt bereikt. Dit zou zowel het beoogde milieueffect van de maatregelen doen afnemen als ten koste gaan van de Nederlandse houtverwerkende industrie²⁸.
- 3 Ten derde worden bij een brede grondslag alle sectoren van het bedrijfsleven met de gevolgen van de instrumenten geconfronteerd (level playing field).
- 4 Ten vierde is het onderscheid tussen onverwerkte en verwerkte stromen inhoudelijk niet scherp te definiëren. Er zijn veel lastige grensgevallen, zoals *deckings* uit Brazilië: houten planken voor terrassen, die omdat zij geribbeld zijn niet tot de 'primaire' grondstoffen worden gerekend in de internationaal gedefinieerde goederennaamlijst voor import en export. Ook houten verpak-

²⁷ Zie ook de productgroepen onderscheiden in de EU-regulering van illegaal hout COM(2008) 644/3: Regulation laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market.

²⁸ De keuze voor een brede grondslag kan niet alle concurrentie-effecten vermijden, zoals de substitutie naar andere grondstoffen dan hout. Zie hoofdstuk 7.



kingsmateriaal, zoals kratten en pallets, vallen buiten de 'primaire' grondstoffenstromen.

Er dient echter wel te worden overwogen dat het met name voor de importeurs van meubelen op dit moment nog nauwelijks mogelijk is om voldoende nauwkeurig het bestanddeel hout in de producten vast te stellen. Hiervoor zal eerst een nu nog niet aanwezige 'houtadministratie' moeten worden opgezet. Een optie is daarom met de meubelimporteurs eerst een administratief traject in te zetten vergelijkbaar met het Convenant Verpakkingen en het 'Besluit beheer verpakkingen en papier en karton', waarin bedrijven eerst administratief in beeld brachten hoeveel verpakkingsmateriaal zij produceerden en verbruikten voordat een heffing werd ingevoerd (zie paragraaf 5.4.1). Gefaseerde invoering heeft echter wel economische (paragraaf 7.6) en juridische (paragraaf 8.2.4) complicaties.²⁹

5.4 Relatie tot ander beleid

In deze paragraaf wordt de relatie besproken tussen eventuele economische instrumenten voor duurzaam geproduceerd hout met twee andere instrumenten die op dezelfde grondstof aangrijpen. Ten eerste de verpakkingenbelasting en ten tweede de duurzaamheidcriteria voor hernieuwbare energie.

5.4.1 Verpakkingenbelasting

Voor verpakkingen, waaronder hout en papier, geldt vanaf 1 januari 2008 de verpakkingenbelasting. Deze wordt zowel geheven over papier op basis van duurzaam als niet-duurzaam geproduceerd hout zonder onderscheid en heeft als doelstelling dat er inkomsten worden gegenereerd waarbij tevens de belastingdruk wordt verschoven van arbeid naar milieubelastende activiteiten. Daarnaast kan de belasting de hoeveelheid verpakkingen terugdringen.

Wat betreft de systematiek van de belasting is zoveel mogelijk aangesloten bij een reeds bestaande heffing en een bestaande regeling, in het bijzonder bij het 'Besluit beheer verpakkingen en papier en karton'³⁰. Ingevolge het verpakkingenbesluit zijn producenten en importeurs verantwoordelijk voor de kosten verbonden aan de gescheiden inname of nascheiding van de in huishoudens vrijkomende verpakkingen. Deze producentenverantwoordelijkheid had (onder meer) de vorm gekregen van een vergoeding door het bedrijfsleven aan de gemeenten die deze taak in de praktijk uitvoeren. De vergoeding werd betaald uit een heffing die door het bedrijfsleven zelf werd vastgesteld. De inning van de heffing geschiedde door collectieve organisaties die door het bedrijfsleven zijn opgericht. De geïnde gelden werden door die organisaties verdeeld onder de gemeenten op basis van de door de gemeenten verrichte inspanningen op het

²⁹ Gefaseerde invoering kan ten eerste onderlinge concurrentie-effecten geven voor de verschillende branches en ten tweede de instrumenten meer *specifiek* gericht maken op één sector en daarmee juridisch kwetsbaar.

³⁰ Tekst Belastingplan 2008, Kamerstuk 31205, nr. 3.

gebied van het inzamelen en scheiden van verpakkingsafval. Dit systeem is stopgezet na de introductie van de verpakkingenbelasting.

Per 1 januari 2009 gelden de volgende tarieven³¹:

- papier en karton 73,3 Euro per ton;
- hout 19,4 Euro per ton.

Er is een vrijstelling van 15 ton. Alleen bedrijven die jaarlijks meer dan 15 ton verpakkingen op de markt brengen, betalen belasting over de hoeveelheid verpakkingen die de 15 ton overstijgt.

Het naast elkaar voeren van de verpakkingbelasting en een eventuele belasting of heffing op onduurzaam hout lijkt vanuit de verschillende doelstellingen van beide instrumenten verdedigbaar. Wel is het voor de papierverpakkingensector waarschijnlijk praktisch om de twee belastingen administratief te combineren.

5.4.2 Duurzaamheidscriteria voor hernieuwbare energie

Ook de energiesector gebruikt een substantiële hoeveelheid hout voor de opwekking van elektriciteit en warmte. Een deel van dit hout wordt gesubsidieerd als duurzame energie (met name grootschalig) via de voormalige MEP- en SDE-subsidieregeling. Een ander deel wordt door particulieren gebruikt (kachels en open haarden). Het ministerie van Economische Zaken heeft de Commissie Cramer gevraagd duurzaamheidscriteria voor het gesubsidieerde deel op te zetten³². Een beperkt deel van deze criteria wordt overgenomen in de nieuwe SDE-subsidieregeling die begin 2008 van kracht is geworden.

In België gelden al een aantal jaren duurzaamheidscriteria voor de inzet van hout voor duurzame energie³³. In de praktijk zijn de criteria zo opgesteld dat hout voor bio-energie in België aan het FSC- of het PEFC-keurmerk voldoet.

In andere Europese landen en bij de EU is er op moment veel discussie over duurzaamheidscriteria voor biotransportbrandstoffen (biodiesel en bio-ethanol) op basis van landbouwgewassen als koolzaad, maïs en tarwe. Bij de EU gaan er stemmen op om eventuele criteria voor biotransportbrandstoffen ook te gaan stellen voor bio-energie.

Het zou onlogisch zijn als de overheid een belasting zou heffen op de inzet van hout voor energieopwekking en tegelijkertijd de inzet van *hetzelfde hout* zou subsidiëren volgens de SDE-regeling. Dit probleem treedt echter alleen op als de SDE-criteria minder streng zijn dan de belastingcriteria. Zolang de SDE-criteria gelijk aan of strenger dan de belastingcriteria zijn, is er geen probleem. Afstemming is daarom noodzakelijk.

³¹ Tekst Belastingplan 2009, Kamerstuk 31704, nr. 2.

³² Zie http://www.senternovem.nl/energietransitiegg/nieuws/duurzaamheidscriteria_voor_biomassa_opgesteld.asp.

³³ Zie <http://www.cwape.be/xml/themes.xml?IDC=327>.



6 Uitwerking drie beleidsinstrumenten

6.1 Inleiding

Doel van dit onderzoek is het uitwerken van een belastingmaatregel, een vorm van private vergroening en fondsvorming die de Nederlandse overheid kan inzetten om het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt te vergroten. Hoewel belastingmaatregelen en fondsvorming bekende en beproefde instrumenten zijn, is private vergroening een nieuw begrip. Private vergroening is als zodanig voor het eerst genoemd in de Toekomstagenda Milieu. Tot op heden bestaat daarvan echter nog geen duidelijke omschrijving (SIRA, 2007). In de verkennende studie *Private vergroening; een nieuwe benadering voor een duurzame samenleving* omschrijft SIRA (2007: 6) private vergroening als

‘initiatieven van bedrijven of een branchevereniging van bedrijven om met elkaar afspraken te maken die ertoe leiden dat zij collectief milieudoelen zullen realiseren. Het gaat dus niet om individuele bedrijven die bijvoorbeeld in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen milieumaatregelen treffen. Tevens is het nodig dat voor de realisatie van deze afspraken een betrokkenheid van de rijksoverheid (i.c. het ministerie van VROM) noodzakelijk is. ... Het ministerie van VROM speelt bij private vergroening alleen een faciliterende rol. Deze rol kan bestaan aan het aanpassen van wet- en regelgeving, zoals het verruimen van de mogelijkheid van algemeenverbindendverklaring (a.v.v.) van overeenkomsten, het formuleren van doelstellingen of het toepassen van financiële instrumenten, zoals subsidies of het inkoopbeleid. In geen geval zal deze rol zover gaan dat de overheid het initiatief overneemt en de uitvoering en handhaving volledig bij de overheid komen te liggen.’

Van Geel beschrijft private vergroening in zijn brief aan de Tweede Kamer als volgt (zie bijlage A; zie ook Toekomstagenda Milieu, 2006: 19 en 44):

‘De centrale gedachte is dat de overheid bedrijven de ruimte geeft om onderling milieukosten te verrekenen zodat wetgeving niet nodig is. Branches en bedrijven kunnen collectieve arrangementen opzetten (bijvoorbeeld vrijwillig een heffing invoeren) om milieudoelen te halen.’

In principe omvat private vergroening dus ook de optie van fondsvorming welke SIRA ook als zodanig als voorbeeld noemt (‘Het opzetten en beheer van een fonds duurzaam bosbeheer lenen zich heel goed voor private vergroening’ (SIRA, 2007: 33).³⁴

³⁴ Nota bene: er is een wetswijziging in voorbereiding voor het mogelijk maken van een a.v.v. van milieu-overeenkomsten buiten de afvalsector. Prognose gereed: 2011.

In dit onderzoek worden de volgende instrumenten onderscheiden:

- 1 Belasting waarvan de opbrengst naar de algemene middelen vloeit.
- 2 Vereveningsstelsel beheerd door de sector (private vergroening 1).
- 3 Heffing geïnd door de sector ten behoeve van fondsvorming (private vergroening 2).

Hierbij dient te worden opgemerkt dat er enige spanning bestaat tussen de idee van private vergroening, waarin de overheid slechts een faciliterende rol speelt en de onderzoeksoopdracht om een 'vorm van private vergroening uit te werken die de Nederlandse overheid kan inzetten om het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt te vergroten'. De twee vormen van private vergroening die hier worden uitgewerkt, dienen daarom vooral als voorbeeld hoe systemen die de sectoren, zoals de houtimporteurs en papierimporteurs, zelf opzetten eruit zouden kunnen zien. Dit geldt met name voor de keuze van heffingseenheden, heffingsplichtigen en heffingshoogten. Nota bene: de term heffing wordt hier gebruikt voor zowel een *belasting* als een *collectief geïnde bijdrage* in het geval van private vergroening.

Alvorens de drie instrumenten worden beschreven, worden in de volgende paragrafen eerst de grondslag, heffingseenheden en heffingsplichtigen besproken, die voor alle varianten gelijk zijn gekozen. De heffingshoogte wordt in de varianten wel vermeld, maar is bepaald op basis van de economische analyse in het volgende hoofdstuk (paragraaf 7.3).

6.2 Grondslag (reikwijdte)

Alle drie instrumenten gaan uit van een brede grondslag. Voor zover mogelijk wordt al het houtgebruik voor alle soorten producten betrokken, dat wil zeggen dat de instrumenten niet alleen aangrijpen op rondhout en gezaagd hout, maar ook op alle producten die hout bevatten zoals papier, karton en pulp en meubelen³⁵.

Zoals opgemerkt in paragraaf 5.3 is een overweging om voor sommige productgroepen, zoals de meubelimport, de instrumenten gefaseerd in te voeren. Voor de productgroepen zou eerst een nu nog niet aanwezige 'houtadministratie' kunnen worden opgezet, voordat de instrumenten in werking treden. Gefaseerde invoering brengt echter economische en juridische complicaties met zich mee.

6.3 Heffingseenheid

In alle varianten wordt de heffing geheven op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout. Duurzaam geproduceerd hout is gedefinieerd als hout dat voldoet aan de Nederlandse inkoopcriteria voor duurzaam geproduceerd hout (zie bijlage B). In deze varianten wordt het toepassingsgebied van de overheids-

³⁵ Het verdient aanbeveling hierbij aan te sluiten bij de productgroepen onderscheiden in de EU-regulering van illegaal hout COM(2008) 644/3: Regulation laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market.



criteria dus uitgebreid van inkoop naar economische instrumenten³⁶. Oud papier en gerecycled hout zijn als 'duurzame' grondstoffen vrijgesteld van de heffing³⁷.

De heffing kan worden uitgedrukt in Euro per eenheid volume (m^3 of m^3 rondhoutequivalent), per eenheid massa (ton) of per eenheid waarde (*ad valorem*, Euro). Een m^3 rondhoutequivalent is de hoeveelheid rondhout die nodig is om een bepaalde hoeveelheid van een product te maken, uitgedrukt in m^3 zonder schors.

Een *ad valorem*-heffing, oftewel een procentuele prijsverhoging, lijkt niet te rechtvaardigen. Hetzelfde hout kan immers afhankelijk van de ondergane bewerking (rondhout, planken of meubelen) sterk in prijs variëren. Er is vanuit het oogpunt van duurzaamheid geen reden om hout dat meer bewerkt en daarom duurder is in absolute zin zwaarder te belasten dan hetzelfde hout dat minder bewerkt is.

Vanuit milieukundig oogpunt is er reden om een eventuele heffing uit te drukken in m^3 rondhoutequivalent. In het hypothetische geval dat van een boom enkel planken worden gemaakt en er circa $1,5 m^3$ rondhout nodig is voor de productie van $1,0 m^3$ gezaagd hout, zou men de import van $1,0 m^3$ hout ook voor $1,5 m^3$ willen belasten. Er is immers $1,5 m^3$ rondhout aan het bos onttrokken. Ook vanuit het oogpunt van concurrentie-effecten is er reden om een eventuele heffing uit te drukken in m^3 rondhoutequivalent. Een Nederlandse zagerij die rondhout afneemt, zou anders per m^3 gezaagd hout anderhalf keer meer heffing betalen dan een importeur van gezaagd hout. Tenslotte is de eenheid rondhoutequivalent gangbaar in de houtstatistiek en wordt deze gebruikt voor het samenvoegen van verschillende houtstromen (zie bijvoorbeeld Probos, 2006 en 2007).

Toch wordt hier om twee redenen afgeraden een eventuele heffing uit te drukken in m^3 rondhoutequivalent. De eerste reden is dat de eenheid m^3 rondhoutequivalent kwetsbaar is vanuit het oogpunt van de juridische haalbaarheid van eventuele economische instrumenten. De hoeveelheid rondhout die wordt verbruikt om een bepaalde hoeveelheid van een product te maken is niet aan het product zelf af te lezen, maar kan wel verschillen per product en per bedrijf. De hoeveelheid hangt immers af van de efficiëntie van het verwerkingsproces en de toepassing van de restproducten. Zo zullen de conversiefactoren lager zijn indien zaagafval niet wordt gestort maar gebruikt voor de productie van plaatmateriaal of elektriciteit. In tegenstelling tot de duurzaamheid van de houtproductie is de hoeveelheid verbruikt rondhout per eenheid product geen gecertificeerde informatie. Dit is geen probleem in het geval van statistische toepassingen, zoals berekeningen van houtstromen op nationale schaal, maar wel in het geval van de berekening van een heffing op een individueel product. Ook ontbreken momenteel internationaal afgesproken conversiefactoren voor de omrekening per

³⁶ Nota bene: deze inkoopcriteria vormen het vertrekpunt voor de studie. Uit de juridische analyse in hoofdstuk 8 zal echter blijken dat de criteria aanpassing behoeven om te kunnen worden toegepast voor economische instrumenten.

³⁷ De vrijstelling van gerecycled papier en hout is niet zondermeer vanzelfsprekend. Indien gerecycled papier en hout een economische waarde vertegenwoordigen en zijn vervaardigd op basis van onduurzaam geproduceerd hout, dan gaat van de opkoop van gerecycled materiaal toch nog een indirecte prikkel uit voor onduurzaam bosbeheer.

product van m^3 naar m^3 rondhoutequivalent³⁸. Aangezien hout vanuit verschillende landen wordt geïmporteerd, zou een heffing per m^3 rondhoutequivalent daarom tot (juridische) discussie kunnen leiden met de exporterende landen.

De tweede reden is dat de eenheid rondhoutequivalenten het risico geeft van dubbeltellingen. Wanneer zowel gezaagd hout als het daarbij vrijkomende zaagafval (in de vorm van MDF of pellets voor energieopwekking) afzonderlijk op de Nederlandse markt worden gebracht, dan dient een eventuele heffing niet dubbel te worden betaald.

Minder discussie bestaat over de conversie van massa (ton) naar volume (m^3). Hoewel het niet altijd eenvoudig is van elk product te bepalen hoeveel hout het bevat in zowel massa als in volume. Bedrijven drukken de import en verkoop van rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal over het algemeen uit in m^3 . Verwerkte producten, zoals meubelen, papier en pulp, worden echter in ton uitgedrukt.

Aangezien verschillende houtsoorten een verschillende volumieke massa (dichtheid) hebben, maakt het voor de werking van de heffing uit welke eenheid wordt gebruikt. Eerder is vermeld dat het om juridische redenen niet mogelijk is om naar specifieke houtsoorten te differentiëren. Om toch enige extra prikkel op hardhout te leggen, wordt er hier voor gekozen om de heffing te innen per ton en niet per m^3 . Hardhout heeft immers meestal een hogere volumieke massa dan naaldhout. Zo heeft vuren een volumieke massa van 460 kg/m^3 , tegenover een volumieke massa van 700 kg/m^3 voor eiken en rond de 1.000 kg/m^3 voor azobé. Een heffing per kilogram in plaats van kubieke meter is ook milieukundig te verdedigen. Bomen waarvan het hout een hogere volumieke massa heeft, groeien over het algemeen langzamer, hetgeen betekent dat herstel van gekapt gebied ook langer duurt. Ook correleert de eenheid massa hout sterker met de eenheid massa koolstof, die zowel gangbaar is voor de meting van klimaat-emissies als behoud van biodiversiteit. Tenslotte wordt ervan uitgegaan dat het voor de importeurs van rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal eenvoudiger is hun import om te rekenen van m^3 naar ton, dan het voor de papier- en meubel-importeurs is om hun import om te rekenen van ton naar m^3 .

Hoewel hier wordt voorgesteld om een eventuele heffing uit te drukken in ton hout, wordt wel aangeraden een correctiefactor voor het vochtpercentage van vers hout op te nemen. Vers rondhout kan een twee keer zo hoge volumieke massa hebben als gedroogd hout. Een heffing per ton zonder correctie voor het vochtpercentage van vers hout zou dan Nederlandse beseigenaren die vers hout verkopen benadelen ten opzichte van importhout dat in het algemeen gedroogd is.

³⁸ Zie voor een bespreking: <http://www.globaltimber.org.uk/RWEvolume.htm>.



6.4 De heffingsplichtige (aangrijpingspunt)

De problematiek rond houtverbruik vertoont wat betreft de grote verspreidheid van het product vele overeenkomsten met de 'verpakkingen'-casus. Omdat in het Belastingplan 2008 al een uitgewerkte verpakkingenbelasting is opgenomen, is deze belasting als 'sjabloon' gebruikt voor een eventuele heffing op hout met vrijstelling van duurzaam geproduceerd hout³⁹.

De interne heffing of belasting is verschuldigd op het moment dat hout (in verwerkte of onverwerkte vorm) voor de eerste maal in Nederland aan een ander ter beschikking wordt gesteld. Het heffingsmoment ligt dus niet bij invoer maar bij de eerstvolgende terbeschikkingstelling in Nederland. Indien na invoer in Nederland de importeur⁴⁰ zich van het hout ontdoet, is op dat moment ook de interne heffing of belasting verschuldigd. Heffingsplichtige is de Nederlandse boscigenaar of de importeur van het (verwerkte) hout⁴¹. Nederlandse houthandelaars, papierproducenten en meubelproducenten die handelen en produceren op basis van hout dat door andere partijen is geïmporteerd zijn dus *niet*-heffingsplichtig. Deze andere partijen hebben immers al heffing betaald.

In het geval van export van hout in verwerkte of onverwerkte vorm, waarvan men kan aantonen dat over dit hout in Nederland heffing is betaald, geldt een heffingsteruggave. Deze teruggave heeft twee redenen. Ten eerste zouden Nederlandse producenten zonder heffingsteruggave een concurrentienadeel hebben op de buitenlandse markt ten opzichte van buitenlandse producenten die geen heffing op onduurzaam geproduceerd hout hoeven te betalen⁴². Ten tweede zouden producenten de heffing kunnen vermijden door grondstoffen zelf te importeren in plaats van deze op de Nederlandse markt aan te kopen. Deze onbedoelde, maar gestimuleerde verschuiving naar eigen import is een ongewenst effect. Met name valt te denken aan de Nederlandse papierproducenten, die vooral op de Nederlandse markt hun grondstoffen aankopen van Nederlandse boscigenaren of hout- en pulpimporteurs, maar 70% voor de export produceren.

Om redenen van doelmatigheid en het beperken van de administratieve lasten, is het streven om het aantal heffingsplichtigen zo beperkt mogelijk te houden. Daarom zijn bedrijven die minder dan 1.000 ton (bestanddeel) onduurzaam geproduceerd hout per jaar op de markt brengen, vrijgesteld van zowel de heffing als van het vervullen van formaliteiten die verband houden met deze heffing op hout (zogenaamde vrije voet). Bedrijven die jaarlijks meer dan 1.000 ton (bestanddeel) onduurzaam geproduceerd hout op de markt brengen betalen volgens het voorstel belasting over de hoeveelheden die de 1.000 ton overstijgen.

³⁹ Zie de beschrijving van de verpakkingenbelasting uit het Belastingplan 2008 door het ministerie van Financiën.

⁴⁰ De ondernemer die in de uitoefening van zijn bedrijf of beroep producten vanuit een ander land in Nederland brengt.

⁴¹ Indien mogelijk heeft het vanzelfsprekend de voorkeur om een dergelijke belasting in Europees verband in te voeren. In dat geval kan ook worden aangesloten bij het bestaande *Generalized Preferential System* (GPS) voor invoerrechten door toevoeging van extra codes voor duurzaam hout.

⁴² In hoeverre men ook de Nederlandse productie ten behoeve van de export wil 'verduurzamen' is een aparte politieke vraag.

De grens van 1.000 ton is een pragmatische en voorlopige keuze gebaseerd op het uitgangspunt dat niet alleen de totale administratieve lasten beperkt dienen te zijn in verhouding tot de heffingsopbrengst, maar ook voor iedere afzonderlijke heffingsplichtige. Voor een individuele heffingsplichtige die net boven de grens van 1.000 ton uitkomt, bedraagt de heffing 20.000 Euro bij een heffingshoogte van bijvoorbeeld 20 Euro per ton. In het geval van de 'kleinste' individuele heffingsplichtige overtreft dit bedrag dus al ruimschoots de administratieve lasten die voorlopig worden geschat op enkele honderden tot enkele duizenden Euro's per jaar. Voor 'grotere' heffingsplichtigen zal de verhouding slechts gunstiger zijn.

Nader onderzoek dient ten eerste de administratieve lasten te kwantificeren en ten tweede te bepalen welk percentage van het totale volume aan verbruikt hout in Nederland heffingsplichtig is bij een grens van 1.000 ton (zie ook paragraaf 7.8).

Er zijn in Nederland circa 400 beseigenaren die jaarlijks meer dan 1.000 ton hout op de markt brengen, 150 houtimporteurs, circa 400 papier- en kartonwarenbedrijven en circa 25 papierfabrikanten. Het aantal 'heffingsplichtigen' dat een heffing betaalt op basis van de (exakte) hoeveelheid hout ligt onder de 1.000. Er zijn circa 8.000 meubelbedrijven. Van deze laatste groep zal echter slechts een beperkt deel heffingsplichtig zijn. Vooruitlopend op een 'houtadministratie' in te voeren door de meubelimporteurs is een eerste indruk te krijgen van welke bedrijven heffingsplichtig zullen worden. Volgens het RIVM (2003) bedroeg in 2000 het gemiddelde houtverbruik 149 cm³ per Euro besteed aan meubelen. Dit betekent dat alleen bedrijven die voor meer dan 10 miljoen Euro aan meubelen importeren boven de grens van 1.000 ton uitkomen en daarmee belastingplichtig zijn voor het bestanddeel hout.

6.5 Belasting

Het primaire doel van een belasting op hout, met een vrijstelling voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, is het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt te vergroten door marktpartijen financieel te prikkelen over te stappen van onduurzaam op duurzaam geproduceerd hout. Daarbij komt de belasting tegemoet aan het rechtvaardigheidsprincipe 'de vervuiler betaalt'⁴³.

Daarnaast *kan* een bijkomend resultaat van een belasting op hout een positief effect op de werkgelegenheid zijn, wanneer de opbrengst van de belasting wordt aangewend om andere belastingen te verlagen, zoals de inkomstenbelasting. De meningen zijn echter verdeeld of een dergelijk *double dividend* (Pearce, 1991; Oates, 1991) of *tweesnijdend zwaard* (De Mooij, 2000) daadwerkelijk in de praktijk optreedt (zie bijvoorbeeld Goulder, 1995; Carraro et al., 1996; De Mooij,

⁴³ Ook past een belasting in het streven naar internalisatie van externe kosten: (milieu)kosten voor anderen die buiten het afwegingskader vallen bij consumptie- of productiebeslissingen. Belangrijk is op te merken dat in het geval van een belasting op hout de *gemiddelde* externe kosten worden geïnternaliseerd. De economisch optimale internalisatie van *specifieke* externe kosten is praktisch onuitvoerbaar omdat de externe kosten (milieuschade) per productiebos zullen verschillen.



2000). Empirisch onderzoek van de OESO (2001) toont een neutraal tot licht positief effect op de werkgelegenheid als de belastingdruk verschuift van de productiefactoren arbeid en kapitaal naar de factor milieu.

Een tweede reden om eventuele opbrengsten van een belasting aan te wenden voor een verlaging van andere belastingen is dat het kabinetsbeleid bij belastinginkomsten is om deze in beginsel niet te oormerken voor specifieke uitgaven (zie bijvoorbeeld Cramer en De Jager, 2007)⁴⁴. Het oormerken van inkomsten kan de mogelijkheden voor integrale afwegingen beperken en het specifiek terugsluizen kan weer nieuwe marktverstoringen introduceren.

De Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel II (2001) heeft zich al eerder gebogen over een belasting op hout, met een vrijstelling voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout en toen geconcludeerd dat een dergelijke belasting alleen denkbaar is als er een wettelijk erkend, al dan niet verplicht gesteld, certificeringssysteem is. De overheidscriteria, zoals deze nu worden geformuleerd, zouden hierin kunnen gaan voorzien. Daarnaast gaf de werkgroep aan dat moet worden nagegaan of de maatregel perspectief biedt in de EU- en WTO-kaders. In de voorliggende studie wordt deze juridische analyse uitgevoerd.

De belasting wordt berekend over het gewicht van het (bestanddeel) hout gemeten in ton. Het tarief bedraagt 20, 50 of 100 Euro per ton met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout (paragraaf 7.3).

6.6 Private vergroening 1: interne verevening

Het primaire doel van een vereveningssysteem is, evenals in het geval van een belasting op hout met een vrijstelling voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, marktpartijen financieel te prikkelen over te stappen van onduurzaam op duurzaam geproduceerd hout.

In tegenstelling tot de belastingmaatregel is het vereveningssysteem budget-neutraal: de inkomsten van de heffing op onduurzaam geproduceerd hout worden teruggesluisd via een eigen subsidie op duurzaam geproduceerd hout. Daarom kan met een lagere heffing dan in het geval van de belastingmaatregel dezelfde prijsnivellering worden bereikt. Hoe kleiner het aandeel aan duurzaam geproduceerd hout, hoe groter het 'hefboomeffect' van verevening; de heffing geïnd over een groot volume wordt dan teruggesluisd naar een klein volume.

⁴⁴ Bij de verpakkingenbelasting was het mogelijk de opbrengst hoger vast te stellen dan de geplande opbrengst uit het Coalitieakkoord doordat de budgettaire kaders nog niet waren vastgesteld. Hierdoor werd de opbrengst 365 miljoen Euro in plaats van 250 miljoen Euro. De extra 115 miljoen Euro wordt via de begroting van VROM in een fonds gestort dat wordt beheerd door gemeenten en bedrijfsleven. Na vaststelling van de budgettaire kaders is zo'n gelijktijdige budgettaire aanpassing niet meer mogelijk.

De verevening vindt plaats door een heffing onder de leden op onduurzaam geproduceerd hout, geïnd door een collectieve organisatie. De overheid faciliteert de private vergroening door een algemeenverbindendverklaring (a.v.v.) van de overeenkomst⁴⁵.

De heffing wordt berekend over het gewicht van het (bestanddeel) hout gemeten in ton. Het tarief bedraagt 10 Euro per ton met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout (zie paragraaf 7.9.1).

Er zijn twee varianten voor verevening denkbaar:

- 1 Eén enkele collectieve organisatie int onder alle importeurs van (verwerkt) hout en Nederlandse beseigenaren een heffing en sluit onder alle leden terug.
- 2 Verschillende collectieve organisaties innen onder de leden een heffing en sluiten onder de eigen leden terug. Een belangrijke reden voor gedifferentieerde inning en terugsluiting zou kunnen zijn dat de kosten van het vergroten van de import van duurzaam geproduceerd hout sterk verschillen tussen de verschillende markten (naaldhout, hardhout, plaatmateriaal, pulp, papier, meubelen). Gedifferentieerde terugsluiting zou een kruislingse subsidie voorkomen van bijvoorbeeld hardhoutimporteurs naar naaldhoutimporteurs, voor wie het relatief eenvoudiger is duurzaam geproduceerd hout op de markt te zetten. Hetzelfde geldt voor pulp- en papierimporteurs.

Hoewel er goede economische argumenten zijn ten gunste van de tweede variant wordt om twee redenen in deze studie echter alleen voor de eerste variant gekozen. Ten eerste zijn de verschillende productmarkten en daarmee de leden van de collectieve organisaties moeilijk te onderscheiden. Zo zijn er importeurs die zowel naaldhout als hardhout importeren. Ten tweede zijn er WTO-rechtelijke bezwaren tegen subsidiëring van specifieke markten of productgroepen, bezwaren die nader worden uitgewerkt in paragraaf 8.2.4.

6.7 Private vergroening 2: interne bestemmingsheffing (fondsvorming)

Het primaire doel van een bestemmingsheffing is het aanbod van duurzaam geproduceerd hout te vergroten. Het resulterende fonds wordt aangewend voor het stimuleren van projecten gericht op duurzaam bosbeheer en de productie van duurzaam geproduceerd hout in die landen waar dit nog niet is gerealiseerd. Te denken valt aan technische en financiële ondersteuning van bedrijven met eigen concessies of leveranciers van bedrijven voor certificering van duurzaam bosbeheer en de handelsketen. Vanuit de doelstelling van het tegengaan van ontbossing en de stimulering van duurzaam bosbeheer en houtgebruik kunnen ook andere (locale, kleine) producenten worden ondersteund die geen handelsband met Nederland hebben. Ook valt te denken aan technisch/financiële onder-

⁴⁵ 'De algemeenverbindendverklaring (a.v.v.) van overeenkomsten is een instrument dat ervoor zorgt dat een minderheid van private partijen wordt gebonden aan een overeenkomst die door een meerderheid van de private partijen wordt onderschreven. Op deze wijze wordt samenwerking tussen private partijen bevorderd en kunnen 'free riders' worden bestreden. Het instrument wordt tot nu toe het meest toegepast in het sociale beleid bij de a.v.v. van collectieve arbeidsovereenkomsten. Op het terrein van het milieu is een wettelijke regeling van de a.v.v. sinds 1994 in de artikelen 15.35-15.41 van de Wet milieubeheer opgenomen ten aanzien van overeenkomsten over een afvalbeheersbijdrage (voorheen: verwijderingsbijdrage).' Uit: SIRA, 2006: 12.



steuning van de promotie van en onderzoek naar alternatieve houtsoorten. Over het algemeen komt uit duurzaam beheerde bossen - met name tropische - immers een groter scala aan houtsoorten. Tenslotte valt te denken aan cofinanciering van compensatieplannen voor biodiversiteit.

Een fonds ter vergroting van het aanbod van duurzaam geproduceerd hout kan zowel uit de algemene middelen worden gefinancierd als door een heffing op binnenlands onduurzaam houtverbruik. In deze variant wordt voor de laatste optie gekozen om twee redenen: ten eerste omdat een heffing op binnenlands onduurzaam houtverbruik ook de vraag naar duurzaam geproduceerd hout gunstig beïnvloedt; ten tweede omdat een heffing op onduurzaam geproduceerd hout tegemoetkomt aan het principe dat de 'vervuiler betaalt'.

In deze variant richt het bedrijfsleven een collectieve organisatie op die onder de leden een heffing op onduurzaam geproduceerd hout int. De overheid faciliteert de private vergroening door een algemeenverbindendverklaring (a.v.v.) van de overeenkomst⁴⁶.

In principe kunnen de verschillende branches (houtimporteurs, pulp, papier en kartonimporteurs en meubelimporteurs) gescheiden systemen opzetten. Het is echter ook goed denkbaar om één gezamenlijk fonds op te richten. Het doel van het fonds (de aanwending van de middelen) lijkt immers in alle gevallen hetzelfde.

De heffing wordt berekend over het gewicht van het (bestanddeel) hout gemeten in ton. Het tarief bedraagt 10 Euro per ton met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout (zie paragraaf 7.10.1).

Als illustratie van een dergelijke vorm van private vergroening wordt in onderstaande box een verkorte versie gegeven van het implementatievoorstel van de VVNH behorend bij haar beleidsplan 2006-2009 *De wortels van hout* (VVNH, 2007a en b). De VVNH heeft circa 100 houtimporterende leden die circa 70% van de Nederlandse import van rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal voor hun rekening nemen. Bij de Kamer van Koophandel zijn nog eens 50 bedrijven ingeschreven die verantwoordelijk zijn voor de overige 30%⁴⁷.

⁴⁶ Aangezien het fonds door een algemeen verbindend verklaring tot stand komt, is er reden om de overheid toezicht te laten houden op het beheer van het fonds.

⁴⁷ Bron: VVNH.

Implementatievoorstel: VVNH-beleidsplan 2006-2009 'De wortels van hout' (samenvatting van VVNH, 2007b)

De hoofddoelstellingen uit het VVNH-beleidsplan luiden:

- in 2009 is er zekerheid over de herkomst van 100% van het hout dat de VVNH-leden verhandelen;
- in 2009 is 75% van het hout dat de VVNH-leden importeren en verhandelen aantoonbaar duurzaam geproduceerd.

De VVNH wil deze doelen (mede) bereiken door het opzetten van een fonds ter stimulering van duurzaam bosbeheer, gefinancierd uit een heffing op niet-duurzaam hout.

De omvang van dit fonds wordt geschat op ca. € 7 mln. (VVNH, 2007). De aanwending van de gegenereerde middelen betreft projecten geformuleerd (2006-2010) om bedrijven en hun leveranciers gecertificeerd te krijgen volgens richtlijnen van de Nederlandse overheid. Het gaat hierbij om:

- raamafspraken maken met betrokken overheden, bedrijven en andere belanghebbenden;
- in samenwerking met betrokken bedrijven en andere stakeholders verbetertrajecten opstellen;
- waar nodig aanvullende financiering voor projectuitvoering regelen.

De voorstellen zullen op basis van ervaring van de VVNH met soortgelijke projecten ingaan op:

- voortraject waarbij noodzakelijke afspraken met bedrijven, overheden en andere betrokken partijen gemaakt worden;
- capaciteitsopbouw betreffende duurzaam bosbeheer en certificering door presentaties, publicaties, etc.;
- audits/checks van het huidige beheerssysteem en de handelsketen van betrokken bedrijven met bijbehorend proces van aanpassingen van het beheer via protocollen, actieplannen, trainingen, etc.;
- externe audit door onafhankelijk bureau;
- besluit certificering door derde partij;
- communicatie over resultaten, inclusief pr en marketing;
- ontwikkelen van monitoringsysteem voor bedrijven met als doel duurzaam bosbeheersprincipes te laten inzinken in de organisatie (het houdt niet op na het behalen van een certificaat). Deze activiteit te financieren door bedrijven zelf.

In gebieden waaruit Nederland hout betreft in Noord-, Midden- en West-Europa betreft het vooral bestaand beheer in overeenstemming te brengen met de eisen van de Nederlandse overheid. In landen waar nog weinig ervaring is met certificering worden middelen ingezet voor het ingaan van een certificeringstraject met veel aandacht voor bewustwording (Oost-Europa, Zuid-Amerika, Azië en Afrika).



7 Economische analyse

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de economische gevolgen van de drie instrumenten geanalyseerd. In paragraaf 7.2 wordt eerst ingegaan op de beschikbare data en uiteengezet dat deze economische analyse vanwege het ontbreken van prijselasticiteiten in de eerste plaats een *kwalitatieve* verkenning van de gevolgen betreft. In de paragrafen 7.3 tot en met 7.8 worden eerst de economische effecten van een belasting verkend. In de paragrafen 7.9 en 7.10 worden de economische effecten van respectievelijk een vereveningssysteem en fondsvorming gerelateerd aan de effecten in het geval van een belasting. In paragraaf 7.11 wordt ten slotte ingegaan op het aspect van betrouwbaarheid van het bewijsmateriaal dat aan de overheidscriteria wordt voldaan, zoals de certificeringmethoden.

7.2 Beschikbare data

Idealiter worden de gevolgen van prijsveranderingen geanalyseerd aan de hand van literatuurwaarden voor *prijselasticiteiten* die aan de hand van empirische studies of economische modellen zijn bepaald. De *eigen* prijselasticiteit (of kortweg prijselasticiteit) van de vraag naar een goed geeft de mate waarin de vraag verandert als functie van de prijs van datzelfde goed. De *kruislingse* elasticiteit (of substitutie-elasticiteit) geeft de mate waarin de vraag naar een goed verandert als functie van de prijs van een *ander* goed. De prijselasticiteit hangt af van de opties en bijbehorende kosten om van de betreffende aankoop af te zien. Hoe langer de termijn waarover men kijkt, hoe groter het palet aan mogelijkheden en hoe lager de kosten. Vandaar dat de prijselasticiteit op de lange termijn altijd groter is dan op de korte termijn.

Voor de belangrijkste prijselasticiteit die voor de economische analyse in deze studie is benodigd, zijn echter geen literatuurwaarden voorhanden: de kruislingse prijselasticiteit voor de vraag naar duurzaam geproduceerd hout wanneer de prijs van onduurzaam hout toeneemt. Het verloop van de kruislingse prijselasticiteit tussen onduurzaam en duurzaam geproduceerd hout is complex omdat het een samenspel tussen twee effecten betreft. Aan de ene kant zijn er consumenten en bedrijven voor wie onduurzaam en duurzaam geproduceerd hout gelijke producten zijn. Deze consumenten en bedrijven zijn alleen bereid over te stappen op duurzaam geproduceerd hout op het moment dat dit goedkoper is dan onduurzaam geproduceerd hout. Indien dat het geval is, wordt echter massaal overgestapt. Voor deze groep is de kruislingse prijselasticiteit in zekere zin een stapfunctie. Barbier *et al.* (1994: 51) nemen een zeer hoge prijselasticiteit aan voor de substitutie van hout naar bron van herkomst. Als hout van één herkomstbron duurder wordt, is er een zeer sterke verschuiving in de vraag naar hout afkomstig uit een andere bron. Het is met name deze substitutie-elasticiteit die relevant is bij de invoering van een heffing of belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout. Als duurzaam en onduurzaam geproduceerd hout voor de consument gelijkwaardige producten zijn, zal een prijsverhoging van

onduurzaam geproduceerd hout een sterke verschuiving tot gevolg hebben naar duurzaam geproduceerd hout. Aan de andere kant zijn er consumenten en bedrijven voor wie duurzaam geproduceerd hout een meerwaarde heeft. Deze groep neemt in toenemende mate duurzaam geproduceerd hout af, naarmate het prijsverschil met onduurzaam geproduceerd hout kleiner wordt. Het is daarom moeilijk kwantitatief in te schatten wat het effect zal zijn van een prijsverhoging van producten op basis van hout waarbij eventuele economische instrumenten het prijsverschil verminderen, maar niet volledig opheffen.

Bij gebrek aan de benodigde kruislingse prijselasticiteit zijn de gevolgen daarom vooral geschat op basis van twee gegevens: ten eerste de inschatting door de VVNH zelf van de mogelijkheden voor de verschillende houtmarkten om over te stappen van onduurzaam naar duurzaam geproduceerd hout. De VVNH beoogt dat in 2009 25% van het hardhout, 75% van het plaatmateriaal en 100% van het naaldhout dat de leden importeren aantoonbaar duurzaam is geproduceerd (VVNH, 2007a)⁴⁸ en ten tweede kennis omtrent de prijsverschillen tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd hout. Hoewel voor de Nederlandse markt alleen globale cijfers beschikbaar zijn, geeft het onderzoeksinstituut Forest Industries Intelligence meer specifieke informatie voor de Engelse markt (FII, 2007). FII differentieert het prijsverschil per houttype tussen hout dat ongecertificeerd is, FSC-gecertificeerd en gecertificeerd volgens andere systemen. De belangrijkste resultaten zijn opgenomen in Tabel 2⁴⁹. Gezien de vergelijkbare marktsituatie in het Verenigd Koninkrijk wordt ervan uitgegaan dat de resultaten van FII ook reëel zijn voor de Nederlandse situatie.⁵⁰

Er bestaat evenals in het geval van naaldhout nauwelijks een prijsverschil voor gecertificeerde pulp (Elliott, 2002: 202; Kryzanowski, 2005). Ook voor gecertificeerd papier is het prijsverschil beperkt: tot aan 6%⁵¹. Uitgaande van een importprijs⁵² van circa 900 Euro per ton betekent dit circa 50 Euro per ton prijsverschil.

⁴⁸ Nota bene: in de doelstelling van de VVNH wordt met duurzaam hout *gecertificeerd* hout bedoeld. Echter, 88% van het gecertificeerde hout voldoet momenteel al aan de overheidscriteria voor de inkoop van duurzaam hout en er is momenteel geen reden om aan te nemen dat het belangrijkste nog niet getoetste certificeringssysteem PEFC Zweden niet zal voldoen.

⁴⁹ Aangezien voor andere certificeringssystemen slechts beperkte data voor handen waren, zijn deze gegevens niet opgenomen.

⁵⁰ Wel dient opgemerkt dat de houtprijzen volatiel zijn en de meest recente data van het FII inmiddels twee jaar oud zijn. Hoewel de VVNH geen prijzen voor hout publiceert, geeft de VVNH aan dat op de Nederlandse markt de meerprijs voor gecertificeerd naaldhout inderdaad beperkt is en de meerprijs voor FSC-gecertificeerd tropisch hardhout rond de 20%. Dit is in overeenstemming met de FII-cijfers.

⁵¹ Telefonische informatie importeurs.

⁵² Invoerstatistiek CBS.



Tabel 2 Prijzen op de Engelse markt voor verschillende houtsoorten en prijsverschillen voor FSC-gecertificeerd hout per februari 2007

	Volumieke massa (kg/m ³)	Prijs (Euro/m ³) ongecertificeerd	Prijsverschil (Euro/m ³) FSC-gecertificeerd	Prijsverschil (Euro/ton) FSC-gecertificeerd (bij benadering)	Prijsverschil (%) FSC-gecertificeerd
Naaldhout					
Roodhout, blank hout, MDF	460 (300-620)	248-309	0	0	0
Russisch naaldhout	460 (300-620)	Onbekend	10 <	20 <	2-3%
Plaatmateriaal					
Indonesisch (hardhout)	Circa 500	458	21	40	4%
Chinees (hardhout/populier)	Circa 500	275	83	160	31%
Hardhout					
Europees beuken	710 (690-750)	719	0	0	0
Europees eiken	710 (500-970)	1.065	0	0	0
Rood meranti (zuidoost Azië)	640 (300-860)	753	59	90	8%
Amerikaans wit eiken	740 (670-820)	645	65	90	10%
Amerikaans rood eiken	700 (650-800)	629	63	90	10%
Amerikaans tulpenboomhout	450 (400-520)	419	42	90	10%
Amerikaans kersenhout	620 (550-800)	1.128	114	180	10%
Amerikaans esdoornhout	640 (530-800)	863	86	130	10%
Braziliaans tatajuba	800 (630-980)	647	114	140	18%
Braziliaans garapa	750-900	837	153	185	18%
Braziliaans massaranduba	1.050 (850-1.200)	837	153	145	18%

Bron: FII, 2006, 2007.

7.3 Keuze heffingshoogte

De hoogte van de heffing hangt aan de ene kant af van het beoogde doel en aan de andere kant van de mate waarin de markt op prijsprikkels reageert. Het doel van de economische instrumenten is een verhoging van het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt.

Gezien het beperkte prijsverschil tussen onduurzaam en duurzaam geproduceerd naaldhout en de doelstelling van de VVNH dat in 2009 100% van het naaldhout dat de leden importeren aantoonbaar duurzaam is geproduceerd, lijkt een heffing van rond de 20 Euro per ton al voldoende voor een volledige

verschuiving op de Nederlandse markt van niet-duurzaam naar duurzaam geproduceerd naaldhout. Indien alleen al het naaldhout op de Nederlandse markt volledig duurzaam is, is al meer dan 50% van het rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal hout op de Nederlandse markt duurzaam. Ook is de verwachting dat de import van houtpulp voor papierproductie en de import van hout voor de energievoorziening gezien het beperkte prijsverschil geheel overstapt. Hiermee wordt voldaan aan het doel uit het Beleidsprogramma biodiversiteit.

Indien de overheid echter wenst dat van een eventuele heffing ook een significante prikkel uitgaat voor de overstap van onduurzaam naar duurzaam geproduceerd tropisch hardhout is een hogere heffing noodzakelijk. Het prijsverschil voor meranti uit Zuidoost-Azië is circa 90 Euro per ton, voor Braziliaans hardhout tussen de 140 en 185 Euro per ton (zie Tabel 2). Daarom worden twee extra heffingshoogten voorgesteld: 50 en 100 Euro per ton⁵³. Een heffing van 100 Euro per ton heft voor sommige soorten tropisch hardhout, zoals meranti, het prijsverschil tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd hout op, terwijl voor andere soorten het prijsverschil significant wordt verkleind. Een heffing van 50 Euro per ton is een tussenvariant waarbij het prijsverschil niet wordt weggenomen, maar wel de overstap naar duurzaam geproduceerd tropisch hardhout wordt gestimuleerd.

Box: Is 100 Euro per ton niet-duurzaam geproduceerd hout ‘veel’?

Niet-duurzaam geproduceerd hout kan niet alleen ten koste gaan van de biodiversiteit, maar ook bijdragen aan klimaatverandering⁵⁴. Tegenover de CO₂-opname van groeiend bos staat immers het vrijkomen van CO₂ bij houtkap zonder nieuwe aanplant. In het geval van niet-aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout kan niet automatisch worden aangenomen dat voor het gekapte hout ook nieuwe aanplant heeft plaatsgevonden.

Hoeveel CO₂ komt vrij bij houtkap? In eerste orde benadering staat één ton hout gelijk aan circa een half ton koolstof of circa twee ton CO₂ (1/2 maal 44/12). Wanneer ervan wordt uitgegaan dat bij onduurzame kap slechts het constructiehout nuttig wordt aangewend en de rest gestort of verbrand, dan is de emissie die aan hout kan worden toegekend vijf keer hoger. Van een boom wordt circa 20% gebruikt voor constructiehout, wordt eventueel 20% van het stamhout gebruikt voor pulp en 20% voor brandstof, en is de rest wortel (20%) en kruin (20%). Oftewel, de emissie die aan het constructiehout kan worden toegerekend is in het beste geval 2 ton CO₂ en in het slechtste geval circa 9 ton CO₂ per ton niet-duurzaam geproduceerd hout.⁵⁵

Binnen het Europese handelssysteem voor CO₂-rechten (EU ETS) bedraagt de huidige handelsprijs tegen de 25 Euro per ton⁵⁶. Partijen die participeren in het EU ETS betalen dus tegen de 25 Euro per ton voor het emitteren van CO₂. Bij deze prijs bedraagt de CO₂-emissie ten gevolge van onduurzame houtkap tussen de 50 en 225 Euro per ton hout. In het licht van deze bedragen lijkt een heffing van 100 Euro per ton niet-duurzaam geproduceerd hout niet buitensporig.

⁵³ Hoewel zoals gezegd een lagere heffing al voldoende zal zijn voor een substantieel effect in de markt voor naaldhout, is het juridisch niet mogelijk verschillende tarieven te hanteren voor naaldhout en hardhout. De genoemde heffingshoogten gelden daarom voor elk houttype.

⁵⁴ Zie de huidige initiatieven in het kader van de UNFCCC om de emissies van ontbossing te verminderen (Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries, REDD).

⁵⁵ In het geval van kaalslag (*slash and burn*) kunnen de emissies nog hoger zijn tengevolge van het verdwijnen van de humuslaag of het vrijkomen van methaan wanneer bos op veenachtige grond staat.

⁵⁶ Dit is de gemiddelde prijs over 2008. Hoewel de prijs op 1 juli 2008 nog tegen de 30 Euro per ton lag, is de prijs recent gedaald tot rond de 15 Euro per ton op 1 januari 2009.
Bron: <http://www.europeanclimateexchange.com>.



7.4 Gevolgen voor Nederlandse boseigenaren

In 2006 werd in Nederland 1,1 miljoen m³ (r.h.e.) hout geproduceerd (Probos, 2007). Per november 2006 was 38% van het Nederlandse bos gecertificeerd (Probos, 2007). Verdere certificering van Nederlandse productiebossen is echter niet kosteloos. Een belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout kan daarom twee gedragseffecten prikkelen. Ten eerste kunnen de producenten onder invloed van de belasting besluiten een groter areaal van de Nederlandse productiebossen te certificeren. Ten tweede kan worden besloten een groter deel van de niet gecertificeerde productie te exporteren, hetgeen betekent dat de import van buitenlands gecertificeerd hout toeneemt. In welke verhouding de effecten optreden is moeilijk in te schatten. In beide gevallen neemt het aanbod van duurzaam hout op de Nederlandse markt toe. Verwacht wordt dat al vanaf een belasting van 20 Euro per ton vrijwel geen niet-duurzaam hout uit Nederlands productiebos op de Nederlandse markt wordt aangeboden door bedrijven die boven de grens van 1.000 ton uitkomen.

Nederlandse situatie ten opzichte van andere Europese lidstaten, Noord-Amerika en Canada

Het aandeel duurzaam hout van Nederlandse boseigenaren is lager dan het gemiddelde voor producenten uit andere Europese lidstaten. Per november 2006 was 38% van het Nederlandse bos gecertificeerd (Probos, 2006). Gemiddeld is in de 27 EU-landen meer dan de helft van het bos FSC- of PEFC-gecertificeerd (ruim 80 miljoen van de 149,5 miljoen hectare bos, bron Centrum Hout, 2007: 14). Ook in Noord Amerika (40 miljoen hectare) en Canada (124 miljoen hectare) is een groot gedeelte gecertificeerd.

Nederlandse situatie ten opzichte van Afrika, Zuid-Amerika en Azië

Het aandeel gecertificeerd bos is in Nederland wel veel groter dan in Afrika, Zuid-Amerika en Azië. Ook kunnen Nederlandse boseigenaren *de facto* makkelijker de houtproductie laten certificeren dan producenten in Afrika, Zuid-Amerika en Azië. De stap van ongecertificeerde productie naar gecertificeerde productie is kleiner in Nederland. Er is echter slechts een beperkte concurrentie tussen tropisch hardhout uit deze regio's en hout uit Nederlandse productiebossen. Vanwege de verschillen in materiaaleigenschappen (bijvoorbeeld hardheid en vochtbestendigheid) zijn tropisch hardhout en hout uit Nederlandse productiebossen slechts beperkt concurrerende of substitueerbare producten. Dit vindt ook zijn weerslag in de gecombineerde nomenclatuur, de goederenindeling die door de Europese Unie voor de statistieken van de Internationale Handel wordt voorgeschreven, waarin tropische hardhoutsoorten andere GN-codes hebben dan de houtsoorten die in Nederland worden geproduceerd. Hetzelfde geldt voor het internationale Harmonized Commodity Description and Coding System (HS) van de World Customs Organization.

Tenslotte dient opgemerkt dat een eventueel voordeel voor Nederlandse bosc-eigenaren met betrekking tot de mogelijkheden om over te schakelen op duurzame productie nauwelijks de mogelijkheid geeft om buitenlandse import te verdringen. Nederlandse bosc-eigenaren produceerden in 2006 circa 1,1 miljoen kubieke meter rondhoutequivalent. Daar tegenover staat een import van rondhout, gezaagd hout en plaatmateriaal van circa 6 miljoen kubieke meter rondhoutequivalent (Probos, 2007). De Nederlandse productie neemt daarmee slechts een bescheiden deel (18%) van de markt in. Niet alleen is het aandeel van de Nederlandse houtproductie in de totale houtstromen klein, ook de mogelijkheden voor groei zijn beperkt. Nederland is immers een dichtbevolkt land met vele ruimteclaims. Per 2002 stond er een houtvoorraad van ruim 58 miljoen kubieke meter hout. De totale bijgroei bedraagt 2,2 miljoen m³ per jaar en neemt nauwelijks meer toe (gemiddeld 8 m³/ha/jaar). Wel is de staande houtvoorraad van een gemiddelde hectare Nederlands bos fors toegenomen, van 156 m³/ha in 1984 tot 198 m³ in 2002. Omdat de houtoogst sterk achterblijft bij de jaarlijkse bijgroei, is het mogelijk om de houtoogst te verhogen. Van de bijgroei wordt 65% geoogst, een deel (10%) wordt aan het dode hout toegevoegd, terwijl de rest (25%) naar de staande houtvoorraad gaat. Het oogstpercentage ligt voor naaldhout (85%) aanzienlijk hoger dan voor loofhout (41%). Een verhoging van de oogst van 65 naar 75% van de bijgroei zou een extra oogstvolume opleveren van 0,2 miljoen kubieke meter rondhoutequivalent, hetgeen neerkomt op slechts drie procent van de Nederlandse markt voor hout. In de huidige marktsituatie zal het hout dat extra is te oogsten in hoofdzaak naar de spaanplatenindustrie in België en Duitsland gaan en daarmee niet concurreren op de Nederlandse markt met import⁵⁷.

7.5 Gevolgen voor de Nederlandse import van houtproducten

De economische instrumenten hebben een drietal gevolgen:

- 1 Een prijsverhoging van onduurzaam geproduceerd hout zal voor elke afzonderlijke houtsoort en toepassing een verschuiving ten gevolg hebben van onduurzaam geproduceerd hout naar duurzaam geproduceerd hout. Opgemerkt dient te worden dat waarschijnlijk alleen al van de invoering van een heffing op onduurzaam geproduceerd hout en de benodigde houtadministratie - dat wil zeggen ongezien de heffingshoogte - een bewustwordingsprikkel uitgaat om de overstap van onduurzaam naar duurzaam geproduceerd hout te overwegen. Op deze verschuiving is ingegaan in paragraaf 7.3.
- 2 Voor zover er onvoldoende aanbod van een duurzame houtsoort is, het duurzame hout een hogere prijs heeft en er geen volledige substitutie mogelijk is, zal er een gemiddelde prijsverhoging plaatsvinden van de betreffende houtsoort. Deze prijsverhoging zal afhankelijk van de gebruikssituatie een substitutie tot gevolg hebben van de betreffende houtsoort naar andere houtsoorten, bijvoorbeeld van tropisch hardhout naar hardhout uit andere gebieden⁵⁸. Ook valt een verschuiving te verwachten van hardhout naar verduurzaamd naaldhout.

⁵⁷ Bron: http://www.probos.net/bosdigitaal/html/doc_houtproductie_txt.html.

⁵⁸ Zie voor substitutieprijsselasticiteiten bijvoorbeeld: Fischer en Helles, 2005.



- 3 De gemiddelde prijsverhoging van alle houtproducten kan ten eerste een afname van de vraag naar hout tot gevolg hebben. Een deel van deze afname kan het gevolg zijn van substitutie van hout door andere materialen, zoals metaal, cement en kunststof.

De substitutie- en volume-effecten worden nu besproken voor de verschillende houtproducten. Daarnaast worden ook de mogelijke verschuiving besproken van hardhout naar verduurzaamd en gemodificeerd naaldhout.

7.5.1 Naaldhout

Aangezien er geen significant prijsverschil is tussen duurzaam en onduurzaam geproduceerd naaldhout (FII, 2007), is de verwachting dat een heffing op onduurzaam geproduceerd hout in die markt een grote tot volledige verschuiving tot gevolg zal hebben. Er lijkt immers geen reden voor importeurs om onduurzaam naaldhout te blijven importeren wanneer onduurzaam hout duurder wordt dan duurzaam geproduceerd hout. De mogelijkheden voor een substantiële verschuiving van onduurzaam naar duurzaam geproduceerd naaldhout blijkt ook uit de doelstelling van de VVNH dat in 2009 100% van het naaldhout dat de leden importeren aantoonbaar duurzaam is geproduceerd (VVNH, 2007a).

Omdat er een houtaanbod blijft tegen vrijwel gelijke prijs, zullen ook zowel vraaguitval als de vervanging van naaldhout door andere materialen gering zijn⁵⁹.

7.5.2 Plaatmateriaal

De analyse voor naaldhout geldt in grote lijnen ook voor plaatmateriaal. De VVNH stelt ten doel dat 75% van het geïmporteerde plaatmateriaal aantoonbaar duurzaam is geproduceerd. De import van gecertificeerd plaatmateriaal is dan ook niet zonder kosten. Het prijsverschil voor FSC-gecertificeerd plaatmateriaal uit Indonesië is op de Engelse markt circa 4% (FII, 2007), terwijl de prijspremie op FSC-gecertificeerd plaatmateriaal uit China zelfs circa 30% bedraagt. Volgens FII (2007) zorgt de hogere betalingsbereidheid in Nederland en België voor duurzaam geproduceerd hout er nu al voor dat het beperkte aanbod aan FSC-gecertificeerd plaatmateriaal uit Indonesië vooral naar deze landen gaat. Op basis van het prijsverschil tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd plaatmateriaal en de doelstellingen van de VVNH verwachten wij dat bij een heffingshoogte van 20 Euro per ton nog 25% niet-duurzaam plaatmateriaal op de markt wordt aangeboden, terwijl bij een heffing van 100 Euro per ton enkel duurzaam geproduceerd plaatmateriaal op de markt zal zijn. Bij een heffing van 50 Euro per ton verwachten wij nog een aandeel van 10% niet-duurzaam hout.

⁵⁹ De verwachting is dat voor zover er een prijsverhoging optreedt, de prijselasticiteit voor de vraag naar naaldhout beperkt is. De prijselasticiteit voor naaldhout wordt geschat op circa -0,17 op basis van informatie voor de Amerikaanse markt (McKillop et al., 1980; Spelter, 1992; Zhang, 2001; zie ook Barbier et al., 1994: 44; Buongiorno, 1996). Slangen (1987) neemt een prijselasticiteit aan voor de Nederlandse situatie van -0,87 voor naaldhout.

Omdat ook in het geval van plaatmateriaal de prijsstoe name gering zal zijn, zullen ook hier zowel vraagu itval als substitutie-effect beperkt zijn⁶⁰.

7.5.3 (Tropisch) hardhout

In het geval van hardhout zijn de prijsverschillen tussen gecertificeerd en oncertificeerd hout substantieel (in de orde van tien tot enkele tientallen procenten: Centrum Hout, 2007: 52; FII, 2007). Ten aanzien van hardhout is de VVNH dan ook minder optimistisch en stelt zich ten doel dat in 2009 25% van het hardhout aantoonbaar duurzaam is geproduceerd. Daarbij dient opgemerkt dat in een studie van AIDEnvironment (2006: 27) de prognose was dat al in 2007 25% van het hardhout op de Nederlandse markt FSC-gecertificeerd zou zijn. Gerealiseerde percentages zijn echter alleen beschikbaar tot en met 2005 (Probos, 2006; AIDEnvironment, 2006).

De VVNH gaat echter uit van een consumentenvraag op basis van vrijwilligheid, die bij de huidige lage betalingsbereidheid beperkt is. Het zal dan ook moeilijk zijn tegen geringe kosten het aandeel duurzaam hardhout op de Nederlandse markt te vergroten. Dit hangt immers af van het aanbod van duurzaam geproduceerd hardhout dat tegen geen of een gering prijsverschil op de internationale markt wordt aangeboden. Indien echter een belastingheffing op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout het prijsverschil tussen duurzaam en onduurzaam hardhout verkleint, zal ook de marktvraag naar duurzaam hardhout toenemen. Aangezien de VVNH zich ten doel stelt dat in 2009 25% van het hardhout aantoonbaar duurzaam is geproduceerd zonder flankerend overheidsbeleid via de inzet van economische instrumenten mag worden aangenomen dat het aandeel duurzaam hardhout in elk van de varianten hoger zal liggen. Wij verwachten (*educated guess*) een marktaandeel van duurzaam geproduceerd hardhout van 25, 50 en 75% bij respectievelijk de heffingshoogten 20, 50 en 100 Euro per ton.

Gezien de bestaande hogere marktprijs voor duurzaam hardhout en het nog geringe aandeel duurzaam hardhout op de Nederlandse markt van circa 10% (Probos, 2006) zal de gemiddelde marktprijs van hardhout ook nagenoeg toenemen met de heffingshoogte van respectievelijk 20, 50 en 100 Euro per ton. Dit betekent een prijsverhoging van gemiddeld circa 3, 7 en 13% ten opzichte van de importprijs van hardhout.

In een studie naar de effecten van een importheffing in de Europese Gemeenschap op tropisch hout vinden Buongiorno en Manurung (1992) een prijselasticiteit voor hout van circa -0,2. Voor gezaagd tropisch hout wordt een prijselasticiteit gevonden van -0,44 en voor plaatmateriaal tussen de -0,6 en -1,0. In een studie van het NEI (1989) werd een prijselasticiteit van -0,34 gevonden voor de vraag naar tropisch hardhout in Europese landen. Uusivuori en Kuuluvainen (2001) vinden echter een hogere (korte termijn) prijselasticiteit van -0,84 voor tropisch hardhout en -0,69 voor niet-tropisch hardhout.

⁶⁰ De prijselasticiteit voor gelaagd hout is hoger dan voor naaldhout: in de orde van -0,6 tot -0,7 Spelter, 1984, 1992; Adams en Haynes, 1996.



In het licht van deze prijselasticiteiten betekent een gemiddelde prijsverhoging met 3, 7 en 13% een afname van de totale vraag naar onduurzaam hardhout met enkele procenten tot 10%. Deze afname is inclusief de eventuele substitutie van hardhout door andere materialen⁶¹. Met name bij de hogere tarieven speelt het risico dat substitutie plaatsvindt naar andere materialen die niet per se gunstiger zijn voor het milieu.

7.5.4 Verduurzaamd en gemodificeerd hout

Interessant is ook het effect van een belasting op het marktaandeel van verduurzaamd of gemodificeerd hout. Bij gemodificeerd hout (via wolmaniseren of met het Plato-proces) wordt de chemische structuur van naaldhout veranderd opdat schimmels en insecten het hout niet meer als zodanig herkennen. Bij 'verduurzaamd' hout wordt naaldhout geïmpregneerd met een middel dat schimmels en insecten weghoudt. Hierboven is beargumenteerd dat de belasting op onduurzaam geproduceerd hout vrijwel geen effect op de prijs van naaldhout zal hebben en dat de prijs van hardhout zal stijgen met een bedrag ter hoogte van de belasting. Dit maakt dat het verduurzamen commercieel een stuk interessanter wordt omdat hiermee op basis van naaldhout producten kunnen worden gemaakt die vaker hardhout kunnen vervangen. Een belasting zal daarom leiden tot een vergroting van het marktaandeel van verduurzaamd hout.

Voor het verduurzamen van de houtproductie is dit effect positief. Het maakt het mogelijk om onduurzaam hardhout te vervangen door duurzaam naaldhout. Over de complete milieuprestatie is echter discussie mogelijk. Rond chemisch verduurzaamd hout is er discussie over toxische effecten bij de productie, bij het gebruik en bij de afvalverbranding. Rond thermisch verduurzaamd hout (Plato-proces) zijn er vragen over het energiegebruik voor dit proces. De industrie zelf meldt hierover dat dit energiegebruik minder is dan de hoeveelheid energie benodigd voor transport van hardhout uit de tropen. Daarnaast is het klimaat-effect door ontbossing zo groot dat het zeer waarschijnlijk is dat het voorkomen van ontbossing voor het klimaat veel belangrijker is dan het energiegebruik voor het Plato-proces. Tenslotte dient opgemerkt dat ook geïmporteerd duurzaam geproduceerd hardhout chemisch bewerkt kan zijn wanneer het bijvoorbeeld gecoat, verlijmd, gelakt of brandwerend is gemaakt.

In het kader van dit onderzoek gaan we verder niet in op de precieze energie/CO₂-balans van het Plato-proces en de milieuvergelijking van chemisch verduurzaamd duurzaam naaldhout en niet-duurzaam hardhout. Bij de verdere uitwerking van een belasting is het wel aan te raden deze twee vragen te beantwoorden en vast te stellen of het wenselijk is zowel chemisch als thermisch verduurzaamd duurzaam naaldhout vrij te stellen van een belasting. Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat deze bewerkingen buiten de sfeer van de belasting vallen.

⁶¹ Zie voor kruislingse prijselasticiteiten bijvoorbeeld: McKillop et al., 1980; Binkley, 1993, 1999.

7.5.5 Pulp en papier

De analyse in het geval van pulp is in principe gelijk aan de analyse voor naaldhout. Er bestaat evenals in het geval van naaldhout nauwelijks een prijsverschil voor gecertificeerde pulp (Elliott, 2002: 202; Kryzanowski, 2005), ook omdat pulp in het algemeen van naaldhout afkomstig is of loofhoutsoorten (berk) waarvoor nauwelijks een prijspremie bestaat. Momenteel wordt al ruim 40% van de pulp gecertificeerd geïmporteerd. De verwachting is daarom dat in het geval van een heffing de markt volledig overstapt. Omdat er een pulpaanbod blijft tegen vrijwel gelijke prijs, zal ook de vraaguitval gering zijn⁶².

Over de markt voor papier is minder bekend. Het prijsverschil is beperkt (minder dan 6%), maar de markt is zeer divers. De reden voor het hogere prijsverschil is naar alle waarschijnlijkheid dat naarmate het hout verder is verwerkt de *chain of custody* langer is met bijbehorende hogere kosten. Er wordt van uitgegaan dat bij een heffing van 50 Euro per ton onduurzaam geproduceerd hout het prijsverschil tussen gecertificeerd en oncertificeerd papier grotendeels zal zijn weggenomen. Toch zal niet voor elke papiersoort een gecertificeerde variant voorhanden zijn. Daarom wordt de ruwe schatting gemaakt dat bij een heffing van 20, 50 en 100 Euro per ton het aandeel geïmporteerde papier, dat zal zijn geproduceerd op basis van duurzaam geproduceerd hout, respectievelijk circa 50, 80 en 90% zal bedragen.

7.5.6 Meubelen

Gezien het beperkte aandeel van de prijs van hout in de uiteindelijke prijs van houten meubelen zal de invloed van een heffing op onduurzaam geproduceerd hout (veel) beperkter zijn dan de invloed op de import van onverwerkt hout. Er wordt daarom verwacht dat de invloed op de meubelimport niet zozeer van het directe prijsmechanisme zal uitgaan, maar eerder van het bewustwordingsproces dat een houtboekhouding met zich meebrengt. Verwacht wordt indicatief dat bij de hoogste heffingshoogte van 100 Euro per ton circa 25% van de meubelen zal worden geïmporteerd op basis van duurzaam geproduceerd hout.

7.6 Concurrentieverhoudingen

Een belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout kan op drie manieren de concurrentiepositie van heffingsplichtige ondernemers veranderen. Ten eerste wordt de concurrentiepositie beïnvloed van aanbieders van onduurzame houtproducten ten opzichte van aanbieders van duurzame houtproducten. Aangezien dit juist een beoogd effect betreft wordt hierop niet nader ingegaan. Ten tweede wordt de concurrentiepositie beïnvloed ten aanzien van

⁶² De verwachting is dat voor zover er een prijsverhoging optreedt, de prijselasticiteit voor de vraag naar pulp beperkt is. De prijselasticiteit voor pulp wordt geschat (met name op basis van gegevens over de Scandinavische markt) tussen de -0,14 en -0,62 (Lundmark en Söderholm, 2003). Toppinen en Kuuluvainen (1997) nemen een prijselasticiteit aan van -0,4; Toppinen (1999) -0,47; Linden en Uusivuori (2002) nemen een prijselasticiteit aan van -0,557 op de korte termijn en -0,979 op de lange termijn.



andere ondernemers die een vergelijkbaar product aanbieden, maar niet heffingsplichtig zijn omdat zij in het buitenland produceren. Ten derde ten aanzien van andere ondernemers die een ander, maar substitueerbaar product aanbieden en daarom niet-heffingsplichtig zijn.

De hier vormgegeven heffingen beïnvloeden de concurrentiepositie tussen producenten van vergelijkbare producten nauwelijks wanneer wordt gekozen voor de brede grondslag. Ten eerste is de heffing verschuldigd op het moment dat hout (in verwerkte of onverwerkte vorm) voor de eerste maal in Nederland aan een ander ter beschikking wordt gesteld. Dat wil zeggen dat zowel binnenlandse als buitenlandse producenten gelijk worden behandeld. Ten tweede geldt de heffing zowel voor hout in onverwerkte als verwerkte vorm. Dat wil zeggen dat een papierfabriek die produceert op basis van binnenlands hout gelijk wordt behandeld als een papierfabriek die in het buitenland produceert. De binnenlandse papierfabrikant koopt grondstoffen waarover al heffing is betaald, maar hoeft geen heffing meer te betalen over het geproduceerde papier. Een buitenlandse producent betaalt juist heffing over het aandeel hout in het papier op het moment dat het papier op de Nederlandse markt wordt aangeboden. In beide gevallen is de heffingsdruk op het op de Nederlandse markt aangeboden papier gelijk. In het geval van (substantiële) export is er de mogelijkheid voor heffings-teruggave zodat er geen concurrentienadeel optreedt voor Nederlandse producenten op de buitenlandse markt.

Wel beïnvloedt een heffing op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout de concurrentiepositie van producenten van producten op basis van onduurzaam hout ten aanzien van producenten van substitueerbare producten. Houten kozijnen kunnen bijvoorbeeld worden vervangen door kunststof kozijnen, houten meubelen door metalen en houten funderingen door beton. De houtbranche zou daarom een eventuele heffing op hout als onrechtvaardig kunnen bestempelen indien geen vergelijkbare heffing op andere producten wordt geheven. In de ogen van de houtbranche is hout immers in tegenstelling tot de substituten een hernieuwbaar en milieuvriendelijk product. Opgemerkt moet echter, zoals ook al eerder door de Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel II (2001: 155), 'dat hout een goed en duurzaam product is, zolang het duurzaam wordt geproduceerd. Niet-duurzaam geproduceerd hout is schadelijk voor het milieu en juist daarom wordt hier de mogelijkheid om een belasting op te leggen beschouwd.' Volgens de sector betekent het ontbreken van een certificaat echter niet altijd dat hout op onduurzame wijze is geproduceerd en kan hout zonder certificaat nog altijd milieuvriendelijker zijn dan de winning van de aardolie die bijvoorbeeld is benodigd voor de vervaardiging van kunststoffen. Tenslotte dient opgemerkt dat uit de eerdere economische analyse blijkt dat de substitutie-effecten zeer beperkt zijn. In het geval van hardhout, waar de grootste effecten worden verwacht, zal de substitutie in het geval van een belasting maximaal enkele procenten bedragen. In het geval van een regulerende heffing of een heffing ten behoeve van fondsvorming zijn de substitutie-effecten nog kleiner.

7.7 Gevolgen voor buitenlandse houtproducenten

Het eerste orde effect van een belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout zal een verschuiving zijn van de huidige productie van duurzaam geproduceerd hout van andere afnemers naar de Nederlandse markt. Momenteel is er op de mondiale markt een vraag naar duurzaam geproduceerd hout, maar is men maar beperkt bereid daarvoor een prijspremie te betalen. Indien men door de invoering van een belasting wel daartoe in Nederland bereid is, zal duurzaam geproduceerd hout meer aan Nederlandse afnemers worden aangeboden in plaats van andere afnemers. Deze verschuiving hoeft op zich geen invloed op de productie te hebben. Een belangrijk effect is wel dat de producenten van gecertificeerd hout en de *chain of custody*-gecertificeerde tussenhandelaren een vergoeding ontvangen voor eventuele meerkosten. Het dient dus benadrukt dat eventuele heffingen in Nederland op niet-duurzaam geproduceerd hout de kosten in producerende landen weliswaar kunnen verhogen, maar dat de heffingen als resultaat hebben dat afnemers die kosten ook vergoeden. De heffingen hebben immers ten doel de bereidheid van afnemers te prikkelen om de prijspremie op duurzaam geproduceerd hout te betalen.

De belangrijkste vraag is natuurlijk in welke mate het ontstaan van een prijspremie voor duurzaam geproduceerd hout in Nederland de productiebeslissingen in exporterende landen beïnvloedt. Vanzelfsprekend moet het effect in exporterende landen in verhouding worden gezien tot het aandeel van de Nederlandse houtconsumptie in de wereld. De invoering van beleid in Nederland alleen zal niet direct de wereldmarkt beïnvloeden. In het gunstigste geval betekent een afname van de consumptie aan onduurzaam geproduceerd hout in Nederland een gelijke afname in de mondiale productie van onduurzaam hout, oftewel wordt de productie van duurzaam hout opgeschroefd zodat de levering van duurzaam geproduceerd hout aan andere landen op peil blijft. Voor zover een hogere prijs voor duurzaam geproduceerd hout wordt gevraagd (met name tropisch hardhout), mag echter worden aangenomen dat tegenover de huidige internationale productie dan ook een internationale marktvraag staat. De toegenomen vraag vanuit Nederland zal dan wel degelijk het buitenlandse aanbod (de productie) beïnvloeden. Voor zover slechts houtstromen worden verlegd, mag worden aangenomen dat dit ook tegen zeer lage kosten mogelijk is (met name producten op basis van naaldhout). In dat geval bestaat er slechts een geringe vraag tegenover het aanbod van duurzaam geproduceerd hout.

Wel dient opgemerkt dat van de eventuele invoering van een belasting op onduurzaam geproduceerd hout een voorbeeldfunctie kan uitgaan naar met name andere Europese landen. Onderzoek naar de mogelijkheden voor samenwerking met de andere voortrekkers, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, verdient daarom aanbeveling.

In een recente studie heeft de FAO (2006) de invloed onderzocht van overheidsinkoopbeleid voor hout. De conclusies van deze studie gelden ook voor een eventuele heffing of belasting voor de stimulering van het gebruik van duurzaam geproduceerd hout. Ten eerste lijkt dergelijk beleid met name producenten in gematigde streken te bevoordelen, aangezien ontwikkelingslanden meer



problemen hebben met het voldoen aan de certificeringeisen. Wel dient hierbij opgemerkt dat concessies in ontwikkelingslanden vaak in handen zijn van westerse bedrijven die geen grotere problemen hebben met certificeren dan in het geval van productie in gematigde streken. Ten tweede zijn plantages makkelijker te certificeren dan natuurlijke bossen. Ten derde is de verwachting dat grootschalige en geïntegreerde ondernemers (houtproductie, verwerking en export) eenvoudiger aan de eisen ten aanzien van legaliteit en certificatie kunnen voldoen dan kleine en middelgrote ondernemingen. Opgemerkt dient wel te worden dat deze conclusies afhangen van de criteria van de certificeringssystemen.

Van Soest en Jepma (1997) wijzen er echter op dat eisen met betrekking tot duurzame productie van hout op de korte termijn niet zondermeer positieve effecten hoeven te hebben. Indien bijvoorbeeld het prijsverschil dat consumenten bereid zijn te betalen voor duurzaam geproduceerd hout lager is dan de benodigde extra productiekosten, zullen vele producenten op een onduurzame wijze blijven produceren. Door een afnemende vraag naar onduurzaam geproduceerd hout zal de prijs echter dalen waardoor de inkomsten van de onduurzame producenten teruglopen. Dit kan op zijn beurt ertoe leiden dat de onduurzame producenten hun productie opvoeren om zo het verlies aan inkomsten te compenseren. Daarnaast merken Van Soest en Jepma op dat ook overheden van houtexporterende landen ertoe kunnen besluiten meer bos om te zetten voor alternatief gebruik, zoals landbouw, omdat natuurbehoud al voldoende zou worden gewaarborgd door duurzame houtkapbedrijven.

7.8 Doelmatigheid belasting

In Tabel 3 is een *ruwe indicatie (educated guess)* gegeven van de grondslag voor belastingheffing bij verschillende tarieven op basis van de vorige paragrafen. Ook is in Tabel 3 de heffingsopbrengst gegeven *zonder* gedragseffect. Hierbij is uitgegaan van circa 9 miljoen ton onduurzaam geproduceerd hout (zie paragraaf 5.2).

Tabel 3 Geschatte grondslag voor belastingheffing bij verschillende tarieven

	Hoeveelheid (miljoen ton)	Grondslag bij 20 €/ton (miljoen ton)	Grondslag bij 50 €/ton (miljoen ton)	Grondslag bij 100 €/ton (miljoen ton)
Paalhout	≈ 0,05	0	0	0
Gezaagd naaldhout	≈ 1,1	0	0	0
Gezaagd tropisch hardhout en gematigd loofhout	≈ 0,5	0,4	0,25	0,1
Plaatmateriaal	≈ 0,7	0,2	0,1	0
Hout voor energieproductie (o.a. pellets)	1,3	0	0	0
Houtpulp	0,9	0	0	0
Papier en karton	3,4	1,7	0,7	0,3
Meubelen, e.d.	> 1	1	0,9	0,75
Totaal	≈ 9	3	2	1,2
Heffingsopbrengst <i>met</i> gedragseffect		60 miljoen	100 miljoen	120 miljoen
Heffingsopbrengst <i>zonder</i> gedragseffect		180 miljoen	450 miljoen	900 miljoen

Gezien het te verwachten grote gedragseffect is de belasting geen stabiele bron van inkomsten. Het hoofddoel van een belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout is echter niet het genereren van overheidsinkomsten, maar het beïnvloeden van gedrag. Gezien de verwachte effecten is een belasting op hout in die zin juist doelmatig.

Tenslotte vereist doelmatigheid dat belastingen op administratief eenvoudige wijze kunnen worden geheven tegen zo laag mogelijke kosten voor zowel belastingbetalers als overheid. Ter vergelijking: om de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de verpakkingenbelasting te beperken, is de verpakkingenbelasting zo vormgegeven dat het aantal heffingsplichtigen is beperkt tot 10.000. Het gaat in het geval van een heffing op hout dus om een fractie van het aantal heffingsplichtigen. Het ministerie van Financiën raamt de uitvoeringskosten van de verpakkingenbelasting op structureel ruim € 5 miljoen (ministerie van Financiën, 2008). Volgens de standaard kostenberekening voor de administratieve lasten zijn de administratieve lasten van de verpakkingenbelasting berekend op € 0,85 mln. (staatssecretaris De Jager, 2008). Bij de berekening van de administratieve lastendruk voor de verpakkingenbelasting was het uitgangspunt dat de administratie voor de verpakkingenbelasting al grotendeels aanwezig was vanuit het verpakkingenbesluit. Hoewel het aantal belastingplichtigen voor een brede houtbelasting naar verwachting veel kleiner is dan het aantal belastingplichtigen bij de verpakkingenbelasting, zullen de administratieve lasten per belastingplichtige groter zijn aangezien veel bedrijven nog een houtadministratie zullen moeten opzetten. Daarnaast heeft het Adviescollege toetsing administratieve lasten geconstateerd dat bij de berekening van de administratieve lasten ten onrechte het bijhouden en bewaren van de verpakkingenadministratie niet is meegenomen (ACTAL, 2007).

De kwantificering van de administratieve lasten van een eventuele belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam hout middels een ex ante berekening van de totale administratieve lastendruk op basis van het standaardkostenmodel (IPAL, 2003) valt buiten het bestek van deze studie.

7.9 Verevening

7.9.1 Heffingshoogte en invloed op doelstelling

Bij de voorgestelde heffingshoogte van 10 Euro per ton zullen de aandelen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd hout ongeveer gelijk zijn (zie Tabel 3). Tegenover de heffing van 10 Euro per ton op niet-duurzaam geproduceerd hout staat dan een gelijke subsidie van duurzaam geproduceerd hout. Het prijsverschil tussen beide wordt daarom met 20 Euro per ton genivelleerd. De invloed van een vereveningsstelsel met heffingshoogte 10 Euro per ton op het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt is daarmee gelijk aan de invloed van een belasting met een heffingshoogte van 20 Euro per ton. Een dergelijke heffing heeft een groot effect op (producten op basis van) naaldhout,



maar een beperkt effect op (producten op basis van) hardhout. Zie hiervoor paragrafen 7.4 en 7.5.

Een hogere heffing dan 10 Euro per ton om de invloed op de markt voor hardhout te vergroten is echter onwenselijk. Het gevolg zou zijn dat de subsidie op duurzaam geproduceerd naaldhout hoger zou worden dan het huidige prijsverschil met niet-duurzaam geproduceerd naaldhout.

7.9.2 Vraaguitval en substitutie-effecten

Een heffing van 10 Euro per ton niet-duurzaam geproduceerd hout gecombineerd met verevening heeft dezelfde invloed op het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt als een belasting van 20 Euro per ton niet-duurzaam geproduceerd hout. De afname van de totale vraag naar hout (duurzaam plus onduurzaam) en de substitutie door andere materialen is in het geval van verevening echter minder dan de helft zo groot als in het geval van de belastingvariant. De prijstoenamen van niet-duurzaam geproduceerd hout is immers slechts de helft (10 versus 20 Euro per ton), terwijl de prijs van duurzaam geproduceerd hout daalt. In het geval van tropisch hardhout gaat het om een vraaguitval van rond één procent.

7.9.3 Invloed op buitenlandse producenten

Aangezien een heffing van 10 Euro per ton niet-duurzaam geproduceerd hout gecombineerd met verevening eenzelfde prijsnivellerend effect heeft als een belasting van 20 Euro per ton niet-duurzaam geproduceerd hout is ook de invloed op buitenlandse producenten dezelfde. Zie paragraaf 7.7.

7.9.4 Aandachtspunt: verevening vergt krachtadig fondsbestuur

In Nederland en daarbuiten zijn er diverse fondsen, ook voor milieudoelinden, die gevuld worden door bijdragen van een specifieke industrie. Voorbeeld daarvan is Stichting Ecoverpakkingen dat al jaren enkele miljoenen Euro's incasseert bij verpakkende bedrijven. Dit geld wordt ingezet voor concrete collectieve projecten met het doel verpakkingen milieuvriendelijker te maken. Het bestuur van de stichting die het geld beheert beslist over de uitgaven en sommeert *free riders* die niet willen betalen te voldoen aan hun verplichtingen. Ook product-schappen incasseren geld voor collectieve projecten. Bij de verevening die hier wordt voorgesteld wordt het geld echter niet besteed aan collectieve projecten maar gegeven aan de bedrijven die duurzaam geproduceerd hout op de markt brengen. Het gaat hier dus niet meer om collectieve projecten maar om een beloning voor bedrijven die het goed doen. Met deze formule zal het lastiger zijn om achterblijvers die niet willen betalen te laten voldoen aan hun verplichtingen. Achterblijvers zullen vragen om een deel van het geld te besteden aan projecten die hen ook helpen. Hun bijdrage wordt in dit voorstel alleen gebruikt om de concurrent met meer duurzaam hout een concurrentievoordeel te geven. Dit gaat in tegen de *usance* binnen de industrie om achterblijvers op milieugebied niet in de kou te laten staan. Om het vereveningsfonds te laten werken is er dus een

krachtdadig bestuur nodig. Het is echter de vraag of het bestuur de druk van achterblijvers kan weerstaan. Indien dit niet lukt dan zal deze optie in de praktijk gelijk worden aan de optie 'fondsvorming'.

7.10 Fondsvorming

7.10.1 Heffingshoogte en invloed op doelstelling

Het primaire doel van een bestemmingsheffing is het aanbod van duurzaam geproduceerd hout te vergroten. Het huidige prijsverschil tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd hout geeft een indicatie van de kosten die zijn verbonden aan de overstap van onduurzame naar duurzame houtproductie. Wel wordt verwacht dat de kosten van enkel het certificeren van de productiebossen (duurzaam bosbeheer) lager zijn dan als daarbij de kosten komen van chain of custody-certificering tot op de Nederlandse markt. Vandaar dat wordt verwacht dat een bestemmingsheffing van 10 Euro per ton een zelfde effect bereikt in duurzame houtproductie als een belasting van 20 Euro per ton.

Keerzijde is echter dat er geen garantie is dat duurzaam geproduceerd hout de Nederlandse markt bereikt en daarmee helpt de kabinetsdoelstelling te behalen. Eventueel zou de politieke keuze kunnen worden gemaakt om duurzame houtproductie in het buitenland, die aantoonbaar tot stand is gekomen met Nederlandse middelen, te laten meetellen bij het behalen van de Nederlandse doelen. Dit is vergelijkbaar met het behalen van de Nederlandse klimaatdoelen door middel van het helpen reduceren van emissies in ontwikkelingslanden (het zogenoemde *Clean Development Mechanism*).

Een *neveneffect* van de bestemmingsheffing is echter dat er evenals in het geval van belastingheffing en de vereveningsvariant een regulerend effect is. De bestemmingsheffing verhoogt immers de prijs van niet-duurzaam geproduceerd hout en stimuleert daarmee de overstap op duurzaam geproduceerd hout. Het regulerende effect is echter het kleinst van de besproken instrumenten, aangezien ook het prijsverschil tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd hout het minst wordt verlaagd: 10 Euro per ton. Vanwege het beperkte prijsverschil tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd naaldhout en pulp wordt desondanks verwacht dat zelfs een heffing van 10 Euro per ton een substantieel effect zal hebben op deze markten. Op de markten voor (tropisch) hardhout en meubelen wordt echter nauwelijks effect verwacht. Ook de invloed op papier en plaatmateriaal zal beperkt zijn.



7.10.2 Vraaguitval en substitutie-effecten

De afname van de totale vraag naar hout (duurzaam plus onduurzaam) en de substitutie door andere materialen is in het geval van fondsvorming half zo groot als in het geval van de belastingvariant van 20 Euro per ton. De prijstoenname is immers slechts de helft (10 versus 20 Euro per ton). In het geval van tropisch hardhout gaat het om een vraaguitval van rond één procent. Vraaguitval en substitutie-effect zullen licht hoger zijn dan in het geval van verevening, omdat in het laatste geval de opbrengst wordt aangewend voor een verlaging van de prijs van duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt.

7.10.3 Invloed op buitenlandse producenten

Een heffing waarvan de opbrengsten direct worden aangewend voor het stimuleren van projecten gericht op duurzaam bosbeheer en de productie van duurzaam geproduceerd hout in die landen waar dit nog niet is gerealiseerd, heeft uiteraard het meest aantoonbare effect op de buitenlandse houtproducenten. Het geld komt immers direct de producenten van duurzaam hout ten goede, terwijl in het geval van een hogere marktprijs een deel van de prijspremie bij (tussen)handelaren achterblijft.

7.11 Betrouwbaarheid certificeringsmethoden en categorie B bewijs

Benadrukt dient te worden dat een heffing op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout een extra druk legt op de betrouwbaarheid van certificeringsmethoden en eventueel categorie B bewijs⁶³. Deze druk zal uiteraard hoger zijn naarmate de heffing hoger is. Hoewel ook momenteel al een prijspremie bestaat op duurzaam geproduceerd hout neemt de vraag substantieel toe met de invoering van een belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout. Wanneer er beperkt aanbod bestaat van duurzaam geproduceerd hout, zoals in het geval van tropisch hardhout, neemt de betalingsbereidheid voor duurzaam geproduceerd hout in principe toe gelijk aan de heffingshoogte. Dit verhoogt de druk op de certificatiesystemen en de verleiding om hout dat geen certificaat verdient toch te certificeren. Hetzelfde geldt voor categorie B bewijs. Hierin verschilt een eventuele heffing of belasting op hout van de verpakkingenbelasting. In het geval van verpakkingen wordt de heffing geheven op een nauw omschreven product, terwijl het in het geval van hout gaat om eisen ten aanzien van het productieproces dat voornamelijk buiten Nederland plaatsvindt. In het geval van de verpakkingenbelasting is daarom in Nederland controle op de belastingplicht uit te voeren, terwijl in het geval van duurzaam geproduceerd hout de belastingdienst afhankelijk is van informatie van buiten de landsgrenzen voor zover het geïmporteerd hout betreft. Er dienen daarom voldoende waarborgen te zijn dat certificatiesystemen en categorie B bewijs voldoende robuust en betrouwbaar zijn. Onderdeel van een certificatiesysteem dient daarom een terugkoppelingssysteem te zijn dat derde partijen voldoende mogelijkheden geeft om

⁶³ Categorie B bewijs is betrouwbaar bewijs anders dan certificaten dat aan de overheidscriteria wordt voldaan.

eventuele verleende certificaten aan te vechten. De betrouwbaarheid van de certificeringssystemen is in de eerste plaats gebaseerd op de onafhankelijkheid van de certificerende instanties, goede competentie van de certificeringsauditors en hoogwaardige audits. Omdat betrouwbaarheid onderdeel vormt van de overheidscriteria en de nog lopende toetsing van bestaande certificeringssystemen, kan in deze studie de betrouwbaarheid enkel als aandachtspunt worden meegegeven.

Nader dient te worden ingeschat welk volume hout met categorie B bewijs op de Nederlandse markt zal worden aangeboden en de mogelijkheden voor de belastingdienst om categorie B bewijs te kunnen beoordelen.



8 Juridische analyse

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de beleidsinstrumenten die het voorwerp zijn van dit rapport - een belasting op hout (in verwerkte of onverwerkte vorm) met vrijstelling van duurzaam geproduceerd hout en een door de overheid algemeen verbindend verklaarde private heffing op onduurzaam geproduceerd hout (in verwerkte of onverwerkte vorm) (hierna: 'de betrokken beleidsinstrumenten') - juridisch getoetst aan het WTO- en EG-recht. Een voorlopige juridische toetsing is uitgevoerd door Van Doorne (2008). De voorliggende toetsingen aan WTO- en EG-recht zijn uitgevoerd door respectievelijk Peter van den Bossche, hoogleraar internationaal economisch recht en Chris Backes, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, beiden verbonden aan de Universiteit Maastricht. De toetsing van private vergroening aan Nederlandse wetgeving is overgenomen uit SIRA, 2007.

Nota bene: de voorliggende juridische toetsingen betreffen uitdrukkelijk de betrokken beleidsinstrumenten. De in dit hoofdstuk getrokken conclusies zijn daarom niet van toepassing op de mogelijkheden van andere beleidsinstrumenten, zoals het inkoopbeleid door de overheid, noch zijn conclusies uit juridische toetsingen van inkoopbeleid (zie bijvoorbeeld Biesen, 2006; ISEAL/CIEL, 2006; Chatham House, 2008) van toepassing op de onderzochte economische instrumenten.

8.2 Toetsing aan het WTO-recht

Bij de toetsing van de betrokken beleidsinstrumenten aan het WTO-recht wordt eerst gekeken of de betrokken beleidsinstrumenten de verplichtingen van WTO-leden onder de *Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel 1994* (hierna: GATT 1994) schenden. Indien er sprake is van een schending, wordt vervolgens nagegaan of deze schending kan worden gerechtvaardigd op grond van één van de uitzonderingsbepalingen van de GATT 1994. Bij de beoordeling van de WTO-conformiteit van de instrumenten zijn vooral de niet-discriminatiebepalingen van de GATT 1994, namelijk de verplichting van nationale behandeling van artikel III en de verplichting van *most favoured nation*-behandeling (hierna: de MFN-verplichting) van artikel I, alsook de uitzonderingsbepalingen van artikel XX, van belang.

Bij de toetsing van de betrokken beleidsinstrumenten aan het WTO-recht, moet echter niet alleen gekeken worden naar de verplichtingen en rechtvaardigingsgronden onder de GATT 1994 maar ook naar de verplichtingen onder andere WTO-verdragen, in het bijzonder de *Overeenkomst inzake Subsidies en Compenserende Maatregelen* (hierna: *SCM-overeenkomst*)⁶⁴.

Alvorens de toetsing van de betrokken beleidsinstrumenten aan het WTO-recht aan te vatten, moet echter de vraag beantwoord worden of de regels van het WTO-recht wel van toepassing zijn op deze instrumenten. Er bestaat geen twijfel over dat het WTO-recht van toepassing is op *overheidsmaatregelen* zoals de belasting op hout met vrijstelling van duurzaam geproduceerd hout, maar is het WTO-recht ook van toepassing op maatregelen genomen door private ondernemingen of verenigingen van private ondernemingen, zoals de private heffing op onduurzaam geproduceerd hout? Volgens vaste WTO-rechtspraak, zijn de regels van het WTO-recht van toepassing op maatregelen van private ondernemingen of verenigingen van private ondernemingen wanneer die maatregelen kunnen worden toegeschreven aan de overheid, en maatregelen kunnen worden toegeschreven aan de overheid wanneer er sprake is van 'some governmental connection to or endorsement of those actions'⁶⁵. Wanneer de overheid - zoals *in casu* het geval is - een door de sector geheven heffing algemeen verbindend verklaart dan is er ongetwijfeld een voldoende mate van overheidsinterventie in de betrokken maatregel om deze maatregel toe te schrijven aan de overheid. De regels van het WTO-recht zijn aldus in beginsel ook van toepassing op de private heffing die het voorwerp uitmaakt van deze studie.

8.2.1 Verplichting van nationale behandeling

Artikel III van de GATT 1994 behelst de verplichting van nationale behandeling inzake handel in goederen. Op grond van deze verplichting moeten WTO-leden ingevoerde producten, als deze zich eenmaal op hun grondgebied bevinden, op dezelfde wijze behandelen als binnenlandse producten. Het doel van artikel III, zoals verwoord in lid 1, is te verzekeren dat binnenlandse maatregelen niet op een dusdanige manier worden toegepast op ingevoerde of binnenlandse producten, dat aan de binnenlandse producten bescherming wordt verleend.

De verplichting van nationale behandeling betreft zowel binnenlandse belastingen (artikel III lid 2) als binnenlandse regelgeving (artikel III lid 4). De verplichting van nationale behandeling met betrekking tot binnenlandse belastingen is van toepassing op zowel soortgelijke producten (artikel III lid 2, eerste zin) als rechtstreeks concurrerende of onderling uitwisselbare producten (artikel III lid 2, tweede zin). Wij toetsen achtereenvolgens de betrokken beleidsinstrumenten (een belasting op hout met vrijstelling van duurzaam geproduceerd hout en een door de overheid algemeen verbindend verklaarde private heffing op

⁶⁴ Het certificatiesysteem voor duurzaam hout waarvan hierboven ook sprake is moet op verenigbaarheid met de *Overeenkomst inzake Technische Handelsbelemmeringen* (in het bijzonder de bepalingen met betrekking to conformity assessment procedures) worden getoetst alsook uiteraard op de verplichtingen onder de GATT 1994. Dit certificatiesysteem behoort echter niet tot de beleidsinstrumenten die het voorwerp zijn van dit rapport.

⁶⁵ Zie Panel Rapport, *Japan - Film*, par. 10.52.



onduurzaam geproduceerd hout) aan de verplichting van nationale behandeling met betrekking tot:

- binnenlandse belastingen op soortgelijke producten;
- binnenlandse belastingen op rechtstreeks concurrerende of onderling uitwisselbare producten; en
- binnenlandse regelgeving.

Binnenlandse belastingen op soortgelijke producten

Artikel III lid 2, eerste zin van de GATT 1994 stelt:

The products of the territory of any (Member) imported into the territory of any other (Member) shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products.

Om te bepalen of een binnenlandse belasting (of een door de overheid algemeen verbindend verklaarde private heffing) in strijd is met de verplichting van nationale behandeling van artikel III lid 2, eerste zin, van de GATT 1994, moeten volgens vaste WTO-rechtspraak drie vragen worden beantwoord, namelijk of:

- 1 De betrokken maatregel een binnenlandse belasting is die rechtstreeks of middellijk producten treft.
- 2 De betrokken binnenlandse en ingevoerde producten 'soortgelijke producten' zijn.
- 3 De ingevoerde producten niet hoger worden belast dan de binnenlandse producten.

M.b.t. vraag 1: 'Binnenlandse belasting'

De belastingen bedoeld in artikel III lid 2 zijn binnenlandse belastingen en andere binnenlandse heffingen op producten en dus niet douaneheffingen (want dat zijn geen binnenlandse heffingen) of inkomstenbelastingen (want dat zijn geen belastingen op producten). Er bestaat geen twijfel over dat de betrokken beleidsinstrumenten binnenlandse belastingen die rechtstreeks hout treffen zijn in de zin van artikel III lid 2.

M.b.t. vraag 2: 'Soortgelijke producten'

Er kan slechts sprake zijn van een schending van artikel III lid 2, eerste zin als de betrokken ingevoerde en binnenlandse producten 'soortgelijke producten' zijn. Het discriminatieverbod onder artikel III lid 2, eerste zin kan enkel bestaan tussen 'soortgelijke producten'. *In casu*, als ingevoerd onduurzaam geproduceerd hout en binnenlands duurzaam geproduceerd hout geen 'soortgelijke producten' zijn dan is er geen sprake van discriminatie en schending van artikel III lid 2, eerste zin, wanneer ingevoerd onduurzaam geproduceerd hout hoger wordt belast dan binnenlands duurzaam geproduceerd hout. Het begrip 'soortgelijke producten' wordt niet gedefinieerd in de GATT 1994. Volgens de huidige WTO-rechtspraak moet de 'soortgelijkheid' van ingevoerde en binnenlandse producten van geval tot geval worden bepaald op basis van de aard en omvang van de concurrentie-

verhouding tussen de betrokken producten⁶⁶. Hierbij wordt gekeken naar de volgende factoren: fysieke eigenschappen, eindgebruik, gewoontes en voorkeuren van de consumenten en internationale tariefclassificatie (alook elke andere factor die aanwijzingen geeft over de aard en de omgang van de concurrentieverhouding tussen de betrokken producten)⁶⁷. Volgens vaste rechtspraak is het zo, dat aan het begrip 'soortgelijke producten' van artikel III lid 2, eerste zin, een beperkte omvang moet worden gegeven. Enkel als er een sterke concurrentieverhouding tussen de ingevoerde en binnenlandse producten bestaat, zal men kunnen besluiten dat het soortgelijke producten zijn in de zin van artikel III lid 2, eerste zin⁶⁸. Zijn duurzaam geproduceerd hout en onduurzaam geproduceerd hout 'soortgelijke producten' in de zin van artikel III lid 2, eerste zin? Duurzaam geproduceerd hout is hout dat voldoet aan de Nederlandse criteria betreffende economische, sociale en milieuaspecten van de productie van het betrokken hout. De vraag die aldus onmiddellijk rijst is of het proces en de productiemethode waarmee een product wordt vervaardigd (hierna: PPM) relevant is voor de vaststelling of producten 'soortgelijk' zijn. Deze vraag is onderwerp van discussie. Vaak wordt beweerd dat een PPM die de fysieke eigenschappen van een product niet beïnvloedt (hierna nPR PPM) niet relevant is voor de vaststelling of producten 'soortgelijk' zijn. Dat was in ieder geval ook de conclusie van het GATT-panel in de *US - Tuna*-zaak in 1991. In lijn met deze jurisprudentie zou men tot de conclusie kunnen komen dat hout geproduceerd op duurzame wijze, d.i. conform de milieu-, sociale en economische criteria die de Nederlandse overheid voor de houtproductie heeft geformuleerd (duurzaam geproduceerd hout) en hout dat niet op een dergelijke manier wordt geproduceerd (onduurzaam geproduceerd hout) 'soortgelijke producten' zijn in de zin van artikel III:2, eerste zin. Sinds de *US - Tuna*-zaak van 1991 valt er echter een ontwikkeling waar te nemen in de WTO-rechtspraak inzake het begrip 'soortgelijke producten'. De vraag of nPR PPMs relevant kunnen zijn voor de bepaling of producten 'soortgelijk' zijn, vereist thans een wat genuanceerder antwoord dan de uitspraak van het panel in de *US - Tuna*-zaak. Zoals hierboven reeds vermeld stelde het Appellate Body in 2001 in de zaak *EC - Asbestos* dat de vaststelling van 'soortgelijkheid' in wezen betrekking heeft op de aard en de omvang van de concurrentieverhouding tussen producten. Opgemerkt dient te worden dat de wijze waarop producten worden vervaardigd (d.w.z. PPM's) van invloed kan zijn op de voorkeuren en smaken van de consumenten met betrekking tot deze producten en derhalve van invloed kan zijn op de aard en de omvang van de concurrentieverhouding tussen deze producten. Als door kinderen gemaakte tapijten door consumenten worden gemeden, kan de situatie ontstaan dat er feitelijk geen (of slechts een zwakke) concurrentieverhouding is tussen deze tapijten en tapijten die door volwassenen worden gemaakt. Vanuit de aard en de omvang van de concurrentieverhouding tussen deze tapijten geredeneerd, zouden de door kinderen gemaakte tapijten en de door volwassenen gemaakte

⁶⁶ Zie Appellate Body Rapport, *EC - Asbestos*, par. 99. Deze zaak betrof weliswaar het begrip 'soortgelijke producten' van artikel III lid 4 van de GATT 1994 (zie beneden) maar deze overweging geldt ook voor het begrip 'soortgelijke producten' van artikel III lid 2, eerste zin.

⁶⁷ Zie Panel Rapport, *Mexico - Taxes on Soft Drinks*, par. 8.29. In deze zaak kwam het Panel tot het besluit dat bietsuiker en rietsuiker 'soortgelijke producten' zijn.

⁶⁸ Als men aan dit begrip een ruime betekenis zou geven, dan zou artikel III lid 2, tweede zin, betreffende rechtstreeks concurrerende of onderling uitwisselbare producten, grotendeels overbodig worden.



tapijten wel eens als 'niet soortgelijk' beschouwd kunnen worden. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat een dergelijke situatie zich vaak zal voordoen; consumenten laten zich bij hun productkeuze over het algemeen vooral leiden door de prijs en aspecten zoals kwaliteit. Andere aspecten die te maken hebben met de omstandigheden (milieu, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn) waaronder de producten zijn geproduceerd, spelen meestal geen of nauwelijks een rol. In het geval van duurzaam en onduurzaam geproduceerd hout lijkt het ons onwaarschijnlijk dat met succes kan worden geargumenteed dat de Nederlandse consument in zijn koopgedrag een dermate groot onderscheid maakt tussen duurzaam geproduceerd hout en ander hout dat er in feite geen (of slecht een zwakke) concurrentieverhouding tussen beide producten bestaat. De Nederlandse *burger* hecht veel belang aan het feit dat hout op een milieu- en sociaal vriendelijke manier wordt geproduceerd. De Nederlandse *consument* doet dat veel minder⁶⁹. Een andere vraag die zich aandient bij de vaststelling of producten 'soortgelijk' zijn, is de vraag of het beleidsdoel dat door de overheid wordt nagestreefd relevant is. Is het relevant dat de Nederlandse overheid het onderscheid tussen duurzaam en onduurzaam geproduceerd hout niet maakt uit handelsprotectionistische overwegingen maar bijvoorbeeld ter bescherming van het milieu? Het Panel in de zaak *US - Malt Beverages* stelde in 1992 vast dat om te bepalen of twee producten die verschillend worden behandeld 'soortgelijke producten' zijn, het noodzakelijk is te bezien of de productdifferentiatie wordt gehanteerd zo dat 'bescherming aan de binnenlandse productie wordt verleend'⁷⁰. Volgens deze jurisprudentie zijn producten die verschillend worden behandeld om *andere* redenen dan de bescherming van de binnenlandse productie (zoals de bescherming van het milieu of de volksgezondheid) geen 'soortgelijke producten'. Deze zogeheten '*aim-and-effect*'-test voor de vaststelling van 'soortgelijkheid' is echter in 1996 verworpen door het Panel in de zaak *Japan - Alcoholic Beverages II* en is sindsdien nooit meer toegepast door WTO-panelen noch door het Appellate Body (hoewel er regelmatig stemmen opgaan voor deze test)⁷¹. De 'goede' bedoelingen van de Nederlandse overheid zijn dus bij de vaststelling of duurzaam en onduurzaam geproduceerd hout 'soortgelijke producten' zijn, niet relevant. Bij de huidige stand van het WTO-recht en het marktgedrag van de Nederlandse consument, moeten duurzaam en onduurzaam geproduceerd hout worden beschouwd als zijnde soortgelijke producten waarop de niet-discriminatieverplichting van artikel III lid 2, eerste zin van toepassing is.

M.b.t. vraag 3: 'Niet hoger belast'

Over het vereiste dat ingevoerde producten niet hoger mogen worden belast dan soortgelijke binnenlandse producten moet worden opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak zelfs een heel geringe extra belasting op ingevoerde producten verboden is⁷². Als zelfs het kleinste beetje meer binnenlandse belastingen of heffingen op ingevoerd onduurzaam geproduceerd hout dan op binnenlands duurzaam geproduceerd hout een schending van artikel III lid 2, eerste zin vormt, dan zijn de betrokken beleidsinstrumenten zeker een schending van dit artikel.

⁶⁹ Merk op dat de beleidsinstrumenten, die het voorwerp zijn van dit rapport, overbodig zouden zijn als de Nederlandse consument dit wel zou doen.

⁷⁰ Zie Panel Rapport, *US - Malt Beverages*, par. 5.24-5.25.

⁷¹ Zie Panel Rapport, *Japan - Alcoholic Beverages II*, par. 6.16.

⁷² Zie Appellate Body Rapport, *Japan - Alcoholic Beverages II*, 115.

Binnenlandse belastingen op rechtstreeks concurrerende of onderling uitwisselbare producten

Artikel III lid 2, tweede zin van de GATT 1994 stelt:

Moreover, (Members) shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.

Deze bepaling moet gelezen worden samen met artikel III lid 1 alsook de Note Ad artikel III. Artikel III lid 1 stelt dat binnenlandse belastingen:

... should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.

De Note Ad artikel III stelt met betrekking tot artikel III lid 2:

A tax conforming to the requirements of the first sentence of paragraph 2 would be considered to be inconsistent with the provisions of the second sentence only in cases, where competition was involved between, on the one hand, the taxed products and, on the other hand, a directly competitive or substitutable product which was not similarly taxed.

Om te bepalen of een binnenlandse belasting (of een door de overheid algemeenverbindend verklaarde private heffing) in strijd is met de verplichting van nationale behandeling van artikel III lid 2, tweede zin, van de GATT 1994, moeten volgens vaste WTO-rechtspraak vier vragen worden beantwoord, namelijk of:

- de betrokken maatregel een binnenlandse belasting is die rechtstreeks of middellijk producten treft;
- de betrokken binnenlandse en ingevoerde producten ‘rechtstreeks concurrerende of onderling uitwisselbare producten’ zijn;
- de betrokken binnenlandse en ingevoerde producten gelijk worden belast;
- de belasting geen bescherming aan de binnenlandse productie verleent.

M.b.t. vraag 1: ‘Binnenlandse belasting’

Zie hierboven.

M.b.t. vraag 2: ‘Rechtstreeks concurrerende of onderling uitwisselbare producten’

Het begrip ‘rechtstreeks concurrerende of onderling uitwisselbare producten’ is net zoals het begrip ‘soortgelijke producten’ niet gedefinieerd in de GATT 1994. Het is echter wel duidelijk dat dit een ruimer begrip is dan het begrip ‘soortgelijke producten’ in de zin van artikel III lid 2, eerste zin. Art. III lid 2, tweede zin, betreft dus een bredere categorie van producten dan art. III lid 2, eerste zin. Of ingevoerde en binnenlandse producten ‘rechtstreeks concurrerende of onderling uitwisselbare producten’ zijn, wordt bepaald van geval tot geval op basis van de hierboven reeds besproken factoren. Er wordt vooral gekeken naar de concur-

rentieverhouding tussen de ingevoerde en binnenlandse producten, en in het bijzonder of, en in welke mate, de betrokken producten alternatieven zijn om in een bepaalde behoefte te voorzien; en wat de prijselasticiteit van de vraag is van de betrokken producten⁷³. Als duurzaam en onduurzaam geproduceerd hout 'soortgelijke producten' zijn (zie hierboven), dan zijn het per definitie ook 'rechtstreeks concurrerende of onderling uitwisselbare producten' waarop de niet-discriminatieverplichting van artikel III lid 2, tweede zin van toepassing is.

M.b.t. vraag 3: 'Gelijk belast'

Volgens vaste rechtspraak betekent het vereiste van gelijke belasting van ingevoerde en binnenlandse producten niet dat op deze producten dezelfde belasting moet worden geheven. Er mag, in tegenstelling tot de verplichting van artikel III lid 2, eerste zin, een klein verschil zijn⁷⁴. De verschillen waarvan sprake in de betrokken beleidsinstrumenten kunnen echter niet als klein worden bestempeld.

M.b.t. vraag 4: 'Geen bescherming aan binnenlandse productie'

De belastingen op ingevoerde en binnenlandse producten mogen niet zo worden toegepast dat zij bescherming verlenen aan binnenlandse productie. Om vast te stellen of dit het geval is, moet een volledige en objectieve analyse worden gemaakt van de structuur en de toepassing van de betrokken belastingmaatregel. Als uit deze analyse zou blijken dat op ingevoerde producten vooral het hogere belastingstarief van toepassing is terwijl op binnenlandse producten het lagere tarief, dan ligt de conclusie dat deze belastingsmaatregel wordt gebruikt om de binnenlandse productie bescherming te verlenen, voor de hand. Uit de verkennende economische analyse blijkt dat het percentage duurzaam geproduceerd hout in Nederland beduidend hoger ligt dan dat in ontwikkelingslanden.⁷⁵ Men mag dan ook verwachten dat het hout dat wordt ingevoerd uit ontwikkelingslanden veelal onduurzaam geproduceerd hout zal zijn en dus onderworpen zijn aan het hogere belastingstarief. Het in Nederland geproduceerde hout zal althans voor een aanzienlijk deel duurzaam geproduceerd hout zijn en dus onderworpen zijn aan het lagere belastingstarief (d.i. de vrijstelling van belasting of heffing). De betrokken beleidsinstrumenten vormen dus een schending van de niet-discriminatieverplichting van artikel III lid 2, tweede zin van de GATT 1994.

Binnenlandse regelgeving

Zoals reeds vermeld, betreft de verplichting van nationale behandeling van artikel III van de GATT 1994 niet alleen binnenlandse belastingen, maar ook binnenlandse regelgeving. Gelet op het feit dat de betrokken beleidsinstrumenten ontegensprekelijk binnenlandse belastingen en/of heffingen in de zin van artikel III lid 2 zijn, verbaast het misschien dat de niet-discriminatie verplichting m.b.t. binnenlandse regelgeving van artikel III lid 4 hier ter sprake wordt gebracht. Er moet echter worden opgemerkt dat volgens het Panel in de *Mexico - Taxes on Soft Drinks*, belastingen en heffingen ook onderworpen zijn aan de

⁷³ Zie Appellate Body Rapport, *Korea - Alcoholic Beverages*, par. 114-115 en 134.

⁷⁴ Zie Appellate Body Rapport, *Japan - Alcoholic Beverages II*, par. 118.

⁷⁵ Zie par. 7.4.

niet-discriminatieverplichting m.b.t. binnenlandse regelgeving van artikel III lid 4⁷⁶. Deze belastingen en heffingen zijn immers maatregelen die de nationale verkoop van de ingevoerde producten betreffen.

Artikel III lid 4 van de GATT 1994 stelt:

The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use.

Om te bepalen of binnenlandse regelgeving van een WTO-lid in strijd is met de verplichting van nationale behandeling van artikel III lid 4, moeten drie vragen worden beantwoord, namelijk of:

- de betrokken maatregel een wet, verordening of voorschrift in de zin van artikel III lid 4 is;
- de ingevoerde en binnenlandse producten ‘soortgelijke producten’ zijn;
- de ingevoerde producten een minder gunstige behandeling krijgen.

M.b.t. vraag 1: ‘Wet, verordening of voorschrift’

De betrokken maatregel is een wet, verordening of voorschrift in de zin van artikel III lid 4, als de wet, de verordening of het voorschrift verkoop, aanbod te koop, koop, transport, distributie of gebruik van producten in het binnenland betreft. Het is duidelijk dat het toepassingsgebied van artikel III lid 4 voor de verplichting van nationale behandeling breed is, ook al omdat - volgens vaste rechtspraak - niet vereist is dat een maatregel in de zin van artikel III lid 4 verkoop, aanbod, koop, enzovoort *reglementeert*. Het volstaat dat de maatregel de mededingingsvoorwaarden tussen ingevoerde en binnenlandse producten *beïnvloedt*⁷⁷. De beleidsinstrumenten die het voorwerp zijn van dit rapport doen dit ongetwijfeld.

M.b.t. vraag 2: ‘Soortgelijke producten’

Voor de beantwoording van de vraag of de ingevoerde en binnenlandse producten soortgelijke producten zijn, wordt verwezen naar de eerdere bespreking van dit begrip i.v.m. binnenlandse belastingen (zie hierboven, pagina 63). Volgens vaste rechtspraak is echter het begrip ‘soortgelijke producten’ in de zin van art. III lid 4 wel ruimer dan in de zin van art. III lid 2, eerste zin. Dit betekent dat als duurzaam en onduurzaam geproduceerd hout ‘soortgelijke producten’ in de zin van artikel III lid 2, eerste zin zijn, deze producten zeker ook ‘soortgelijke producten’ in de zin van artikel III lid 4 zijn.

⁷⁶ Zie Panel Rapport, *Mexico - Taxes on Soft Drinks*, par. 8.113.

⁷⁷ Zie Panel Rapport, *Italy - Agricultural Machinery*, par. 12.



M.b.t. vraag 3: 'Minder gunstige behandeling'

Het feit dat een maatregel onderscheid maakt tussen 'soortgelijke producten' is op zich niet voldoende om te concluderen dat de maatregel niet verenigbaar is met artikel III lid 4. Volgens het Appellate Body in de zaak *Korea - Various Measures on Beef* is het formele verschil in behandeling tussen binnenlandse en geïmporteerde 'soortgelijke producten' *noodzakelijk noch voldoende* voor een schending van artikel III lid 4. Een formeel verschillende behandeling van geïmporteerde producten houdt niet noodzakelijkerwijs een minder gunstige behandeling in, terwijl het ontbreken van een formeel verschillende behandeling niet noodzakelijkerwijs betekent dat er geen minder gunstige behandeling plaatsvindt. Ingevoerde producten worden 'minder gunstig behandeld' dan binnenlandse producten indien er geen effectieve gelijkheid van kansen is voor de betrokken producten om met elkaar te concurreren op de markt van het betrokken land. Er is sprake van 'minder gunstige behandeling' als de concurrentiepositie van de ingevoerde producten door de binnenlandse regelgeving wordt verstoord ten voordele van de binnenlandse producten⁷⁸. Dit is m.b.t. de betrokken beleidsinstrumenten zeker het geval. Het moet hier worden opgemerkt dat volgens vaste WTO-rechtspraak een minder gunstige behandeling van een ingevoerd product in het ene geval niet gecompenseerd kan worden met een gunstigere behandeling in het andere geval⁷⁹. Merk ook op dat volgens het Appellate Body in de zaak *Dominican Republic - Importation and Sale of Cigarettes*, een 'minder gunstige behandeling' van ingevoerde producten *niet* strijdig is met artikel III lid 4 als de 'minder gunstige behandeling' een andere oorzaak heeft dan de buitenlandse oorsprong van de ingevoerde producten⁸⁰. In *Dominican Republic - Importation and Sale of Cigarettes* leidde de betrokken maatregel tot een minder gunstige behandeling voor ingevoerde producten maar dit was het gevolg van het kleine marktaandeel van de importeur (en niet het gevolg van de buitenlandse oorsprong van de ingevoerde producten). Het is nog niet duidelijk hoe deze rechtspraak zich verder zal ontwikkelen. De minder gunstige behandeling voor ingevoerd onduurzaam geproduceerd hout is echter niet het gevolg van een klein marktaandeel of soortgelijke reden. De minder gunstige behandeling is het gevolg van de buitenlandse oorsprong van het hout en in het bijzonder de oorsprong in een land waar houtproductie niet (of veel minder) is onderworpen aan milieu- en sociale vereisten.

Wij komen aldus tot het besluit dat de betrokken beleidsinstrumenten in strijd zijn met de verplichting van nationale behandeling m.b.t. binnenlandse belastingen op 'soortgelijke producten' onder artikel III lid 2, eerste zin van de GATT 1994. In subsidiaire orde besluiten wij dat deze beleidsinstrumenten ook in strijd zijn met de verplichting van nationale behandeling m.b.t. binnenlandse belastingen op 'rechtstreeks concurrerende of onderling uitwisselbare producten' onder artikel III lid 2, tweede zin; en met de verplichting van nationale behandeling m.b.t. binnenlandse regelgeving onder artikel III lid 4.

⁷⁸ Zie Appellate Body Rapport, *Korea - Various Measures on Beef*, par. 135-137.

⁷⁹ Zie Panel Rapport, *US - Gasoline*, par. 6.14.

⁸⁰ Zie Appellate Body Rapport, *Dominican Republic - Importation and Sale of Cigarettes*, par. 96.

8.2.2 De verplichting van *most favoured nation*-behandeling

Bij de beoordeling van de WTO-conformiteit van de betrokken beleidsinstrumenten is niet alleen de hierboven besproken verplichting van nationale behandeling van artikel III maar ook de verplichting van *most favoured nation*-behandeling (hierna: de MFN-verplichting) van artikel I van de GATT 1994 relevant. Het belangrijkste doel van de MFN-verplichting van artikel I van de GATT 1994 is te waarborgen dat een WTO-lid 'soortgelijke producten' gelijke kansen geeft, ongeacht uit welk ander WTO-lid de producten afkomstig zijn (in het geval van import) of voor welk ander WTO-lid de producten bestemd zijn (in het geval van export).

Artikel I lid 1 van de GATT 1994 stelt:

With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any (Member) to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other (Members).*

Om te bepalen of een maatregel van een WTO-lid in strijd is met de MFN-verplichting van artikel I van de GATT 1994, moeten drie vragen worden beantwoord, namelijk of:

- de betrokken maatregel een 'voordeel' in de zin van artikel I lid 1 van de GATT 1994 verleent;
- de betrokken producten 'soortgelijke producten' zijn;
- het betrokken handelsvoordeel 'onmiddellijk en onvoorwaardelijk' wordt verleend aan alle 'soortgelijke producten' van oorsprong uit of bestemd voor alle andere WTO-leden.

M.b.t. vraag 1: 'Voordeel'

Een voordeel in de zin van artikel I van de GATT 1994 kan betrekking hebben op invoerrechten, maar ook op douaneregels en formaliteiten en binnenlandse belastingen en regelgeving in de zin van artikel III van de GATT 1994. Het begrip 'voordeel' wordt breed geïnterpreteerd en betreft duidelijk ook de betrokken beleidsinstrumenten en het verschil in belasting of heffing⁸¹.

M.b.t. vraag 2: 'Soortgelijke producten'

Zoals hierboven reeds werd vermeld bij de bespreking van het begrip 'soortgelijke producten' in de context van de verplichting van nationale behandeling van artikel III, wordt dit sleutelbegrip voor de toepassing van de niet-discriminatiebepalingen van de GATT 1994 in de GATT niet gedefinieerd. De

⁸¹ Zie Appellate Body Rapport, *EC - Bananas III*, par. 206.



GATT- en WTO-jurisprudentie over soortgelijke producten heeft in de loop van de jaren wel enige verheldering gebracht, maar geen eenduidige definitie van dit begrip opgeleverd. Integendeel, in de zaak *Japan - Alcoholic Beverages II* vergeleek het Appellate Body het begrip 'soortgelijke producten' met een accordeon: net zoals een accordeon in omvang kan variëren, kan de betekenis en reikwijdte van het begrip 'soortgelijke producten' variëren naargelang de GATT-bepaling waarin het begrip wordt gebruikt⁸². Net zoals voor 'soortgelijkheid' onder artikel III:2, eerste zin en artikel III:4, vereist de vaststelling van 'soortgelijkheid' onder artikel I een grondig onderzoek van de aard en de omvang van de concurrentieverhouding tussen de betrokken producten op een bepaalde nationale markt. Wij hebben hierboven besloten dat duurzaam geproduceerd hout en onduurzaam geproduceerd hout 'soortgelijke producten' in de zin van artikel III:2, eerste zin en artikel III:4 zijn. Wij komen tot hetzelfde besluit voor 'gelijksoortigheid' in de zin van artikel I van de GATT 1994.

M.b.t. vraag 3: 'Onmiddellijk en onvoorwaardelijk'

Ten slotte moet elk voordeel verleend door een WTO-lid aan producten van oorsprong uit of bestemd voor een bepaald land 'onmiddellijk en onvoorwaardelijk' worden verleend aan alle soortgelijke producten van oorsprong uit, of bestemd voor, alle WTO-leden. Het is duidelijk dat de betrokken beleidsinstrumenten enkel een belastingsvrijstelling zullen geven aan hout uit bepaalde landen (waar - en in de mate dat - hout op duurzame wijze wordt geproduceerd) en niet aan hout uit andere landen (waar - en in de mate dat - hout niet op duurzame wijze wordt geproduceerd).

Wij komen aldus tot het besluit dat de betrokken beleidsinstrumenten in strijd zijn met de MFN-verplichting onder artikel I van de GATT 1994.

8.2.3 Uitzonderingsbepalingen van artikel XX van de GATT 1994

Hierboven zijn wij tot het besluit gekomen dat de betrokken beleidsinstrumenten in strijd zijn met de niet-discriminatie verplichtingen van artikel III (de verplichting van nationale behandeling) en artikel I (de MFN-verplichting). Deze verplichtingen zijn echter niet absoluut. De GATT 1994 staat toe dat een WTO-lid onder welbepaalde omstandigheden maatregelen neemt of handhaaft die in strijd zijn met basisregels van de GATT 1994, zoals de hierboven besproken niet-discriminatie verplichtingen. Artikel XX van de GATT 1994 stelt:

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

- (a) *necessary to protect public morals;*
- (b) *necessary to protect human, animal or plant life or health; (...)*
- (e) *relating to the products of prison labour; (...)*

⁸² Zie hierboven.

- g) *relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption; (...)*

Om te bepalen of een maatregel die strijdig is met één of meer basisregels van de GATT 1994, kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel XX van de GATT, moeten er volgens vaste rechtspraak steeds twee vragen worden beantwoord, namelijk:

- of deze maatregel voldoet aan de voorwaarden neergelegd in een van de paragrafen (a) t/m (j) van artikel XX van de GATT 1994;
- of de toepassing van deze maatregel aan de vereisten van het chapeau (ofwel de inleidende paragraaf) van artikel XX van de GATT 1994 voldoet⁸³.

Rechtvaardigingsgronden: beperkte lijst

Artikel XX van de GATT 1994 voorziet in de paragrafen (a) t/m (j) in een beperkt aantal rechtvaardigingsgronden, elk met andere voorwaarden. Artikel XX kan onder meer worden ingeroepen ter rechtvaardiging van maatregelen die:

- noodzakelijk zijn ter bescherming van het leven of de gezondheid van mens, dier of plant (artikel XX(b)); en
- gerelateerd zijn aan het behoud van uitputbare natuurlijke hulpbronnen (artikel XX(g)).

Deze rechtvaardigingsgronden lijken met betrekking tot de GATT-strijdige betrokken beleidsinstrumenten de meest aangewezen rechtvaardigingsgronden. Er moet op gewezen worden dat WTO-leden geen andere rechtvaardigingsgronden kunnen invoeren dan de gronden die in artikel XX zijn vermeld. Zo is er voor maatregelen die beogen minimum sociale rechten of mensenrechten te beschermen geen specifieke rechtvaardigingsgrond in artikel XX. Er wordt in de literatuur soms gesuggereerd dat een ruime, evolutieve interpretatie van de rechtvaardigingsgrond van artikel XX(a) m.b.t. de bescherming van de openbare zeden hier uitkomst zou kunnen bieden⁸⁴. In dit verband moet misschien ook verwezen worden naar artikel XX(e) van de GATT 1994 m.b.t. maatregelen tegen producten van dwangarbeid ('prison labour'). Een ruime interpretatie van deze bepaling zou misschien ook maatregelen tegen producten geproduceerd onder 'mensonwaardige' condities kunnen dekken. Het is belangrijk op te merken dat volgens vaste rechtspraak bij de interpretatie van artikel XX centraal staat dat het doel van dit artikel is een *evenwicht* te verwezenlijken tussen enerzijds vrijhandel en anderzijds andere maatschappelijke waarden en belangen. Dit betekent dat zowel een (te) enge als een (te) ruime interpretatie van artikel XX en zijn rechtvaardigingsgronden ongepast is⁸⁵. Voor zover de beleidsinstrumenten die het voorwerp zijn van dit rapport beogen minimum sociale rechten of mensenrechten te beschermen zal vooral moeten worden aangetoond dat deze maatschappelijke waarden vallen binnen de rechtvaardigingsgrond betreffende de bescherming van de openbare zeden (en/of de rechtvaardigingsgrond betreffende producten

⁸³ Zie Appellate Body Rapport, *US - Gasoline*, 20; en Appellate Body Rapport, *US - Shrimp*, par. 119-120.

⁸⁴ Zie P. Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, 2nd Edition (Cambridge University Press, 2008), 639.; and P. Van den Bossche, N. Schrijver and G. Faber, *Unilateral Measures addressing Non-Trade Concerns* (Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2007), 116-118.

⁸⁵ Zie Appellate Body Rapport, *US - Gasoline*, 16-17.



van dwangarbeid). Het is echter twijfelachtig of panels en het Appellate Body in de huidige stand van het WTO-recht zulke redenering zullen volgen. Wel moet worden opgemerkt dat het Panel in de *US - Gambling*-zaak uitdrukkelijk heeft gesteld dat:

*Members should be given some scope to define and apply for themselves the concepts of 'public morals' and 'public order' in their respective territories, according to their own systems and scales of values*⁸⁶.

Rechtvaardigingsgronden: Artikel XX(b) van de GATT 1994

Om gerechtvaardigd te zijn op grond van artikel XX(b) van de GATT 1994, moet een maatregel aan twee voorwaarden voldoen, namelijk:

- de maatregel moet ontworpen zijn om het leven of de gezondheid van mens, dier of plant te beschermen, dus o.a. de bescherming van het milieu; en
- de maatregel moet noodzakelijk zijn om dat beleidsdoel te realiseren.

Om te bepalen of een maatregel ontworpen is om bijvoorbeeld het milieu te beschermen, wordt er gekeken naar de bepalingen, het ontwerp en de structuur van de desbetreffende maatregel. Er is weinig twijfel over de vraag of de betrokken beleidsinstrumenten ontworpen zijn om o.a. het milieu te beschermen. Er rijzen hier echter toch twee problemen. Ten eerste stelt het Panel in de *Brazil - Retreaded Tyres* zaak dat het WTO-lid dat artikel XX(b) inroept:

... has to establish the existence not just of risks to the 'environment' generally, but especially of risks to animal or plant life or health⁸⁷.

De Nederlandse overheid zal moeten argumenteren dat de betrokken beleidsinstrumenten de bescherming van het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten beogen (en niet de bescherming van het milieu in het algemeen).

Een tweede probleem dat zich in dit verband voordoet, is dat het zeer de vraag is of maatregelen die een maatschappelijke waarde of maatschappelijk belang beschermen *buiten* het grondgebied van het WTO-lid dat de maatregel neemt, gerechtvaardigd kunnen worden uit hoofde van artikel XX. M.a.w. kan Nederland op grond van artikel XX maatregelen nemen die - zoals de betrokken beleidsinstrumenten - het milieu in ontwikkelingslanden beschermen?

Er wordt in artikel XX(b) niet uitdrukkelijk melding gemaakt van een beperking van de bescherming van het milieu tot het grondgebied van het WTO-lid dat de desbetreffende maatregel neemt. De vraag is echter of er sprake is van een *impliciete* beperking, in de zin dat artikel XX niet kan worden ingeroepen om maatschappelijke waarden te beschermen buiten het gebied waar het desbetreffende Lid rechtsmacht heeft. De GATT-panels in de *US - Tuna I*- en *II*-zaken (1991 en 1994) bepaalden dat artikel XX(b) en (g), geen rechtvaardiging vormen voor maatregelen om de volksgezondheid te beschermen en milieudoel-

⁸⁶ Zie Panel Rapport, *US - Gambling*, par. 6.463. Wij zijn van oordeel dat een Nederlands verbod op de verkoop van producten die geproduceerd zijn met kinderarbeid 'verdedigbaar' zou zijn onder artikel XX(a) van de GATT 1994.

⁸⁷ Zie Panel Rapport, *Brazil - Retreaded Tyres*, par. 7.102. Tegen deze bevinding van het Panel werd geen beroep ingesteld.

stellingen na te streven *buiten* het gebied waar het land dat de maatregel neemt rechtsmacht heeft. In 1998 weigerde het Appellate Body in de *US - Shrimp*-zaak expliciet een uitspraak te doen over de vraag of artikel XX (g) een impliciete beperking van de rechtsmacht inhoudt, en zo ja, wat de aard en de reikwijdte van deze beperking is. Het Appellate Body tekende slechts aan dat in de specifieke omstandigheden van de *US - Shrimp*-zaak er voldoende samenhang bestond tussen de *migrerende* bedreigde zeeschildpadden en de Verenigde Staten voor de toepassing van artikel XX(g). Het dient echter opgemerkt te worden dat het Panel in de *EC - Tariff Preferences*-zaak (2004) bepaalde dat het beleid dat ten grondslag lag aan de in het geding zijnde EG-maatregel niet tot doel had het leven of de gezondheid van mensen in de *Europese Gemeenschap* te beschermen en dat deze maatregel derhalve geen maatregel was ter bescherming van het leven of de gezondheid van de mens uit hoofde van artikel XX(b) van GATT 1994. Tegen deze bevinding van het Panel werd geen beroep ingesteld en het Appellate Body heeft er zich dus ook niet over uitgesproken. Er wordt in de literatuur gesteld dat het Appellate Body in de *US - Shrimp*-zaak heeft gesuggereerd dat als er een voldoende band bestaat tussen het beschermde belang en het grondgebied van het WTO-lid dat de betrokken maatregel neemt, artikel XX kan worden ingeroepen⁸⁸. Zo'n band bestaat zeker wanneer de betrokken maatregel globale milieuproblemen betreft, zoals maatregelen tegen de opwarming van de aarde, zure regens, de vernietiging van de ozonlaag of maatregelen ter bescherming van de mondiale biodiversiteit⁸⁹. In de mate dat de beleidsinstrumenten die het voorwerp zijn van dit rapport deze globale milieuproblemen betreffen, mag verwacht worden dat panels en het Appellate Body tot het besluit zullen komen dat er een voldoende band tussen het beschermde belang en het Nederlandse gebied bestaat om artikel XX te kunnen invoeren. De Nederlandse overheid zal om artikel XX(b) te kunnen invoeren echter wel zorgvuldig moeten argumenteren (zie hierboven) dat de risico's van globale opwarming, zure regens en de vernietiging van de ozonlaag, risico's voor het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten zijn.

Om gerechtvaardigd te zijn op grond van artikel XX(b) van de GATT 1994, moet een maatregel echter niet alleen een maatregel zijn die ontworpen is om het milieu te beschermen. Zoals hierboven reeds vermeld moet de maatregel *noodzakelijk* zijn om het milieu te beschermen. Vooreerst moet worden opgemerkt dat de vraag die hier rijst *niet* is of het niveau van de bescherming van het milieu die een WTO-lid wenst te realiseren, noodzakelijk is. Elk WTO-lid is vrij te beslissen over het niveau van bescherming dat het wil geven aan het milieu. De vraag die hier rijst is of de betrokken maatregel noodzakelijk is om dat niveau van bescherming te realiseren.

⁸⁸ Zie P. van den Bossche, N. Schrijver and G. Faber, *Unilateral Measures addressing Non-Trade Concerns* (Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2007), 289.

⁸⁹ *Ibid.*, 290.



Volgens vaste rechtspraak van het Appellate Body, is een maatregel *noodzakelijk* wanneer er geen alternatieve maatregel bestaat die op een minder handelsbeperkende maar even doeltreffende manier het milieu beschermt. Bij het onderzoek naar het bestaan van zo'n alternatieve maatregel, wordt onder andere gekeken naar:

- het belang van de maatschappelijke waarde die wordt beschermd door de betrokken maatregel;
- de mate waarin de alternatieve maatregel bijdraagt aan de bescherming van die waarde;
- de mate waarin de betrokken maatregel handelsbeperkend is (een invoerverbod beperkt de handel uiteraard meer dan een labelingsverplichting)⁹⁰.

Hoe belangrijker de maatschappelijke waarde die door de betrokken maatregel wordt beschermd en hoe minder handelsbeperkend die maatregel is, hoe gemakkelijker men kan besluiten dat de betrokken maatregel noodzakelijk is. *In casu*, wordt door de betrokken beleidsinstrumenten een maatschappelijke waarde van groot belang - het milieu - beschermd en heeft de maatregel - een discriminatoire belasting of heffing - afhankelijk van de hoogte van de belasting een gematigde handelsbeperkende impact (een invoerverbod zou de handel uiteraard veel meer beperken terwijl een labelingsvereiste dat minder zou doen). De Nederlandse overheid zal met zorg moeten argumenteren dat er geen minder handelsbeperkende maatregelen zijn die op even doeltreffende manier het milieu beschermen⁹¹.

Rechtvaardigingsgronden: Artikel XX(g) van de GATT 1994

GATT-strijdige maatregelen ter bescherming van het milieu kunnen onder bepaalde voorwaarden gerechtvaardigd worden onder artikel XX(g) van de GATT 1994. Artikel XX(g) stelt drie voorwaarden waaraan een maatregel moet voldoen om gebruik te kunnen maken van deze rechtvaardigingsgrond, namelijk:

- het moet gaan om het behoud van uitputbare natuurlijke hulpbronnen;
- de maatregel moet aan dit beleidsdoel gerelateerd zijn;
- de maatregel moet tezamen met beperkingen op binnenlandse productie of consumptie geëffectueerd worden.

Bij het begrip 'uitputbare natuurlijke hulpbronnen' zullen velen denken aan olie, aardgas, steenkool, mineralen, erts, enzovoort. Het Appellate Body heeft echter in 1998 duidelijk gemaakt dat dit een te beperkte uitleg van dit begrip zou zijn. In de *US - Shrimp*-zaak merkte het Appellate Body op dat de tekst van artikel XX(g) meer dan vijftig jaar geleden is opgesteld en dat het belangrijk is een bepaling zoals artikel XX(g) in het licht van de huidige omstandigheden te interpreteren. Deze zaak betrof een invoerverbod op garnalen die werden gevangen met netten waarin vaak zeeschildpadden verstrikt raakten en stierven. Het Appellate Body merkte op dat het in de afgelopen decennia duidelijk is geworden dat levende organismen, die in beginsel in staat zouden moeten zijn zich voort te planten en dus hun soort in stand te houden, in de praktijk wel degelijk het slachtoffer - dreigen te - worden van uitsterving, dat wil zeggen van 'uitputting'. Met verwijzing

⁹⁰ Zie voor de laatste ontwikkelingen in de rechtspraak omtrent de noodzakelijkheidsvereiste van artikel XX(b), het Appellate Body Rapport, *Brazil - Retreated Tyres*, par. 178.

⁹¹ M.b.t. de bewijslast, zie echter Appellate Body Rapport, *Brazil - Retreated Tyres*, par. 156.

naar de doelstellingen van de WTO vervat in de preambule van de *WTO-overeenkomst*, en in het bijzonder de doelstelling van de bescherming van het milieu, alsook met verwijzing naar multilaterale milieuovereenkomsten, kwam het Appellate Body tot het besluit dat het begrip 'uitputbare natuurlijke hulpbronnen' ook levende organismen, zoals zeeschildpadden, omvatte en dat dus voor een maatregel ter bescherming van zeeschildpadden een beroep kon worden gedaan op artikel XX(g).⁹² Merk ook op dat in de *US - Gasoline*-zaak de uitputbare natuurlijke hulpbron zuivere lucht was. De Nederlandse overheid zal moeten argumenten ter rechtvaardiging van de betrokken beleidsinstrumenten dat:

- bomen; of
- de biodiversiteit die men in (vooral tropische) wouden en bossen vindt; of
- misschien de zuivere lucht waar bomen voor zorgen;

'natuurlijke uitputbare hulpbronnen' in de zin van artikel XX(g) zijn. Verder zal de Nederlandse overheid ook moeten aantonen dat er een voldoende band bestaat tussen de uitputbare natuurlijke hulpbronnen die men wenst te behouden en het Nederlandse grondgebied.

De tweede voorwaarde voor het gebruik van artikel XX(g) is dat de betrokken maatregel *gerelateerd* moet zijn aan het behoud van uitputbare natuurlijke hulpbronnen. Het is duidelijk dat 'gerelateerd zijn aan' niet hetzelfde is als 'noodzakelijk zijn voor'. Volgens vaste rechtspraak voldoet een maatregel aan de voorwaarde van 'gerelateerd zijn aan' als de maatregel hoofdzakelijk is gericht op de bescherming van een uitputbare natuurlijke hulpbron. Er moet een duidelijke en hechte relatie bestaan tussen de maatregel en het beleidsdoel. Bovendien mag de maatregel niet disproportioneel zijn in omvang. Dit lijkt ons *in casu* geen probleem.

De derde voorwaarde voor het gebruik van artikel XX(g), namelijk dat de maatregel tezamen met beperkingen op binnenlandse productie of consumptie geëffectueerd moet worden, is door het Appellate Body geïnterpreteerd als een vereiste van '*even-handedness*'. Artikel XX(g) vereist dat er ten opzichte van zowel de *ingevoerde* als de *binnenlandse* producten maatregelen zijn getroffen die gerelateerd zijn aan de bescherming van uitputbare natuurlijke hulpbronnen. Met andere woorden, het 'ongemak' van maatregelen genomen voor het behoud van uitputbare hulpbronnen mag niet alleen wegen op ingevoerde producten, maar moet gelijk gespreid worden over ingevoerde en binnenlandse producten. Ook deze voorwaarde lijkt *in casu* vervuld.

Wij komen aldus tot het besluit dat in de mate dat de beleidsinstrumenten die het voorwerp zijn van dit rapport de bescherming van het milieu beogen *waarschijnlijk* aan de voorwaarden van artikel XX(b) voldoen en *duidelijk* aan de voorwaarden van artikel XX(g) voldoen. De betrokken beleidsinstrumenten zijn aldus *voorlopig* gerechtvaardigd.

⁹² Zie Appellate Body Rapport, *US - Shrimp*, par. 129-131.



Chapeau van artikel XX van de GATT 1994

Zoals hiervoor reeds vermeld, moet een GATT-strijdige maatregel om gerechtvaardigd te zijn onder artikel XX, eerst voldoen aan de voorwaarden van één van de specifieke rechtvaardigingsgronden van artikel XX en daarna aan de voorwaarden van de chapeau van artikel XX. De bedoeling van de chapeau is *misbruik* van de algemene uitzonderingen van artikel XX te voorkomen. Het doel van de chapeau is het juiste evenwicht te zoeken tussen, aan de ene kant, het recht van een WTO-lid een beroep te doen op de algemene uitzonderingen ter rechtvaardiging van handelsbeperkende maatregelen en, aan de andere kant, de rechten van de andere WTO-leden op niet-discriminatoire behandeling en markttoegang. De voorwaarden gesteld door de chapeau van artikel XX betreffen niet de betrokken maatregel zelf, maar de manier waarop die maatregel wordt toegepast. Die *toepassing* mag volgens de chapeau niet:

- willekeurig of ongerechtvaardigd discriminerend zijn met betrekking tot landen waar dezelfde omstandigheden heersen; of
- een verdoken handelsbeperking zijn.

Volgens het Appellate Body in de *US - Shrimp*-zaak was er sprake van *willekeurige discriminatie*, omdat de betrokken maatregel door de Verenigde Staten werd toegepast op een heel strikte en inflexibele manier en geen rekening werd gehouden met de situatie in het uitvoerende land⁹³. Er was sprake van *ongerechtvaardigde discriminatie*, omdat de Verenigde Staten unilateraal handelsbeperkende maatregelen ter bescherming van zeeschildpadden hadden genomen zonder eerst te pogen om de bescherming van deze dieren door multilaterale onderhandelingen en afspraken te verzekeren⁹⁴. De toepassing van een maatregel vormt een vermoede handelsbeperking wanneer uit het 'design', de 'architectuur' en de opbouw van de maatregel blijkt dat het eigenlijke doel van de maatregel is de handel te beperken⁹⁵.

De Nederlandse overheid zal er vooral over moeten waken dat zij de betrokken beleidsinstrumenten niet op een overdreven strikte en inflexibele manier toepast en geen rekening houdt met de situatie in het uitvoerende land. De Nederlandse overheid zal ook moeten kunnen aantonen dat zij op zijn minst geprobeerd heeft door multilaterale onderhandelingen en afspraken, eerder dan door unilaterale maatregelen, de duurzame productie van hout te bevorderen.

Dit brengt ons tot de volgende conclusie m.b.t de GATT-conformiteit van de betrokken beleidsinstrumenten:

- schending van artikel III lid 2, eerste zin van de GATT 1994 (verplichting van nationale behandeling m.b.t. binnenlandse belastingen en heffingen op soortgelijke producten (duurzaam en onduurzaam geproduceerd hout));

⁹³ Zie Appellate Body Rapport, *US - Shrimp*, par. 177.

⁹⁴ Zie *ibid.*, par. 166.

⁹⁵ Zie Panel Rapport, *EC - Asbestos*, par. 8.236. Merk op dat in de recente *Brazil - Retreaded Tyres*-zaak (2007), het Appellate Body stelt: 'We have difficulty understanding how discrimination might be viewed as complying with the chapeau of Article XX when the alleged rationale for discriminating does not relate to the pursuit of or would go against the objective that was provisionally found to justify a measure under a paragraph of Article XX.' Zie Appellate Body Rapport, *Brazil - Retreaded Tyres*, par. 227.

- in subsidiaire orde: schending van artikel III lid 2, tweede zin van de GATT 1994 (verplichting van nationale behandeling m.b.t. binnenlandse belastingen en heffingen op ‘rechtstreeks concurrerende of onderling uitwisselbare producten’ (duurzaam en onduurzaam geproduceerd hout));
 - in subsidiaire orde: schending van artikel III lid 4 (verplichting van nationale behandeling m.b.t. binnenlandse regelgeving (inclusief belasting/heffing) voor soortgelijke producten (duurzaam en onduurzaam geproduceerd hout));
 - schending van artikel I van de GATT 1994 (MFN-verplichting voor soortgelijke producten;
- maar deze schendingen van artikel III en artikel I van de GATT 1994 kunnen gerechtvaardigd worden op grond van:
- artikel XX(b) van de GATT 1994 (maatregelen noodzakelijk voor de bescherming van het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten), als tenminste⁹⁶:
 - de betrokken beleidsinstrumenten specifiek de bescherming van het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten beogen (en niet alleen maar de bescherming van het milieu in het algemeen); en
 - er een voldoende band is tussen het beschermde belang (het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten) en het Nederlandse grondgebied;
 - artikel XX(g) van de GATT 1994 (maatregelen voor het behoud van uitputbare natuurlijke hulpbronnen), als tenminste⁹⁷:
 - de betrokken beleidsinstrumenten het behoud van natuurlijke hulpbronnen in de zin van artikel XX(g) betreffen; en
 - er een voldoende band is tussen het beschermde belang (het behoud van uitputbare hulpbronnen) en het Nederlandse grondgebied;
 - artikel XX(b) en artikel XX(g) van de GATT 1994 zullen de GATT-strijdige betrokken beleidsinstrumenten slechts rechtvaardigen als deze beleidsinstrumenten worden toegepast conform de vereisten van de chapeau van artikel XX hetgeen o.a. betekent dat:
 - de betrokken beleidsinstrumenten niet op een overdreven strikte en inflexibele manier mogen worden toegepast en/of worden toegepast op een manier die geen rekening houdt met de situatie in het uitvoerende land; en
 - alvorens de beleidsinstrumenten toe te passen er op zijn minst geprobeerd moet worden door multilaterale onderhandelingen en afspraken de duurzame productie van hout te bevorderen.

⁹⁶ Wat volgt is een opsomming van de meest *problematische* voorwaarden waaraan moet voldaan worden. Het is geen opsomming van alle voorwaarden (zie hierboven).

⁹⁷ Wat volgt is een opsomming van de meest *problematische* voorwaarden waaraan moet voldaan worden. Het is geen opsomming van alle voorwaarden (zie hierboven).



8.2.4 WTO-regels betreffende subsidies

Zoals hierboven opgemerkt, moet bij de beoordeling van de WTO-conformiteit van de beleidsinstrumenten die het voorwerp zijn van dit rapport, ook worden onderzocht of deze instrumenten al dan niet in strijd zijn met de verplichtingen onder de *overeenkomst inzake Subsidies en Compenserende Maatregelen* (hierna: *SCM-overeenkomst*)⁹⁸.

De eerste vraag die in dit kader rijst is of de betrokken beleidsinstrumenten een subsidie zijn waarop de regels van de *SCM-overeenkomst* van toepassing zijn. Artikel 1 lid 1 van de *SCM-overeenkomst* definieert een 'subsidie' in de zin van deze overeenkomst als:

- een financiële bijdrage van een overheid of overheidsinstantie;
- waardoor een voordeel wordt toegekend⁹⁹.

Artikel 1.1(a)(1)(ii) stelt heel uitdrukkelijk dat er ook sprake is van een 'financiële bijdrage van een overheid' wanneer:

Government revenue that is otherwise due is foregone or not collected...

Er is dus sprake van een financiële bijdrage in de zin van artikel 1 wanneer de overheid belastinginkomsten laat lopen die het normaal gesproken zou incasseren.

Merk ook op dat artikel 1.1.(a)(1)(iv) stelt dat eveneens sprake is van een 'financiële bijdrage van een overheid' wanneer:

A government makes payments to a funding mechanism, or entrusts or directs a private body to carry out one or more of the type of functions illustrated in (i) to (iii) above which would normally be vested in the government and the practice, in no real sense, differs from practices normally followed by governments.

Voorts bepaalt artikel 1.2 van de *SCM-overeenkomst*, zoals uitgewerkt in artikel 2, dat de bepalingen van deze overeenkomst alleen van toepassing zijn op 'specifieke subsidies', dat wil zeggen subsidies die, in rechte of in feite, aan één onderneming of één bedrijfstak, of aan een groep ondernemingen of bedrijfstakken worden verleend. Subsidies die aan eenieder worden gegeven, en dus niet specifiek zijn, vallen niet binnen het toepassingsgebied van de *SCM-overeenkomst*. Of een subsidie specifiek *in feite* is, is echter niet steeds gemakkelijk te bepalen. Dat wordt ook erkend in de WTO-rechtspraak. Zo merkte het Panel in de *US - Upland Cotton* zaak het volgende op m.b.t. tot de vraag of de betrokken subsidie werd toegekend aan één bepaalde bedrijfstak:

⁹⁸ Merk op dat de *WTO-overeenkomst inzake Landbouw* eigen subsidieregels heeft. Deze overeenkomst is echter alleen van toepassing op landbouwproducten waarnaar verwezen wordt in Annex 1 bij de Overeenkomst. Naar hout (HS-code 44) wordt niet verwezen en de *Overeenkomst inzake Landbouw* is dan ook *in casu* niet van toepassing.

⁹⁹ Zie Appellate Body Rapport, *Canada - Aircraft*, par. 154-155.

To us, the concept of an 'industry' relates to producers of certain products. The breadth of this concept of 'industry' may depend on several factors in a given case. At some point that is not made precise in the text of the agreement, and which may modulate according to the particular circumstances of a given case, a subsidy would cease to be specific because it is sufficiently broadly available throughout an economy as not to benefit a particular limited group of producers of certain products. The plain words of Article 2.1 indicated that specificity is a general concept, and the breadth or narrowness of specificity is not susceptible to rigid quantitative definition. Whether a subsidy is specific can only be assessed on a case-by-case basis¹⁰⁰.

Zijn de betrokken beleidsinstrumenten - een belasting op hout met vrijstelling van duurzaam geproduceerd hout en een door de overheid algemeen verbindend verklaarde private heffing op onduurzaam geproduceerd hout - 'financiële bijdragen van een overheid waardoor een voordeel wordt toegekend' in de zin van artikel 1 van de *SCM-overeenkomst*? De belastingvrijstelling van duurzaam geproduceerd hout is duidelijk een financiële bijdrage in de zin van artikel 1.1(a)(1)(ii). Met betrekking tot de vraag of de algemeen verbindend verklaarde private heffing een financiële bijdrage in de zin van artikel 1 is, moet worden opgemerkt dat - zoals hierboven beschreven - er twee varianten van deze maatregel worden voorgesteld:

- variant a (budgetneutrale interne verevening): de inkomsten van de heffing op onduurzaam geproduceerd hout worden teruggestuurd via een eigen subsidie op duurzaam geproduceerd hout; en
- variant b (fondsvorming): het resulterende fonds wordt aangewend voor het stimuleren van projecten gericht op duurzaam bosbeheer en de productie van duurzaam geproduceerd hout in die landen waar dit nog niet is gerealiseerd.

Het is duidelijk dat de private heffing - in beide varianten - een financiële bijdrage is in de zin van artikel 1.1(a)(1)(iv), hierboven geciteerd. Het moet worden opgemerkt dat als dit beleidsinstrument geen financiële bijdrage in de zin van artikel 1.1(a)(1)(iv) zou zijn, het gemakkelijk zou zijn de subsidieregels van de *SCM-overeenkomst* te omzeilen door de overheid niet rechtstreeks doch via private verenigingen bepaalde activiteiten te laten subsidiëren.

Subsidies in de zin van de *SCM-overeenkomst* zijn maatregelen die niet alleen een financiële bijdrage zijn maar ook een voordeel toekennen. Zowel de belastingvrijstelling van duurzaam geproduceerd hout (in verwerkte of onverwerkte vorm) als de algemeen verbindend verklaarde private heffing op onduurzaam geproduceerd hout (in verwerkte of onverwerkte vorm) (terwijl duurzaam geproduceerd hout niet onderworpen wordt aan een heffing) kennen ongetwijfeld een voordeel toe aan de producenten van duurzaam geproduceerd hout. In de mate dat de belastingvrijstelling wordt verleend voor duurzaam geproduceerd hout in *verwerkte* vorm (zoals papier, karton, pulp, en meubelen) of de private heffing wordt geheven op onduurzaam geproduceerd hout in *verwerkte* vorm (zie de voorbeelden hierboven), kennen deze maatregelen slechts *indirect* een voordeel toe aan producenten van duurzaam geproduceerd hout in onverwerkte vorm (d.i. rondhout of gezaagd hout). Het voordeel gaat in de eerste plaats naar de

¹⁰⁰ Zie Panel Rapport, *US - Upland Cotton*, par. 7.1142.



producten van duurzaam geproduceerd hout in verwerkte vorm (papier, karton, pulp and meubelfabrikanten/importeurs. Dit belet echter niet te concluderen dat de betrokken beleidsinstrumenten (direct of indirect) een voordeel toekennen aan de producten van duurzaam geproduceerd hout (in verwerkte of onverwerkte vorm).

Om subsidies in de zin van de *SCM-overeenkomst* te zijn moeten de betrokken beleidsinstrumenten tenslotte ook *specifieke* subsidies zijn. Zoals hierboven reeds vermeld is niet altijd gemakkelijk te bepalen of een subsidie aan het specificiteitsvereiste van artikel 2 voldoet. In het algemeen gesproken zijn subsidies die enkel verstrekt worden aan één bepaalde groep van producenten specifieke subsidies. De vraag die rijst is of dit *in casu* het geval is. Men zou kunnen argumenteren dat de betrokken beleidsinstrumenten subsidies zijn die worden verleend aan producenten/importeurs van duurzaam geproduceerd hout in onverwerkte vorm, d.i. duurzaam geproduceerd rondhout en gezaagde hout, *als-ook* aan producenten/importeurs van duurzaam geproduceerd hout in verwerkte vorm, d.i. papier, karton, pulp en meubelen gemaakt van duurzaam geproduceerd hout. Daaruit zou men dan kunnen besluiten dat de subsidies aan *meerdere groepen* van producten worden verleend en dus *niet specifiek* zijn. Men kan echter ook argumenteren dat de betrokken beleidsinstrumenten subsidies zijn die verleend worden aan producenten/importeurs van duurzaam geproduceerd hout (in verwerkte of onverwerkte vorm), waarbij men de producenten/importeurs van verwerkt en onverwerkt hout als één groep beschouwt. Voor de beantwoording van de vraag of producenten/importeurs van duurzaam geproduceerd verwerkt hout en producenten/importeurs van duurzaam geproduceerd onverwerkt hout één dan wel meerdere groepen van producenten/importeurs vormen, is het Panel Rapport in de zaak *United States - Final Countervailing Duty Determination with respect to Certain Softwood Lumber from Canada* (WT/DS257/R) van bijzonder belang. In dit rapport argumenteert het Panel m.b.t. het specificiteitsvereiste:

In sum, the text of Article 2 SCM Agreement does not require a detailed analysis of the end-products produced by the enterprises involved, nor does Article 2.1 (c) SCM Agreement provide that only a limited number of products should benefit from the subsidy. In our view, it was reasonable of the USDOC to reach the conclusion that the use of the alleged subsidy was limited to an industry or a group of industries. We consider that the "wood products industries" constitutes at most only a limited group of industries - the pulp industry, the paper industry, the lumber industry and the lumber remanufacturing industry - under any definition of the term "limited".¹⁰¹ We do not consider determinative in this respect the fact that these industries may be producing many different end-products. As we discussed above, specificity under Article 2 SCM is to be determined at the enterprise or industry level, not at the product level.¹⁰¹

Op basis van deze vaststelling van het Panel in de zaak *United States - Final Countervailing Duty Determination with respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, zou men tot het besluit kunnen komen dat de producenten/importeurs van duurzaam geproduceerd verwerkt hout en producenten/importeurs van duurzaam geproduceerd onverwerkt hout één groep van producenten/importeurs vormen en dat de betrokken beleidsinstrumenten/subsidies aldus aan het specificiteitsvereiste van artikel 2 van de *SCM-overeenkomst* voldoen.

¹⁰¹ Panel Rapport. *United States - Final Countervailing Duty Determination with respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, par. 7.121.

Als men tot het besluit komt dat de betrokken beleidsinstrumenten aan het specificiteitsvereiste voldoen, dan zijn - zoals hierboven reeds gesteld - de regels van de *SCM-overeenkomst* van toepassing. Wanneer aan dit vereiste niet wordt voldaan, zijn deze regels niet van toepassing. Het is echter belangrijk op te merken dat artikel 2 lid 3 van de *SCM-overeenkomst* bepaalt dat:

Any subsidy falling under the provisions of Article 3 shall be deemed to be specific.

M.a.w. een subsidie die in de categorie van de verboden subsidies valt (zie hieronder), wordt geacht een *specifieke* subsidie te zijn waarop de regels van de *SCM-overeenkomst* van toepassing zijn. De specificiteit van deze subsidies moet niet afzonderlijk worden vastgesteld maar mag worden verondersteld.

In wat volgt, wordt eerst onderzocht of de betrokken beleidsinstrumenten verboden subsidies zijn en daarna of het subsidies zijn die schade veroorzaken. In beide gevallen zijn andere regels van toepassing.

Verboden subsidies

Onder de *SCM-overeenkomst* zijn bepaalde vormen van subsidiëring verboden. Artikel 3 van de *SCM-overeenkomst* verbiedt uitdrukkelijk:

- exportsubsidies, dat wil zeggen subsidies die, rechtens of in feite, uitsluitend of onder meer van exportprestaties afhankelijk zijn;
- subsidies voor importvervanging, ofwel subsidies die, rechtens of in feite, uitsluitend of onder meer afhankelijk zijn van het gebruik van binnenlandse in plaats van ingevoerde producten.

De betrokken beleidsinstrumenten zijn geen exportsubsidies¹⁰². Of de beleidsinstrumenten verboden subsidies voor importvervanging zijn is moeilijker te bepalen. Er wordt gesteld dat subsidies *in feite* afhangen van het gebruik van binnenlandse producten - ten koste van ingevoerde producten - indien de subsidies alleen worden verstrekt voor producten die geproduceerd moeten worden volgens criteria die buitenlandse producenten niet of slechts met grote moeite kunnen naleven¹⁰³. In de mate dat dit *in casu* het geval is, zijn de betrokken beleidsinstrumenten *verboden* subsidies voor importvervanging. Uit de verkennende economische analyse kan echter niet worden afgeleid dat dit het geval is.¹⁰⁴

¹⁰² Merk in dit verband op dat de heffingsteruggave die geschiedt bij de export van onduurzaam geproduceerd hout (in verwerkte of onverwerkte vorm) geen financiële bijdrage is die een *voordeel* verleent. De heffingsteruggave werkt enkel een nadeel weg. De heffingsteruggave is dus geen verboden exportsubsidie. Vergelijk met 'burden tax adjustment' maatregelen.

¹⁰³ Zie P. van den Bossche, N. Schrijver and G. Faber, *Unilateral Measures addressing Non-Trade Concerns* (Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2007), 159.

¹⁰⁴ Zie par. 7.5.



Subsidies die schade veroorzaken

Andere soorten subsidies zijn niet verboden. Krachtens artikel 5 van de *SCM-overeenkomst* mag een WTO-lid echter de belangen van een ander WTO-lid niet schaden door het gebruik van deze subsidies. De belangen van een ander WTO-lid kunnen op drie manieren door een subsidie worden geschaad:

- de binnenlandse industrie van het soortgelijke product van een ander WTO-lid kan schade lijden (zie artikel 5(a));
- een voordeel dat aan een ander WTO-lid krachtens de GATT 1994 toekomt, kan worden tenietgedaan of uitgehold (zie artikel 5(b));
- de belangen van een ander WTO-lid kunnen ernstig worden benadeeld (zie artikel 5(c)).

In casu is de relevante vraag of de betrokken beleidsinstrumenten de belangen van een ander WTO-lid ernstig benadelen. De *ernstige benadeling van de belangen* van een ander WTO-lid, waarvan sprake is in artikel 5(c), kan zich, krachtens artikel 6 lid 3 van de *SCM-overeenkomst*, o.a. in de volgende situaties voordoen:

- wanneer de subsidie de invoer van een soortgelijk product op de markt van het subsidieverlenende WTO-lid hindert; en
- wanneer de subsidie resulteert in een situatie waarin het gesubsidieerde product tegen een aanmerkelijk lagere prijs wordt aangeboden op de markt dan het soortgelijke product van een ander WTO-lid, of een situatie waarin de prijs wordt gedrukt of de verkoop daalt.

Wij zijn van oordeel dat de betrokken beleidsinstrumenten deze gevolgen hebben. Meer nog, de beleidsinstrumenten beogen deze gevolgen te hebben. De beleidsinstrumenten hinderen de invoer van onduurzaam geproduceerd hout (een product dat soortgelijk is aan het gesubsidieerde product (duurzaam geproduceerd hout)). De betrokken beleidsinstrumenten resulteren ook in een situatie waarin het gesubsidieerde product (duurzaam geproduceerd hout) tegen een merkelijk lagere prijs (20% en meer) wordt aangeboden op de Nederlandse markt.

Een WTO-lid dat een subsidie verleent die de belangen van een ander WTO-lid ernstig benadeelt, moet krachtens artikel 7 van de *SCM-overeenkomst*:

- passende maatregelen nemen om een einde te maken aan de schadelijke gevolgen van de subsidie; of
- de subsidie intrekken (hetgeen meestal het geval is).

Dit dient te gebeuren binnen zes maanden.

M.b.t. de conformiteit van de betrokken beleidsinstrumenten met de regels van de *SCM-overeenkomst* komen wij dus tot het besluit dat als de betrokken beleidsinstrumenten *specifieke* subsidies zijn en de regels van de *SCM-overeenkomst* aldus van toepassing, deze instrumenten subsidies zijn die de belangen van andere WTO-leden ernstig benadelen. In dit geval zullen de betrokken beleidsinstrumenten moeten worden opgeheven.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Tenzij andere passende maatregelen kunnen worden genomen om een einde te maken aan de schadelijke gevolgen van de betrokken beleidsinstrumenten voor de belangen van andere WTO-leden.

8.3 Toetsing aan het EG-recht¹⁰⁶

EG-rechtelijk kunnen een aantal normen relevant zijn voor de toelaatbaarheid van een differentiërende heffing. Ten eerste moet worden bekeken of het desbetreffende onderwerp EG-rechtelijk gereguleerd is, en zo ja, op welke verdragsrechtelijke grondslag de desbetreffende regel is uitgevaardigd. Een fiscale maatregel kan daarmee in strijd komen.¹⁰⁷ Secundair EG-recht dat producteisen aan bezit, handel en verkoop van hout stelt is ons echter niet bekend. Het zogenoemde 'Flegt-actieplan' is, zoals de naam zegt, slechts een beleidsvoornemen en geen maatregel met rechtsgevolgen voor de lidstaten. Ook de Partnership Agreements die de EU aangaat met houtproducerende landen, zijn in zoverre juridisch niet relevant. Wij gaan er in het vervolg dus van uit dat EG-recht met betrekking tot (duurzaam) hout niet bestaat. Ook EG-rechtelijke belastingen op hout zijn ons niet bekend.

De beoogde belastingmaatregel betreft dus een EG-rechtelijk niet geharmoniseerd terrein.¹⁰⁸ Dan nog kan strijd optreden met EG-rechtelijke bepalingen, namelijk normen uit het EG-Verdrag. Ten eerste zou de belastingsmaatregel in strijd kunnen zijn met het verbod op discriminerende binnenlandse belastingen (art. 90 EG-Verdrag). Ten tweede zou sprake kunnen zijn van ongerechtvaardigde staatssteun (art. 87 EG-Verdrag). Ten derde zou een dergelijke maatregel ook kunnen leiden tot een beperking van het vrij verkeer van goederen. Een dergelijke beperking zou getoetst moeten worden aan de art. 28 e.v. EG-Verdrag. Nu het echter, zoals hierna zal blijken, om een binnenlandse belasting gaat die onder het toepassingsbereik van art. 90 EG-Verdrag valt, sluit dat de toepasbaarheid van art. 28 e.v. EG-Verdrag uit. Het Hof bepaalde in het Bergandi-arrest¹⁰⁹, dat art. 28 EG-Verdrag (toen nog art. 30 EG-Verdrag) "betrekking heeft op alle invoerbeperkingen die niet reeds in andere Verdragsbepalingen specifiek zijn bedoeld." In dat arrest bepaalde het Hof vervolgens expliciet dat een maatregel die onder art. 90 (toen nog 95) EG-Verdrag valt niet meer aan de art. 28 e.v. EG-Verdrag getoetst kan worden.

8.3.1 Art. 90 EG-Verdrag

Artikel 90 EG-Verdrag verbiedt de heffing van binnenlandse belastingen die een direct of indirect discriminerend effect hebben. Deze bepaling heeft directe werking sinds 1962.

Artikel 90 EG-Verdrag:

De lidstaten heffen op producten van de overige lidstaten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook dan die

¹⁰⁶ Referenties: Bacon, 2003; Evans, 1997; Craig en De Burca, 2007; Quigley en Collins, 2003.

¹⁰⁷ Zie in dit verband. HvJ EG 6 november 2008, C-405/07 en Hof 's-Gravenhage 14 oktober 2008, zaak 200.005.444/01 (roetfilters).

¹⁰⁸ Er is wel een Commissievoorstel voor een verordening tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (COM(2008)644 definitief). Deze verordening betreft de illegale houtkap en niet de duurzaamheid van de productie (zie ook de Nota bene over het Flegt-actieplan in para 2.5).

¹⁰⁹ HvJ 3 maart 1988, 252/86, i.h.b. rechtsoverweging 33.



welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale producten worden geheven.

Bovendien heffen de lidstaten op de producten van de overige lidstaten geen zodanige binnenlandse belastingen, dat daardoor andere producties zijdelings worden beschermd.

Artikel 90 EG-Verdrag is bedoeld voor twee verschillende, maar soms overlap-pende constellaties: ten eerste, het ongelijk belasting heffen op dezelfde of soortgelijke geïmporteerde producten enerzijds en nationale producten ander-zijds en ten tweede, het ongelijk belasting heffen op ongelijke, maar feitelijk concurrerende geïmporteerde en nationale producten.

Artikel 90 eist totale neutraliteit van binnenlandse belastingheffing met betrekking tot nationale en buitenlandse goederen. Verschillende belastingtarieven of toe-passing van gecompliceerdere betalingsmethoden voor belastingen geheven op gelijksoortige of feitelijk concurrerende buitenlandse en nationale producten zijn verboden. Directe discriminatie in belastingen is over het algemeen eenvoudig herkenbaar. Met betrekking tot het voorgestelde belastingstelsel voor duurzaam hout is er geen indicatie dat deze van direct discriminerende aard is, omdat het-zelfde belastingstelsel van toepassing is op alle goederen ongeacht hun her-komst.

Artikel 90 is echter ook van toepassing op belastingsstelsels die niet direct discrimineren, maar die wel een indirect discriminerend effect hebben. Het Hof heeft bepaald dat een belastingstelsel slechts verenigbaar is met artikel 90 indien het zodanig is ingericht, dat het hoe dan ook is uitgesloten, dat ingevoerde producten zwaarder worden belast dan soortgelijke binnenlandse producten.¹¹⁰ Belastingstelsels die, ook zonder direct te discrimineren, buitenlandse goederen uiteindelijk toch zwaarder belasten dan nationale goederen¹¹¹ zijn verboden.

Wat de voorgestelde belastingmaatregelen betreft zou een indirect discrimine-rend effect kunnen voortkomen uit de selectie van het toepassingsgebied van het belastingsstelsel. Als de belasting bijvoorbeeld vooral grotere ondernemingen treft en grotere ondernemingen voornamelijk buitenlands zijn, dan kan het belas-tingstelsel gezien worden als de binnenlandse industrie beschermend en indirect discriminerend van aard. Of dat inderdaad het geval is, is uit de voorafgaande economische analyse niet gebleken. Op grond van de huidige verkennende economische analyse hebben wij geen aanleiding om dergelijk indirect discrimi-nerende gevolgen van het beoogde stelsel aan te nemen. Indirecte discriminatie, waarbij feitelijk buitenlandse ondernemingen sterker worden belast hoewel formeel dezelfde criteria voor buiten- en binnenlandse bedrijven gelden, kan echter ook niet bij voorbaat worden uitgesloten. Dit blijft dus een aandachtspunt bij de definitieve vormgeving van de belasting.

¹¹⁰ Case C-228/98 Dounias v. Oikonomikon (2000) ECR I-577, par. 41.

¹¹¹ Case 112/84 Humbolt v. Directeur des Services Fiscaux (1985) ECR 1367.

Voorts dient men de positie van de Nederlandse producenten te bekijken. Van een indirecte discriminatie zou namelijk ook sprake kunnen zijn indien juist de Nederlandse producenten, anders dan hun buitenlandse concurrenten, zich sterk zouden concentreren op het vervaardigen van duurzaam hout. Het blijkt niet uit de economische analyse dat Nederlandse producenten zich sterk concentreren op het produceren van duurzaam hout en zij daarom een relatief voordeel hebben dat voortkomt uit het voorgestelde belastingstelsel. Het is ook niet waarschijnlijk dat het stelsel in de toekomst een dergelijk indirect discriminerend effect kan krijgen nu de mogelijkheid tot uitbreiding van de Nederlandse productie van duurzaam hout beperkt is.

Er kan geconcludeerd worden dat een belastingstelsel voor duurzaam hout inbreuk zou kunnen maken op artikel 90 EG-Verdrag indien het stelsel indirecte discriminatie tot gevolg zou kunnen hebben. De huidige verkennende economische analyse geeft geen aanwijzing dat dit het geval is. Bepalend zijn dienaangaande echter feitelijke gegevens, die wij niet zonder meer alle kennen. Mochten zich bepaalde feitelijk omstandigheden voordoen die tot gevolg hebben dat toch sprake is van indirecte discriminatie, dan zou het belastingstelsel voor duurzaam hout gered kunnen worden indien er een objectieve rechtvaardiging is voor een dergelijke discriminatie, bijvoorbeeld op grond van milieuredenen. Het Hof schijnt objectieve rechtvaardigingen te accepteren zelfs in die gevallen waar enige voordelen voor het eigen land worden gecreëerd.¹¹² Aangezien er geen aanwijzing is dat er op een objectieve rechtvaardiging vertrouwd hoeft te worden, zal dit onderwerp niet verder besproken worden.

8.3.2 Artikel 87

Naast artikel 90 EG-Verdrag kan ook artikel 87 EG-Verdrag inzake staatssteun een rol spelen. Zoals hierboven al aangegeven vormt een belastingvrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout een financiële bijdrage van overheidswege, nu de overheid hier belastinginkomsten laat lopen die zij normaal gesproken zou incasseren. Op het eerste gezicht lijkt er derhalve sprake te zijn van staatssteun in de zin van artikel 87 EG-Verdrag.

Volgens artikel 87 lid 1 EG-Verdrag zijn steunmaatregelen van de staten, in welke vorm dan ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde sectoren vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Vanuit juridisch oogpunt, moet aan een aantal criteria voldaan zijn om binnen het toepassingsgebied van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag te vallen:

- i Overdracht van een voordeel.
- ii Begunstiging van een bepaalde onderneming ten opzichte van andere (selectiviteitsbeginsel).
- iii Verstrekt door de staat of bekostigd door staatsmiddelen.

¹¹² Craig, P., De Búrca, G., (2003) p. 652 and Case 140/79 Chemical Farmaceutici v. DAF SpA (1981) ECR 1, par. 13-16.



- iv Het moet gaan om een onderneming of producties.
- v De mededinging moet worden vervalst of dreigen te worden vervalst.
- vi Intracommunautaire aspect: steun die het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloedt.

Slechts als aan alle voorwaarden voldaan is, bestaat er staatssteun zoals bedoeld in artikel 87 lid 1 EG-Verdrag. Voordat elke voorwaarde apart wordt behandeld, moet worden opgemerkt dat voorwaarde v en vi in feite onafscheide-lijk zijn in hun juridische beoordeling.

i Overdracht van een voordeel (begrip van steun)

De eerste voorwaarde die onderzocht dient te worden betreft het begrip steun. Het Verdrag bevat geen uitdrukkelijke definitie van het begrip steun waar naar wordt verwezen in artikel 87 lid 1 EG. Elke poging van de wetgever om een definitie te geven zou noch haalbaar zijn geweest, noch bruikbaar, omdat dit mogelijkwerijs het toepassingsgebied van het begrip zou beperken.¹¹³ De Commissie beweert dat de definitie van steun uitsluitend in de invloedssfeer van Gemeenschapsrecht valt en dat zij daarom de bevoegdheid heeft het begrip steun uit artikel 87 lid 1 EG-Verdrag¹¹⁴ te interpreteren. Dat doet de Commissie inderdaad uiterst ruim, om te garanderen dat de mededinging, in overeenstemming met artikel 3 (g) EG-Verdrag, niet zal worden vervalst.¹¹⁵

In het licht van deze doelstelling is het niet verrassend dat het Hof geen onderscheid maakt tussen maatregelen directe en indirecte steun. Van indirecte steun is sprake als de staat afziet van voordelen die hem normalerwijs zouden toekomen.¹¹⁶ Ook is niet relevant de oorzaak of het oogmerk van het voordeel dat aan een onderneming toekomt. Bepalend zijn uitsluitend de gevolgen van een maatregel.¹¹⁷ Overdracht van een voordeel is een objectieve toets die gebruikt wordt om het bestaan van steun vast te stellen.¹¹⁸

Voorbeelden van gebeurtenissen die staatssteun vormen zijn, te midden van vele andere, belastingvrijstellingen,¹¹⁹ zoals het geval zou zijn met het belastingstelsel voor duurzaam hout. Er kan daarom geconcludeerd worden dat aan deze voorwaarde voldaan is met betrekking tot het belastingstelsel voor duurzaam hout.

¹¹³ Evans, A., (1997), p. 27.

¹¹⁴ Case T-459/93 Siemens SA v. Commission (1995) ECR II-1675, par. 52.

¹¹⁵ Evans, A., (1997), p. 27.

¹¹⁶ Case 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen Limburg v. High Authority (1961) ECR I, par. 19.

¹¹⁷ 173/73 Italy v. Commission (1974) ECR 709, par. 13; Case C-241/94 France v. Commission (1996) ECR I-4551, par. 19-20; joined Cases T-228/99 and T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale and Land Nordrhein-Westfalen v. Commission, (2003) ECR II-435, par. 180.

¹¹⁸ Case T-64/94 Ladbroke Racing Ltd. v. Commission (1998) ECR II-1, par. 52; Case T-46/97 SIC v. Commission (2000) ECR II-2125, par. 83; joined Cases T-228/99 and T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale and Land Nordrhein-Westfalen v. Commission, (2003) ECR II-435, par. 180.

¹¹⁹ Case C-387/92 Banco de Credito Industrial SA (Banco Exterior de España SA) v. Ayuntamiento de Valencia (1994) ECR I-877, par.14; Case C-6/97, Italy v. Commission (1999) ECR I-2981, par. 16.

ii Begunstiging van een bepaalde onderneming door steunmaatregelen (selectiviteitsbeginsel)

Deze voorwaarde beoogt om een onderscheid te maken tussen staatssteun die bepaalde ondernemingen of producties of goederen¹²⁰ begunstigt en algemeen staatsingrijpen betreffende fiscale voorschriften, sociale verzekeringsmaatregelen, etc. Het Hof kijkt naar de gevolgen van de maatregel om een onderscheid te maken tussen een selectieve staatssteunmaatregel gericht op het steunen van bepaalde ondernemingen en algemene economische maatregelen.¹²¹

De Commissie beschouwt maatregelen die noch het oogmerk, noch het gevolg hebben dat bepaalde ondernemingen of de producties van bepaalde goederen worden bevoordeeld niet als steun. Hetzelfde kan gelden voor maatregelen die personen beogen te begunstigen die kunnen worden onderscheiden volgens objectieve criteria, d.w.z. ongeacht de plaats of de sector waarin de begunstigde werkzaam is.¹²² Ook al is sprake van een maatregel die aanknoopt aan dergelijke objectieve, niet selectieve criteria, impliceert dit nog niet dat alle ondernemingen gelijkelijk door algemene maatregelen moeten worden getroffen. Er kan dus toch sprake zijn van selectiviteit. Maatregelen die overheden te veel discretie geven bij het toewijzen van steun zullen snel worden veroordeeld als zijnde selectief.¹²³ Ontvangers hoeven niet *ex-ante* identificeerbaar te zijn, het is voldoende als het stelsel bepaalde ondernemingen kan begunstigen.

Met betrekking tot dit grijze gebied van staatssteunwetgeving is het moeilijk om vast te stellen hoe het belastingstelsel voor duurzaam hout door het Hof zou worden beoordeeld. Aan de ene kant veroorzaakt de belastingmaatregel duidelijk een begunstigend gevolg voor duurzaam hout. Aan de andere kant schijnt het een certificatiesysteem te gebruiken dat - als het gebaseerd is op objectieve, niet-discriminerende en niet-discretionaire criteria - het belastingstelsel meer verwant kan laten lijken aan een algemeen economische maatregel. Het feit dat de vrijstelling wordt toegekend aan elke importeur van producten op basis van hout en de begunstigde bedrijven variëren van houtproducent tot speelgoedimporteur speelt geen rol voor de beslissing of sprake is van een niet-selectieve, algemene belastingmaatregel.¹²⁴

Van bijzonder belang is hier echter de jurisprudentie van het Gerecht van Eerst Aanleg met betrekking tot andere milieuheffingen. Zo benadrukt het Gerecht in de zaak *British Aggregates Ass.* dat het aan de lidstaten vrij staat om milieuheffingen te introduceren op terreinen waar de gemeenschapswetgever dat niet

¹²⁰ Case T-55/99 *CETM v. Commission*, (2000) ECR II-3207, par. 39; joined Cases T-92/00 and T-103/00 *Territorio Histórico de Álava v. Commission* (2002) ECR II 1385, par. 48, Case C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH and Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH v. Finanzlandesdirektion für Kärnten* (2001) ECR I-8365, par. 41.

¹²¹ Case 173/73 *Italy v. Commission* (1974) ECR 709, par. 13; Case C-241/94 *France v. Commission* (1996) ECR I-4551, par. 19-20; Case 310/85 *Deufil GmbH & Co. KG v. Commission* (1987) ECR 901, par. 8.

¹²² EC Commission (1995) Notice on co-operation between national courts and the Commission in the State aid field, OJ C 312/8, par. 7.

¹²³ Case C-200/97 *Ecotrade Srl v. AFS* (1998) ECR I-7907, par. 40; Case C-241/94, *France v. Commission* (1996) ECR 4393, par. 23-24.

¹²⁴ HvJ EG 8 november 2001, C-143/99, rechtsoverweging 48.



heeft gedaan. Daaruit volgt, zo het Gerecht, dat voor dergelijke milieuheffingen niet de eis kan gelden dat het om algemene belastingmaatregelen moet gaan, dus maatregelen die in beginsel alle ondernemingen kunnen treffen. Indien de groep ondernemingen die wel en de groep ondernemingen die niet worden geconfronteerd met de belasting enkel en alleen voortvloeien uit de aard van de maatregel en het daarmee beoogde milieudoel - en niet tevens de binnenlandse industrie beogen te beschermen of feitelijk beschermen - dan is geen sprake van een selectieve maatregel, aldus de rechter. Bij de invulling van het vereiste van selectiviteit dient de Commissie en de rechter, aldus het Gerecht, rekening te houden met de opdracht uit art. 6 EG-Verdrag om de eisen van milieubescherming te integreren in al het Europees beleid en recht.¹²⁵ Ook het Hof van Justitie acht de vraag of een vrijstelling of verlaging van een milieubelasting wordt verleend uitsluitend vanwege de desbetreffende milieucriteria bepalend voor de vraag of sprake is van een steunmaatregel. In haar uitspraak van 8 november 2001 ontkende het Hof dat omdat de belastingvrijstelling wel van toepassing was op producerende bedrijven, maar niet op dienstverlening, terwijl dit verschil niet werd gerechtvaardigd uit de milieudoelstelling van de maatregel.¹²⁶ Volgt men deze jurisprudentie dan lijkt in casu geen sprake te zijn van een selectieve maatregel en dus ook niet van staatssteun. Gezien de ruime strekking van artikel 87 EG-Verdrag is het echter denkbaar dat het Hof uiteindelijk, indien om een oordeel gevraagd zich zou kunnen laten verleiden om de belastingmaatregelen niet uit te sluiten van het toepassingsgebied van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag en ervoor te kiezen om ze verenigbaar te verklaren op grond van een van de beschikbare rechtvaardigingsredenen. Of de belastingmaatregel met betrekking tot duurzaam hout dus als selectief zou worden aangemerkt is, met andere woorden, niet helemaal te voorspellen; wij neigen echter duidelijk naar een negatief antwoord.

iii Verstrekt door de staat of bekostigd door staatsmiddelen

De derde voorwaarde die onderzocht dient te worden is of de beweerde steun is verstrekt door de staat of bekostigd door staatsmiddelen. Het Hof bepaalde dat de betekenis van 'staat' voor het doel van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag ruim wordt uitgelegd. Het omvat niet alleen de nationale of centrale overheid, maar ook de regionale en lokale overheden, alsmede publieke of privaatrechtelijke organen ingesteld of aangewezen door de staat.¹²⁷ Derhalve valt elke steun verstrekt door deze instituten onder de betekenis van staat gebruikt in artikel 87 lid 1 EG.

Voor wat betreft het tweede deel van deze voorwaarde 'bekostigd door staatsmiddelen', heeft het Hof bepaald dat er een financiële last voor de staat moet zijn die direct of indirect de belastingontvangsten beïnvloedt om een steunmaatregel

¹²⁵ Gerecht van Eerste Aanleg 13 september 2006, T-210/02, i.h.b. rechtsoverweging 117 e.v.

¹²⁶ HvJ EG 8 november 2001, C-143/99.

¹²⁷ Case 78/76 Steinike v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (1977) ECR 595, par. 21; joint Cases 67, 68 and 70/85, Van der Kooy BV v. Commission (1988) ECR 219, par. 35; Case C-303/88 Italian Republic v. Commission (1991) ECR I-1433, par. 11; Case C-305/89, Italy v. Commission (1991) ECR I-1603, par. 13; Case C-482/99 France v. Commission (2002) ECR I-4397, par. 48; Case C-200/97 Ecotrade Srl v. AFS (1998) ECR I-7907, par. 35.

te vormen zoals bedoeld in artikel 87 lid 1 EG.¹²⁸ Bijgevolg is een werkelijke of onverwijld overdracht van staatsmiddelen aan de begunstigde niet noodzakelijk.¹²⁹ Geconcludeerd kan daarom worden dat het belastingstelsel voor duurzaam hout aan deze voorwaarde voldoet.

iv Het moet gaan om een onderneming of productie

Het is aan te nemen dat het begrip onderneming in artikel 87 en 88 EG-Verdrag identiek is aan het begrip toegepast in artikel 81 en 82 EG-Verdrag. In *Höfner*¹³⁰ bepaalde het Hof dat elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd, als een onderneming aangemerkt kan worden. Met 'productie' is bedoeld een productiesector, dus een groep van ondernemingen. De ondernemingen die vallen onder de belasting voor duurzaam hout zullen kunnen worden aangemerkt als een dergelijke productiesector. Ook hier speelt een soortgelijke vraag als onder ii). Het feit dat de maatregel niet alleen producenten en handelaars van hout, maar ook die van talrijke verschillende houtproducten betreft, is niet van belang. Conform de hiervoor aangehaalde uitspraak inzake *British Aggregates Ass.* zou echter het feit dat de wel en niet onder de belasting vallende ondernemingen uitsluitend worden bepaald door het milieudoel van de regeling tot gevolg kunnen hebben dat aan dit vereiste niet wordt voldaan.

v Vervalsen of dreigen te vervalsen van de mededinging

Steun zoals bedoeld in artikel 87 EG-Verdrag moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen. Om concurrentiebeperkende vervalsingen vast te stellen, weegt het Hof de directe en onverwijld gevolgen af van steun aan de concurrentiepositie van de ontvanger. Een vergelijking van de marktpositie voorafgaand aan en na het verstrekken van de steun wordt opgesteld en vervalsing wordt vastgesteld als de positie van de onderneming *ex-post* gunstiger is.¹³¹ Ook al is werkelijk bewijs van een concurrentiebeperkende vervalsing niet vereist¹³² en is potentiële aanwezigheid ervan voldoende, van de Commissie mag toch minstens worden verwacht dat zij die omstandigheden in de motivering van haar beschikking uiteenzet die zouden kunnen leiden tot een vervalsing van de mededinging.¹³³ In tegenstelling tot hetgeen in artikel 81 en 82 EG-Verdrag is vereist,

¹²⁸ Case 82/77, *Openbaar Ministerie v. Van Tiggele* (1978) ECR 25, par. 23-25; joined Cases C-72/91 and C-73/91 *Sloman Neptun v. Bodo Ziesemer* (1993) ECR I-887, par. 19 and 21; Case C-189/91 *Kirsammer-Hack* (1993) ECR I-6185, par. 16; Cases 213-215/81 *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor v. BALM* (1982) ECR 3583, par. 22 and 23; joined Cases C-52/97, C-53/97 and C-57/94 *Viscido, Scandella, Terragnolo and Others v. Ente Poste Italiane* (1998) ECR I-2629, par. 13, C-295/97, *Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA v. International Factors Italia SpA* (1999) ECR I-3735, par. 35.

¹²⁹ See Quigley, C., Collins, A., (2003), p. 26.

¹³⁰ Case C-41/90 *Höfner and Elser v. Macroton GmbH* (1991) ECR I-1979, par. 21.

¹³¹ Case 173/73 *Italy v. Commission* (1974) ECR 709, par. 17.

¹³² Case T-288/97 *Regione Friuli Venezia Giulia v. Commission* (2001) ECR II-1169, par. 49-50; Case T-35/99 *Keller SpA v. Commission* (2002) ECR II-261, par. 85; Case T-214/95, *Vlaamse Gewest v. Commission* (1998) ECR II-717, par. 67.

¹³³ Joined Cases 296/82 and 318/82, *Netherlands and Leeuwarder Papierwarenfabriek v. Commission* (1985) ECR 809, par. 24, joined Cases C-329/93, C-62/95 and C-63/95 *Germany, Hanseatische Industriebeteiligungen GmbH and Bremer Vulkan Verbund AG v. Commission* (1996) ECR I-5151, par. 52.



heeft de Commissie volgens artikel 87 lid 1 EG-Verdrag echter geen verplichting concurrentiebeperkende vervalsingen in relevante productmarkten te bewijzen.¹³⁴

Tot zo ver, is het Hof niet bereid geweest om de argumenten in overweging te nemen dat een bepaalde steun de relatief hogere kosten vermindert in een bepaalde sector of dat steun gerechtvaardigd zou moeten worden op grond van het feit dat andere staten vergelijkbare betalingen hebben gedaan binnen hun grondgebied.¹³⁵ Dit impliceert dat het Hof kijkt naar de concurrentiebeperkende gevolgen zonder dat het de redenen ter motivatie van de steun in acht neemt.

Als bewaarder van het Verdrag met betrekking tot staatssteunmaatregelen heeft de Commissie Verordening (EG) nr. 1998/2006 bekendgemaakt betreffende de drempel waaronder alle opgetelde steun het bedrag van € 200.000 niet overschrijdt, indien verstrekt binnen een periode van drie jaar, de mededinging niet kan vervalsen.¹³⁶ Om die reden kan alleen steun die deze drempel overschrijdt onder artikel 87 lid 1 EG-Verdrag vallen. De steun ontwikkelt onder het belastingstelsel voor duurzaam hout zal daarom voor sommige ondernemingen wellicht geen probleem vormen. Duidelijk lijkt echter te zijn dat deze drempel voor andere ondernemingen wel wordt overschreden. Daarom zal aan de voorwaarde van het vervalsen van de mededinging waarschijnlijk wel worden voldaan.

vi Intracommunautaire aspect: steun die het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloedt

In *Philip Morris vs. Commissie* heeft het Hof aangenomen dat het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloedt geacht moet worden door steun wanneer de verstrekte steun de positie van de onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt.¹³⁷ Ondanks dat ook beperkte hoeveelheden steun of steun verstrekt aan kleine ontvangers het intracommunautaire handelsverkeer kunnen beïnvloeden,¹³⁸ is de bovengenoemde *de minimis* verordening¹³⁹ van toepassing. Zoals het geval is met betrekking tot concurrentievervalsingen, is het relevante criterium niet de werkelijke gevolgen op het intracommunautaire handelsverkeer maar de mogelijke

¹³⁴ Case 730/79 Philip Morris v. Commission (1980) ECR 2671, par. 9-13; Case 53/00 Ferring SA v. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (2001) ECR I-9067, par. 21.

¹³⁵ Case 78/76 Steinike v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (1977) ECR 595, par. 24; Case T-214/95, Vlaamse Gewest v. Commission (1998) ECR II-717, par. 54.

¹³⁶ De waarde is verhoogd van 100.000 naar 200.000 Euro door de Commissie Verordening 1998/2006 van 15 december die verving Commissie Verordening 69/2001 van 12 januari 2001. De omzettingperiode is geëindigd op 30 juni 2007.

¹³⁷ Case 730/79 Philip Morris v. Commission (1980) ECR 2671, par. 11; Case T-214/95, Vlaamse Gewest v. Commission (1998) ECR II-717, par. 50; Case T-288/97 Regione Friuli Venezia Giulia v. Commission (2001) ECR II-1169, par. 41; Case T-152/99 Hijos de Andrés Molina, SA v. Commission (2002) ECR II-3049, par. 220; Cases T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600 to 607/97, T-1/98, T-3/98 to T-6/98, T-23/98, Alzetta Mauro and Others v. Commission (2000) ECR II-2319, par. 81. In joined Cases C-278/92, C-279/92 and C-280/92 Spain v. Commission (1994) ECR I-4103, par. 40, the Court clarified that the beneficiary undertaking itself does not need to engage in exports. See also Case 102/87 France v. Commission (1988) ECR-4067, par. 19; Case C-75/97, Belgium v. Commission (1999) ECR I-3671, par. 47.

¹³⁸ Case C-142/87 Belgium v. Commission (1990) ECR I-959, par. 43.

¹³⁹ Commission Regulation 1998/2006 of 15 December replaced Commission Regulation 69/2001 of 12 January 2001. The transition period ended 30. June 2007.

beïnvloeding.¹⁴⁰ Zoals het geval was met het kenmerk concurrentievervalsingen, moet de Commissie tenminste de omstandigheden in de motivering van haar beschikking uiteenzetten die zouden kunnen leiden tot een beïnvloeding van de intracommunautaire handel.¹⁴¹ Doorgaans wordt daarvoor voldoende geacht dat de steun de grens van € 200.000 te boven gaat. Er kan daarom geconcludeerd worden dat de Commissie het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloed acht zodra de steun verstrekt onder het belastingstelsel voor duurzaam hout de *de minimis*-drempel overschrijdt.

Tussenconclusie: is sprake van staatssteun?

In het licht van het bovenstaande kan er gesteld worden dat het mogelijk lijkt dat het belastingstelsel voor duurzaam hout zal worden beschouwd als een vorm van staatssteun. Dit is gebaseerd op de opvatting dat het belastingstelsel als selectief zou kunnen worden aangeduid. Het is niet helemaal zeker te voorspellen hoe het Hof van Justitie, indien hierover om een oordeel gevraagd, dienaangaande zou beslissen, maar het lijkt ons waarschijnlijk dat de maatregel niet als selectief wordt aangemerkt, mits er bij de uiteindelijke vormgeving nadrukkelijk op wordt gelet dat uitsluitend de beoogde milieueffecten bepalen of een onderneming de vrijstelling verkrijgt of niet. Als de Commissie en vervolgens het Hof toch zouden vinden dat de fiscale maatregel selectief is, dan moet nog steeds worden vastgesteld dat de van toepassing zijnde *de minimis*-drempel van € 200.000 steun gedurende een periode of drie achtereenvolgende jaren is overschreden. Dat lijkt ten minste voor een deel van de betrokken ondernemingen het geval te zijn. Mocht, anders dan wij verwachten, geoordeeld worden dat sprake is van een selectieve maatregel, dan is dus aan alle relevante elementen van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag voldaan en dan is sprake van staatssteun. Deze staatssteun kan verenigbaar worden verklaard met de gemeenschappelijke markt als één van de afwijkingen omvat in artikel 87 lid 2 en lid 3 EG-Verdrag van toepassing is.

Afwijkingen (Artikel 87 lid 2 en lid 3 EG)

Als alle bovenstaande voorwaarden voldaan zijn, kan staatssteun nog steeds geoorloofd zijn en als verenigbaar beschouwd worden met de gemeenschappelijke markt. Artikel 87 lid 2 EG-Verdrag somt een aantal soorten steun op die automatisch verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, terwijl artikel 87 lid 3 EG-Verdrag soorten steun opsomt die als verenigbaar kunnen worden beschouwd. Geen van de in lid 2 opgesomde rechtvaardigingsredenen is van toepassing. Hier zou mogelijk een beroep kunnen worden gedaan op de uitzondering genoemd in art. 87 lid 3 sub c EG-Verdrag. Het is duidelijk dat met betrekking tot de laatste categorie de Europese Commissie meer discretie heeft.

¹⁴⁰ Cases T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600 to 607/97, T-1/98, T-3/98 to T-6/98, T-23/98, Alzetta Mauro and Others v. Commission (2000) ECR II-2319, par. 78.

¹⁴¹ Joined Cases 296/82 and 318/82, Netherlands and Leeuwarder Papierwarenfabriek v. Commission (1985) ECR 809, par. 24, joined Cases C-329/93, C-62/95 and C-63/95 Germany, Hanseatische Industriebeteiligungen GmbH and Bremer Vulkan Verbund AG v. Commission (1996) ECR I-5151, par. 52.



De ruime discretie van de Commissie om steun toe te staan onder artikel 87 lid 3 EG-Verdrag¹⁴² is alleen onderworpen aan de marginale toetsing van het Hof. Zo oordeelde het Hof in *Italië vs. Commissie* dat de Commissie alle relevante gegevens in beschouwing moet betrekken.¹⁴³

Kijkend naar het oogmerk en het doel van het belastingstelsel voor duurzaam hout, is het duidelijk dat milieuoverwegingen een belangrijke factor zijn. Derhalve zijn de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming, die proberen milieubeleid en milieubescherming te integreren (Artikel 6 EG-Verdrag) met de doelstellingen van het Verdrag (artikel 3 EG-Verdrag) van betekenis. De meest recente versie van deze richtsnoeren dateert van 1 april 2008.¹⁴⁴ De richtsnoeren streven voor milieubescherming een tweevoudig doel na, concurrerende markten garanderen en het onderbrengen van milieubescherming en het vervuiler betaalt-beginsel in de sfeer van mededingingsbeleid. Ze proberen te bepalen of en onder welke voorwaarden staatssteun mag worden beschouwd als *noodzakelijk* om milieubescherming en duurzame ontwikkeling te garanderen zonder *disproportionele* gevolgen te hebben op mededinging en economische groei.

Afwijkingen van het beginsel beschreven in artikel 87 lid 1 EG-Verdrag inhoudende dat steunmaatregelen geen factoren zouden moeten bevatten die de maatregel onverenigbaar maken met de gemeenschappelijke markt, mogen alleen toegestaan worden als zij bijdragen aan de belangen van de Gemeenschap zoals beschreven in artikel 87 lid 3 EG-Verdrag. Dit zo genoemde ‘compenserende rechtvaardigingsbeginsel’ is door het Hof gehandhaafd in *Philip Morris vs. Commissie*.¹⁴⁵ Deze afwijkingen worden strikt geïnterpreteerd als individuele, regionale of sectorale steun wordt onderzocht en wordt alleen toegepast als de Commissie, respectievelijk het Hof ervan overtuigd is dat de voorziene doelen van de te verstrekken steun niet bereikt kunnen worden zonder de markt te beïnvloeden.¹⁴⁶ De Commissie onderzoekt individuele staatssteun-toekenningen onder staatssteunmaatregelen om te bepalen of de steun noodzakelijk is en of deze kan worden gerechtvaardigd door de bijdrage van de ontvanger aan de doelstellingen van artikel 87 lid 3 EG-Verdrag (proportionaliteitsbeginsel).

Met betrekking tot belastingvoordelen of vrijstellingen van belastingen die niet onder Gemeenschapswetgeving vallen, geeft de Commissie in Hoofdstuk 4 van haar nota richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming een leidraad.¹⁴⁷ Om te bepalen of een stelsel in aanmerking komt voor een afwijking

¹⁴² Case 730/79 *Philip Morris v. Commission* (1980) ECR 2671, par. 17; joined Cases 62/87 and 72/87 *Exécutif Régional Wallon v. Commission* (1988) ECR 1573, par. 21; Case T-152/99 *Hijos de Andrés Molina, SA v. Commission* (2002) ECR II-3049, par. 48; Case C-142/87 *Belgium v. Commission* (1990) ECR I-959, par. 56; Case C-39/94 *SFEI* (1996) ECR I-3547, par. 36; Case 78/76 *Steinike v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* (1977) ECR 595, par. 8; Case C-156/98 *Germany v. Commission* (2000) ECR I-6857, par. 67; Case C-303/88 *Italian Republic v. Commission* (1991) ECR I-1433, par. 34.

¹⁴³ Case C-261/89 *Italy v. Commission* (1991) ECR I-1437, par. 20.

¹⁴⁴ OJ C 82, 01.04.2008, pp. 1-33.

¹⁴⁵ Case 730/79 *Philip Morris v. Commission* (1980) ECR 2671, par. 16 and 17.

¹⁴⁶ Deze passage is gebaseerd op 84/499/EEC 1984 OJ L 276/43.

¹⁴⁷ OJ C 82, 01.04.2008, pp. 1-33.

in artikel 87 lid 3 sub c EG, legt de Commissie de nadruk vooral op de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de steun en op zijn economische gevolgen voor de sectoren. De relevante vaststellingscriteria zijn neergelegd in overweging 155-159 en hieronder gepresenteerd.

De nota over communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming van de Commissie (uittreksel).

(154) Steun in de vorm van andere verlagingen of vrijstellingen van milieubelastingen dan die welke zijn bedoeld in punt 152, wordt als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag beschouwd voor een periode van tien jaar op voorwaarde dat aan de in punten 155 tot en met 159 vermelde voorwaarden is voldaan.

(155) Bij het onderzoek van belastingregelingen die elementen van staatssteun omvatten in de vorm van belastingverlagingen of belastingvrijstellingen, zal de Commissie in het bijzonder de noodzaak en de evenredigheid van de steun onderzoeken en de gevolgen ervan op het niveau van de betrokken economische sectoren.

(156) Hiervoor baseert de Commissie zich op door de lidstaten verstrekte gegevens. Uit die gegevens moet blijken welke respectieve sector of sectoren of categorieën begunstigden onder de vrijstellingen of verlagingen vallen en wat de situatie van de belangrijkste begunstigden in elke betrokken sector is en hoe de belastingen kunnen bijdragen tot milieubescherming. De vrijgestelde sectoren dienen naar behoren te worden beschreven en er moet voor elke sector een lijst worden verstrekt van de grootste begunstigden (met name rekening houdend met de omzet, de marktaandeelen en de omvang van de belastinggrondslag). Voor elke sector dient informatie te worden verstrekt over de best presterende technieken binnen de EER met betrekking tot de door de belasting nagestreefde vermindering van milieuschade.

(157) Daarnaast moet steun in de vorm van verlagingen of vrijstellingen van milieubelastingen noodzakelijk en evenredig zijn.

(158) De Commissie beschouwt de steun als noodzakelijk wanneer aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan:

- a De keuze van de begunstigden moet zijn gebaseerd op objectieve en doorzichtige criteria en in beginsel op dezelfde wijze worden gemaakt voor alle concurrenten in dezelfde sector of op dezelfde relevante markt wanneer zij zich in dezelfde feitelijke toestand bevinden.
- b De milieubelasting zonder verlaging moet leiden tot een aanzienlijke toename van de productiekosten voor elke sector of categorie van individuele begunstigden.
- c De aanzienlijke toename van de productiekosten kan niet worden afgewenteld op de klanten zonder dat dit leidt tot aanzienlijk omzetverlies. In dit verband kunnen de lidstaten ramingen verstrekken van onder meer de elasticiteit van productprijzen in de betrokken sector in de relevante geografische markt alsook schattingen van dalende omzet en/of dalende winst voor de ondernemingen in de betrokken sector of categorie.

(159) De Commissie beschouwt de steun als evenredig wanneer één van voorwaarden is vervuld:

- a De regeling bevat criteria die waarborgen dat elke individuele begunstigde een deel van de nationale belasting betaalt dat grotendeels equivalent is aan de milieuprestatie van elke individuele begunstigde in vergelijking met de prestatie van de best presterende techniek in de EER. In het kader van de steunregeling kan een onderneming die de best presterende techniek hanteert, maximaal voordeel halen uit een vermindering die overeenstemt met de toename van de productiekosten veroorzaakt door de belasting, onder gebruikmaking van de best presterende techniek, en die niet op klanten kan worden afgewenteld. Een onderneming met een slechtere milieuprestatie krijgt een lagere vermindering, evenredig met haar milieuprestatie.
- b De begunstigden van de steun betalen ten minste 20% van de nationale belasting, tenzij een lager tarief gerechtvaardigd is in het licht van een beperkte mededingingsvervalsing.
- c De verlaging of vrijstellingen worden afhankelijk gesteld van het sluiten van overeen-



komsten tussen de lidstaat en de begunstigde ondernemingen of ondernemersverenigingen, waarbij de ondernemingen of de ondernemersverenigingen zich ertoe verbinden de milieubeschermingsdoelstellingen te verwezenlijken die dezelfde gevolgen hebben als wanneer punt a) of b) of het communautaire minimumbelastingniveau wordt toegepast. Deze overeenkomsten of toezeggingen kunnen onder meer betrekking hebben op een verlaging van het energieverbruik, een beperking van de uitstoot of andere maatregelen ten gunste van het milieu en moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- i De inhoud van deze overeenkomsten moet door elke lidstaat door onderhandelingen worden vastgesteld en moet de doelstellingen specificeren en een tijdschema voor het bereiken van die doelstellingen vastleggen.
- ii De lidstaten moeten een onafhankelijke en tijdig toezicht op de nakoming van de in die overeenkomsten aangegane verbintenissen garanderen.
- iii Deze overeenkomsten moeten periodiek worden herzien in het licht van technologische en andere ontwikkelingen en moeten effectieve strafbepalingen bevatten die van toepassing zijn wanneer de verbintenissen niet worden nagekomen.

Op het eerste gezicht lijkt, afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van het stelsel, aan alle voorwaarden te kunnen worden voldaan om een uitzondering op grond van art. 87 lid 3 EG-Verdrag te rechtvaardigen. Bijzonder oogmerk zal daarbij moeten uitgaan naar de voorwaarde genoemd onder punt 159 sub b (de 20%-regel). Hoewel de Commissie in haar richtsnoeren heeft aangegeven dat zij steunmaatregelen die een verlaging van niet geharmoniseerde milieubelastingen betreffen - zoals hier aan de orde - niet aan een nadere beoordeling wil onderwerpen,¹⁴⁸ verdient het aanbeveling de beoogde belastingmaatregel wel vooraf met de Commissie te bespreken. Daarbij moeten de argumenten en gegevens worden aangereikt die volgens de richtsnoeren, zoals hiervoor weergegeven, relevant zijn.

Conclusie

Er kan geconcludeerd worden dat een belastingstelsel voor duurzaam hout mogelijk binnen de grenzen van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag zou kunnen vallen. Dit zal het geval zijn als de belastingmaatregel als selectief wordt beschouwd. Met het oog op de jurisprudentie van het Gerecht van Eerste Aanleg over milieuheffingen lijkt dit echter niet waarschijnlijk. Zeer belangrijk is het in ieder geval bij de uiteindelijke vormgeving van het stelsel er op te letten dat uitsluitend milieuredenen bepalend zijn voor de vraag wie de belasting wel moet betalen en wie niet. De *de minimis*-drempel van € 200.000 staatssteun verstrekt aan bepaalde ondernemingen binnen een periode van drie achtereenvolgende jaren zal ten minste voor een aantal ondernemingen wel worden overschreden. Het is niet helemaal zeker te voorspellen hoe het Hof van Justitie, indien hierover om een oordeel gevraagd, over de selectiviteitsvraag zou beslissen. De Commissie en het Hof kunnen het belastingstelsel voor duurzaam hout onder artikel 87 lid 3 sub c EG-Verdrag verenigbaar achten met de gemeenschappelijke markt als er aan de voorwaarden uiteengezet in de nieuwe nota over richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming voldaan is. Bij de uiteindelijke vormgeving en uitwerking van de maatregel zal hier op moeten worden gelet. Nu de *de minimis*-drempel zal worden overschreden verdient het aanbeveling de beoogde maatregel met de Commissie te bespreken.

¹⁴⁸ Richtsnoeren, punt 160, voetnoot 59, OJ C 82, 01.04.2008, p. 26.

8.3.3 Eindconclusie

Te concluderen valt dat de beoogde belastingmaatregel inbreuk zou kunnen maken op artikel 90 EG-Verdrag indien het stelsel indirecte discriminatie tot gevolg zou kunnen hebben. De huidige verkennende economische analyse geeft geen aanwijzing dat dit het geval is. Bepalend zijn dienaangaande echter feitelijke gegevens, die wij niet zonder meer alle kennen. Mochten zich bepaalde feitelijk omstandigheden, zoals hiervoor uiteengezet, voordoen die tot gevolg hebben dat toch sprake is van indirecte discriminatie, dan zou het belastingstelsel voor duurzaam hout gered kunnen worden indien er een objectieve rechtvaardiging is voor een dergelijke discriminatie, bijvoorbeeld op grond van milieuredenen. Omdat het niet waarschijnlijk lijkt dat sprake is van een discriminerende belasting, zijn wij op de rechtvaardigingsgronden verder niet nader ingegaan. Al met al is het onwaarschijnlijk dat de beoogde maatregel, mits bij de nadere vormgeving de vereisten van art. 90 EG-Verdrag in het oog worden gehouden, in strijd zal komen met deze bepaling.

Een toetsing van de maatregel aan art. 28 e.v. EG-Verdrag is niet van toepassing nu het om een belastingmaatregel gaat die onder art. 90 EG-Verdrag valt.

De beoogde maatregel moet mogelijk wel als steunmaatregel in de zin van art. 87 EG-Verdrag worden aangemerkt. Ten minste voor sommige bedrijven lijkt de drempel van meer dan € 200.000 steun binnen een tijdsbestek van drie jaar te worden overschreden. Voor het overige hangt de toepasselijkheid van art. 87 EG-Verdrag af van de vraag of Commissie en Hof de maatregel als selectief zullen beschouwen, hetgeen wij niet verwachten, maar hetgeen niet met zekerheid is te voorspellen. Belangrijk toetsingskader zal daarbij zijn of de maatregel uiteindelijk zo wordt uitgewerkt dat uitsluitend milieuredenen bepalen wie wel en wie niet de belasting moet betalen. Indien de Commissie en het Hof van oordeel zijn dat sprake is van een selectieve maatregel, dan moet de maatregel gerechtvaardigd kunnen worden volgens de criteria uiteengezet in de richtsnoeren van de Commissie in de meest recente versie van 1 april 2008. Het verdient aanbeveling hierover in overleg te treden met de Commissie.

Al met al lijken, mits uiteindelijk zorgvuldig vormgegeven en uitgewerkt, geen doorslaggevende EG-rechtelijke bedenkingen tegen de beoogde maatregel te bestaan.

Nota bene: KPMG (2008: 29) schat dat de beoordeling door de Europese Commissie in het kader van het verbod op staatssteun gemiddeld zes maanden duurt en dient derhalve tijdig te worden aangeleverd om geen vertragingen op te lopen.

8.4 Aanvullende juridische aspecten private vergroening

In het rapport *Private vergroening; Een nieuwe benadering voor een duurzame samenleving* (2007) heeft SIRA Consulting verschillende juridische aspecten van private vergroening onderzocht. De betreffende passages zijn hieronder opgenomen.



8.4.1 **Aanpassing voor a.v.v. binnen wet milieubeheer (p. 14)**

'Bij een algemene wettelijke regeling van de a.v.v. zal de reikwijdte van deze regeling moeten worden verruimd. Een regeling in de Wet milieubeheer is gebonden aan de omschrijving van het begrip 'milieu'. In de Wet milieubeheer is geen omschrijving van het begrip 'milieu' opgenomen, maar wel een omschrijving van 'gevolgen voor het milieu' (artikel 1.1, tweede lid). ...

Bij het verruimen van de reikwijdte doet zich een tweetal problemen voor. In de eerste plaats is het de vraag hoe ver de reikwijdte van het begrip 'milieu' moet worden verruimd om alle beoogde doelen die men via private vergroening wil realiseren, onder dit begrip te laten vallen. Hierbij kan gedacht worden aan biodiversiteit, grondstoffenuitputting of een duurzame houtproductie. Het zodanig verruimen van de reikwijdte van het begrip milieu komt neer op 'duurzaam produceren en consumeren'. Maar ook in dat geval is het de vraag of aspecten, zoals de arbeidsomstandigheden of kinderarbeid in derde wereldlanden hieronder vallen.

In de tweede plaats speelt de territoriale werking van de Wet milieubeheer een rol. De Nederlandse wetgeving heeft in principe alleen betrekking op het Nederlandse territorium. Dit maakt het overigens wel mogelijk om bij het beoordelen van een activiteit op Nederlands grondgebied de nadelige gevolgen van die activiteit voor het milieu in het buitenland in beschouwing te nemen. Maar andersom is het de vraag of een aantasting van het milieu in andere landen een rol kan spelen bij het treffen van maatregelen in Nederland.'

Nota bene: in een recente studie naar de mogelijkheden van private vergroening in de zuivelsector (KPMG, 2008: 18) schat KPMG dat er minimaal een periode van twee jaar in acht moet worden genomen voordat de verruiming van de Wet milieubeheer daadwerkelijk is doorgevoerd. Momenteel is er een wetswijziging in voorbereiding voor het mogelijk maken van een a.v.v. van milieuovereenkomsten buiten de afvalsector. Prognose gereed: 2011.

8.4.2 **Mededingingswet (pagina 18-20)**

'Overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen of afspraken (hierna tezamen: afspraken) tussen álle soorten ondernemingen kunnen ertoe strekken of tot gevolg hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst. Dergelijke afspraken zijn op grond van de Mededingingswet (Mw) verboden en van rechtswege nietig (het zogeheten kartelverbod: artikel 6 Mw).

... Ondernemingen moeten zelf beoordelen of hun afspraken onder het kartelverbod of de uitzonderingen daarvan vallen. De rol van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is die van handhaver van de Mw. ...

Afspraken tussen bedrijven in het kader van private vergroening zullen ... vrijwel zeker aan toepassing van het kartelverbod ontsnappen indien aan de volgende eisen is voldaan:

- het milieuprobleem moet duidelijk gedefinieerd en concreet meetbaar zijn;

- de samenwerking is persé noodzakelijk om het milieuprobleem op de meest effectieve en efficiënte wijze te lossen;
- de samenwerking is uitsluitend gericht op het oplossen van het milieuprobleem: de samenwerking mag niet leiden tot een verkapte winstneming;
- er moet voldoende restconcurrentie over blijven;
- een oplossing leidt ook voor de consument tot een voordeel;
- er mogen geen afspraken worden gemaakt over de wijze van doorberekening van de met de overeenkomst samenhangende of daaruit voortvloeiende kosten in de prijs van het product.

Het is te verwachten dat samenwerking tussen ondernemingen, wanneer aan bovenstaande eisen wordt voldaan, uit een oogpunt van mededinging vrijwel zeker toelaatbaar wordt geacht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een bestemmingsbijdrage.

In het geval van een regulerende bijdrage is sprake van een door partijen zelf opgelegde bijdrage én zal veelal sprake zijn van afspraken over de doorberekening in de prijs van een product. Dergelijke afspraken liggen over het algemeen mededingingsrechtelijk (zeer) moeilijk. Een en ander is echter in sterke mate afhankelijk van de noodzaak van samenwerking en de precieze inhoud van de gemaakte afspraken.

8.4.3 Aanwending fonds

Een belangrijke motivatie voor brancheorganisaties om plannen voor private vergroening door de overheid algemeen verbindend te laten verklaren, is dat een a.v.v. achterlopend bedrijf de mogelijkheid ontnemt zich als *free rider* op te stellen en te profiteren van de (financiële) inspanningen van de voorlopers (zie ook KPMG, 2008). Keerzijde van een a.v.v. is echter, zoals betoogd in de inleiding tot dit hoofdstuk, dat de plannen daarmee moeten voldoen aan EU-wetgeving en WTO-recht. De EU- en WTO-regels stellen strengere eisen aan de mogelijke invullingen van de private vergroening. Zo zal het niet mogelijk zijn volgens de internationale wetgeving om een fonds specifiek aan te wenden ten behoeve van Nederlandse bedrijven. Dit zal worden beschouwd als een vorm van concurrentievervalsing. Een eventueel fonds zal zo moeten worden vormgegeven dat de regels voor aanwending niet specifiek op Nederlandse bedrijven van toepassing zijn. Dit maakt een dergelijk fonds mogelijk echter minder interessant voor branches om op te zetten.



9 Conclusies

9.1 Korte beschrijving instrumenten

In dit onderzoek zijn drie economische instrumenten uitgewerkt voor het vergroten van het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt:

- een door de overheid geheven belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout, waarvan de opbrengsten naar de algemene middelen vloeien;
- een heffing geïnd door een collectieve organisatie, opgericht door het bedrijfsleven en door de overheid gefaciliteerd met een algemeen verbindend verklaring van de overeenkomst (private vergroening). De heffingsinkomsten worden aangewend voor:
 - een eigen subsidie op duurzaam geproduceerd hout (verevening);
 - het stimuleren van projecten gericht op duurzaam bosbeheer en de productie van duurzaam geproduceerd hout in die landen waar dit nog niet is gerealiseerd (fondsvorming).

Als vertrekpunt voor de definitie van duurzaam geproduceerd hout is uitgegaan van de inkoopcriteria van de Nederlandse overheid (TPAS).

9.2 Juridisch kader

Wat betreft de juridische houdbaarheid van de geëvalueerde instrumenten kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Nota bene: de conclusies betreffen uitdrukkelijk de onderzochte economische instrumenten. Internationale regels en afspraken laten overheden over het algemeen meer ruimte bij het vormgeven van inkoopbeleid dan bij het opleggen van handelsbeperkende maatregelen.

Een Nederlandse heffing op hout met vrijstelling voor duurzaam hout voldoet waarschijnlijk aan EG-recht en de verplichtingen onder de GATT 1994 wanneer duurzaam hout uitsluitend is gedefinieerd volgens (nog nader te toetsen) *ecologische* criteria. EG en WTO-recht verbieden het echter waarschijnlijk in de definitie van duurzaam hout ook *sociale* en *economische* criteria op te nemen.

De juridische argumentatie die hierbij geldt, is als volgt: De beleidsinstrumenten die het voorwerp zijn van deze studie - een belasting op hout met vrijstelling van duurzaam geproduceerd hout en een algemeen verbindend verklaarde private heffing op onduurzaam geproduceerd hout - zijn maatregelen die discrimineren tussen soortgelijke producten, namelijk duurzaam geproduceerd hout en onduurzaam geproduceerd hout. De betrokken beleidsinstrumenten zijn niet conform met de verplichtingen van Nederland onder artikel III van de GATT 1994 (de verplichting van nationale behandeling) alsook artikel I van de GATT 1994 (de verplichting van MFN-behandeling). Deze schendingen kunnen echter, onder welbepaalde voorwaarden, worden gerechtvaardigd op basis van artikel XX (b)

en/of (g) van de GATT 1994 (als maatregelen die noodzakelijk voor de bescherming van het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten (artikel XX(b)); en als maatregelen die gerelateerd zijn aan het behoud van uitputbare natuurlijke hulpbronnen (artikel XX(g)). Eén van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan onder artikel XX is dat er een voldoende band bestaat tussen het beschermde belang en het Nederlandse grondgebied. Hoewel een Nederlands belang in het behoud van de mondiale biodiversiteit (of andere globale milieuproblemen) kan worden beargumenteerd, is er geen direct Nederlands belang in de sociale en economische aspecten van duurzaam bosbeheer in het buitenland. Om deze reden kunnen de inkoopcriteria niet zonder meer worden gekopieerd voor het formuleren van economische instrumenten voor duurzaam hout. Voor economische instrumenten dienen waarschijnlijk de criteria 'social aspects' en het subcriterium 'contribution to local economy' van het criterium 'economic aspects' te vervallen. Een verdere analyse van de afzonderlijke criteria is nodig. Grote zorgvuldigheid moet worden betracht voor het formuleren van ecologische criteria.

Een Nederlandse belasting of heffing op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout is waarschijnlijk niet in strijd met artikel 90 EG-Verdrag, mits bij de nadere vormgeving de vereisten van deze bepaling in het oog worden gehouden. Het instrument moet mogelijk wel als steunmaatregel worden aangemerkt in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag. Afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van het stelsel lijkt het echter mogelijk de maatregel te rechtvaardigen als er aan de voorwaarden voldaan is uiteengezet in de nieuwe nota over richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming. Het verdient aanbeveling de beoogde maatregel wel vooraf met de Commissie te bespreken.

Het risico bestaat dat de betrokken beleidsinstrumenten in strijd zijn met de verplichtingen onder de WTO-overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen (SCM-overeenkomst).

Dit zou het geval zijn indien moet worden besloten dat de betrokken beleidsinstrumenten *specifieke* subsidies zijn die ernstige schade aan een ander WTO-lid toebrengen. Of de betrokken beleidsinstrumenten '*specifieke* subsidies' zijn, dat wil zeggen subsidies die, in rechte of in feite, aan één onderneming of één bedrijfstak, of aan een groep ondernemingen of bedrijfstakken worden verleend, is op voorhand moeilijk te voorspellen. Bij het uitwerken en formuleren van de betrokken beleidsinstrumenten zal men daarom bijzonder zorgvuldig te werk moeten gaan.

Vormen van private vergroening moeten evenzeer voldoen aan EU-regulering en WTO-recht als een belasting.

Een belangrijke motivatie voor brancheorganisaties om plannen voor private vergroening door de overheid algemeen verbindend (a.v.v.) te laten verklaren, is dat een a.v.v. achterlopend bedrijf de mogelijkheid ontnemt zich als *free rider* op te stellen en te profiteren van de (financiële) inspanningen van de voorlopers. Keerzijde van een a.v.v. is echter dat de plannen daarmee evenzeer moeten voldoen aan EG- en WTO-recht als een belasting.



Bij een algemene wettelijke regeling van de a.v.v. zal de reikwijdte van de Wet milieubeheer moeten worden verruimd.

De huidige Wet milieubeheer lijkt niet geschikt voor het vaststellen van een a.v.v. op dit punt. Ten eerste dient het begrip 'milieu' te worden verruimd met bijvoorbeeld biodiversiteit en duurzame houtproductie. Ten tweede heeft de Nederlandse wetgeving momenteel in principe alleen betrekking op het Nederlandse territorium. Nota bene: er is een wetswijziging in voorbereiding voor het mogelijk maken van een a.v.v. van milieuovereenkomsten buiten de afvalsector. Prognose gereed: 2011.

9.3 Effectiviteit van instrumenten

Wat betreft de marktpact van de diverse maatregelen kan het volgende worden geconcludeerd voor naaldhout en hardhout (veelal tropisch).

Een belasting van 20 Euro per ton onduurzaam geproduceerd hout is voor naaldhout waarschijnlijk voldoende voor een volledige verschuiving op de Nederlandse markt van niet-duurzaam naar duurzaam geproduceerd hout.

Het huidige prijsverschil tussen onduurzaam en duurzaam geproduceerd naaldhout (rondhout en gezaagd hout) is minder dan 20 Euro per ton. De verwachting is dat bij een belasting van 20 Euro per ton ook de import van pulp voor papierproductie en houtpellets voor energieproductie gebaseerd zal zijn op duurzaam geproduceerd hout. Verwacht wordt dat het kabinetsdoel dan wordt behaald dat minimaal 50% van het hout op de Nederlandse markt duurzaam is geproduceerd. Een vereveningsstelsel met een heffingshoogte van 10 Euro per ton heeft dezelfde verschuiving van niet-duurzaam naar duurzaam geproduceerd hout tot gevolg als een belasting van 20 Euro per ton. Vraaguitval en substitutie-effect zijn in het geval van verevening echter kleiner dan in het geval van een belasting. Een heffing van 10 Euro per ton, waarvan de opbrengsten direct worden aangewend voor het stimuleren van projecten gericht op duurzaam bosbeheer en de productie van duurzaam geproduceerd hout in die landen waar dit nog niet is gerealiseerd, heeft een beperktere invloed op de vraag naar duurzaam geproduceerd hout dan een belasting of vereveningsstelsel. Wel is er een groter aantoonbaar effect op de buitenlandse houtproducenten. Het geld komt immers direct de producenten van duurzaam hout ten goede, terwijl in het geval van een hogere marktprijs een deel van de prijspremie bij (tussen)handelaren achterblijft. Keerzijde is echter dat er geen garantie is dat duurzaam geproduceerd hout de Nederlandse markt bereikt en daarmee helpt de kabinetsdoelstelling te behalen. In hoeverre fondsvorming bijdraagt aan het behalen van de kabinetsdoelstelling is daarom onzeker.

Nota bene: idealiter wordt de verschuiving van niet-duurzaam naar duurzaam geproduceerd hout ten gevolge van onderlinge prijsveranderingen bepaald aan de hand van *kruislingse prijselasticiteiten*. Omdat deze niet voorhanden zijn, zijn de effecten ingeschat aan de hand van de huidige prijsverschillen tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd hout. De analyse betreft daarom in de eerste plaats een *kwalitatieve* verkenning.

Met een belasting van 50 of 100 Euro per ton kan de gehele markt voor hout (inclusief hardhout) worden beïnvloed.

Een belasting van 100 Euro per ton maakt duurzaam geproduceerd hardhout, zoals duurzaam geproduceerd meranti en Amerikaans eiken (huidig prijsverschil 90 Euro per ton), concurrerend en stimuleert de markt voor duurdere soorten duurzaam geproduceerd hardhout, zoals hardhout uit Brazilië (prijsverschil 140-185 Euro per ton). Een belasting van 50 Euro per ton neemt het prijsverschil niet weg tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd hardhout, maar geeft wel een sterke stimulans voor een overstap.

Heffingen zijn bij private vergroening waarschijnlijk onvoldoende hoog om de markt voor (tropisch) hardhout te beïnvloeden.

Een fonds voor het stimuleren van projecten gericht op duurzaam bosbeheer en de productie van duurzaam geproduceerd hout in die landen waar dit nog niet is gerealiseerd, dient ook open te staan voor buitenlandse bedrijven. Een fonds dat enkel openstaat voor Nederlandse bedrijven zou kunnen leiden tot concurrentievervalsing. Dit verlaagt waarschijnlijk de heffing die het Nederlandse bedrijfsleven bereid is te betalen voor een dergelijk fonds.

Een eigen subsidie op duurzaam geproduceerd hout mag niet differentiëren naar productgroep of houtsoort. Een dergelijke differentiatie zou de subsidie *specifiek* maken en daarmee verboden volgens WTO-recht. Dit beperkt de mogelijke hoogte van de heffing. De markt voor naaldhout kan immers veel eenvoudiger overschakelen op duurzaam geproduceerd hout dan bijvoorbeeld de markt voor hardhout. Bij een heffing boven de 10 Euro per ton zou dan meer geld van de markt voor hardhout naar de markt voor naaldhout gaan dan de laatste nodig zou hebben voor omschakeling.

Een Nederlandse heffing op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout kan deels tot gevolg hebben dat de stroom van duurzaam geproduceerd hout naar of van andere Europese landen zich verlegt naar Nederland zonder een toename van de productie van duurzaam hout.

Voor zover dit effect optreedt, wordt wel een bijdrage geleverd aan het kabinetsdoel ten aanzien van het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt, maar niet aan het achterliggende doel ten aanzien van het tegengaan van ontbossing en het stimuleren van duurzaam bosbeheer. Dit effect moet echter niet worden overschat. Voor zover een hogere prijs voor duurzaam geproduceerd hout wordt gevraagd, mag worden aangenomen dat tegenover de huidige internationale productie dan ook een internationale marktvraag staat. De grotere vraag vanuit Nederland zal dan wel degelijk de buitenlandse productie beïnvloeden. Voor zover slechts houtstromen worden verlegd, mag worden aangenomen dat dit ook tegen zeer lage kosten mogelijk is.



Er dient te worden gewerkt aan een transparant systeem ter vaststelling van de betrouwbaarheid van de verstrekte bewijzen dat aan de criteria van duurzaamheid is voldaan.

Een belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam geproduceerd hout legt een extra druk op de betrouwbaarheid van bewijzen (zoals certificaten of categorie B bewijs) dat aan de criteria van duurzaamheid is voldaan. Een eventuele belasting op hout verschilt op dit vlak van de verpakkingenbelasting. In het geval van verpakkingen wordt de heffing geheven op een nauw omschreven product, terwijl het in het geval van hout gaat om eisen ten aanzien van het productieproces dat voornamelijk buiten Nederland plaatsvindt. In het geval van de verpakkingenbelasting is daarom in Nederland controle op de belastingplicht uit te voeren, terwijl in het geval van duurzaam hout de belastingdienst afhankelijk is van informatie van buiten de landsgrenzen voor zover het geïmporteerd hout betreft.

9.4 Nader onderzoek

Op een aantal punten is nader onderzoek gewenst:

- Nadere inschatting van het risico dat de betrokken beleidsinstrumenten onder de SCM-overeenkomst worden beoordeeld als ‘specifieke subsidies’.
- Bij de eventuele concretisering van de instrumenten zal *elk afzonderlijk criterium* van de overheidscriteria voor duurzaam geproduceerd hout juridisch tegen het licht dienen te worden gehouden.
- Kwantificering van de administratieve lasten van een eventuele belasting op hout met vrijstelling voor duurzaam hout op basis van het standaardkostenmodel (IPAL, 2003).
- Onderzoek naar het percentage van het totale houtvolume dat heffingsplichtig is als functie van de vrijstellingsgrens. Hoe hoger de vrijstellingsgrens, hoe lager de administratieve lasten. Hoe hoger de vrijstellingsgrens, hoe lager ook het percentage van het totale houtvolume dat heffingsplichtig is. Als dit percentage te laag wordt, ondermijnt dit de effectiviteit van het instrument.
- Nadere inschatting van het volume hout dat met categorie B bewijs op de Nederlandse markt zal worden aangeboden en de mogelijkheden voor de belastingdienst om categorie B bewijs te kunnen beoordelen.



Literatuurlijst

ACTAL, 2007

Brief aan de staatssecretaris van Financiën van 23-9-2007

Den Haag : Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL), 2007

Adams, 1996

D. Adams, R. Haynes

The 1993 softwood timber market assessment model : structure, projections and policy simulations: General Technical Report, PNW-GTR-368

Washington D.C. : USDA Forest Service, 1996

AIDEnvironment, 2006

FSC in de Markt 2005: de beschikbaarheid van FSC-gecertificeerd hout op de Nederlandse Markt in 2005

Amsterdam : AIDEnvironment, 2006

Anderson, 2003

R. Anderson

Do forest certification ecolabels impact consumer behavior? : Paper presented at CINTRAFOR'S 20th Annual International Forest Products Markets Conference, October 16-17, Seattle

Corvallis : Wood Science and Engineering, Oregon State University, 2003

Bacon, 2003

K. Bacon

The Concept of State aid : The Developing Jurisprudence in the European and UK courts

In : European Competition Law Review, 2 (2003); p. 54-61

Barbier, 1994

E.B. Barbier, J.C. Burgess, J.T. Bishop and B.A. Aylward

The Economics of the Tropical Timber Trade

London : Earthscan Publications, 1994

Barbier and Rauscher, 1994

E.B. Barbier and M. Rauscher

Trade, tropical deforestation and policy interventions

In : Environmental and Resource Economics, vol. 4, nr.1 (1994); p. 75-90

Biesen, 2006

P. van den Biesen

Opinion on Social Criteria in EU Procurement Directives and Dutch Procurement Policy, 24th February 2006

Amsterdam : S.n., 2006

Binkley, 1993

C.S. Binkley

Adapting to global supply constraints: timber famine and six reasons why it won't occur

In : The Globalization of Wood: supply, processes, products and markets (Madison, Wisconsin : Forest Products Society); p. 35-44

Binkley, 1999

C. Binkley

Forestry in the Next Millennium : Challenges and Opportunities for the US Forest Service. Discussion Paper 99-15.

Washington D.C. : Resources for the Future, 1999

Buongiorno and Manurung, 1992

J. Buongiorno and E.G.T. Manurung

Predicted effects of an import tax in the European Community on international trade in tropical timbers

In : Journal of World Forest Resource Management, vol. 6, No. 2 (1992); p. 117-137

Buongiorno, 1996

J. Buongiorno

Forest sector modeling: a synthesis of econometrics, mathematical programming, and system dynamics methods

In : International Journal of Foresting vol. 12, no. 3 (1996); p. 329-343

Carraro, 1996

C. Carraro, M. Galeotti, M. Gallo

Environmental taxation and unemployment: some evidence on the 'double dividend hypothesis' in Europe

In : Journal of Public Economics, vol. 62, no.1-2 (1996); p. 141-181

CBS, 2006

Gecombineerde Nomenclatuur, Afdeling IX, Hout, Houtskool en Houtwaren; Kurk en Kurkwaren; Vlechtwerk en Mandenmakerswerk, Hoofdstuk 44, Hout, Houtskool en Houtwaren

Heerlen; Voorburg : Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2006

Centrum Hout, 2007

Duurzaam bosbeheer en houtkeurmerken : stand van zaken januari 2007

Almere : Centrum Hout, 2007

Chatham House, 2008

Duncan Brack

Social issues in timber procurement policies : Third draft, 8 June 2008

London : Chatham House, 2008

Available at: http://www.illegal-logging.info/uploads/2_SITPthirddraft.pdf



Craig and De Burca, 2007

P. Craig, and G De Burca
EU Law, Text, Cases and Materials, third edition
New York; London : Oxford University Press, 2007

Danish Ministry of the Environment, 2007

Draft criteria for legal and sustainable timber and assessment of certification schemes, Public consultation document on Denmark's revised draft criteria for public procurement of legal and sustainable timber and for the assessment of certification schemes
Copenhagen : Danish Ministry of the Environment, 2007

Mooij, 2000

R.A. de Mooij
Environmental taxation and the double dividend : Contributions to Economic Analysis
Amsterdam : North Holland Elsevier, 2000

Elliott, 2002

C. Elliott
Forest Certification: A Policy Perspective
Bogor, Indonesia : Center for International Forestry Research, 2002

Evans, 1997

A. Evans
European Community Law of State aid
Oxford : Clarendon Press, 1997

FAO Forestry, 2001

Markets for High-Value Tropical Hardwoods in Europe
Rome : Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2001
Available at: <http://www.fao.org/forestry/index.jsp>

FII, 2006

Forest Industries Intelligence Limited, Price premiums for verified legal and sustainable timber, February 2006
Chittlehampton : Forest Industries Intelligence Limited, 2006

FII, 2007

UK market conditions for "legal" and "legal and sustainable" wood products
Chittlehampton : Forest Industries Intelligence Limited, 2007

Fisher, 2005

J. Fisher and F. Helles
Substitutes or Complements? How tropical and non-tropical wood products compete, Hørsholm: Danish Centre for Forest, Landscape and Planning

Goulder, 1995

L.H. Goulder

'Environmental taxation and the "double dividend": a reader's guide',
In : International Tax and Public Finance, vol. 2 , no. 2 (1995), p. 157-83

Graça, 2006

Carolina Graça

Do policies contribute to SFM? Practical implication aspects to tropical exporting country's experience : Brazil, Orsa Group business case, October, 2006.

Available at:

http://www.unece.org/trade/timber/docs/tc-sessions/tc-64/08_Graca%20.pdf

ICCO, 2007

Een streepje voor ...: flankerend beleid voor duurzaam hout

Utrecht : ICCO, 2007

IKEA, 2007

IKEA Social Environmental Responsibility Report 2006

S.I. : IKEA, 2007

IPAL, 2003

Meten is Weten : handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven

Den Haag : Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL), 2003

ISEAL Alliance/CEAL, 2006

Referencing International Standards in Government Procurement

R052 - Legal Opinion Summary

Oxford; Geneva : ISEAL Alliance ; CIEL, 2006

Kollert and Lagan, 2007

W. Kollert and P. Lagan

Do certified tropical logs fetch a market premium? : A comparative price analysis from Sabah, Malaysia

In : Forest Policy and Economics, vol. 9, no, 7 (2007); p. 862-868

Koppejan en de Boer-Meulman, 2005

J. Koppejan en P.D.M. de Boer-Meulman

De verwachte beschikbaarheid van biomassa in 2010

Apeldoorn : TNO Industrie en Techniek, 2005

KPMG, 2008

Business case Private Vergroening Zuivelsector

Amstelveen : KPMG Sustainability B.V., 2008



Kryzanowski, 2005

T. Kryzanowski

The Logging and Sawmilling Journal

Available at:

[Http://www.forestnet.com/archives/Nov_05/forest_management2.htm](http://www.forestnet.com/archives/Nov_05/forest_management2.htm)

Linden and Uusivuori, 2002

M. Linden and J. Uusivuori

Econometric analysis of forest conservation : the Finnish experience

In : Environment and Development Economics, vol.7, no.2 (2002); p. 281-297

LNv en OS, 1991

Ministerie voor LNv en ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking

Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud, Kamerstuk 21517, nrs. 2-3

Den Haag : Tweede Kamer der Staten Generaal, 1991

LNv, 2008

Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd : beleidsprogramma biodiversiteit 2008-2011

Den Haag : Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, 2008

Lundmark and Söderholm, 2003

R. Lundmark and P. Söderholm

Structural changes in Swedish wastepaper demand: a variable cost function approach

In : Journal of. Forest Economics, vol. 9, no.1 (2003); p. 41-63

McKillop, 1980

W. McKillop, T.W., Stuart and P.J. Geissler

Competition between wood products and substitute structural products: an econometric analysis

In : Forest Science, vol. 26, no.1 (1980); p. 134-148

Milieudefensie, 2006

Van oerwoud naar bouwput; Onderzoek naar het houtgebruik in bouwprojecten van de overheid

Amsterdam : Milieudefensie, 2006

Ministerie van Financiën, 2008

Staatssecretaris De Jager

Brief aan de Tweede Kamer, n.a.v. Vragen van het lid Remkes (VVD) over de verpakkingenbelasting, 3 april 2008

Den Haag : Tweede Kamer der Staten Generaal, 2008

Ministerie van Financiën, 2008

Belastingplan 2008 : Uitvoeringskosten Belastingdienst

Den Haag : Ministerie van Financiën, 2008

Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands, 2007

P. van den Bossche, N. Schrijver and G. Faber

Unilateral Measures addressing Non-Trade Concerns. A study on WTO Consistency, Relevance of other International Agreements, Economic Effectiveness and Impact on Developing Countries of Measures concerning Non-Product-Related Processes and Production Methods

The Hague : the Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands, 2007

NEI, 1989

W. Keddeman

An Import Surcharge on the Import of Tropical Timber in the European Community : An Evaluation

Rotterdam : Nederlands Economisch Instituut, 1989

Oates, 1991

W.E. Oates

Pollution Charges as a Source of Public Revenues

Washington : Resources for the Future Discussion Paper, 1991

O'Brien and Teisl, 2004

K.A. O'Brien and M.F. Teisl

Eco-information and its effect on consumer values for environmentally certified forest products

In : Journal of Forest Economics, vol.10, no.2 (2004); p. 75-96

OECD, 2001

Environmentally related Taxes in OECD Countries. Issues and Strategies

Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001

Ozanne and Vlosky, 1997

L.K. Ozanne and R.P. Vlosky

Willingness to pay for environmentally certified wood products: the consumer perspective

In : Forest Products Journal, vol. 47, no.6 (1997); p.1-8

Ozanne and Vlosky, 2003

L.K. Ozanne and R.P. Vlosky

Certification from the US consumer perspective: a comparison of 1995 and 2000

In : Forest Products Journal, vol. 53, no. 3 (2003); p.13-21

Pearce, 1991

D.W. Pearce

The role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming

In : Economic Journal, vol.101, no.407 (1991); p. 938-948

Probos, 2006

Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2005

Wageningen : Probos, 2006



Probos, 2007

Kerngegevens bos en hout in Nederland
Wageningen : Probos, 2007

Proforest, 2007

Comparison of EU Public Timber Procurement Policies 2007
Oxford : Proforest, 2007
Available at: http://www.illegal-logging.info/uploads/EU_PPP_summaries.pdf

Quigley and Collins, 2003

C. Quigley and A. Collins
EC State aid Law and Policy
Oxford-Portland Oregon : Hart Publishing, 2003

RIVM, 2003

D.S. Nijdam, H.C. Wilting
Milieudruk consumptie in beeld
Bilthoven : RIVM, 2003

RUG, 2003

A.J. Martens en P. van der Laan
Goed gekeurd hout; Hoe kan het marktaandeel van gecertificeerd hout worden vergroot?
Groningen : Wetenschapswinkel voor Economie, Rijksuniversiteit Groningen (RUG), 2003

SCA & WRI, 2004

"Illegal" Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood products Industry
Maryland (USA) : Seneca Creek Associates (SCA) and Wood Resources International (WRI), 2004

SIRA, 2007

Private vergroening : een nieuwe benadering voor een duurzame samenleving
Nieuwegein : SIRA Consulting, 2007

Slangen, 1987

L.H.G. Slangen
De prijsvorming van hout uit het Nederlandse bos : proefschrift
Wageningen : Landbouwniversiteit Wageningen, 1987

Soest and Jepma, 1997

Daan P van Soest, and Catrinus J. Jepma
Certification and Tropical Deforestation: Micro Monitoring without Macro Conditions?
In : Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change vol. 2 No. 2-3 (1997); p. 241-254

Spelter, 1984

H. Spelter

Price elasticities for softwood plywood and structural particleboard in the United States

In : Canadian Journal of Forest Research, vol. 14, no.4 (1984); p. 528-535

Spelter, 1992

H. Spelter

Technology-driven substitution in the forest sector: the variable price elasticity model revisited

In : L. Lars(ed.)

Forest Sector Analysis: Proceedings of P06.02 FORESEA, IUFRO Centennial, 4 Aug.-30 Sept. 1992, Berlin, Germany, p. 24-29

Uppsala : Department of Forest-Industry-Market Studies, Swedish University of Agricultural Sciences, 1992

Toppinen and Kuuluvainen, 1997

A. Toppinen and J. Kuuluvainen

Structural changes in sawlog and pulpwood markets in Finland

In : Scandinavian Journal of Forest Research, vol. 12, no.4 (1997); p. 382-389

Toppinen, 1999

A. Toppinen

Quarterly model of the Finnish sawlog and pulpwood markets - a cointegration analysis

In : J. Abildtrup, F. Helles, P. Holten-Andersen, J. Riis and B. Jellesmark Thorsen (eds.)

Modern Time Series Analysis in Forest Products Markets. p. 103-114

Dordrecht : Kluwer Academic Publishers

UNECE/FAO, 2006

Public Procurement Policies on Wood and Paper Products and their Impacts on Sustainable Forest Management and Timber Markets

Proceedings UNECE/FAO (United Nations Economic Commission for Europe Food and Agriculture Organization of the United Nations) Policy Forum, Geneva, Switzerland, 5 October 2006

Rome : Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2006

Uusivuori and Kuuluvainen, 2001

J. Uusivuori and J. Kuuluvainen

Substitution in global wood imports in the 1990s

In : Canadian Journal of Forest Research, vol. 31, no.7 (2001); p. 1148-1155

Van Doorne, 2007

Marco Bronckers, Gijs Verberne, Philip Juttmann

WTO/EG-Rechtelijke toetsing van de door de projectgroep Duurzame productie van biomassa opgestelde duurzaamheidscriteria

Amsterdam : Van Doorne, 2007



Van Doorne, 2008

Voorlopige juridische toetsing van maatregelen ter ontmoediging van het gebruik van niet-duurzaam hout, concept 7 januari 2008
Amsterdam : Van Doorne, 2008

Varangis, P., Crossley, R. and Braga, C.P.A., 1995

Is There a Commercial Case for Tropical Timber Certification? (June 1995)
World Bank Policy Research Working Paper No. 1479. Available at SSRN:
<http://ssrn.com/abstract=636156>

Veisten, K., 2002

Potential demand for certified forest products in the United Kingdom and Norway
In : *Forest Science* 48(4):767-778

Vlosky, R.P., L.K. Ozanne, and R. Fontenot, 1999

A conceptual model of US consumer willingness-to-pay for environmentally certified wood products
In : *Journal of Consumer Marketing* 16(2):122-140

VROM, 2006

Toekomstagenda Milieu: schoon, slim, sterk
Den Haag : Ministerie van VROM. 2006

VROM, 2007

Minister Cramer en staatssecretaris de Jager
Brief van de Minister van VROM inzake het EU-Groenboek marktconforme instrumenten voor milieu- en energiebeleid, Kamerstuk 22112, nr. 541
Den Haag : Tweede Kamer der Staten Generaal, 2007

VVNH, 2007

Beleidsplan 2006-2009 'De wortels van hout'
Almere : Vereniging Van Nederlandse Hout ondernemingen (VVNH), 2007

VVNH, 2007

Implementatievoorstel: VVNH-beleidsplan 2006-2009 'De wortels van hout'
Almere : Vereniging Van Nederlandse Hout ondernemingen (VVNH), 2007

Werkgroep Vergroening, 2001

Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel II
Fiscale vergroening : een verkenning van de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten
Den Haag : SDU, 2001

Zhang, 2001

D. Zhang
Welfare impacts of the 1996 United States– Canada softwood lumber agreement
In : *Canadian Journal of Forest Research*, vo. 31, no.11 (2001); p. 1958-1967



Economische instrumenten voor duurzaam geproduceerd hout

Een verkenning

Bijlagen

Vertrouwelijk eindrapport

Delft, februari 2009

Opgesteld door: M.D. (Marc) Davidson (CE Delft)

G.C. (Geert) Bergsma (CE Delft)

Met bijdragen van: C. (Chris) Backes (Universiteit Maastricht)

P. (Peter) van den Bossche (Universiteit Maastricht)





A Rapportage aan Tweede Kamer van 19 januari 2007 (30 196 nr. 12)

Geachte Voorzitter,

Tijdens het algemeen overleg over duurzaam hout op 31 augustus 2006 heb ik toegezegd u schriftelijk te informeren over:

- de fiscale en financiële prikkels ter stimulering van duurzaam geproduceerd hout;
- de juridische argumentatie waarom bij overheidsinkopen en -aanbestedingen niet exclusief naar FSC verwezen mag worden;
- de juridische mogelijkheden van een importverbod op illegaal hout, zowel op nationaal als op EU-niveau en
- de juistheid van de stelling (uit de brief van Milieudefensie) dat met de FLEGT Voluntary Partnership Agreements hooguit 5% van de gehele Nederlandse import van hout en houtproducten wordt gecontroleerd op legaliteit.

In deze brief ga ik, mede namens de minister van Financiën, in op de eerste twee onderwerpen. Over de andere onderwerpen wordt u separaat door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid geïnformeerd.

De inzet van mogelijke fiscale en financiële instrumenten om het gebruik van duurzaam geproduceerd hout te bevorderen kan niet los gezien worden van de huidige context van het houtbeleid en de tot nu toe behaalde resultaten. Het overheidsbeleid is gericht op de bescherming en het behoud van de bossen wereldwijd. Concreet betekent dit het tegengaan van ontbossing en het stimuleren van duurzaam bosbeheer.

Huidige context en tot nu toe behaalde resultaten

In het NMP4 werd de doelstelling geformuleerd dat in 2005 25% van het hout op de Nederlandse markt duurzaam geproduceerd zou moeten zijn. Uit een recent door Probos uitgevoerd onderzoek blijkt dat 13,3% van het hout op de Nederlandse markt gecertificeerd is. In dit cijfer zijn overigens alle bestaande certificatiesystemen op de Nederlandse markt meegerekend. Zodra duidelijk is welke van deze certificatiesystemen voldoen aan de nieuwe Nederlandse meetlat, de beoordelingsrichtlijn voor duurzaam bosbeheer en de handelsketen voor hout uit duurzaam beheerd bos (BRL), kunnen de cijfers worden aangepast.

Van het overige hout op de Nederlandse markt kan, vanwege het ontbreken van certificaten, niet met zekerheid gezegd worden of het duurzaam, niet-duurzaam of mogelijk zelfs illegaal is.

Uit onderzoek is gebleken dat consumenten van de overheid verwachten dat er alleen goede producten op de markt worden toegelaten. Dat zou betekenen dat de overheid de verkoop van niet-aantoonbaar legaal en wellicht zelfs niet-aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout zou moeten verbieden. Een invoer-

verbod is echter niet haalbaar volgens de algemene juridische WTO- en EU-kaders. Om die reden is tot op heden ingezet op het stimuleren van vrijwillige instrumenten die de markt in staat stellen duurzaam geproduceerd hout te onderscheiden van niet-duurzaam geproduceerd hout, zoals de BRL.

Stimuleren gebruik BRL

Uit ervaringen met de minimumeisen is gebleken dat een meetlat voor duurzaam bosbeheer op zichzelf weinig effect heeft als het gebruik van de meetlat niet door de overheid en andere partijen gestimuleerd wordt. Het gebruik van de BRL kan vanuit de overheid gestimuleerd worden door middel van duurzaam inkopen, het overtuigen van andere marktpartijen, het inzetten van fiscale en financiële instrumenten en het inzetten van communicatiemiddelen.

Het communicatiebeleid speelt een belangrijke rol. Marktpartijen (bedrijven en consumenten) zullen zo goed mogelijk geïnformeerd worden over welke certificatiesystemen wel en welke certificatiesystemen niet aan de Nederlandse meetlat voldoen. Een eenduidig kenmerk "BRL-conform" moet in één oogopslag duidelijkheid kunnen verschaffen.

Het inkoopbeleid van de overheid is een potentieel machtig instrument. Overheden gebruiken in Nederland een aanzienlijke hoeveelheid hout en dienen het goede voorbeeld te geven. Dat verwacht de maatschappij ook van de overheid. In 2004 heeft het Kabinet het standpunt ingenomen dat zoveel mogelijk en op termijn al het hout dat rijksinstanties inkopen en aanbesteden duurzaam geproduceerd zou moeten zijn. Inkopers dienen zich er tevens van te verzekeren dat hout van legale afkomst is. In aanvulling hierop is in breder verband onlangs (Motie Koopmans/de Krom) vastgesteld dat rijksoverheden in 2010 bij 100% van de rijksaankopen en -investeringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium dienen mee te nemen. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 14 juli 2006 (30 300 XI, nr. 134) heb ik aangegeven dat dit een resultaatverplichting betreft. Met resultaat wordt bedoeld dat wanneer op het moment van de aanbesteding reeds milieucriteria en sociale criteria beschikbaar zijn, deze worden gehanteerd bij de aankoop van producten, diensten of werken. De inkoop is dus duurzaam tenzij departementen in de voortgangsrapportages overtuigend aangeven waar het niet duurzaam kon.

Dit geldt ook voor hout. Binnen het programma Duurzame Bedrijfsvoering Overheden hebben provincies, gemeenten en waterschappen zich gecommitteerd aan de doelstelling om in 2010 voor 50% duurzaam in te kopen.

Geen exclusiviteit voor keurmerken bij overheidsaanbestedingen

Bij het inkopen en aanbesteden van duurzaam geproduceerd hout zullen de criteria in de BRL voorgeschreven worden. De reden dat de overheid niet exclusief naar één keurmerk verwijst, vloeit voort uit de Europese regelgeving en meer in het bijzonder uit de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG.

Deze richtlijn voor overheidsaanbestedingen bevat een bepaling (artikel 23, tweede lid) die stelt dat "de technische specificaties alle inschrijvers gelijke toe-



gang moeten bieden en niet tot gevolg mogen hebben dat ongerechtvaardigde belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging worden geschapen". De genoemde bepaling is bedoeld om te voorkomen dat een partij met een net iets ander, doch aantoonbaar gelijkwaardig product in de aanbesteding buiten de boot zou vallen. Op deze wijze wordt voorkomen dat aanbestedende diensten door het toelaten van één enkel keurmerk marktpartijen materieel kunnen discrimineren.

Op grond van adviezen van aanbestedingsjuristen verbind ik hieraan de conclusie dat een exclusieve verwijzing naar één specifiek 'keurmerk' als bijvoorbeeld Forest Stewardship Council (FSC) niet is toegestaan. Aanbestedende diensten mogen wel criteria benoemen waaraan het product of de dienst moet voldoen en ze mogen daarbij zelfs aangeven welke keurmerken in ieder geval als bewijs van conformiteit met de eisen geaccepteerd worden. Kan een aannemer of dienstverlener geen verklaring overleggen dat hij aan de eisen van een bepaald keurmerk voldoet, dan moet een aanbestedende dienst ook andere bewijsmiddelen aanvaarden, zoals onder meer testrapporten.

De Europese Commissie stelt in haar eigen publicatie "Buying Green: a handbook on public procurement" o.a.: "Wanneer u de technische specificaties opstelt, kunt u milieueisen vaststellen voor het aan te kopen hout. Verscheidene overheidsinstanties, commercieel ondersteunde organen en organisaties hebben gedetailleerde normen en certificeringstelsels uitgewerkt, met technische specificaties die ontworpen zijn om een duurzaam bosbeheer te bevorderen. Deze boscertificeringstelsels, zoals FSC (Forestry Stewardship Council) en PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification), bevatten criteria betreffende de ecologische duurzaamheidsaspecten van de houtoogst. Deze criteria kunt u gebruiken in technische specificaties om precies te bepalen wat duurzaam hout betekent vanuit ecologisch standpunt, zonder evenwel te eisen dat wordt voldaan aan een specifiek boscertificeringstelsel."

"Duurzaam" en "legaal" hout zijn, zo stelt de Commissie in Buying Green, "complexe begrippen die moeilijk te definiëren zijn". Dit in tegenstelling tot de biologische landbouwproducten. Deze moeten, om op de Europese markt toegelaten te worden, voldoen aan bepaalde eisen en gecertificeerd zijn door een erkende keuringsinstantie. Deze eisen zijn vastgesteld in Verordening nr. 2092/91/EEG van de Raad inzake de biologische productie van landbouwproducten.

Het ontbreken van dergelijke Europese verordening voor duurzaam bosbeheer maakt het inkopen en aanbesteden van duurzaam geproduceerd hout wellicht iets minder gemakkelijk, maar zeker niet onmogelijk. VROM is er eind 2005, samen met alle 26 relevante Nederlandse partijen (bedrijfsleven, overheden en maatschappelijke organisaties), in geslaagd om criteria voor duurzaam bosbeheer vast te leggen in de BRL. Een onafhankelijke commissie van experts zal toetsen welke certificatiesystemen gelijkwaardig zijn aan de, in de BRL-gestelde criteria. De gelijkwaardigheidstoets staat open voor alle certificatiesystemen en is daarmee niet discriminerend.

Zodra duidelijk is welke certificatiesystemen voldoen aan de in de BRL-gestelde duurzaamheidscriteria, zullen overheden hun marktmacht efficiënter kunnen aanwenden om op basis hiervan een zo groot mogelijk deel van hun benodigde hout duurzaam in te kopen.

Bij toepassingen waar duurzaam hout niet voor beschikbaar is zullen overheden zich ervan dienen te vergewissen dat het hout ten minste van aantoonbaar legale afkomst is.

Om inkopers te ondersteunen, worden concrete hulpmiddelen zoals standaard bestekteksten en contractvoorwaarden ontwikkeld. Belangrijk is daarbij dat opdrachtnemers en leveranciers in de contractvoorwaarden meer verantwoordelijk worden gemaakt voor het tijdig bestellen en ook daadwerkelijk leveren van duurzaam en legaal geproduceerd hout.

Fiscale en Financiële instrumenten

Een inzichtelijk onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam hout is een noodzakelijke voorwaarde voor het vergroten van het aandeel van duurzaam hout op de Nederlandse markt. Een belangrijke belemmerende factor is dat de prijs van aantoonbaar duurzaam hout hoger is dan die van hout dat niet aantoonbaar duurzaam is geproduceerd. Fiscale en financiële instrumenten zouden het prijsverschil in principe kunnen nivelleren.

Aangezien de kans op strijdigheid met internationale verdragen, in EU- of WTO-verband toeneemt naarmate de overheid dwingender ingrijpt in de prijsvorming op een nationale markt gaat bij de keuze voor fiscale en financiële instrumenten de voorkeur uit naar vrijwillige stimulerende maatregelen.

Bestaande instrumenten

Voordat ingegaan wordt op mogelijke nieuwe instrumenten zal ik eerst een korte beschrijving geven van bestaande regelingen. Eén die de vraag naar duurzaam geproduceerd hout stimuleert door een lager rentetarief te hanteren voor groenprojecten die betrekking hebben op duurzaam bouwen (Groenregeling) en twee die erop gericht zijn bedrijven te stimuleren bij het uitvoeren duurzame projecten in het buitenland (Programma Samenwerking Opkomende Markten en Groenregeling buitenland).

Groenregeling

Met de Groenregeling stimuleert de Nederlandse overheid sinds 1995 investeringen die een concrete bijdrage leveren aan het behoud en de bescherming van natuur en milieu. Door middel van een fiscaal voordeel wordt het spaarders en beleggers aantrekkelijk gemaakt om via een Groenfonds in groene projecten te investeren. Hierdoor kan een Groenfonds met een lagere rentevergoeding voor zijn spaarders en beleggers werken, waardoor het fonds voor groenprojecten een lager rentetarief kan hanteren. Het rentetarief voor groenprojecten ligt ca. 1% lager dan bij een gewone lening. Om als bouwproject in aanmerking te komen voor de Groenregeling binnenland dient een Groenverklaring aangevraagd te worden. Maatregelen op het gebied van milieuvriende-



lijke, duurzame materialen, waaronder duurzaam geproduceerd hout, leveren een bouwproject punten op voor zo'n groenverklaring.

Daarnaast kunnen voor het stimuleren van duurzame bosbouw in de Groenregeling buitenland groenverklaringen worden afgegeven voor duurzame activiteiten in het buitenland, waaronder realisatie van bos. Tot op heden zijn er geen verklaringen afgegeven, omdat er voor dergelijke projecten geen aanvragen zijn ingediend. Wel zijn er verkennende gesprekken geweest over specifieke teak plantages, maar gelet op het hoge ambitieniveau van de groenregeling hebben die geen vervolg gekregen.

Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM)

Het doel van het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) is het stimuleren van duurzame economische ontwikkeling in opkomende markten. In dit kader stimuleert de Nederlandse overheid verschillende Nederlandse bedrijven in het buitenland. Het betreft incidentele steun aan bedrijven die projecten in bepaalde landen willen uitvoeren die op termijn commercieel haalbaar zijn en een positief effect hebben op de lokale economie van het land.

Binnen dit programma is reeds een aantal projecten op het gebied van duurzaam bosbeheer (bosbouw en houtverwerkende industrie) ondersteund in onder andere Bolivia, Indonesië, Suriname, Kroatië en Bosnië-Herzegovina.

Nieuwe instrumenten

In aanvulling op de bestaande instrumenten zou de inzet van nieuwe fiscale of financiële instrumenten onderzocht kunnen worden om de vraag naar duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt verder te vergroten. Uiteindelijk zal het Kabinet een besluit nemen over de inzet van deze instrumenten. De vraag naar duurzaam geproduceerd hout zou vergroot kunnen worden door het prijsverschil tussen duurzaam en niet-duurzaam geproduceerd hout te verkleinen of teniet te doen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de invoering van een belasting op niet-duurzaam hout, een door de sector zelf ingevoerde heffing of het verlagen van het BTW tarief op duurzaam geproduceerd hout.

1 Belasting op hout

Binnen de Wet belasting op milieugrondslag is het mogelijk om hout als nieuwe grondslag te introduceren. Hiermee zou een belasting geheven kunnen worden op hout, met een vrijstelling voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd (BRL-conform) hout. Deze maatregel sluit aan bij het beleid tot vergroening van het belastingstelsel, maar heeft vooral tot doel het aandeel duurzaam geproduceerd hout te vergroten. Hierbij geldt dat hoe effectiever de belastingmaatregel is, hoe lager de belastingopbrengsten zijn.

De tweede commissie Vergroening van het fiscale stelsel (2000-2001) heeft deze maatregel bestudeerd en in grote lijnen beoordeeld. Genoemde commissie stelt dat de effectiviteit van deze maatregel vooral substantieel zal zijn indien deze op Europese schaal wordt geïntroduceerd en in werking gebracht. In de praktijk zal het traject naar een Europese belasting zeer lang zijn. Nederland zou daarop kunnen vooruit lopen en op korte termijn een nationale belasting introduceren.

De commissie wijst er op dat de belasting alleen denkbaar is als er een wettelijk erkend, al dan niet verplicht gesteld, certificeringssysteem is. De BRL zou hierin kunnen gaan voorzien. Daarnaast geeft de commissie aan dat, voordat verdere beoordeling en uitwerking overwogen wordt, eerst nagegaan zou moeten worden of de maatregel perspectief biedt in de EU en WTO-kaders.

Tot slot zou een dergelijke belastingmaatregel beoordeeld moeten worden op onder andere milieueffecten, draagvlak, juridische mogelijkheden (het mag bijvoorbeeld niet karakter hebben van een omzetbelasting), economische effecten (zoals substitutie door andere bouwmaterialen), uitvoerbaarheid en uitvoerings- en administratieve lasten. Voor een aan de belasting gekoppelde vrijstelling voor duurzaam hout zou daarnaast het afweegkader belastinguitgaven moeten worden doorlopen.

2 Private vergroening

Private vergroening is een nieuw begrip in het milieubeleid. De centrale gedachte is dat de overheid bedrijven de ruimte geeft om onderling milieukosten te verrekenen zodat wetgeving niet nodig is. Branches en bedrijven kunnen collectieve arrangementen opzetten (bijvoorbeeld vrijwillig een heffing invoeren) om milieudoelen te halen. Private vergroening vereist een breed draagvlak onder marktpartijen. De Vereniging van Nederlandse Houtondernemingen (VVNH) heeft aangegeven open te staan voor een vorm van private vergroening. Echter uitsluitend onder de voorwaarde dat ook niet-VVNH-leden, bijvoorbeeld via het algemeen verbindend verklaren, verplicht worden te participeren.

De in de Toekomstagenda milieu toegezegde quick scan naar concrete mogelijkheden voor private vergroening wordt momenteel uitgevoerd. De mogelijkheden in de houtbranche zullen in dit kader nader bezien worden.

Daarbij wordt aandacht besteed aan de vraag of aanpassing in wet- en regelgeving noodzakelijk is om branches te ondersteunen, bijvoorbeeld door de mogelijkheden uit te breiden voor het algemeen verbindend verklaren van een vergroeningsinitiatief van een groot deel van de branche. De mogelijkheid voor het algemeen verbindend verklaren is op dit moment namelijk alleen in de Wet milieubeheer opgenomen voor het afvalbeleid. De vereiste wetswijziging om het algemeen verbindend verklaren breder toe te passen in het milieubeleid wordt momenteel voorbereid. Daarbij wordt nagegaan of dit voor duurzaam geproduceerd hout perspectief biedt binnen EU en WTO-kaders. Tot slot zal in de quick scan onderzocht worden welke succes- en faalfactoren van belang zijn bij private vergroening.

3 Lager BTW-tarief

Een lager BTW-tarief voor duurzaam geproduceerd hout van 6 i.p.v. 19 procent lijkt op het eerste gezicht een voor de hand liggende en sympathieke maatregel. Maatschappelijke organisaties dringen er vaak op aan. Houten producten zouden, voorzover ze aantoonbaar aan de Nederlandse duurzaamheidseisen (BRL) voldoen, van een lager BTW-tarief voorzien kunnen worden waardoor het prijsverschil met niet-duurzaam geproduceerd hout, of een deel daarvan, wordt weg-



genomen. Uit pogingen om BTW-verlaging te realiseren voor biologisch vlees is echter gebleken dat een dergelijke maatregel binnen de huidige juridische kaders onmogelijk is. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft 15 juli 2004 per brief over de toekomst van de intensieve veehouderij (kamerstuk 28973, nr. 10.) laten weten dat:

“De toepassing van het verlaagde BTW-tarief op biologische producten en van het algemene BTW-tarief op niet-biologische producten zou als doel hebben - in de termen van het Hof - om de voorkeur van de consument te beïnvloeden en om zijn aankoopbeslissing (mede) door de hoogte van het BTW-tarief te laten bepalen, met als gevolg dat de verkoop van het biologische product wordt begunstigd ten opzichte van het niet biologische product. De twee categorieën voedingsmiddelen bevinden zich daarmee in een concurrentieverhouding waarin de verschillende BTW-tarieven een rol spelen. Gelet op het vorenstaande is de conclusie onontkoombaar dat hier sprake is van soortgelijke producten die voor de BTW niet ongelijk mogen worden behandeld en dus moeten worden onderworpen aan hetzelfde tarief (deze conclusie was overigens ook al - verkort - weergegeven in de brief van 1 maart 2002 van de toenmalige staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer der Staten-Generaal). De toepassing van een verschillend BTW-tarief zou het beginsel van de fiscale neutraliteit miskennen. Dit beginsel vormt een cruciaal aspect volgens verschillende arresten van het Hof en is - in de woorden van het Hof - inherent aan het gemeenschappelijk BTW-stelsel”.

Indien het invoeren van een gedifferentieerd BTW-tarief voor hout in de toekomst binnen Europa juridisch wel mogelijk zou worden gemaakt, resteren nog de WTO-bezwaren en blijken er nog een flink aantal praktische bezwaren aan te kleven. Zo zal het begrip duurzaam geproduceerd hout gedefinieerd en vastgelegd moeten worden in bijlage III van de richtlijn betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde. Dit vereist overeenstemming met alle Europese lidstaten over de definitie van duurzaam geproduceerd hout. Gezien de bosbouwbelangen van enkele lidstaten is unanimiteit op dit punt niet snel te verwachten.

Tot slot is de inschatting dat het effect van de maatregel uiteindelijk vrij gering zal zijn. Het verlaagd BTW-tarief werkt alleen door in hout als eindproduct (bijvoorbeeld gezaagd hout bij de doe het zelf winkel). Hout dat als grondstof wordt verwerkt in andere productcategorieën (meubels, huizen, hobbelpaard) valt veelal gewoon onder het normale BTW tarief van de desbetreffende product-categorie. Dit betekent dat het effect van een dergelijke maatregel relatief gering zal zijn aangezien het grootste gedeelte van hout als grondstof in grond-, weg- en waterbouw, utiliteitsbouw en huizen terecht komt.

Nader onderzoek mogelijke instrumenten

Bij de keuze voor fiscale en financiële instrumenten kan zoals blijkt uit de bovenstaande beschrijvingen gekozen worden voor vrijwillige of dwingende instrumenten. Aangezien de kans op strijdigheid met internationale verdragen, in EU- of WTO-verband toeneemt naarmate de overheid dwingender ingrijpt in de prijsvorming op een nationale markt gaat de voorkeur in eerste instantie uit naar vrijwillige stimulerende maatregelen.

Om die reden wordt private vergroening en de mogelijkheden daarvoor in de houtbranche reeds nader onderzocht. Wat de dwingende instrumenten betreft is gebleken dat een verlaagd BTW-tarief voor duurzaam geproduceerd hout onmogelijk is binnen de huidige Europese kaders. Het invoeren van een belasting op hout zal gezien de nationale en internationale implicaties grondig onderzocht moeten worden op o.a. milieutechnische-, juridische-, economische- en uitvoeringstechnische aspecten. Dit onderzoek wordt op korte termijn in gang gezet in samenwerking met het ministerie van Financiën.

Hoogachtend,
de staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

drs. P.L.B.A. van Geel



B Inkoopcriteria voor hout

B.1 Timber Procurement Assessment Committee

De Timber Procurement Assessment Committee (TPAC) toetst of een certificeringssysteem voor hout en houtproducten voldoet aan de Nederlandse Inkoopcriteria. Dat doet de TPAC aan de hand van de onderstaande inkoopcriteria (principes en criteria) en beoordelingsmethode.

B.2 I. Sustainable Forest Management

B.2.1 Legislation and Regulation

Legislation and regulation	P 1. Relevant international, national and regional/local legislation and regulations shall be respected. To that end the system requires that:
Requirements of forest manager	C 1.1. The forest manager holds legal use rights to the forest.
	C 1.2. The forest manager complies with all obligations to pay taxes and royalties.
	C 1.3. Legal and regulatory obligations that apply to the forest management unit, including international agreements, are fulfilled.
Illegal activities	C 1.4. The forest management unit is sufficiently protected against all forms of illegal exploitation, illegal establishment of settlements, illegal land use, illegally initiated fires and other illegal activities.

B.2.2 Social aspects

Interests of stakeholders	P 2. The interests of directly and indirectly involved stakeholders shall be taken into account. To that end the system requires that:
Tenure and use rights	C 2.1. The legal status of the management of the forest management unit and claims from the local population, including indigenous peoples, to the property/tenure or use rights of the forest management unit or a portion thereof have been inventoried and are respected.
Consultation and permission	C 2.2. Effective communication with and consultation and participation of stakeholders take place regarding the management of the forests.
	C 2.3. The local population and indigenous peoples have a say in forest management on the basis of free and informed consent, and hold the right to grant or withhold permission and, if relevant, receive compensation where their property/use rights are at stake.
Public availability	C 2.4. The forest management plan and accompanying maps, relevant monitoring results and information about the forest management measures to be applied are publicly available, except for strictly confidential business information.

Dispute resolution	C 2.5. Adequate mechanisms are in place for resolving disputes regarding forest management, property/usage rights, work conditions, or social services.
Objects of cultural and economic value	C 2.6. Objects of cultural and traditional economic value are identified and inventoried in consultation with the stakeholders and are respected.
Health and labour conditions	P 3. Safety, health, and labour conditions shall be sufficiently safeguarded and where relevant enhanced. To that end the system requires that:
Health and safety	C 3.1. The forest manager must take adequate health and safety measures, at least in compliance with relevant legislation and in accordance with ILO conventions, in order to protect the personnel, including contractors and their employees and, where appropriate, the local and indigenous population.
Employment conditions	C 3.2. Employees have the right to organise and negotiate wages and employment conditions, in accordance with national laws and the core conventions of the International Labour Organisation (ILO).

B.2.3 Ecological Aspects

Biodiversity	P 4. Biodiversity shall be maintained and where possible enhanced. To that end the system requires that:
Species and Ecosystems	C 4.1. Objects of high ecological value and representative areas of forest types that occur within the forest management unit are identified, inventoried and respected.
	C 4.2. Protected or endangered plant and animal species are not exploited for commercial purposes. Where necessary, measures have been taken for their protection and, where relevant, increase of their population.
Conversion	C 4.3. Conversion of forests in the FMU to other types of land use, including timber plantations, shall not occur unless in justified exceptional circumstances.
Plantations	C 4.4. In case of plantations native species are preferred and the requirements of C 4.2. apply to a relevant part of the plantation, e.g. 5%.
	C 4.5. Plantations shall not be established through the conversion of natural forests after 1997.
Non-timber forest products, hunting and fishing	C 4.6. The exploitation of non-timber forest products, including hunting and fishing, are regulated, monitored and controlled. Insofar as relevant, knowledge of the local population, indigenous peoples, and locally active environmental organisations is utilised in monitoring commercial exploitation.
Genetically modified organisms	C 4.7. Genetically modified organisms are not used.
Regulation functions	P 5. The regulation function and quality, health, and vitality of the forest shall be maintained and where possible enhanced. To that end the system requires that:
Soil	C 5.1. The soil quality of the forest management unit is maintained and, where necessary, improved, whereby special attention is given to shores, riverbanks, erosion-prone parts and slopes.
Water	C 5.2. The water balance and quality of both groundwater and surface water in the forest management unit, as well as downstream (outside of the forest management unit), are maintained and, where necessary, improved.



Ecological cycles	C 5.3. Important ecological cycles, including carbon and nutrient cycles, which occur in the forest management unit, are at least maintained.
Reduced impact logging	C 5.4. Avoidable damage to the ecosystem is prevented by application of the most suitable and available methods and techniques for logging and road construction under the prevailing conditions.
Forest fires	C 5.5. Initiating of forest fires is only permitted if that is necessary for the achievement of the management goals of the forest management unit and adequate safety measures are taken.
Diseases and pests	C 5.6. Forest management is geared towards preventing and controlling diseases and pests, inasmuch as they threaten the timber production.
Chemicals	C 5.7. The use of chemicals is only permitted if maximum use of ecological processes and sustainable alternatives proves insufficient. The use of class 1A and 1B pesticides, as drafted by the World Health Organisation and of chlorinated hydrocarbons is not permitted.
Waste and litter	C 5.8. Non-organic waste and litter are avoided, collected, stored in the designated places and removed in an environmentally responsible manner.

B.2.4 Economic Aspects

Production function	P 6. The production capacity of timber and relevant non-timber forest products shall be maintained. To that end the system requires that:
Production capacity	C 6.1. The production capacity of each forest type of the forest management unit as a whole is maintained.
Contribution to local economy	P 7. Forest management shall contribute to the local economy and employment. To that end the system requires that:
Employment	C 7.1. Forest management stimulates employment of the local population, including indigenous peoples, as well as the local processing of timber and non-timber forest products.
Infrastructure	C 7.2. Insofar as not provided for otherwise, a contribution is made to the development of local physical infrastructure and of social services and programmes for the local population, including indigenous peoples. This contribution is made in agreement with the local population.

B.2.5 Management Aspects

Management system	P 8. Sustainable forest management shall be realised through a management system. To that end the system requires that:
Management cycle	C 8.1. Forest management aims to achieve the goals formulated in the forest management plan and comprises the cycle of inventory and analysis, planning, implementation, monitoring, evaluation, and improvement.
Forest management plan	C 8.2. There is a forest management plan, consisting of, or dealing with at least: a description of the current condition of the forest management unit long-term objectives the average annually allowable cut per forest type, and, if relevant, the annually allowable exploitation of non-timber forest products, based on reliable and current data budget for the implementation of the forest management plan.
Maps	C 8.3. Essential elements for forest management are indicated on maps.
Monitoring	C 8.4. The implementation of the forest management plan and the ecological, social, and economic effects of forest management on the FMU and its surroundings are monitored periodically on the basis of adequate data.
Knowledge and expertise	C 8.5. Forest management is based on scientific research and, if needed, information on comparable forests types.
	C 8.6. Forests are managed by professional staff and forest workers. Adequate periodic training secures the level of skills, including knowledge of relevant laws and treaties.
Management group or regional association	P 9. Forest management in a group or regional association shall offer sufficient safeguards for sustainable forest management. To that end the system requires that:
Group or regional association	C 9.1. A group or regional association is under the leadership and supervision of an independent legal entity.
	C 9.2. The management system of a group or regional association offers sufficient guarantee to fulfill criterion 9.3.
Sustainable forest management requirements	C 9.3. A group or regional association complies with the requirements set by the SFM standard of the certification system. In addition, each member of a group or regional association complies with these requirements, in as much as they apply to its operations.



B.3 II. Chain of Custody

Chain of Custody system	P 1. A Chain of Custody (CoC) must be in place from the forest unit of origin to the final point of sale, which provides a link between the certified material in the product or product line and certified forest units. To that end the system requires that:
Organisation	C 1.1 Each individual organisation in the CoC possesses an operational CoC system.
	C 1.2 The management system of each organisation in the CoC provides sufficient guarantees that the requirements of the CoC standard are being met.
	C 1.3 Each individual organisation in the CoC registers quantities and the names and certificate numbers of the organisations from which it purchases timber and to which it sells timber.
Legal sources	C 1.4 If the system allows for mixing of SFM certified and non-SFM-certified material, the non-SFM certified material is covered by a verifiable system to ensure that it is from non-disputed, at least legal sources. This applies to new-, including pre-consumer recycled material, and post-consumer recycled material.
	C1.5 SFM certified timber, including timber products, timber from other verified legal sources and timber from non-verified (legal) sources are administratively separated. Timber from non-verified (legal) sources is also physically separated from the other two sources.
Mixed wood and assembled products	C1.6 If the system allows for mixing of SFM certified and non-SFM certified material, (one of) the following approaches shall be used: mass balance claim: the proportion of the product sold as SFM certified is equal to the proportion of SFM certified material entering a process; percentage based claim: the percentage of SFM certified material in a product or product line is reported.
Chain of Custody group certification	P 2. If Group certification of the CoC is allowed, the standard must require that the group as whole must comply with the same requirements which are posed on individual companies. To that end the system requires that:
Juridical entity	C 2.1 A group has a juridical entity, which is responsible for the group as a whole.
Management	C 2.2 The group has a management system that provides sufficient guarantees that C 2.3 will be met.
	C 2.3 The group operates according to principle 1; in addition, each member of the group complies with these requirements inasmuch as they apply to its operations.
Registration	C 2.4 The group leader has a registration system in place including: a Names and addresses of the group members. b Declarations of each member to comply with the certification requirements of the CoC.
Logos and labels	P 3. Logos and labels that belong to the certification system and occur on products and documents shall have an unambiguous meaning and shall be applied in accordance with the rules established by the certification system. To that end the system requires that:

Design and use of logos and labels	C 3.1. The system manager employs rules for the use of logos and labels and for supervision of compliance. The rules comprise at least: specification of the logos and labels unambiguous description of the claim that the logos and labels represent, including the requirement to communicate the actual or minimum percentages of SFM certified and post-consumer recycled material included in the product or product line rights to use logos and labels instructions regarding the use of logos and labels and the informative text they show.
Copyright	C 3.2. The logo is copyrighted and is a registered trademark.
Clear and accurate claims	C 3.3 There is a clearly defined mechanism for controlling all claims made about the certified nature of products, which ensures that claims are clear and accurate and that action is taken to prevent any false or misleading claims.

B.4 III. Development, Application and Management of certification systems

Standard Development	
Standard development	P 1. The process of standard development and the standard itself shall fulfil the requirements as established by international umbrella organisations (such as ISO and ISEAL). To that end the system requires that:
ISEAL and ISO Guide 59	C 1.1. The development process of the standard fulfils the requirements established in the <i>ISEAL 'Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards'</i> , the <i>ISO Guide 59 'Code of Good Practice for Standardisation'</i> or equivalent requirements. The development process and application of the standard at least fulfil the following criteria: 1.2. through 1.10.; 2.1. and 2.2.; 3.3. through 3.6. of this assessment table.
Stakeholder input	C 1.2. The standard development body comprises the relevant interested groups that serve the economic, social and environmental interests without undue dominance of one interest.
	C1.3 Decisions of the standard development body are made, if possible, by consensus. If consensus is not reached, qualified majority voting applies.
	C 1.4. The development of the standard takes place with input of the relevant stakeholders. Potential limitations for certain groups such as indigenous peoples and small forest owners to contribute directly are taken into account.
Public consultation	C 1.5. The standard development procedure provides for public input during a reasonable period of time.
Justification for handling comments	C 1.6. With the development of the standard, the standard setting organisation takes into account any comments submitted in writing and communicated verbally. The organisation maintains reports of the development process of the standard including the received input and how it is dealt with. A summary of it is published and is freely available.
Publication	C 1.7. The standard setting organisation publishes the standard as soon as it has been established.
Reference to international standards	C 1.8. A national standard which is part of an international certification system with a generic standard or which is based on a generic standard of an umbrella organisation, must refer to the relevant generic standard and be accepted by the relevant international system or organisation.



General applicability	C 1.9. The standard and the procedures for establishing compliance are sufficiently flexible to be applied under changing local conditions and to forest management units of any size, either as a part of a group or regional association or otherwise.
Process criteria and performance criteria	C 1.10. The standard contains both process and performance criteria and consists, where appropriate, of measurable, unambiguous parameters with guidelines for interpretation.
Certification system management	
System manager	P 2. The certification system shall be managed by a legal entity (system manager). The tasks and responsibilities shall be clearly distributed among the organisations, which form an organisational and/or functional part of the system. To that end the system demonstrates that:
Legal entity, statutes	C 2.1. The system manager is a legally registered organisation with statutes, contact address, telephone, e-mail, and website.
Entities, distribution of responsibilities	C 2.2. The distribution of the responsibilities, authorities, and tasks among the entities, comprising an organisational and/or functional part of the certification system, and the procedures to be followed are clear and publicly available. The certification system comprises at least rules for the following functions: standard development certification accreditation supervision of proper performance of tasks and compliance with the rules objection and appeal handling design and use of logos and labels
Decision-making bodies and objection and appeal procedures	P 3. Decision-making bodies shall reflect the interests of stakeholders and shall provide for adequate procedures for objection and appeal regarding the decisions made and the functioning of the decision-making bodies. To that end the system requires that:
Composition	C 3.1. The decision-making and advisory bodies comprise the relevant interested groups without undue dominance of one interest.
Decision-making	C 3.2. Decisions of decision-making and advisory bodies are made, if possible, by consensus. If consensus is not reached, majority voting applies.
Provision for objection or appeal	C 3.3. Objection and appeal procedures are publicly available and clearly indicate the entity a stakeholder must turn to in the event of an objection or appeal against the operation of a particular entity or against a decision made by a particular entity.
Justification	C 3.4. The objection and appeal procedures require that the submitter or a representative substantiates the objection or appeal with arguments and relevant documentation.
Reasonable period	C 3.5. Objection and appeal procedures contain clear and reasonable deadlines for handling of the objection or appeal.
Independent forum	C 3.6. A forum of independent persons, which adequately represent legal and domain knowledge, handles appeal cases. Decisions are taken by majority voting.
Certification Bodies and Certification Procedures	
Certification bodies and procedures	P 4. Certification bodies shall be independent and shall be competent to assess sustainable forest management and the chain of custody system. To that end the system requires that:

Certification bodies	C 4.1. The certification bodies are accredited on the basis of the requirements and guidelines in ISO 17021 ¹⁴⁹ 'Conformity Assessment - Requirements for Bodies Providing Audit and Certification of Management Systems' and/or ISO Guide 65 (EN 45011) 'General Requirements for Bodies Operating Product Certification Systems' and preferably on the basis of specific supplemental requirements for performance of conformity assessments according to the standards for sustainable forest management and the chain of custody.
Procedure for assessment	C 4.2. The certification contains an assessment of system documents, site visits, and sufficient consultation of external stakeholders. C 4.3. In case of group or regional certification an adequate sample of group members must be audited.
Public availability	C 4.4. The certification agency makes the following items public in addition to the requirements in ISO 17021 and ISO Guide 65: summaries of assessment reports a list of the granted certificates
Accreditation	
Accreditation	P 5. The accreditation agencies that grant the accreditations for certification of sustainable forest management and/or the chain of custody shall be competent and independent, national or international organisations that are preferably member of the IAF. To that end the system requires that:
Accreditation body	C 5.1. Accreditation must be granted by a national or international organisation that fulfils requirements as included in ISO 17011 'General Requirements for Assessment and Accreditation of Certification Bodies'.
Peer review	C 5.2. The accreditation body takes part in a peer review process with sister organisations, preferably within the framework of the IAF.

B.5 Beoordelingsmethode TPAC (behorend bij de inkoopcriteria hout)

Criteria

De criteria worden beoordeeld met één van de volgende scores:

Scoren voor criteria	
=	Fully addressed
≈	Partially addressed
≠	Inadequately addressed
n.r.	Not relevant
co.	Covered otherwise in legal and social context

Een score 'Fully addressed' wordt gegeven indien het criterium naar de mening van de Commissie geheel of voor het overgrote deel gedekt is. De score 'Partially addressed' wordt gegeven indien een relevant gedeelte van het criterium wordt gedekt, zoals het geval kan zijn bij samengestelde criteria over bijvoorbeeld 'soil', waarbij rekening moet worden gehouden met rivieroever, hellingen en andere erosiegevoelige terreingedeelten. De score 'Inadequately

¹⁴⁹ ISO 17021 has replaced ISO Guide 62 (EN 45012) and ISO Guide 66. A transition period applies. ISO Guide 62 (EN 45012) and ISO Guide 66 may be used until September 2008.



addressed' wordt toegekend indien het criterium naar de mening van de Commissie onvoldoende gedekt wordt.

'Not relevant' betekent dat het betreffende criterium niet van toepassing is in het gegeven land. Een voorbeeld betreft criteria (of delen ervan) over de rechten van inheemse volken in een land dat geen inheemse volken kent. 'Covered otherwise' betekent dat het betreffende criterium al aanwezig is in wetgeving of sociale instituties van het land in kwestie. Indien dat het geval is, behoeft het criterium niet ook nog in de standaard te zijn opgenomen. Een voorwaarde is wel dat de betreffende wetgeving of de betreffende instituties in het land in kwestie goed functioneren.

Principes

Gebaseerd op de scores op criteriumniveau kent de Commissie scores toe aan de principes. Daarbij worden de volgende drie scores gehanteerd:

Scoren voor principes	
2	Fully addressed
1	Partially addressed
0	Inadequately addressed

De scoring hiervan loopt parallel aan de scoring op criteriumniveau.

Beoordelingsmethode

Voorwaarden

Wat de beoordelingsmethode betreft, voldoet een te toetsen certificatiesysteem aan de Nederlandse Inkoopcriteria, indien voldaan wordt aan vier voorwaarden:

- 1 Alle principes van SFM, CoC en DAM tenminste een 1 scoren.
- 2 Tenminste 50% van de principes een 2 scoren.
- 3 Binnen de sociale, ecologische en economische aspecten, tenminste één van de twee principes een 2 scoort.
- 4 Het aandeel van alle criteria tezamen dat 'inadequately addressed' scoort maximaal 10% van het totaal aantal criteria bedraagt.

Ad 1. De naamgeving is hier aangepast: dit is nu 'partially addressed' en niet 'sufficiently addressed'. Bij de laatste terminologie zou niet duidelijk zijn waarom niet alle principes een 1 zouden mogen scoren voor uiteindelijke toelating.

Ad 2 en 3. Tenminste 50% van de principes moet een 2 scoren; dit geldt voor alle principes tezamen, maar ook binnen het sociale, het ecologische en het economische aspect afzonderlijk. Met name deze laatste eis is erop gericht dat voor elk van deze drie cruciale aspecten ook in ruime zin aan de eisen moet zijn voldaan, zij het mogelijk met verschillend accent.

Ad 4. Maximaal 10% van het totaal aantal criteria (76) mag ongelijk scoren (d.w.z. maximaal 7 criteria), verdeeld over de verschillende matrices. De eis dat maximaal 10% van het totaal van de criteria ongelijk mag scoren houdt geen rekening met het feit dat niet alle criteria een gelijke zwaarte hebben. Verschillen in zwaarte worden meegenomen bij de beoordeling van de principes op basis van de onderliggende criteria: als zware criteria ongelijk scoren krijgt een principe eerder een score 0. Een andere mogelijkheid zou geweest zijn om sommige criteria als 'essentieel' aan te merken: criteria die alle tenminste een 'fully addressed' moeten scoren. De Commissie heeft hier bewust niet voor gekozen omdat de vraag of een criterium als essentieel is aan te merken heel wel afhankelijk kan zijn van de regionale context van een systeem, en ook omdat dat er toe zou leiden dat de overige criteria minder serieus genomen gaan worden.

Waarborgen

Gesteld kan worden dat deze beoordelingsmethode, en de wijze waarop die wordt gehanteerd, van zeer groot belang is. Daarom wordt daar hieronder nader op ingegaan. Duidelijk moet zijn dat de beoordelingsmethode niet streeft naar een mechanische eindbeoordeling. Hoewel dat uit oogpunt van transparantie wellicht te verkiezen zou zijn, is dat niet wenselijk gezien het uitgangspunt van een metasysteem, dat erop gericht is om andere systemen te beoordelen. Deze te toetsen systemen zijn uiteenlopend van karakter en verschillen o.a. naar regio, land, wijze van organisatie en context. Juist om deze reden is het noodzakelijk dat het beoordelingssysteem van het metasysteem TPAS een bepaalde mate van flexibiliteit kent.

Een waarborg tegen een eenzijdige, en voor een consistente, beoordeling ligt in het volgende:

- 1 De samenstelling van de Commissie.
- 2 De ontwikkeling van jurisprudentie door de Commissie, aansluitend bij de zich ontwikkelende Guidance bij de criteria.
- 3 Het internetforum en een transparante rapportage daarover.
- 4 De rapportage over positieve eindbeoordelingen.
- 5 De bezwaar- en beroepsmogelijkheden voor stakeholders.

De leden van de Commissie mogen geen (financieel) belang hebben bij de uitkomst van de toetsing. Voorts is de samenstelling zodanig, dat die een inbreng mogelijk maakt van hoogwaardige expertise op alle relevante aspecten. Indien bij een bepaald deelaspect blijkt dat onvoldoende kennis of informatie aanwezig is, dan wordt een extern advies ingewonnen.

