



Brussel, 5.10.2018
COM(2018) 668 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober
2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en
houtproducten op de markt brengen (de EU-houtverordening)**

Tweejaarlijks verslag voor de periode maart 2015 – februari 2017

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (de EU-houtverordening)

Tweejaarlijks verslag voor de periode maart 2015 – februari 2017

1.

2. Inleiding

De Europese Unie (EU) stelde in 2010 Verordening (EU) nr. 995/2010 (de EU-houtverordening) vast. In de EU-houtverordening zijn de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen uiteengezet als onderdeel van de uitvoering van het actieplan van de EU voor wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (Flegt). Dit actieplan is het beleidsinstrument van de EU ter bestrijding van illegale houtkap in bossen over de hele wereld. Een ander belangrijk onderdeel van het Flegt-actieplan zijn de vrijwillige partnerschapsovereenkomsten (voluntary partnership agreements of VPA's). Deze juridisch bindende handelsovereenkomsten tussen de EU en houtproducerende landen buiten de EU hebben tot doel de governance en wetshandhaving in de bosbouw te verbeteren en ervoor te zorgen dat alleen gecontroleerd hout en gecontroleerde houtproducten naar de EU worden uitgevoerd. Hout met een Flegt-vergunning wordt beschouwd als conform met de EU-houtverordening. De EU-houtverordening is dan ook een belangrijk instrument om het probleem aan de vraagzijde aan te pakken en om de Flegt-VPA's die het probleem aan de aanbodzijde aanpakken aan te vullen en te ondersteunen.

De houthandel speelt een belangrijke rol in de EU. Volgens Eurostat werd in de periode 2006-2016 meer dan 2 miljard ton hout en houtproducten¹ (met een waarde van meer dan 1 biljoen EUR) op de EU-markt gebracht. Meer dan 25 % van dit hout werd van buiten de EU ingevoerd, en een deel van de resterende intra-EU-handel kan bestaan uit hout of houtproducten die oorspronkelijk in de EU werden ingevoerd. In 2014 bedroeg de bruto toegevoegde waarde van de houtsector in de EU 107 miljard EUR en stelde de sector 3,3 miljoen werknemers tewerk (respectievelijk 6,2 % en 11 % van het totaal van de verwerkende industrie)².

De EU-houtverordening trad in maart 2013 in werking in de EU. De verordening is relevant voor de Europese Economische Ruimte (EER) en is derhalve van toepassing in IJsland, Liechtenstein en Noorwegen. De EU-houtverordening kreeg op 1 mei 2015 kracht van wet in de EER. De Toezichthoudende Autoriteit van de Europese Vrijhandelsassociatie houdt toezicht op de toepassing van de EU-houtverordening in deze landen.

¹ Hout en houtproducten zoals ingedeeld in de in bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad vastgestelde gecombineerde nomenclatuur waarop de EU-houtverordening van toepassing is.

² Eurostat 2018, Wood products and trade under activity (NACE Rev 2) manufacturing (wood-based industries (manufacture of wood and wood products (16) + manufacture of pulp, paper and paper products (17) + printing and service activities related to printing (18.1) + manufacture of furniture (31)) (these include estimates), http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wood_products_-_production_and_trade

Krachtens artikel 20, lid 2, van de EU-houtverordening dient de Commissie op basis van de door de lidstaten in hun tweejaarlijkse verslagen verstrekte informatie om de twee jaar een verslag op te stellen en aan het Europees Parlement en de Raad voor te leggen.

Dit verslag bevat een analyse van de verslagen die alle 28 lidstaten en Noorwegen – ingevolge een overeenkomst met de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA – hebben ingediend over de uitvoering van de EU-houtverordening, en bestrijkt de periode van maart 2015 tot en met februari 2017³. In dit verslag wordt in detail beschreven hoe de EU-houtverordening in de EU en de EER wordt uitgevoerd en worden conclusies en volgende stappen geschetst. Daarnaast wordt in dit verslag aandacht besteed aan de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de Flegt-VPA's en de bijdrage daarvan aan het zoveel mogelijk beperken van de aanwezigheid van illegaal gekapt hout en producten daarvan op de interne markt.

Het World Conservation Monitoring Centre (WCMC) van UNEP (het Milieuprogramma van de Verenigde Naties) heeft voor de Commissie een meer gedetailleerde analyse van de nationale verslagen opgesteld. Deze bevat nadere bijzonderheden en is beschikbaar op de website van de Commissie⁴.

3. Achtergrond

De EU-houtverordening maakt deel uit van een breed pakket maatregelen dat is ingevoerd door het Flegt-actieplan, het alomvattende antwoord van de EU op het wereldwijde probleem van illegale houtkap en de verwoestende gevolgen daarvan voor bossen.

Het in 2003 vastgestelde Flegt-actieplan voorziet in processen en maatregelen om i) het probleem van de illegale houtkap en de daarmee samenhangende handel aan te pakken en ii) ervoor te zorgen dat naar de EU uitgevoerd hout legaal is. Een belangrijk onderdeel van het Flegt-actieplan zijn de vrijwillige partnerschapsovereenkomsten (VPA's) tussen de EU en houtproducerende landen buiten de EU. Aangezien het Flegt-actieplan voorziet in de mogelijkheid om nieuwe wetgeving te ontwikkelen teneinde de beperkingen van een bilaterale aanpak aan de aanbodzijde te ondervangen, diende de Commissie in 2008 een wetgevingsvoorstel in. Dit heeft geleid tot de vaststelling van de EU-houtverordening in 2010.

In de EU-houtverordening zijn drie kernverplichtingen opgenomen:

1. Krachtens de verordening is het verboden illegaal gekapt hout (d.w.z. hout dat is gekapt in strijd met de toepasselijke wetgeving in het land waar het is gekapt) of houtproducten die van dergelijk hout zijn gemaakt op de markt te brengen;
2. Krachtens de verordening zijn marktdeelnemers die hout en houtproducten voor het eerst op de EU-markt brengen verplicht de nodige zorgvuldigheid te betrachten, wat betekent dat ze aan risicobeheersing moeten doen om ervoor te zorgen dat alleen legaal gekapt hout (hout dat is gekapt overeenkomstig de toepasselijke wetgeving in het land waar het is gekapt) of houtproducten die van dergelijk hout zijn gemaakt op de EU-markt worden gebracht;

³ De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA heeft van IJsland en Liechtenstein geen verslagen ontvangen.

⁴ <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>

3. Krachtens de verordening zijn handelaren in hout en houtproducten die al op de EU-markt zijn gebracht verplicht een register van leveranciers en klanten bij te houden ("verplichte traceerbaarheid").

De EU-houtverordening is het eerste rechtsinstrument op EU-niveau dat de verplichting omvat om de nodige zorgvuldigheid te betrachten (zorgvuldigheidsverplichting), een basisprincipe voor duurzaam ondernemen in overeenstemming met de leidende beginselen inzake bedrijfsleven en mensenrechten van de Verenigde Naties.

Overeenkomstig artikel 20, lid 3, heeft de Commissie de werking en doeltreffendheid van de EU-houtverordening tijdens de eerste twee jaar van de uitvoering ervan voor het eerst geëvalueerd. Deze evaluatie werd uitgevoerd in overeenstemming met de EU-richtsnoeren voor betere regelgeving⁵. De evaluatie werd gebaseerd op de verslagen van de lidstaten voor de periode van maart 2013 tot en met februari 2015 en op hun ervaring met de toepassing van de EU-houtverordening tot dan toe. De Commissie publiceerde haar verslag op 18 februari 2016⁶.

Hoewel de beperkte periode niet volstond om de werking en doeltreffendheid van de EU-houtverordening volledig te beoordelen, met name omdat de zorgvuldigheidseisen vrij nieuw waren, werd in het verslag geconcludeerd dat de uitvoering en handhaving van de EU-houtverordening in de eerste twee jaar traag en ongelijkmatig verliepen en onvolledig bleven. Ten tijde van de evaluatie waren nog niet alle lidstaten al hun verplichtingen op grond van de EU-houtverordening nagekomen. Uit gegevens blijkt dat marktdeelnemers geleidelijk aan de zorgvuldigheidseisen gingen voldoen en dat het bedrijfsleven en de consumenten in de EU zich meer bewust waren van het probleem van de illegale houtkap. De ongelijke uitvoering en de fragmentarische handhaving van de EU-houtverordening in de eerste twee jaar hebben echter niet geholpen om een gelijk speelveld tot stand te brengen. Er waren meer inspanningen nodig van zowel de lidstaten als de particuliere sector om te zorgen voor een effectieve en efficiënte toepassing van de verordening.

Deze resultaten zijn gebruikt om de uitvoering en toepassing van de EU-houtverordening verder te verbeteren door i) de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie te bevorderen en informatie uit te wisselen tijdens de vergaderingen van de deskundigengroep Flegt/houtverordening⁷; ii) nieuwe richtsnoeren op te stellen of bestaande richtsnoeren bij te werken; en iii) tweemaandelijks informatienota's over EU-houtverordeningskwesaties te publiceren.

4. Verslagen uit hoofde van de EU-houtverordening

Overeenkomstig artikel 20, lid 1, moeten de lidstaten en EER/EVA-landen (hierna "landen" genoemd) uiterlijk op 30 april van elk tweede jaar (na 3 maart 2013) bij de Commissie een verslag indienen over de toepassing van de EU-houtverordening in de twee voorgaande jaren. Deze verslagen zijn een belangrijk instrument om de uitvoering van de EU-houtverordening te monitoren, ontwikkelingen of uitdagingen en mogelijke oplossingen te identificeren en informatie uit te wisselen tussen landen en met andere belanghebbenden.

⁵ Mededeling van de Commissie over het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) - COM(2014)368.

⁶ COM(2016) 74 final.

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3282&Lang=NL>

5. Uitvoering – stand van zaken

5.1 Aanwijzing van bevoegde autoriteiten

Krachtens artikel 7, lid 1, moeten landen een of meer bevoegde autoriteiten aanwijzen die met name verantwoordelijk zijn voor het op gezette tijden uitvoeren van controles op de naleving van de EU-houtverordening door de marktdeelnemers overeenkomstig artikel 4 (verbod om illegaal gewonnen hout of producten van dergelijk hout op de EU-markt te brengen en verplichting om over een stelsel van zorgvuldigheidseisen te beschikken) en artikel 6 (de elementen die het stelsel van zorgvuldigheidseisen moet bevatten). Alle rapporterende landen hebben gedetailleerde informatie over de aangewezen bevoegde autoriteiten verstrekt⁸. De institutionele structuren, wettelijke bevoegdheden en status van de aangewezen autoriteiten verschillen van land tot land als gevolg van de verschillende juridische en institutionele kaders.

Volgens de verslagen zijn voor ingevoerd hout uitsluitend de nationale bevoegde autoriteiten verantwoordelijk voor de controle van marktdeelnemers in 21 landen; voor binnenlands hout is dit in 19 landen het geval. In de overige landen is deze verantwoordelijkheid geheel of gedeeltelijk aan regionale bevoegde autoriteiten gedelegeerd. In sommige gevallen kunnen andere autoriteiten de controles ondersteunen.

5.2 Sancties

Overeenkomstig artikel 19 moeten landen de regels vaststellen voor de sancties die kunnen worden opgelegd bij inbreuken op de bepalingen van de EU-houtverordening; de sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Zij moeten ook alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze regels ten uitvoer worden gelegd. Alle rapporterende landen hebben gedetailleerde informatie over hun wettelijk kader verstrekt.

Alle rapporterende landen hebben informatie verstrekt over de mogelijke sancties voor eventuele inbreuken op de EU-houtverordening⁹. In 13 landen kunnen straffen zowel administratief als strafrechtelijk zijn, in 10 landen alleen administratief en in 2 landen alleen strafrechtelijk. Vier landen hebben de aard van de sancties (administratief en/of strafrechtelijk) niet gespecificeerd.

In 21 landen kunnen meldingen van corrigerende maatregelen worden gedaan indien tekortkomingen worden vastgesteld. Dit geeft marktdeelnemers de mogelijkheid hun stelsel van zorgvuldigheidseisen aan te passen voordat ze opnieuw worden gecontroleerd. Deze meldingen kunnen worden gecombineerd met voorlopige maatregelen, zoals inbeslagname van hout of een verbod om hout op de markt te brengen.

25 landen hebben gedetailleerde informatie verstrekt over de boetes die bij inbreuken op de EU-houtverordening kunnen worden opgelegd; deze variëren van amper 14 EUR tot onbeperkte geldboetes (zie figuur 1). De hoogste boetes die zijn gemeld, zijn die voor overtredingen van het verbod om illegaal gekapt hout en producten daarvan op de EU-markt te brengen:

⁸ Zie http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/list_competent_authorities_eutr.pdf

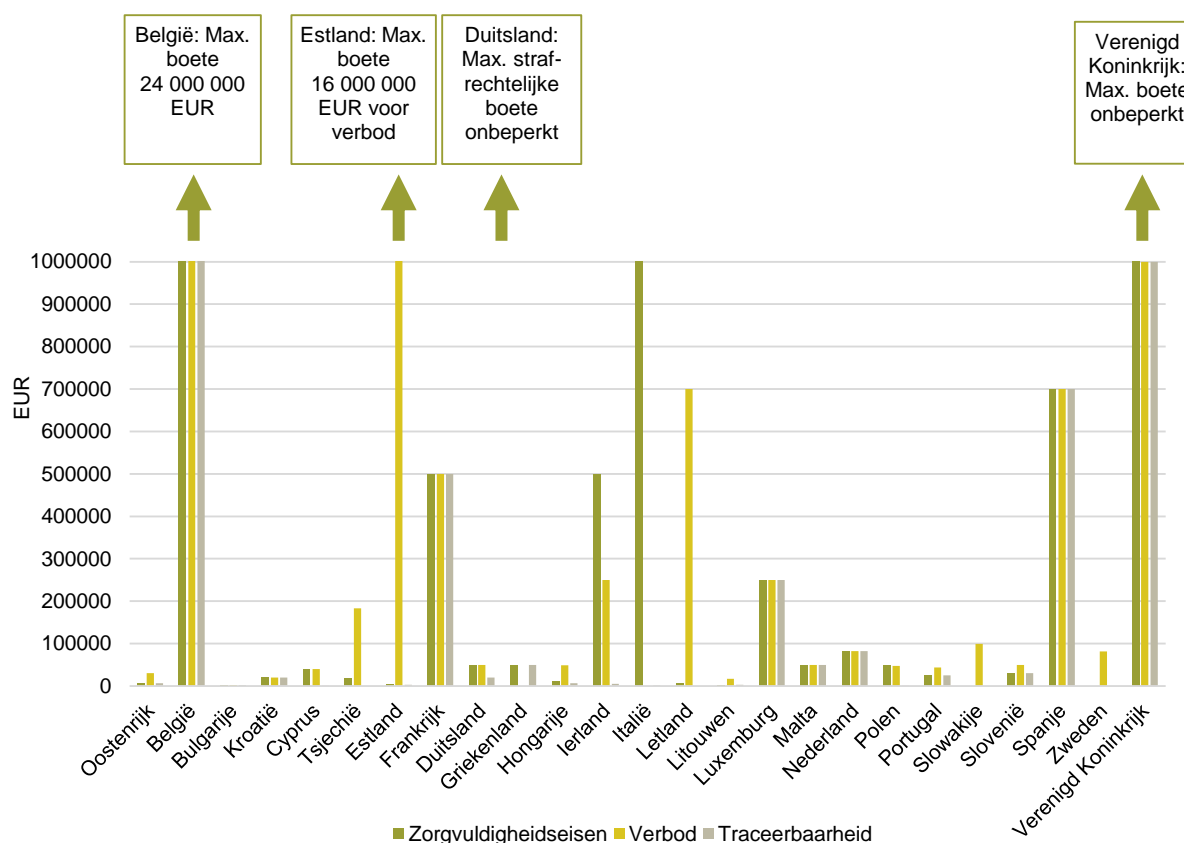
⁹ Indien de informatie niet in het nationale verslag was opgenomen, werd de nationale autoriteiten om aanvullende informatie verzocht.

- Tot 100 000 EUR: Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Duitsland (administratieve sancties), Griekenland, Hongarije, Litouwen, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slowakije, Slovenië en Zweden;
- Tot 1 000 000 EUR: Tsjechië, Frankrijk, Ierland, Italië, Letland, Luxemburg en Spanje;
- Meer dan 1 000 000 EUR: België, Estland, Duitsland (strafrechtelijke sancties) en het Verenigd Koninkrijk.

Denemarken heeft meegedeeld dat het geen specifieke limiet heeft vastgesteld. In Finland en Zweden¹⁰ zijn de boetes gebaseerd op de inkomsten van de overtredders.

19 landen hebben de inbeslagname van hout of houtproducten als mogelijke sanctie gemeld, terwijl in 10 landen de vergunning tot uitoefening van commerciële activiteiten kan worden geschorst.

Overtredingen van de EU-houtverordening kunnen in 15 landen worden bestraft met een gevangenisstraf: de langste potentiële maximumstraf is 10 jaar (Griekenland), de kortste 30 dagen (Luxemburg).



Figuur 1: Maximale geldboeten* die aan marktdeelnemers kunnen worden opgelegd als gevolg van niet-naleving van de EU-houtverordening wat betreft de verplichting om zorgvuldigheid te betrachten, het verbod om illegaal gekapt hout en producten daarvan op de markt te brengen en de verplichte traceerbaarheid in de hele toeleveringsketen, indien gespecificeerd. De cijfers voor Griekenland en Zweden zijn verstrekt naar aanleiding

¹⁰ Deze informatie is niet opgenomen in het nationale verslag, maar is verstrekt naar aanleiding van een verzoek om nadere gegevens.

van verzoeken om aanvullende informatie. *De maximumsanctie in het Verenigd Koninkrijk is een onbeperkte boete, net zoals in Duitsland voor strafrechtelijke sancties (de vermelde cijfers gelden alleen voor administratieve sancties).

Voor de meeste landen die informatie hebben verstrekt over vergelijkbare wetgeving (bijv. wetten ter uitvoering van de Flegt-verordening¹¹ of ter uitvoering van de verordening inzake de handel in wilde dieren en planten¹²), zijn de boetes voor overtredingen van de EU-houtverordening vergelijkbaar met die voor overtredingen van de vergelijkbare wetgeving.

5.3 Controles van marktdeelnemers, handelaren en toezichthoudende organisaties

4.3.1 Schatting van het aantal marktdeelnemers

22 landen hebben schattingen van het totale aantal marktdeelnemers verstrekt (zie tabel 1). Er zij op gewezen dat registratie van marktdeelnemers in sommige landen verplicht is, al wordt dit niet door de EU-houtverordening vereist. In andere lidstaten worden schattingen gebaseerd op verschillende bronnen (douanegegevens en andere nationale databanken of registers, met inbegrip van kapvergunningen). Verder hangt het aantal marktdeelnemers af van de omvang van de houtindustrie van het betrokken land en van de structuur van zijn bosbouwsector. Bovendien zijn de cijfers over het aantal marktdeelnemers niet altijd rechtstreeks vergelijkbaar, aangezien sommige schattingen mogelijk alleen actieve marktdeelnemers omvatten, terwijl andere schattingen marktdeelnemers omvatten die mogelijk niet langer actief zijn. De marktdeelnemers kunnen ook verschillen in termen van omvang, het risiconiveau in de toeleveringsketens, de frequentie van de houtinvoer en de hoeveelheden en waarde van het ingevoerde hout.

Tabel 1: Geschat aantal marktdeelnemers die hout op de EU-markt brengen, per land

¹¹ Verordening (EG) nr. 2173/2005¹¹ van de Raad van 20 december 2005 inzake de opzet van een Flegt-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap.

¹² Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

Land	Binnenlands	Ingevoerd
Oostenrijk	145 000	6 000
België	onbekend	onbekend
Bulgarije	4 013	onbekend
Kroatië	50	5 000
Cyprus	63	781
Tsjechië	300 000	2 500
Denemarken	28 000	3 800
Estland	10 000	450
Finland	350 000	2 000
Frankrijk	5 000	14 000
Duitsland	2 000 000	25 000
Griekenland	1 930	604
Hongarije	46 700	2 674
Ierland	onbekend	onbekend
	niet	niet
Italië	gespecificeerd	gespecificeerd

*Is het werkelijke aantal geregistreerde marktdeelnemers

Land	Binnenlands	Ingevoerd
Letland	140 000	290
Litouwen	25 940	800
Luxemburg	200	245
Malta	onbekend	750
Nederland	100	4 900
Noorwegen	120 000	5 000
Polen	45	73
Portugal	2 525*	853*
Roemenië	4 372	162
Slowakije	9 700	onbekend
Slovenië	460	1 423
Spanje	1 000	11 000
Zweden	100	4 500
Verenigd Koninkrijk	onbekend	6 000

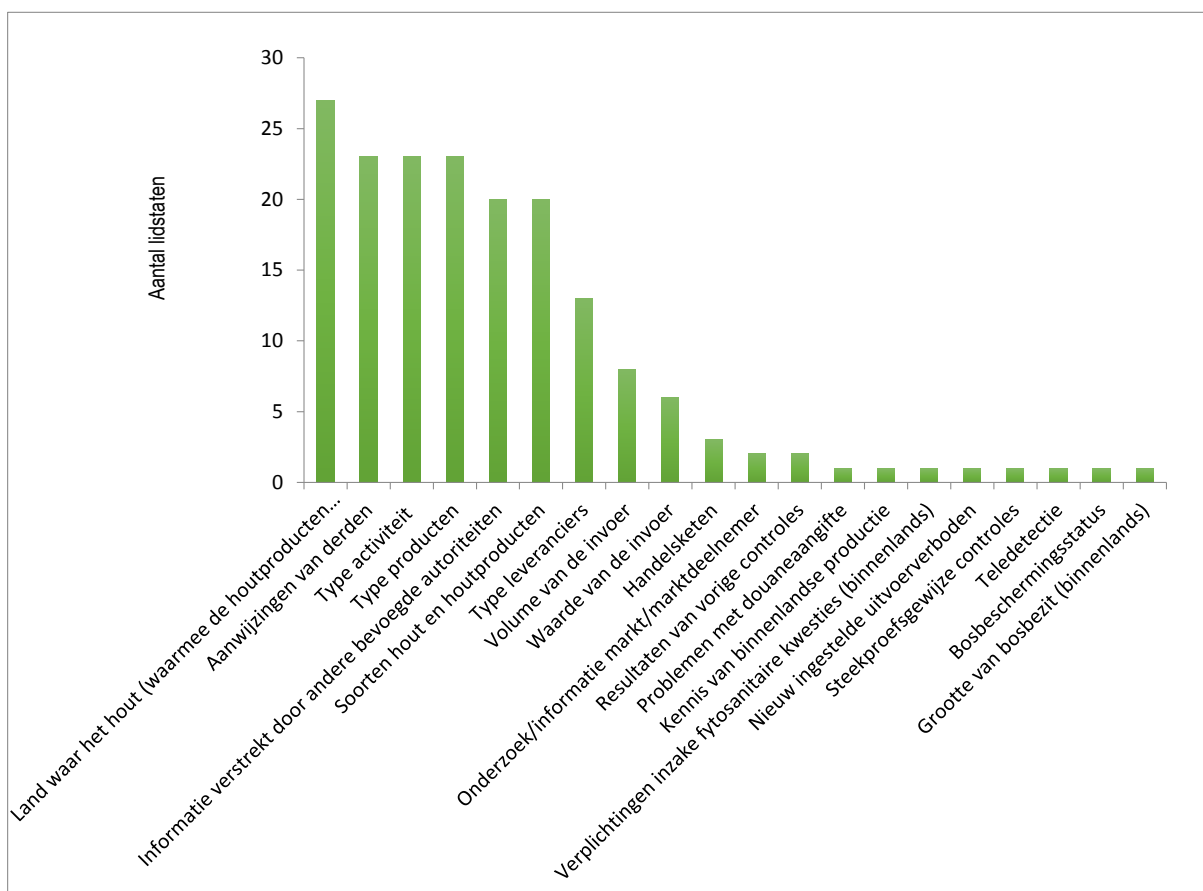
4.3.2 Plannen voor controles van marktdeelnemers en handelaren

Krachtens artikel 10 moeten landen plannen voor controles opstellen en periodiek herzien uitgaande van een risicobenadering, met de mogelijkheid om aanvullende controles uit te voeren naar aanleiding van nieuwe informatie, zoals concrete aanwijzingen¹³. Zij moeten deze controles ook registreren (artikel 11). Alle landen hebben bevestigd dat ze over dergelijke plannen beschikken, al heeft Bulgarije alleen verslag uitgebracht over het plan voor controles van marktdeelnemers voor binnenlands hout; de meeste landen hebben niet voldoende details over de plannen verstrekt om een meer gedetailleerde vergelijking mogelijk te maken. België heeft meegedeeld dat het wegens beperkte middelen prioriteit heeft gegeven aan de opvolging van klachten in plaats van aan de planning van controles¹⁴.

Landen gebruikten hoofdzakelijk douanegegevens en hun eigen registers van marktdeelnemers om marktdeelnemers voor controles te identificeren. Alle landen nemen bij het opstellen van hun risicogestuurde plannen voor controles een reeks risicocriteria in aanmerking, waaronder het land waar het hout wordt/is gekapt, het product, de houtsoort en aanwijzingen van derden (zie figuur 2).

¹³ Alle relevante informatie betreffende de niet-naleving van de EU-houtverordening – en gestaafd door bewijsstukken – die ter kennis van een bevoegde autoriteit wordt gebracht.

¹⁴ De Commissie heeft België in oktober 2017 een aanmaningsbrief gestuurd met het verzoek zich aan de regels van de EU-houtverordening te houden: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3494_nl.htm



Figuur 2: Risicocriteria die landen bij het plannen van controles in aanmerking nemen

4.3.3 Controles van marktdeelnemers

Van maart 2015 tot en met februari 2017 hebben bevoegde autoriteiten in totaal meer dan 17 700 controles uitgevoerd van marktdeelnemers die binnenlands hout op de markt brengen en bijna 2 800 controles van marktdeelnemers die ingevoerd hout op de markt brengen.

Voor binnenlands en ingevoerd hout hebben respectievelijk 20 en 22 landen 80 % of meer van de door hen geplande controles uitgevoerd (zie bijlage A).

Het aantal controles van marktdeelnemers die binnenlands hout verhandelen, verschilde aanzienlijk van land tot land: sommige landen meldden duizenden controles, andere slechts een beperkt aantal of helemaal geen. In sommige landen worden controles uit hoofde van de EU-houtverordening geïntegreerd in de controles die worden uitgevoerd door de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor bosbeheer. In deze gevallen rapporteerden landen op verschillende wijze over het aantal controles (Duitsland rapporteerde bijvoorbeeld geen plannen en geen aantal controles, maar wel het aantal opgelegde sancties). België, Kroatië, Ierland, Malta, Nederland en het Verenigd Koninkrijk voerden geen controles van marktdeelnemers voor binnenlands hout uit en gaven daar een aantal redenen voor, waaronder de beperkte binnenlandse productie.

Naast de bovengenoemde risicocriteria rapporteerden landen ook over het uitvoeren van controles op bepaalde aandachtsgebieden, zoals de uitvoer van rondhout uit Oekraïne (als gevolg van het door de Oekraïense nationale autoriteiten ingestelde uitvoerverbod), binnenlands brandhout (Hongarije), invoer uit kandidaat-lidstaten/potentiële kandidaat-lidstaten van de EU en risicovolle invoer uit Belarus, Brazilië, Kameroen, Indonesië¹⁵, Myanmar, Vietnam, China, Maleisië, de Russische Federatie, Oekraïne en Taiwan, specifieke producten (gezaagd hout, papierpulp, vloerhout, fineer, triplex en multiplex, brandhout, rondhout, meubilair), en bepaalde soorten zoals teak of eik.

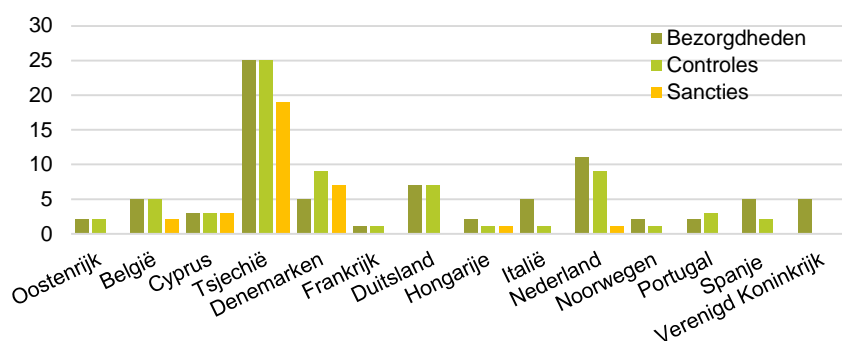
4.3.4 Controles van handelaren

19 landen controleerden handelaren en hun naleving van de traceerbaarheidsverplichting, waarbij het aantal controles varieerde van één (Denemarken, Frankrijk, Luxemburg) tot 747 (Cyprus).

4.3.5 Concrete aanwijzingen

Overeenkomstig artikel 10, lid 2, kunnen naast de in overeenstemming met risicogestuurde plannen uitgevoerde controles ook controles worden uitgevoerd wanneer een bevoegde autoriteit beschikt over relevante informatie, onder meer op basis van concrete aanwijzingen van derden, met betrekking tot de naleving van de EU-houtverordening door een marktdeelnemer. 14 landen meldden dat ze concrete aanwijzingen hadden ontvangen over marktdeelnemers, voornamelijk van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en douaneinstanties (zie figuur 3). Van de 80 geïdentificeerde marktdeelnemers werden er 69 (86 %) gecontroleerd en kregen er 33 (ongeveer 50 %) sancties opgelegd. In sommige gevallen waren controles ten tijde van de verslaggeving nog aan de gang.

Zeven landen ontvingen ook concrete aanwijzingen met betrekking tot handelaren, voornamelijk van ngo's en burgers. Van de 64 geïdentificeerde handelaren werden er 63 (98 %) gecontroleerd en kregen er 16 (ongeveer 25 %) sancties opgelegd.



Figuur 3: Landen die concrete aanwijzingen over marktdeelnemers ontvingen, het aantal gecontroleerde marktdeelnemers en het aantal opgelegde sancties

¹⁵ Vóór de start van Flegt-vergunningen.

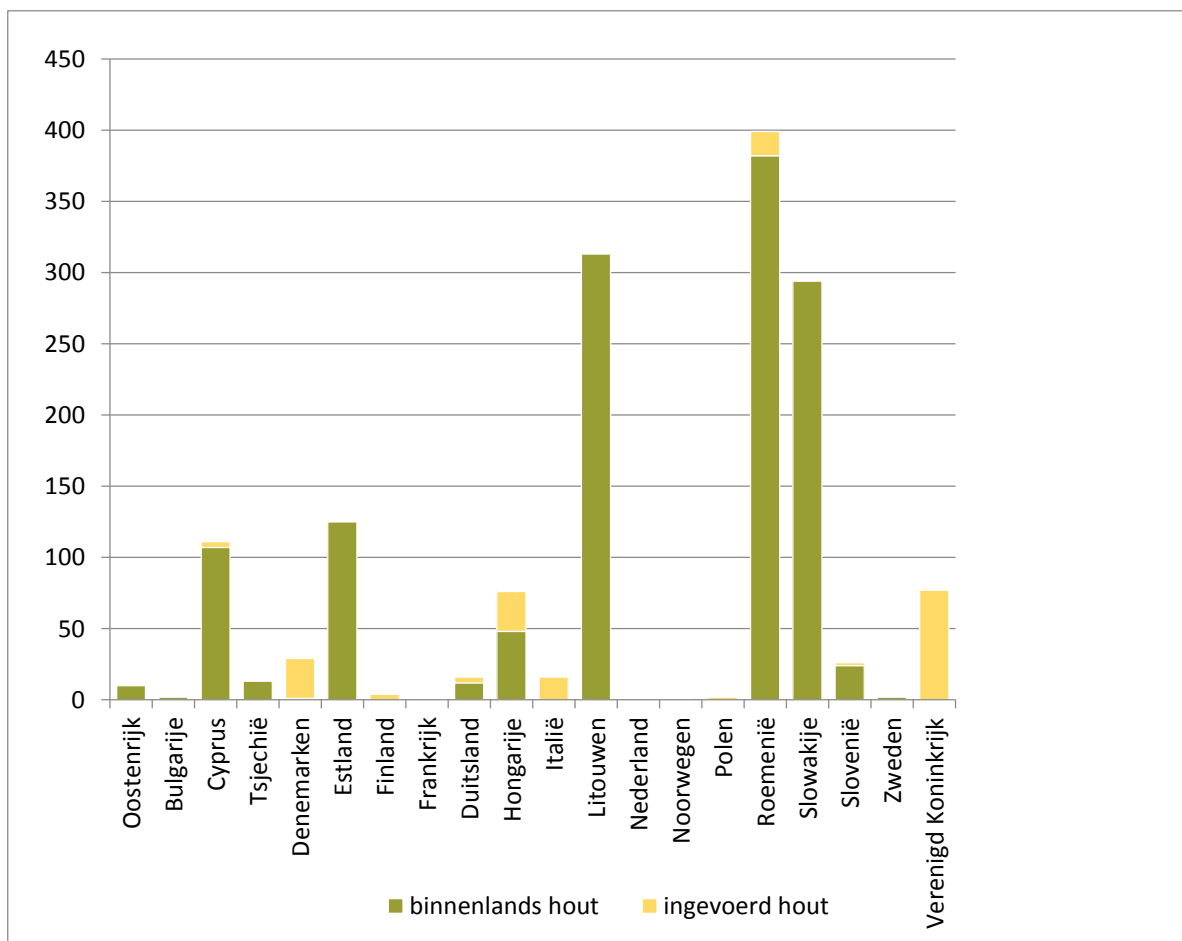
4.3.6 Handhavingsmaatregelen als gevolg van controles

Tekortkomingen op het gebied van de **zorgvuldigheidseisen** met betrekking tot het op de markt brengen van binnenlands hout hebben geleid tot 583 meldingen van corrigerende maatregelen waarbij marktdeelnemers werd verzocht verbeteringen aan te brengen in hun stelsel van zorgvuldigheidseisen (3 % van de controles), 269 sancties (1,5 % van de controles), 154 andere maatregelen (1 % van de controles) en 1 rechtszaak. Voor ingevoerd hout werden 483 meldingen van corrigerende maatregelen (17 % van de controles), 103 sancties (4 % van de controles) en 277 andere maatregelen (10 % van de controles) uitgevaardigd en vonden 5 rechtszaken plaats.

Inbreuken op het **verbod** om illegaal gekapt binnenlands hout op de markt te brengen leidden tot 189 meldingen van corrigerende maatregelen (1 % van de controles), 628 sancties (3,5 % van de controles), 197 andere maatregelen (1 % van de controles) en 20 rechtszaken. Voor ingevoerd hout werden 22 meldingen van corrigerende maatregelen (1 % van de controles) en 27 sancties (1 % van de controles) uitgevaardigd.

Kwesties in verband met de **traceerbaarheid** van binnenlands hout leidden tot 144 meldingen van corrigerende maatregelen (1 % van de controles), 95 sancties (0,5 % van de controles) en 190 andere maatregelen ten aanzien van handelaren. Voor ingevoerd hout werden 20 meldingen van corrigerende maatregelen (1 % van de controles), 4 sancties en 9 andere maatregelen uitgevaardigd ten aanzien van handelaren.

De meeste sancties hadden betrekking op binnenlands hout (zie figuur 4).



Figuur 4: Totaal aantal opgelegde sancties, voor de landen die hebben gemeld dat ze boetes hebben opgelegd

4.3.7 Controles van toezichhoudende organisaties

Overeenkomstig artikel 8, lid 4, van de EU-houtverordening en artikel 6, lid 1, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012 van de Commissie¹⁶ houdende gedetailleerde voorschriften betreffende het stelsel van zorgvuldigheidseisen en de frequentie en de aard van de controles op de toezichhoudende organisaties¹⁷ moeten de bevoegde autoriteiten de in hun land geregistreerde toezichhoudende organisaties ten minste om de twee jaar controleren. Tot het einde van de verslagperiode (maart 2017) waren in de EU 13 toezichhoudende organisaties¹⁸ erkend. Alle toezichhoudende organisaties, met uitzondering van ICILA S.R.L.¹⁹ in Italië, die tijdens de verslagperiode moesten worden gecontroleerd, zijn door de bevoegde autoriteiten gecontroleerd, en geen van de controles heeft geleid tot een kennisgeving aan de Commissie van kwesties die tot de intrekking van een erkenning als toezichhoudende organisatie zouden kunnen leiden.

¹⁶ PB L 177 van 7.7.2012, blz. 16.

¹⁷ Toezichhoudende organisaties zijn (openbare of particuliere) entiteiten die door de Commissie zijn erkend – indien de aanvragers voldoen aan de eisen van artikel 8, lid 2, van de EU-houtverordening – en die verantwoordelijk zijn voor het bieden van stelsels van zorgvuldigheidseisen aan marktdeelnemers en voor het controleren van het juiste gebruik ervan door marktdeelnemers.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/List_of_recognised_MOs.pdf

¹⁹ ICILA S.R.L. is sinds 1 juli 2015 CSI S.p.A.

4.4 Vrijwillige Flegt-partnerschapsovereenkomsten – bijdrage tot de uitvoering en handhaving van de EU-houtverordening

Tot op heden zijn zes vrijwillige partnerschapsovereenkomsten (VPA's) gesloten, namelijk met Kameroen, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Ghana, Indonesië, Liberia en Congo. Momenteel lopen onderhandelingen met nog eens negen partnerlanden: Ivoorkust, Democratische Republiek Congo, Gabon, Guyana, Honduras, Laos, Maleisië, Thailand en Vietnam.

Alleen Indonesië beschikt momenteel over een Flegt-vergunningensysteem met de EU, dat op 15 november 2016 van start ging.

Volgens de in 2016 gepubliceerde evaluatie van het Flegt-actieplan²⁰ hebben VPA's over het algemeen goede resultaten opgeleverd in termen van het verbeteren van de governance en het herzien van wetgeving, met name door de invoering van effectieve participatieprocessen met meerdere belanghebbenden, capaciteitsopbouw, meer transparantie, bewustmaking en beleidsdialoog. Voorts zijn in het kader van de VPA's systemen ter waarborging van de wettigheid van hout ontwikkeld teneinde na te gaan of houtproducten aan de nationale wetgeving van het VPA-partnerland voldoen. Hoewel deze inspanningen nog niet hebben geleid tot een stroom van hout met een Flegt-vergunning, met uitzondering van Indonesië, hebben de stappen die reeds in de partnerlanden zijn gezet de naleving van de EU-houtverordening-vereisten tot op zekere hoogte vergemakkelijkt.

Wat de antwoorden van landen betreft, hebben slechts 4 van de 22 landen die verslag hebben uitgebracht over hoe VPA's ertoe bijdragen de aanwezigheid van illegaal gekapt hout en producten daarvan op de EU-markt maximaal te beperken, opgemerkt dat het Flegt-vergunningensysteem in Indonesië de naleving van de EU-houtverordening reeds vergemakkelijkt en tot minder controles kan leiden. Anderen verwachten echter dat dit in de toekomst het geval zal zijn. Ten tijde van de verslaggeving merkten zes landen op dat er nog steeds geen betrouwbare bevindingen waren over de vraag of en hoe VPA's bijdroegen tot de uitvoering en handhaving van de EU-houtverordening. De uit Flegt-processen voortvloeiende kennis en deskundigheid werden door twee landen nuttig geacht voor EU-houtverordening-inspecties. Eén land merkte op dat de beschikbare informatie over VPA's te algemeen was in de context van EU-houtverordening-controles en dat meer informatie over inbreukzaken moest worden verstrekt. 14 landen meldden een beperkt of geen effect, waarvan 9 verklaarden dat hun handel met VPA-landen minimaal of onbestaande was.

Wat de bijdrage aan de uitvoering en handhaving van de EU-houtverordening betreft, liepen de beoordelingen door de landen van de potentiële relevantie van de verschillende VPA-processen (processen van zowel gesloten VPA's als VPA's waarover nog wordt onderhandeld) sterk uiteen, afhankelijk van het niveau van handelsblootstelling. Kameroen, de Democratische Republiek Congo, Indonesië, Maleisië, Congo en Vietnam zijn de VPA-processen die het meest als zeer of middelmatig relevant worden beschouwd, gevolgd door de Centraal-Afrikaanse Republiek, Ivoorkust, Gabon en Thailand. De potentiële relevantie van andere VPA's werd meestal als gering beschouwd. Er zijn enkele uitzonderingen – bijvoorbeeld één VPA met een hoge potentiële relevantie voor slechts één of twee landen.

De bevoegde autoriteiten hebben verscheidene andere landen die niet bij een VPA-proces betrokken zijn, waaronder Rusland, China, Oekraïne en Brazilië, aangemerkt als prioriteiten voor de uitvoering en handhaving van de EU-houtverordening.

²⁰ SWD(2016)275

4.5 Samenwerking bij de uitvoering en handhaving van de EU-houtverordening

In artikel 12 wordt samenwerking aangemoedigd om ervoor te zorgen dat de EU-houtverordening wordt nageleefd en dat informatie wordt uitgewisseld over ernstige tekortkomingen die tijdens controles zijn vastgesteld en over de sancties die op nationaal niveau zijn opgelegd. 26 landen meldden dat ze samenwerkten met nationale instanties, in het bijzonder douane- of belastingdiensten, CITES-autoriteiten en politiediensten of andere handhavingsinstanties, om informatie uit te wisselen of gezamenlijke controles te coördineren.

Voorts meldden 19 landen dat ze samenwerken met andere bevoegde autoriteiten en andere EU-instellingen. Dit betrof vooral de deelname aan vergaderingen van de deskundigengroep Flegt/houtverordening, het gebruik van het onlineplatform van de voor EU-houtverordening/Flegt bevoegde autoriteiten dat door de Commissie wordt beheerd op Capacity4dev²¹, samenwerking met de Commissie en deelname aan de Noords-Baltische samenwerking.

16 landen meldden de uitwisseling van informatie met instellingen in landen buiten de EU, met name in de Verenigde Staten, en met ngo's.

4.6 Beschikbare middelen voor de uitvoering en handhaving van de EU-houtverordening

De personele en financiële middelen waarover de bevoegde autoriteiten beschikken om de EU-houtverordening uit te voeren en te handhaven, varieerden sterk van land tot land, hoewel de gerapporteerde middelen moeilijk te vergelijken zijn omdat niet elk van de landen even gedetailleerde informatie verstrekke. De personele middelen varieerden van slechts een achtste (0,125) van een voltijdsequivalent (VTE) tot acht VTE's voor ingevoerd hout, en van een achtste (0,125) van een VTE tot 20 VTE's²² voor binnenlands hout, hoewel het kernpersoneel in een aantal landen door extra personeel wordt ondersteund. De beschikbare financiële middelen lopen sterk uiteen, aangezien de budgetten in sommige landen uiterst beperkt lijken te zijn (bijvoorbeeld in België), terwijl in andere landen geen specifieke begrotingslimiet is vastgesteld (bijvoorbeeld in Duitsland).

6. Technische bijstand aan en ontwikkeling van de capaciteit van marktdeelnemers

Tijdens de verslagperiode hebben 23 landen bijstand verleend en opleidingen verstrekt aan marktdeelnemers, voornamelijk via cursussen, lezingen of seminars, gevolgd door online-informatieverstrekking. Zeven landen meldden ook dat ngo's opleidingen aan marktdeelnemers verstrekten en dat de bijstand online-informatie, workshops, cursussen, gedrukt materiaal en algemeen advies over de EU-houtverordening-vereisten omvatte.

Het gerapporteerde aantal marktdeelnemers varieerde van land tot land, van 23 (Noorwegen) tot 2 500 (Duitsland). Het aandeel van marktdeelnemers die een opleiding kregen en die micro-ondernemingen of kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) waren, varieerde van 42 % (Spanje) tot 100 % (Cyprus, Tsjechië, Malta, Letland en Portugal); van de marktdeelnemers die een opleiding kregen, was gemiddeld 88 % een kmo.

²¹ <https://europa.eu/capacity4dev/eutr-competent-authorities>

²² Het relatief grote aantal personeelsleden dat door Italië, Griekenland, Denemarken en mogelijk andere landen werd gemeld, is wellicht het gevolg van het feit dat algemeen douanepersoneel in het totaal is opgenomen.

7. Communicatiemethoden

Voor de verspreiding van informatie onder belanghebbenden maakten de bevoegde autoriteiten het meest gebruik van de volgende methoden: websites (23 landen), vergaderingen/conferenties/seminars (18 landen), e-mail (15 landen), telefoon (12 landen) en andere methoden (15 landen). De bevoegde autoriteiten hebben marktdeelnemers (13 landen), handelaren (9 landen), brancheorganisaties (7 landen) en het grote publiek (6 landen) meer bewust gemaakt. Bezorgdheden, klachten en beroepen – die overwegend van ngo's (9 landen), marktdeelnemers (8 landen) en handelaren (6 landen) werden ontvangen – werden voornamelijk via e-mail beantwoord (16 landen).

8. Conclusies

Uit dit tweede verslag over de uitvoering van de EU-houtverordening blijkt dat er in de eerste vier jaar dat de EU-houtverordening van toepassing is gestage vooruitgang is geboekt. Bijna alle landen voldoen aan de formele eisen van de EU-houtverordening²³. Tijdens de verslagperiode is het aantal uitgevoerde controles en opgelegde sancties voor schendingen van de EU-houtverordening aanzienlijk toegenomen.

Ondanks duidelijke vooruitgang zijn voortdurende inspanningen nodig om te zorgen voor een uniforme en effectieve toepassing van de EU-houtverordening in alle landen. Een ongelijke uitvoering kan negatieve gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van wetgeving en kan leiden tot een ongelijk speelveld voor de marktdeelnemers. In verscheidene landen bleef het aantal controles relatief laag in vergelijking met het aantal marktdeelnemers en lag het ver onder het niveau dat nodig is om een werkelijk afschrikkend effect te hebben op de hele bedrijfswereld. Daarnaast moeten verdere inspanningen worden geleverd om ervoor te zorgen dat de reikwijdte en de kwaliteit van de uitgevoerde controles een consistentere aanpak in de hele EU weerspiegelen. In 2017 stuurde de Commissie België een aanmaningsbrief met betrekking tot de kwantiteit en kwaliteit van de door zijn bevoegde autoriteiten uitgevoerde controles. In hetzelfde jaar stuurde de Commissie Slowakije een met redenen omkleed advies met betrekking tot de regels inzake sancties voor inbreuken op de bepalingen van de EU-houtverordening voor ingevoerd hout. De Commissie voert ook bilaterale dialogen met een aantal lidstaten over de uitvoering van de EU-houtverordening.

Hoewel in sommige landen vooruitgang is geboekt, beantwoordt het huidige niveau van de technische capaciteit en (zowel personele als financiële) middelen die aan de bevoegde autoriteiten worden toegewezen niet altijd aan de behoeften. Zij moeten in de meeste lidstaten worden versterkt om het aantal nalevingscontroles te verhogen en de kwaliteit ervan te verbeteren.

Uit de ervaring van de lidstaten blijkt dat er nog steeds beperkt bewijs is voor de wijze waarop VPA's bijdragen tot de uitvoering van de EU-houtverordening, met name omdat momenteel slechts één VPA-partnerland, namelijk Indonesië, Flegt-vergunningen afgeeft. Uit de evaluatie van het Flegt-actieplan blijkt echter dat VPA's tot op zekere hoogte hebben bijgedragen tot de uitvoering van de EU-houtverordening door de governance te verbeteren.

8. Volgende stappen

²³ Met uitzondering van Slowakije, waartegen een inbreukprocedure is ingeleid en dat bezig is zijn nationale wetgeving te wijzigen om de invoer van hout adequaat op te nemen in het toepassingsgebied van die wetgeving.

De Commissie zal met de lidstaten blijven samenwerken om de richtsnoeren van de EU-houtverordening waar nodig aan te vullen teneinde tot een uniforme toepassing van de EU-houtverordening te komen en de naleving ervan door de marktdeelnemers te vergemakkelijken.

De Commissie blijft ook de communicatie tussen bevoegde autoriteiten vergemakkelijken en blijft ook bijdragen tot de onderlinge afstemming van de handhavingsmethoden tussen deze autoriteiten tijdens vergaderingen van deskundigengroepen en via het communicatieplatform van de bevoegde autoriteiten. Dit omvat de verzameling en analyse van informatie over gevallen waarin specifieke aandacht van de bevoegde autoriteiten vereist kan zijn, op basis van publiek beschikbare informatie en specifieke verslagen in zowel EU-landen als landen buiten de EU. Het nieuwe door de Commissie geïntroduceerde TAIEX-instrument voor peer-to-peerevaluatie van de uitvoering van het milieubeleid²⁴ zal een extra mogelijkheid bieden om de lidstaten te ondersteunen bij het delen van expertise en geleerde lessen²⁵.

De Commissie zal in samenwerking met de lidstaten en de belanghebbenden onderzoek blijven doen naar aanvullende instrumenten om de uitvoering van de EU-houtverordening te verbeteren.

Daarnaast wordt een handelsanalyse uitgevoerd om trends en patronen te beoordelen en de soorten, producten en handelsroutes te identificeren waaraan de bevoegde autoriteiten aandacht moeten besteden. Er wordt ook gewerkt aan een analyse van de wetgeving van de lidstaten voor de uitvoering van de EU-houtverordening en de Flegt-verordening om de beste praktijken en mogelijke verbeterpunten vast te stellen. De Commissie zal ook een studie laten uitvoeren naar de mate waarin de EU-houtverordening door marktdeelnemers uit verschillende bedrijfstakken wordt nageleefd. De studie heeft tot doel beste praktijken, uitdagingen en tekortkomingen vast te stellen, rekening houdend met de kwaliteit en kosteneffectieve praktijken bij de toepassing van stelsels van zorgvuldigheidseisen, en een analyse te geven van de administratieve kosten en andere gevolgen van de naleving van de EU-houtverordening voor het bedrijfsleven, met name kmo's.

Wat VPA's betreft, is er ruimte om de synergieën met de EU-houtverordening te versterken door ervoor te zorgen dat de uitvoering van VPA's in landen die nog geen operationeel Flegt-vergunningensysteem hebben informatie oplevert die relevant is voor de uitvoering van de EU-houtverordening en die gemakkelijker beschikbaar is.

In het kader van deze tweede rapportage kon worden vastgesteld op welke punten het rapportageformaat nog voor verbetering vatbaar is. Het rapportageformaat voor 2019 kan daarom worden herzien om de vergelijkbaarheid van gegevens verder te verbeteren, met name in verband met de artikelen 10, 12 en 19. Voor de volgende rapportagecyclus zal de Commissie overwegen een elektronisch rapportageplatform op te zetten om de efficiëntie te verbeteren en het werk van de lidstaten te vergemakkelijken.

²⁴ http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm

²⁵ Portugal heeft een verzoek ingediend voor de organisatie van een workshop over de uitvoering van de EU-houtverordening door de bevoegde autoriteiten van de mediterrane landen.

BIJLAGE A

Aantal verschillende soorten controles die door de landen zijn gepland en uitgevoerd (dit kunnen individuele controles zijn of het aantal gecontroleerde marktdeelnemers). (Legende: Gpl.: geplande controles, Uitg.: uitgevoerde controles, Desk: documentcontrole op afstand, Doc: controle van documenten ter plaatse, Prod: inspectie van producten ter plaatse, Comb: controle van documenten en inspectie van producten ter plaatse).

Land	Houtsoort	Gpl. Desk	Uitg. Desk	Gpl. Doc	Uitg. Doc	Gpl. Prod	Uitg. Prod	Gpl. Comb	Uitg. Comb	Totaal gepland	Totaal uitgevoerd	Percentage
Oostenrijk	binnenlands		133		424		141		165	979	863	88 %
	ingevoerd		6		17				5	50	28	56 %
België	binnenlands											
	ingevoerd		3		14				2		19	[100 %]
Bulgarije	binnenlands	141	180	100	144	14	40	355	361	610	725	119 %
	ingevoerd	7	4	9	11			32	26	48	41	85 %
Kroatië	binnenlands											
	ingevoerd							46	46	5	46	920 %
Cyprus	binnenlands							62	64	124	130	105 %
	ingevoerd				15			44	31	92	106	115 %
Tsjechië	binnenlands							113	119	113	119	105 %
	ingevoerd							70	68	70	68	97 %
Denemarken	binnenlands			1							1	[100 %]
	ingevoerd			58	9					24-40	58	145 %
Estland	binnenlands							1 135	794	1 135	794	70 %
	ingevoerd			20	15					20	15	75 %
Finland	binnenlands							20	20	20	20	100 %
	ingevoerd							30	32	30	32	107 %
Frankrijk	binnenlands							30	30	30	30	100 %
	ingevoerd							320	171	320	320	100 %
Duitsland	binnenlands											
	ingevoerd	1	1	190	190			118	118	309	309	100 %
Griekenland	binnenlands	62	40	26	52			149	117	237	209	88 %
	ingevoerd	4	2	3	4	1	1	78	66	86	73	85 %
Hongarije	binnenlands	2 000	3 950	10	15	10	10	10	10	2 010	3 965	197 %
	ingevoerd	50		10	25	10	25	10	25	60	25	42 %
Ierland	binnenlands											***
	ingevoerd	318	318	20	20			20	20	358*	358*	100 %*
Italië	binnenlands							53	53	53	53	100 %
	ingevoerd							107	107	107	107	100 %
Letland	binnenlands											
	ingevoerd		2	20	19			4	3	24	24	100 %
Litouwen	binnenlands			8	8			52	7 256	60	7 264	12107 %
	ingevoerd			155	227					155	227	147 %
Luxemburg	binnenlands	13			12					13	12	92 %
	ingevoerd	17	17							17	17	100 %
Malta	binnenlands											
	ingevoerd	9	9							9	9	100 %
Nederland	binnenlands											
	ingevoerd							100	62	100	74**	74 %
Noorwegen	binnenlands			24	30					24	30	125 %

Land	Houtsoort	Gpl. Desk	Uitg. Desk	Gpl. Doc	Uitg. Doc	Gpl. Prod	Uitg. Prod	Gpl. Comb	Uitg. Comb	Totaal gepland	Totaal uitgevoerd	Percentage
	ds											
	ingevoerd		3		5			10	15	10	23	230 %
Polen	binnenlan			25	25			9	9	45	45	100 %
	ds			49	49			13	13	73	73	100 %
Portugal	binnenlan											413 %***
	ds							77****	152	77****	152	*
Roemenië	ingevoerd								166		166	
	binnenlan	1 593	599		104	1 133	230	866;118	402	3 759	1 492	40 %
Slowakije	ds											63 %
	ingevoerd	24	19			12	31	45	9	126	79	
Slovenië	binnenlan							1 200	1 328	1 200	1 328	111 %
	ds											
Spanje	ingevoerd		356		38				20	400	424	106 %
	binnenlan			26	29					26	29	112 %
Zweden	ds											
	ingevoerd		26		1				38	75	65	87 %
Verenigd Koninkrijk	ds											51 %
	ingevoerd		170						47	425	217	
Verenigd Koninkrijk	binnenlan			14	14					14	14	100 %
	ds			66	62					71	71	100 %
Verenigd Koninkrijk	ingevoerd	5	9									
	ds											
Verenigd Koninkrijk	ingevoerd	55						184	184	184	184	100 %
	ds											

*Dit werd afgeleid aangezien het detailniveau van de verstrekte gegevens beperkt was; **Omvat opnieuw uitgevoerde controles;

*** Controles waarvan is bevestigd dat ze hebben plaatsgevonden; ****Combineert controles van marktdeelnemers die handel drijven in binnenlands en/of ingevoerd hout