



2007 FLEGT Briefing Notes Series

Wetshandhaving, beleid en handel in de bosbouw

Wat is wettig hout?

1 Achtergrond

Het EU-actieplan voor wetshandhaving, beleid en handel in de bosbouw identificeert een aantal maatregelen om het groter wordende probleem van onwettige houtkap en de aanverwante handel in onwettig hout aan te pakken. Wat fundamenteel is voor de uitvoering van veel van deze maatregelen is de mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen wettig en onwettig hout.

Een definitie van wettigheid zal een belangrijk onderdeel zijn van de wettigheidsgarantiesystemen die deel zullen uitmaken van vrijwillige partnerschapsakkoorden (Voluntary Partnership Agreements – VPA's) waarover onderhandeld zal worden tussen de EU en de houtproducerende landen (zie Briefing Note 6).

Hierin wordt de aard besproken van een werkbare definitie van wettigheid, evenals een aanvaardbaar en geloofwaardig proces om tot een definitie te komen.

2 Wat moet opgenomen worden in een definitie van wettigheid?

Een praktische definitie van wettig geproduceerd hout zal meer vereisen dan gewoon een opsomming van alle wetten die van toepassing zijn op de houtsector van een land. De beslissing omtrent de wetten die een definitie van wettigheid moet inhouden is het soevereine recht van elk houtproducerend land. Er moet rekening worden gehouden met allerlei zaken: de uitvoerbaarheid van de evaluatie, de impact op de realisatie van de doelstellingen van de definitie, de consistentie tussen wetten en billijkheid met betrekking tot de rechten van alle belanghebbenden van het bos.

De meeste landen hebben veel wetten die van toepassing zijn op bossen en hout, en een evaluatie van de overeenstemming met al deze wetten zou een buitengewoon zware taak zijn. Bovendien zijn niet alle wetten even relevant om de grootste impact van onwettige houtkap aan te pakken. De overeenstemming met een wet betreffende kaprechten is duidelijk een essentieel onderdeel van een definitie, terwijl de overeenstemming met verkeerswetten dat waarschijnlijk niet is.

In deze serie zijn de volgende acht publicaties verschenen:

1. Wat is FLEGT?
2. *Wat is wettig hout?*
3. Een wettigheidsgarantiesysteem voor hout
4. Controle van de toeleveringsketen: houttraceersystemen en bewakingsketen
5. Wettigheidsgarantiesystemen: controlevereisten
6. Vrijwillige partnerschapsakkoorden
7. Richtlijnen voor onafhankelijke toezicht
8. FLEGT vergunningen en wettigheidsgarantie op basis van marktdeelnemers

In sommige landen kunnen er inconsistenties zijn tussen wetten, vooral als besluiten zowel op nationaal als op regionaal niveau tot wet worden verheven. Bij een onderzoek naar het Indonesische bosbeheer werden bijvoorbeeld inconsistenties en tegenstrijdigheden gevonden tussen wetten en decreten van overheidsinstanties¹. Daardoor kan het onmogelijk zijn om alle wetten volledig na te leven, en in deze gevallen is het noodzakelijk te bepalen welke wet – minstens tijdelijk – voorrang krijgt tot de tegenstrijdigheden weggewerkt zijn.

Tot slot kan in bepaalde landen de bestaande boswetgeving lokale mensen uitsluiten van toegang tot het bosbestand, waardoor ze verplicht worden om onwettig te handelen om tegemoet te komen aan hun basis behoeften. Het is ook mogelijk dat de naleving van de vereisten de praktische mogelijkheden van kleine bosexploitanten overtreft. Dergelijke problemen kunnen een analyse van de huidige wetgeving vergen, met het oog op een wetsherziening.

De langetermijndoelstelling van het FLEGT-actieplan is duurzaam bosbeheer. De definities van wettig geproduceerd hout moeten dan ook wetten omvatten die de drie pijlers van duurzaamheid integreren – i.e. dewelke die gericht zijn op economische, ecologische en sociale doelstellingen. Deze zullen waarschijnlijk het volgende omvatten:



- Toekenning van en overeenstemming met rechten om hout te kappen binnen wettelijk bepaalde grenzen;
- Overeenstemming met vereisten inzake bosbeheer, o.a. overeenstemming met de relevante wetgeving inzake milieu, arbeid en gemeenschapswelzijn;
- Overeenstemming met vereisten inzake belastingen, invoer- en uitvoerrechten, royalty's en bijdragen die rechtstreeks verband houden met houtkap en houthandel;
- Respect voor pacht- of gebruiksrechten met betrekking tot grond en natuurlijke hulpbronnen waarvoor houtkaprechten van kracht kunnen zijn, indien dergelijke rechten bestaan;
- Overeenstemming met vereisten voor handels- en exportprocedures.

3 Uitwerking van een definitie van wettigheid

Het proces om te beslissen welke wetten opgenomen worden in een definitie van wettigheid, is de verantwoordelijkheid van het land waar de wetten van toepassing zijn. Als een definitie een component moet zijn van een wettigheidsgarantiesysteem om een handelsovereenkomst te ondersteunen, dan moet ze goedgekeurd worden door de regering van het land. De aard van het proces heeft echter een grote invloed op de aanvaardbaarheid van de definitie voor verschillende belanghebbenden.

De potentiële schade veroorzaakt door de niet-naleving van de wetten kan op verschillende manieren een impact hebben op verschillende belanghebbenden in het houtproducerende land – overheid, privésector, grote publiek en lokale en autochtone gemeenschappen. Het proces om te beslissen welke wetten opgenomen moeten worden in een definitie moet daarom algemeen overleg met alle betrokken partijen inhouden.

In sommige landen met duidelijk gedefinieerde wetten kan een definitie van wettigheid een relatief eenvoudige oefening zijn. In andere landen kunnen ongepaste, strijdige of oneerlijke wetten het moeilijker maken om een duidelijke definitie van wettigheid op te stellen. In deze gevallen kunnen er meerdere overlegondes met de belanghebbenden vereist zijn en kunnen veldproeven van de definitie vereist zijn.

Er kunnen gevallen zijn waarin tijdens het overleg-

proces wetten geïdentificeerd worden die duurzaam bosbeheer niet ondersteunen, of waarin een belangrijk recht niet beschermd wordt door de bestaande wetgeving. In dergelijke gevallen kan het noodzakelijk zijn om tijdelijke werkdefinities te bepalen die het best mogelijke resultaat opleveren, terwijl een wets-hervormingsprogramma nagestreefd wordt.

4 Tenuitvoerbrenging van een definitie van wettigheid

De controle van de overeenstemming met en de oplegging van een definitie van wettig geproduceerd hout vereist dat de definitie duidelijk, operationeel werkbaar en objectief controleerbaar is. De definitie moet duidelijk verstaan worden door het personeel van zowel de bosexploitanten als de wetshandhavinginstanties. Dit houdt het volgende in:

- Het moet duidelijk zijn welke wetten en voorschriften opgenomen zijn in de definitie en welke niet;
- Er moeten duidelijke bewijsproeven (i.e. criteria en indicatoren) zijn om de overeenstemming met elke wet of elk voorschrift te bepalen;
- Er moeten praktische manieren zijn om dergelijke proeven uit te voeren op het terrein.

De praktische toepassing van een definitie kan dan ook aanzienlijke opleiding van operationeel personeel en wetshandhavingpersoneel in de bossector vereisen.

Er wordt verwacht dat de ervaring met de toepassing van definities van wettigheid mettertijd manieren zal aanwijzen waarop de definities verbeterd kunnen worden. Bovendien is de kans ook groot dat de wetten mettertijd aangepast zullen worden. Daarom moeten er ook voorzieningen worden getroffen voor een proces om de definitie van wettigheid te herzien en te wijzigen. Een definitie kan bijvoorbeeld gewijzigd moeten worden als:

- Een wet of regeling die deel uitmaakt van de definitie gewijzigd of ingetrokken wordt;
- Een nieuwe wet of regeling wordt uitgevaardigd die relevant kan zijn voor de houtproductie;
- Uit ervaring blijkt dat het testen van de overeenstemming met een bepaalde wet praktisch niet mogelijk is.

1. Nana Suparna, september 2001. 'Forest Governance and Forest Law Enforcement in Indonesia.' Paper voor Forest Law Enforcement & Governance, Ministerconferentie Oost-Azië.



De FLEGT Briefing Notes worden opgesteld door een deskundigengroep samengesteld door de Europese Commissie. Ze hebben tot doel informatie te verstrekken in het kader van de bespreking van het EU-actieplan inzake wetshandhaving, beleid en handel in de bosbouw. Ze weerspiegelen geen officiële standpunten. Ze hebben tot doel nuttige informatie te verstrekken aan potentiële FLEGT-partnerlanden en anderen die geïnteresseerd zijn in het initiatief. (December 2011)