

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

M en R 2017/134



1. Inleiding

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

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

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

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

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

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

De Europese regelgeving bestaat enerzijds uit de EU-Houtverordening die het op de markt brengen van illegaal gekapt hout en bepaalde daaruit vervaardigde houtproducten verbiedt.⁵ Anderzijds is er het FLEGT⁶ systeem inzake landen waarmee de EU een Vrijwillige Partnerschapsovereenkomst (Voluntary Partnership Agreement, VPA) heeft afgesloten, en die hun handhavingssysteem op orde hebben (ingevolge een zogeheten Timber Legality Assurance System). Deze landen mogen zelf FLEGT vergunningen verlenen, die garanderen dat het om legaal gekapt hout gaat. Voor hout uit alle andere landen zijn EU importeurs onder de Houtverordening verplicht om een stelsel van zorgvuldigheidseisen toe te passen om zo de legaliteit van het hout te kunnen garanderen. Daarbij moeten ze o.a. kunnen laten zien waar het hout en de houtproducten precies vandaan komen⁷ en wie hun leveranciers zijn (waardoor er inzicht in de gehele keten ontstaat). Voorts dienen ze voor hout uit risicolanden of -regio's een risicobeoordelingsprocedure te doorlopen en waar nodig risicobeperkende maatregelen te nemen (tenzij het risico verwaarloosbaar blijkt te zijn). In art. 2 tot en met 5 van de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012 wordt het stelsel van zorgvuldigheidseisen nader uitgewerkt.

3. Jurisprudentie in binnen- en buitenland

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 Teakhout uit Myanmar voor de Zweedse Bestuursrechtbank

De Zweedse zaak⁸ had betrekking op een lading teakhout die door de firma Almträ Nordic in 2015 werd geïmporteerd uit Myanmar. Het bedrijf beschikte over een aanzienlijk dossier dat werd verstrekt door de Myanmar Forest Product Merchants' Federation. Daarin zaten o.a. vergunningen afgegeven door het staatsbedrijf dat als enige hout voor exportdoeleinden mag verkopen, de Myanmar Timber Enterprise (MTE). Ondanks deze bewijzen inzake de legale herkomst van het hout vond de Zweedse bevoegde autoriteit, het Bosagentschap (*Skogsstyrelsen*), dat er niet was voldaan aan de zorgvuldigheidsvereisten van de EUTR. Met name werd niet duidelijk gemaakt hoe het hout in kwestie bij MTE terecht was gekomen. De documentatie van de toeleveringsketen was, met andere woorden, onvoldoende. Het Bosagentschap eiste daarom dat er op straffe van een dwangsom van 17.000 Zweedse kronen per overtreding (ongeveer € 1.760 – op de geringe hoogte van deze dwangsom wordt aan het eind van paragraaf 3 nader ingegaan) geen hout uit Myanmar op de Zweedse markt mocht worden gebracht zonder dat in overeenstemming met art. 4 en 6 EUTR het risico dat het om illegaal gekapt hout gaat werd geanalyseerd. Waar nodig (namelijk als uit de analyse niet zou blijken dat het risico verwaarloosbaar is) dienden verdere risicobeperkende maatregelen te worden genomen. De Bestuursrechtbank Jönköping was het met het Bosagentschap eens. Met name de eis om (waar nodig) verdergaande risicobeperkende maatregelen te nemen, vond de rechtbank voldoende nauwkeurig. Wel veranderde de rechtbank de last onder dwangsom op twee punten. Ten eerste werd het niet redelijk geacht dat de dwangsom ook van toepassing zou zijn op langer geleden ingevoerd hout; de dwangsom werd daarom alleen op voortgezette of hervatte invoer van producten uit Myanmar van toepassing verklaard. Verder werd bepaald dat het dwangbevel alleen van toepassing kan zijn op hout dat onder art. 2 sub a EUTR valt (waarin wordt verwezen naar hout dat in de EUTR bijlage wordt genoemd) en dus niet op alle hout. Het bedrijf tekende geen hoger beroep aan tegen deze uitspraak en kondigde aan geen hout meer uit Myanmar op de Zweedse markt te zullen brengen. Overigens heeft het Zweedse Bosagentschap ook een andere importeur van teak uit Myanmar opgedragen te stoppen met het op de Zweedse markt brengen van hout uit dat land als de legaliteit daarvan niet kan worden gestaafd. Dat bedrijf was er niet in geslaagd om de legaliteit van de kap van het hout aan te tonen – ondanks de ingehuurde hulp van

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

De argwaan inzake hout uit Myanmar is terecht. Het momenteel door etnische conflicten geteisterde land staat erom bekend dat er gigantische hoeveelheden illegaal gekapt hout worden geëxporteerd, mogelijk met hulp van corrupte MTE medewerkers.¹¹ Het land zelf beloofde beterschap in de vorm van een nieuw Timber Legality Assurance System, en hanteerde een tijdelijke exportstop tussen augustus 2016 en maart 2017.¹²

3.2 Azobéhout uit Kameroen voor de Rechtbank Noord-Holland

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

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

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

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

9 Skogsaktuellt, 'Biltemas logistikföretag förbjuds att sälja teak från Burma', *Skogsaktuellt.se*, 22 March 2017.

10 Mizzima, 'Denmark sanctions entire Myanmar teak industry', 16 maart 2017, www.mizzima.com/business-domestic/denmark-sanctions-entire-myanmar-teak-industry.

11 Zie met name Environmental Investigation Agency, 'Overdue diligence. Teak exports from Myanmar in breach of European Union rules', oktober 2016, <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-Overdue-Diligence-FINAL.pdf>.

12 Ministry of Natural Resources and Environmental Conservation (MONREC), 'Statement of Progress in Timber Legality Assurance in Myanmar', 16 maart 2017, <https://eia-international.org/wp-content/uploads/Statement-of-Progress-in-Timber-Legality-Assurance-in-Myanmar.pdf>.

13 *B.V. X/Staatssecretaris van Economische Zaken, Rechtbank Noord-Holland 24-05-2017, AWB - 16 5358, ECLI:NL:RBNHO:2017:4474, M en R 2017/110* met noot Douma.

14 Vrijwillige Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Kameroen inzake wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw met betrekking tot de invoer van hout en houtproducten in de Europese Unie (FLEGT), *Pb*, L 92 van 6.4.2011, p. 4. De VPA onderhandelingen waren in november 2007 begonnen, in mei 2010 was er overeenstemming bereikt en in oktober 2010 werd de VPA ondertekend.

Greenpeace Nederland was derde-partij in deze rechtszaak. De organisatie had uitgebreid onderzoek gedaan naar de illegale houtkap en handel in Kameroen¹⁵ en andere landen, en verscheidene malen aangifte gedaan en verzoeken tot handhaving. Dergelijke verzoeken leidden ook tot de hieronder te bespreken rechtszaak.

3.3 *Braziliaans Amazonehout voor de Rechtbank Amsterdam*

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

De rechtbank onderzocht vervolgens of de NVWA in redelijkheid had kunnen afzien van handhavend optreden. Ten aanzien van het argument dat het om nieuwe regels ging wordt door de rechtbank opgemerkt dat de marktdeelnemers en de bevoegde autoriteiten ruimschoots de gelegenheid hebben gehad om zich voor te bereiden op de eisen van de Verordening. Die werd immers al in 2010 bekendgemaakt, terwijl de feiten waar het in deze zaak om ging zich afspeelden in 2014. Hierin kan volgens de rechtbank dus geen reden gevonden worden om af te zien van handhavend optreden. Verder is het interventiebeleid naar het oordeel van de rechtbank niet redelijk. Overtreding van de kernartikelen van de Houtverordening¹⁷ aanmerken als een gering feit en in alle gevallen bij eerste overtreding volstaan met een schriftelijke waarschuwing is volgens de rechtbank onjuist. Van de vereiste doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen is met het Nederlandse beleid naar het oordeel van de rechtbank geen sprake. Al met al is het bestreden besluit volgens de rechtbank genomen in strijd met art. 3:4 en 7:12, eerste lid, van de Awb. Het beroep werd daarom gegrond verklaard en het bestreden besluit werd vernietigd.

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

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

3.4 *Wengéhout uit de DRC voor de Bestuursrechtbank Keulen*

Tot slot deed de Bestuursrechtbank in Keulen op 1 juni 2017 uitspraak in een zaak die werd aangespannen door een hout-importeur tegen de Duitse bevoegde instantie vanwege de inbeslagname van een lading wengéhout dat uit de Democratische Republiek Congo via België in Duitsland was ingevoerd.¹⁸ De klager had hiertegen eerst bezwaar aangekend, en begon deze rechtszaak nadat dat bezwaar werd afgewezen. De klager had weliswaar documenten waaronder een kopie van een vergunning van het Congolese Ministerie van milieu waarin de verkoop van het hout werd toegestaan, maar had geen risicobeoordeling uitgevoerd en het stelsel van zorgvuldigheidseisen niet gevolgd. Daarbij kwam dat de papieren van het Congolese ministerie niet authentiek bleken te zijn, en dat ook een latere e-mail van een directeur werkzaam bij het ministerie waarin werd bevestigd dat het wél om authentieke papieren ging een vervalsing bleek te zijn. De inbeslagname vond plaats op grond van Duitse wetgeving¹⁹ juncto art. 4 leden 1 en 2 en art. 6 Houtverordening en art. 2-5 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012 en kort nadat de Houtverordening van kracht was geworden. De klager stelt dan ook dat de inbeslagname op dat moment in strijd met de discretionaire bevoegdheid van de autoriteiten was. Het besluit zou met name niet evenredig zijn, in het licht van art. 10 lid 5 Houtverordening. Volgens die bepaling kan er, indien er naar aanleiding van controles tekortkomingen zijn vastgesteld, een kennisgeving van door de marktdeelnemer te nemen corrigerende maatregelen worden afgegeven, en kunnen er, afhankelijk van de ernst van de vastgestelde tekortkomingen, onmiddellijke maatregelen worden genomen, zoals de inbeslagname van hout en houtproducten. Een waarschuwing was op haar plaats geweest, aldus de klager. De bestuursrechter wijst de klacht af. De afgelegde verklaringen worden als totaal niet plausibel beoordeeld, en de oorspronkelijk en later aangevoerde papieren als vervalsingen. Daarbij wordt o.a. gewezen op een certificaat waarin wordt beweerd dat het hout in kwestie op 7 mei 2013 in de DRC een behandeling onderging, terwijl het hout zich toen al in de Europese Unie bevond. De rechter wijst ook op het feit dat in een land als de DRC, dat geplaagd wordt door corruptie, art. 6 lid 1 sub a onder 6 van de EUTR met zich meebrengt dat er extra onderzoek gedaan dient te worden, waarvan hier geen sprake was. Het argument dat er sprake zou zijn van een onevenredige reactie wordt eveneens afgewezen. Ten aanzien van

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

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

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

18 Verwaltungsgericht Köln, Firma X/Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), 13 K 2037/15, niet gepubliceerd. Wengéhout kan rond de € 3.800 m³ opbrengen.

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

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

3.5 Overeenkomsten en verschillen

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

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

Wat eveneens opvalt is de rol die milieugroeperingen zoals Greenpeace en andere lokale of internationale non-gouvernementele organisaties spelen in de opsporings- en handhavingspraktijk. Dat blijkt met name in de Duitse en Nederlandse rechtszaken. In al die gevallen was het werk van dergelijke NGO's²² essentieel om de aandacht te vestigen op zendingen hout waar een luchtje aan zat, en om de nodige informatie te verkrijgen over concrete gevallen

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

Wat verder nog opvalt is dat de Zweedse rechter een wel zeer bescheiden dwangsom oplegt gezien de waarde van het ingevoerde teakhout (dat zo'n € 8.500 per m³ kan opbrengen), namelijk € 1.760 per overtreding. De door de NVWA geëiste dwangsom van € 1.800 per kubieke meter hout in de zaak rond het Azobéhout uit Kameroen is wat dat betreft veel overtuigender en beter verenigbaar met de EUTR. Daarin wordt immers geëist dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn en meer specifiek dat boetes evenredig dienen te zijn aan de milieuschade en aan de waarde van het betrokken hout (art. 19 lid 2 EUTR).

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

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

4.1 Corruptie

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

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

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

22 NGO staat voor niet-gouvernementele organisatie.

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

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

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

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

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

4.2 Tussenpersonen

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

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

4.3 Samenwerkende toezichthoudende organisaties?

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

houdende organisatie om toe te zien op de naleving van het stelsel spreken we van 'privaat toezicht'. Daarnaast is er ook een getrapte vorm van toezicht. Voor Nederland voert de NVWA²⁶ controles uit om na te gaan of de toezichthoudende organisaties hun werk goed doen en nog steeds aan de eisen van art. 8 EUTR voldoen. Als zij in gebreke zijn, lopen zij het risico dat hun erkenning wordt ingetrokken (art. 8 lid 6 EUTR). De NVWA mag ook rechtstreeks toezicht uitoefenen op marktdeelnemers, indien de dienst over informatie beschikt dat marktdeelnemers tekort schieten in het naleven van een zorgvuldigheidstelsel van een toezichthoudende organisatie. De NVWA oefent rechtstreeks toezicht uit op de marktdeelnemers, die geen toezichthoudende organisatie inschakelen om aan de verplichtingen van de EUTR te voldoen.²⁷ In de Richtsnoeren 2016 worden alle toezichthouders opgeroepen om samen te werken en informatie uit te wisselen. Die uitwisseling zou niet alleen tussen de bevoegde overheidsautoriteiten van alle EU lidstaten, maar ook tussen autoriteiten en private organisaties moeten geschieden. Op andere beleidsvelden (bodem) wordt al jarenlang geprobeerd om informatie – uitwisseling tussen de ILT en certificerende instellingen tot stand te brengen, maar tot nu toe met beperkt resultaat, vernemen wij uit het veld. Het ligt uitermate gevoelig, niet in de laatste plaats omdat de private organisaties zichzelf meer als adviseur van het betrokken bedrijfsleven zien en niet als toezichthouder. Wij juichen deze oproep in de Richtsnoeren 2016 tot informatie-uitwisseling tussen alle betrokkenen toe, maar naar verwachting zal het om bovengenoemde reden niet eenvoudig zijn om het te realiseren. Het risico bestaat dat de 'toezichthoudende organisaties' (in het engels 'monitoring organisations') ook niet meer alle informatie van hun klant krijgen, in de wetenschap dat deze informatie doorgegeven moet worden aan de bevoegde autoriteit. De tijd zal leren hoe hiermee wordt omgegaan.

5. Stand van zaken FLEGT

5.1 Indonesië

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

²⁶ Het OM is de bevoegde autoriteit voor de strafrechtelijke handhaving van de EUTR.

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

