



Vlaams
Parlement

stuk **1029** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 16 maart 2011 (2010-2011)

Ontwerp van decreet

houdende instemming
met de Internationale Overeenkomst van 2006
inzake tropisch hout, gedaan te Genève
op 27 januari 2006

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemene inleiding

1.1. Situering

Op 27 januari 2006 werd in Genève de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout (International Tropical Timber Agreement ITTA 2006) afgesloten, onder de auspiciën van de Conferentie van de Verenigde Naties voor Handel en Ontwikkeling (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD).

Dit derde verdrag vervangt de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout van 26 januari 1994, welke weer een continuering is van de eerste Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout uit 1983, die tevens de Internationale Organisatie voor tropisch hout (ITTO) oprichtte. De ITTO is de enige intergouvernementele organisatie met als doelstelling de landen welke tropisch hout enerzijds produceren en anderzijds consumeren, te verenigen om informatie uit te wisselen en oriëntaties uit te stippelen over alle aspecten van de tropische houteconomie in de wereld en dit erfgoed te beheren en te behouden.

Deze opeenvolgende overeenkomsten vinden hun oorsprong in de te Nairobi gehouden UNCTAD-conferentie in 1976, die het kader vastlegde voor een Geïntegreerd Programma voor grondstoffen voor de daarop volgende jaren. Hierbij werd een lijst opgemaakt van 18 grondstoffen, waaronder tropisch hout, gerangschikt volgens het belang van deze grondstoffen voor de internationale handel en hun aandeel in het peil van de inkomsten uit export van de ontwikkelingslanden. Dit geïntegreerd UNCTAD-programma bevatte de aanbeveling om tussen de producerende en de verbruikende landen, bijzondere internationale overeenkomsten af te sluiten inzake elk van deze grondstoffen.

De belangrijkste overweging voor het afsluiten van ITTA 2006 is het vrijwaren van het behoud van de op basis van de vorige overeenkomsten verkregen voordelen van internationale samenwerking, ter bevordering van de handel in tropisch hout uit legaal en duurzaam beheerde bossen, evenals van duurzaam beheer van houtproducerende tropische bossen. Daarbij is de strijd tegen de handel in illegaal geoogst hout een belangrijk aandachtspunt.

In het verdrag van 2006, dat inhoudelijk grotendeels gelijk gebleven is aan de vorige overeenkomst van 1994, werden de doelstellingen verder uitgewerkt in subdoelen, waaronder het bevorderen en verder uitbouwen van de forumfunctie van de ITTO, het versterken van duurzame ontwikkeling, onderzoek en informatieuitwisseling.

Een aantal nieuwe subdoelen werd toegevoegd zoals bijvoorbeeld een versterking van de capaciteit met betrekking tot het verzamelen van statistische gegevens, het bijdragen tot armoedebestrijding enzovoort. De ITTA 2006 is hierdoor socialer en ecologischer van aard geworden dan de overeenkomst van 1994.

De overeenkomst van 1994 besteedde reeds aandacht aan leefmilieu en duurzaam bosbeheer en de thans voorliggende overeenkomst gaat nog verder deze groene weg op.

De aangepaste eerste alinea van het artikel 1, Doelstellingen, omschrijft de doelstellingen thans uitdrukkelijk als “de bevordering van de uitbreiding en diversificatie van de internationale handel in tropisch hout uit duurzaam beheerde en legaal geëxploiteerde bossen en de bevordering van het duurzaam beheer van houtproducerende tropische bossen door [middel van]”. Deze bekommernis loopt als een rode draad door de rest van het artikel 1 (en zelfs doorheen de rest van de overeenkomst), getuige bijvoorbeeld de doelstellingen verbonden aan:

- het versterken van het vermogen om andere waarden van het bos in houtproducerende tropische bossen te behouden en te doen toenemen (zie artikel 1, f), reeds opgenomen in 1994);
- het aanmoedigen van de leden om de heraanplant van tropisch hout alsmede de regeneratie en het herstel van beschadigde bosgebieden te steunen en tot ontwikkeling te brengen (zie artikel 1, j), reeds opgenomen in 1994);
- het aanmoedigen van de leden om nationaal beleid te ontwikkelen gericht op het duurzame gebruik en behoud van houtproducerende bossen en op de instandhouding van het ecologisch evenwicht (zie artikel 1, m), reeds opgenomen in 1994);
- het versterken van de capaciteit van de leden om te komen tot een betere handhaving van het bosrecht en betere governance, en op te treden tegen illegale houtkap en handel (zie artikel 1, n), nieuw toegevoegd);
- het aanmoedigen van de uitwisseling van informatie met het oog op een beter inzicht in op vrijwilligheid gebaseerde mechanismen zoals bijvoorbeeld certificatie (zie artikel 1, o), nieuw toegevoegd);
- het bevorderen van een beter inzicht in de bijdrage van andere bosproducten dan hout alsook van milieudiensten tot het duurzame beheer van tropische bossen (zie artikel 1, q), nieuw toegevoegd).

Ook de preambule verwijst – in nog verhoogde mate – naar akten, streefdoelen of bekommernissen op het gebied van de bescherming van het milieu en de natuur en het beheer van de bossen.

In deze context kan trouwens opgemerkt worden dat de ITTO zichzelf op zijn website uitdrukkelijk profileert als “an intergovernmental organization promoting the conservation and sustainable management, use and trade of tropical forest resources”. De nadruk op het behoud en duurzame beheer van bossen als natuurlijke hulpbronnen – hetgeen doelen zijn die de ITTO dankzij de thans voorliggende overeenkomst in verhoogde mate hoopt te realiseren – gaat uiteraard verder dan handel alleen.

Het akkoord van 2006 legt aan de organisatie doelstellingen van lange termijn op om de exportcapaciteit van tropisch hout uit duurzaam beheerde wouden van de leden te verhogen en de markt een grotere doorzichtigheid te verschaffen.

Deze derde overeenkomst steunt zoals de vorige op een zekere gelijkheid tussen producenten en consumenten en beide groepen beschikken gezamenlijk over hetzelfde aantal stemmen.

1.2. Structuur van de Internationale Organisatie voor Tropisch Hout

– Duur van de overeenkomst

De nieuwe overeenkomst (ITTA 2006) heeft een looptijd van tien jaar, waarna deze verlengd kan worden met éénmaal vijf jaar en éénmaal drie jaar.

– Lidmaatschap van de organisatie

De Internationale Organisatie voor Tropisch Hout (ITTO) met zetel in Yokohama (Japan) telt momenteel 60 leden uit producerende en verbruikende landen (33 producenten en 27 consumenten). Deze vertegenwoordigen ongeveer 80% van het tropische bosareaal en 90% van de wereldhandel in tropisch hout.

– De Internationale Raad voor Tropisch Hout bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, die minstens één gewone zitting per jaar houden in de zetel van de organisatie. Gewoonlijk beslist de Raad ook een tweede zitting te houden in een producerende lidstaat.

De Raad wordt bijgestaan door een aantal technische comité's (uitwisseling van economische en marktgegevens; herbebossing en bosbeheer; bosbouwindustrie; financiële en administratieve zaken).

– Het secretariaat, onder de leiding van een uitvoerende directeur, bestaat uit circa 35 personeelsleden die instaan voor de uitvoering van het akkoord.

– Commissies en ondergeschikte organen

Om de organisatie te helpen bij het verwezenlijken van haar doelstellingen werden overeenkomstig artikel 26 een aantal comité's ingesteld:

- 1° Commissie voor economie, statistiek en marktonderzoek, die voornamelijk belast is met het verzamelen van nauwkeurige gegevens nopens het verloop van de internationale handel in hout in het algemeen en de maatregelen die door de leden genomen worden ter bevordering van de handel;
- 2° Commissie voor de bosbouwindustrie, die als taak heeft de bewerkings- en verwerkingsactiviteiten te ontwikkelen, door de overdracht van technologie of de harmonisering van de specificaties van gefabriceerde producten;
- 3° Commissie voor herbebossing en bosbeheer, die tot doel heeft de werkzaamheden van de leden van ITTO ter bevordering van de aspecten betreffende het duurzaam beheer van tropische bossen op het gebied van herbebossing, herstel en bosbeheer aan te moedigen en op te volgen.

De deelname aan deze commissies staat open voor de leden van de organisatie en zij kunnen aanbevelingen doen aan de Raad. Zij volgen ook de verdiensten en beoordelen de uitvoering van projecten.

1.3. De financiële bepalingen

– De administratieve rekening (artikel 19), gedekt door verplichte jaarlijkse bijdragen van de leden, dient om de gewone werking van de organisatie te garanderen.

– De bijzondere rekening (artikel 20) en het Bali-Partnerschapsfonds (artikel 21)

De bijzondere rekening, bestaande uit een subrekening voor thematische programma's en één voor projecten, werd ingesteld ter financiering van goedgekeurde activiteiten door de Raad ter voorbereiding van projecten en van goedgekeurde projecten. Mogelijke financieringsbronnen voor de bijzondere rekening zijn: het Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen (CFC), regionale en internationale financiële instellingen, vrijwillige bijdragen van de leden en andere financieringsbronnen.

Het Bali-Partnerschapsfonds werd ingesteld om tropisch houtproducerende leden te helpen bij investeringen voor de uitvoer van tropisch hout uit duurzaam beheerde bronnen. Dit omhelst bijdragen van donorleden, de helft van de inkomsten uit activiteiten in verband met de bijzondere rekening en gelden uit andere particuliere en openbare bronnen of door de Raad goedgekeurd.

1.4. Bevoegdheid van de EU

In haar besluit van 25 september 2007 heeft de Raad van de Europese Unie namens de Europese Gemeenschap besloten tot ondertekening en tot voorlopige toepassing van ITTA 2006. Dit besluit steunt op een tweeledige rechtsgrond: enerzijds artikel 133 inzake de gemeenschappelijke handelspolitiek in samenhang met artikel 300, tweede lid, van het EG-verdrag, anderzijds artikel 175 van het EG-verdrag, dat betrekking heeft op het milieubeleid. In de bijhorende 'Verklaring van de Europese Gemeenschap in de zin van artikel 36, lid 3, van de overeenkomst' verklaarde de Europese Gemeenschap dat zij:

- op grond van de gemeenschappelijke handelspolitiek exclusief bevoegd was in de handelsaangelegenheden die door de overeenkomst worden bestreken, en

- op het gebied van milieu en ontwikkelingssamenwerking een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid had.

De EU heeft de overeenkomst ITTA 2006 op 7 november 2007 ondertekend, evenals de voorlopige inwerkingtreding.

1.5. Financiële gevolgen voor België

De jaarlijkse bijdrage van elk lid aan de administratieve begroting van de Internationale Organisatie voor Tropisch Hout wordt berekend naar rato van het aantal stemmen dat dit lid heeft in het totale aantal stemmen van de groep waartoe het lid behoort (voor België is dit de consumentengroep).

De laatst door België betaalde bijdrage aan de administratieve begroting van ITTO bedroeg 44.429 USD voor 2008 (44.670 USD voor 2007).

De nieuwe overeenkomst, evenals haar voorgangers, heeft geen economische clausules die leiden tot marktinterventies waaraan de leden verplicht financieel moeten bijdragen naast de verplichte bijdrage aan de administratieve begroting.

De EU Commissie heeft zich verbonden de verplichte bijdrage voor de administratieve begroting van de 27 lidstaten voor haar rekening te nemen, met ingang van de overeenkomst van 2006. De betaling van deze verplichte bijdrage zal geen gevolgen hebben voor de bevoegdheidsverdeling tussen de EG en de lidstaten ten aanzien van de overeenkomst.

De mogelijkheid voor de lidstaten om vrijwillige bijdragen te leveren aan projecten en activiteiten van de ITTO blijft behouden.

Een nieuwigheid is het instellen van een bijzondere rekening (artikel 20), die de mogelijkheid voorziet voor de financiering van thematische programma's en projecten.

1.6. Belang van tropisch hout voor België

De invoer en consumptie in België van primaire tropische producten is tussen 2000 en 2007 gedaald. De meest uitgesproken daling is deze van tropische multiplex (-50%), welke van 319.000 m³ gedaald zijn naar 161.000 m³ tussen 2000 en 2008. De daling is minder uitgesproken voor de invoer van tropisch rondhout (-15%), evenals voor tropisch gezaagd hout (-19%). Enkel bij de invoer van tropisch fineer is er een stijging waar te nemen met 173% tijdens deze periode.

Deze trend komt overeen met deze binnen de Europese Unie, hoewel meer uitgesproken behalve voor de invoer van rondhout (-62%).

Op Europees niveau voor 2007 vertegenwoordigt de Belgische invoer 3% binnen deze zone, deze van tropisch gezaagd hout 8% van de zone, deze van tropisch fineer 9% en deze van tropisch multiplex 12% van de zone.

Op wereldvlak vertegenwoordigt de Belgische invoer 0,27% van de houthandel in 2007; deze van tropisch gezaagd hout vertegenwoordigt 2%, deze van tropisch fineer 4% en deze van tropisch multiplex 2%.

De consumptie van de vier genoemde categorieën uitgedrukt in rondhoutequivalent m³ vertegenwoordigt circa 9 à 10% van de totale Belgische houtconsumptie.

1.7. Conclusie

De nieuwe overeenkomst van 2006 is zowel een continuering als een aanpassing van het gedachtegoed nopens de handel in tropisch hout in het licht van een duurzame ontwikkeling, de liberalisatie en de globalisering op wereldvlak.

Het belang van de Internationale Overeenkomst inzake Tropisch Hout van 2006, die feitelijk een grondstoffenovereenkomst is voor de handel in tropisch hout, reikt echter verder in de zin dat heel wat aspecten verband houden met duurzaam bosbeheer, menselijke en milieufactetten, bestrijding van de armoede, planetaire overwegingen, klimaat, illegale houtkap, certificatie en FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade).

De Belgische houding werd mede ingegeven door een wens zich in te schrijven in de toenevende internationalisering en multilateralisatie, voornamelijk binnen een Europese solidariteit.

België heeft de Internationale Overeenkomst voor Tropisch Hout 2006 op 25 april 2008 te New York ondertekend, evenals een verklaring van voorlopige inwerkingtreding.

Het is ten zeerste wenselijk dat ook België zich bij de overeenkomst zou aansluiten, mede uit hoofde van de communautaire solidariteit ten aanzien van de lidstaten van de Europese Unie die de overeenkomst reeds bekrachtigd hebben.

2. Bevoegdheid van Vlaanderen

In het verleden werd de ITTA 2006-overeenkomst besproken op de Werkgroep Gemengde Verdragen, het hulp- en advieslichaam van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid, dit ter bepaling van het ‘karakter’. De werkgroep kende de overeenkomst toen een exclusief federaal karakter toe.

Het dossier met het voorontwerp van federale instemmingswet werd op 6 april 2010 voorgelegd aan de Raad van State. In haar advies d.d. 11 mei 2010 met kenmerk 48.092/VR stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het tweede punt:

“Het gaat om een gemengd verdrag [...] vermits de verbintenissen [...] niet alleen betrekking hebben op de federale bevoegdheid inzake het multilaterale handelsbeleid (artikel 6, §1, VI, eerste lid, 3°, b), B.W.H.I.) doch ook op de gewestelijke bevoegdheid inzake de bossen (artikel 6, §1, III, 4°, B.W.H.I.).”

De Raad van State, met andere woorden, (h)erkende een bevoegdheid van de gewesten, namelijk deze inzake het bosbeheer.

Naar aanleiding van dit advies werd het punt terug op de Werkgroep Gemengde Verdragen geagendeerd. Deze besloot op 24 juni 2010 om de overeenkomst een gemengd federaal/gewestelijk karakter toe te kennen. Een logisch gevolg van deze nieuwe kwalificatie is dat nu ook de drie gewesten elk van hun kant een instemmingsprocedure dienen te voeren.

Ook langs Vlaamse kant dient dus een instemmingsprocedure gevoerd te worden. In dit kader is dan ook onderhavig ontwerp van instemmingsdecreet ontwikkeld.

Het verlenen van de instemming met het verdrag noopt niet tot het aanpassen of bijsturen van de thans reeds geldende Vlaamse wetgeving.

3. Adviezen

Na de goedkeuring in eerste lezing door de Vlaamse Regering op 12 november 2010 werd het advies ingewonnen van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) en de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) en van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. De Minaraad en de SARiV, die gezamenlijk advies uitbrachten, organiseerden in aanloop hiernaar een hoorzitting.

Hierna wordt dieper ingegaan op de aldus bekomen adviezen.

3.1. *Het gezamenlijk advies van Minaraad (16 december 2010) en SARiV (20 december 2010)*

Beide adviesraden gaan dieper in op ITTA 2006 en zijn respectieve voorgangers en evenknieën. Ze formuleren een algemeen positieve conclusie over het ontwerp van decreet maar formuleren tevens ook een aantal beleidsaanbevelingen met betrekking tot de verdere opvolging door Vlaanderen/België van de overeenkomst. Tot deze aanbevelingen behoren:

- 1° het maken van concrete afspraken met de federale overheid, in het bijzonder over de standpuntbepaling en vertegenwoordiging op de bijeenkomsten georganiseerd door ITTO (zie pag. 27);
- 2° het zich kritisch bezinnen over de intern-Belgische en Vlaamse taakverdeling en opvolging van andere grondstoffenakkoorden (idem);
- 3° het aangrijpen van dit dossier als een stimulans voor het versterken van het Vlaamse engagement inzake het duurzaam beheer en gebruik van tropische bossen, hetgeen zich eventueel kan vertalen in het leveren van vrijwillige financiële bijdragen (zie pag. 28);
- 4° het zich enten, door het Vlaams Fonds Tropisch Bos, op de principes van ITTA 2006 (idem);
- 5° het zich bewust blijven van het economisch belang van tropisch hout voor Vlaanderen, niet alleen beschouwd ‘an sich’ maar ook in samenhang met de havengerelateerde tewerkstelling (idem);
- 6° het toepassen, van het bepaalde onder artikel 1, (p), in voldoende samenhang met de Economische Partnerschapsovereenkomsten, bijvoorbeeld met CARIFORUM (zie pag. 29);
- 7° het verder uitklaren van de band tussen de Europese initiatieven en de ITTA-overeenkomsten, hetgeen ook verband houdt met de verdere implementatielast voor Vlaanderen (zie pag. 31);
- 8° het nader onderzoeken van de vraag of een eventuele financiële bijdrage aan bepaalde projecten van de ITTO emissierechten oplevert (zie pag. 32);
- 9° het nader onderzoeken van de vraag of er een mogelijkheid bestaat om ITTO-projecten te koppelen aan REDD-projecten, dit weliswaar met enige behoedzaamheid (zie pag. 33).

Bij wijze van respons op deze aanbevelingen, kan vanwege de minister bevoegd voor Leefmilieu het volgende opgemerkt worden.

Gezien ITTA 2006 oorspronkelijk een federaal dossier betrof, heeft het Vlaamse Gewest nog niet veel expertise opgebouwd en hebben we nog geen volledig zicht op het gehele gamma van aan dit verdrag verbonden opportuniteiten en implicaties. Dit noopt tot een zekere omzichtigheid en terughoudendheid om zich uit te spreken over de wenselijkheid, nuttigheid of vorm van eventuele bijkomende beleidsengagementen en -initiatieven.

Voorgaande betekent echter niet dat het niet mogelijk zou zijn om nu reeds een aantal gespecialiseerde punten aan te pakken.

In verband met het eerste punt zal de vraag aangekaart worden door de Vlaamse vertegenwoordigers in het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) of hiervan afhankende subwerkgroepen. De tweede vraag kan eventueel op of via de Werkgroep

Gemengde Verdragen (WGV) aangekaart worden; doch is het wenselijk de vraag vooraf intern Vlaanderen te laten onderzoeken. Wat betreft de respectieve handels- en economische aspecten zullen de opmerkingen overgemaakt worden aan het Departement internationaal Vlaanderen.

Wat betreft vraag 4 inzake het Vlaams Fonds Tropisch Bos kan gemeld worden dat nu reeds in grote mate wordt gewerkt aan het realiseren van de principes uit de ITTA, maar met actueel een belangrijke focus op biodiversiteitsaspecten en thema's gerelateerd aan klimaatverandering. De vragen 7, 8 en 9 zullen ter onderzoek voorgelegd worden aan het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, meer bepaald aan de afdeling Internationaal Milieubeleid.

Het gezamenlijk advies van Minaraad en SARiV is niet van dien aard, dat het aanleiding geeft tot een aanpassing van het voorontwerp van instemmingsdecreet zelf.

3.2. Het advies van de Raad van State (1 februari 2011)

Dit advies loopt gelijk met het eerdere advies verstrekt naar aanleiding van het federale voorontwerp van instemmingswet (zie supra, 'Bevoegdheid van Vlaanderen').

Naast de kwestie van het gemengd karakter gaat de Raad van State ook dieper in op het feit dat België de overeenkomst ondertekend heeft en bovendien toepassing gemaakt heeft van de mogelijkheid om een kennisgeving van voorlopige toepassing te doen (zie advies, pagina 2). De Raad van State merkt op dat zulks een aantal bezwaren met zich meebrengt en stelt dat het "[...] aanbeveling verdient in de toekomst te vermijden een verklaring van voorlopige toepassing te doen.". Op dat ogenblik werd het dossier nog alleen door de federale overheid beheerd.

Het advies van de Raad van State geeft geen aanleiding tot een aanpassing van het voorontwerp van instemmingsdecreet.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw
en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE



**Voorontwerp van decreet houdende instemming met de Internationale
Overeenkomst van 2006 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 27 januari
2006**

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en
Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur is ermee belast, in naam van de
Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen,
waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. De Internationale Overeenkomst van 2006 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 27 januari 2006, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw
en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. De Internationale Overeenkomst van 2006 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 27 januari 2006, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel, 25 februari 2011.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE