



Houtcertificering niet vrijblijvend

Auteur(s):

Jepma, C.J.

De auteur is verbonden aan de Economische faculteit van de RuG, de UvA en de OU en is voorzitter van het College van Deskundigen Stichting Keurhout.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4366, pagina 473, 14 juni 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

duurzaamheid

De discussie over duurzaamheidcertificaten voor houtproducten zit in een essentiële fase. De overheid dient haar verantwoordelijkheid niet uit de weg te gaan.

In de discussie rond certificaten en labels voor hout(producten), speelde Nederland van oudsher een voortrekkersrol, wellicht door onze grote rol als houtimporteur en het sterke milieubewustzijn¹. Al in 1991 gaf de regering aan vanaf 1995 alleen tropisch hout te accepteren uit duurzaam beheerde bossen². Daartoe werd in 1993 een Convenant Tropisch Hout afgesloten tussen alle betrokken partijen en werden samenwerkingsprojecten opgezet met Maleisië, Indonesië, Kameroen en Gabon.

Deze doelstelling uit 1991 bleek juridisch niet houdbaar en praktisch niet haalbaar; de internationale certificering van bosbeheer ontwikkelde zich langzamer dan gehoopt³. In 1994 werd de streefdatum opgeschoven naar 2000 (en uitgebreid tot alle bossoorten), om in 2001 in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (nmp⁴) te worden omgezet in de doelstelling dat in 2005 tenminste 25 procent van het geïmporteerde hout uit duurzaam beheerde bossen komt. Is dat haalbaar als thans slechts zo'n acht procent van het geïmporteerde hout is gecertificeerd? Dit zal afhangen van de huidige beleidsdiscussie. Om deze in perspectief te plaatsen, bespreken we eerst enkele theoretische overwegingen over keurmerken.

De theorie

De theorie richt zich vooral op het keurmerk als particulier instrument, dat wil zeggen op een systeem van niet-officiële keurmerken bij afwezigheid van een officieel garantiesysteem. Twee aspecten staan centraal: de spanning tussen de bestaande marktpartijen en potentiële toetreders rond het keurmerkregime, en de informatieasymmetrie.

Spanning

De toegenomen betekenis van het milieukeurmerk reflecteert enerzijds de voorkeursverschuiving bij de consument ten faveure van milieuvriendelijke producten en anderzijds de interesse bij de producent voor dit nieuwe marketinginstrument, dat tevens marktsegmentering, prijsdifferentiatie en het aanboren van lucratieve nichemarkten vergemakkelijkt.

Marktsucces trekt echter nieuwe aanbieders aan, waardoor bij ontbreken van een officieel kwaliteitsgarantiesysteem het keurmerk gemakkelijk verwatert doordat aanbieders met eigen keurmerkvarianten komen. Dit kan een ondoorzichtige 'race to the bottom' veroorzaken, waardoor consumenten hun vertrouwen in keurmerken verliezen. Aangezien bestaande deelnemers hun markt juist exclusief willen houden, zullen zij zich tegen nieuwkomers verzetten door op een streng keurmerkregime aan te dringen. Aldus ontstaan spanningen over de keurmerkregels.

Informatieasymmetrie

Zonder kwaliteitsgarantiesysteem bieden keurmerken de consument onvoldoende zekere informatie. Zij zijn immers meestal opgezet vanuit de particuliere of ngo-sfeer, zodat markt- en deelbelangen in het keurmerkontwerp kunnen meetellen. De theorie leert dat zich dan het 'dilemma van de lemons' kan voordoen⁴. Dit houdt in dat door de asymmetrische informatie tussen producent en consument via systematisch vertekend keuzegedrag (adverse selectie) consumenten, bij het ontbreken van goede informatie over de kwaliteit, een te lage prijs willen betalen. Tegen deze prijs willen de betere producenten niet leveren, zodat het slechte aanbod overblijft.

Kortom, volgens de theorie is een keurmerksysteem zonder officieel kwaliteitsgarantiesysteem gedoemd te mislukken.

Achtergrond

Wat gebeurde er in Nederland sinds 1995 op het punt van een dergelijk kwaliteitsgarantiesysteem? Allereerst werden daartoe in 1997 op basis van de zogenaamde Stortenbeker-adviezen "minimumeisen voor houtcertificering van de overheid" geformuleerd⁵. Daarbij werd, in lijn met die adviezen, de noodzaak onderkend van 'best professional judgement' om certificaten afgegeven op bosbeheereenheden te

toetsen aan die minimumeisen. Men had destijds dit 'best professional judgement' kunnen neerleggen bij een door de overheid ingesteld orgaan, opererend onder verantwoordelijkheid van en gefinancierd door diezelfde overheid. Wellicht om taken buiten de overheid te plaatsen dan wel vanwege handelspolitieke regelgeving van de eu en wto, koos men er echter voor om het 'best professional judgement' te deponeren bij de stakeholders, via de stichting Keurhout.

Zo kon de overheid ogenschijnlijk risicoloos het proces afwachten. Het bezwaar van de constructie was dat Keurhout geen duidelijke officiële status had, waardoor de genoemde risico's uit de theorie bleven bestaan. Hiermee nam de overheid wel degelijk een belangrijk risico. De geschiedenis rond het Convenant had immers geleerd dat de milieu- en natuurbeschermingsorganisaties moeite hadden met hun inherente interne spanningsveld tussen idealistische 'actie tegen' en realistisch 'meewerken aan'. Wellicht daarom hadden zij in 1994 het Convenant verlaten. Was een herhaling van zo'n proces niet te verwachten? Dit bleek in een aantal opzichten het geval. Een deel van de milieubeweging participeerde vanaf het begin volwaardig in stichting Keurhout en een ander deel verzette zich hiertegen, naar veler indruk voornamelijk vanwege hun streven naar één overkoepelend keurmerk: het vanuit de internationale milieubeweging zelf geïnitieerde Forest Stewardship Council-keurmerk. Doordat Keurhout elk certificaat moet toetsen, kunnen individuele certificaten worden geweigerd ofwel geaccepteerd. Dit kan enig streven naar een monopoliepositie van het Forest Stewardship Council-keurmerk frustreren.

Keurhout heeft sinds 1998 een tiental certificaten goedgekeurd, goed voor wereldwijd 36 miljoen hectare gecertificeerd bos, waarvan het merendeel overigens niet in de tropen ligt. Op basis daarvan zou een significant deel van het in Nederland geïmporteerde hout gecertificeerd én voorzien van Keurhoutkeur kunnen worden aangeboden.

Certificering

Toch is het daadwerkelijke gecertificeerde aanbod nog steeds gering, zodat ook de nmp4-doelstelling wederom in gevaar komt⁶. De oorzaak van deze teleurstellende ontwikkeling zijn waarschijnlijk de weeffouten uit het verleden, de vrijblijvendheid van het systeem en de passieve rol van de overheid⁷. Immers, er is geen enkele verplichting voor de houthandelaren en - importeurs om gecertificeerd hout te gebruiken; zelfs niet om, wanneer het achterliggende bos is gecertificeerd en het certificaat door Keurhout geaccepteerd, het bestaande keurmerk te gebruiken. Marktpartijen konden het argument hanteren dat er weinig vraag lijkt te zijn naar gecertificeerd hout, bijvoorbeeld naaldhout, en zich op die grond aan het systeem onttrekken. Pleidooien om een prikkelsysteem te introduceren, bijvoorbeeld door middel van btw-differentiatie of doordat de overheid in ieder geval een deel van de systeemkosten op zich zou nemen, hebben tot nu toe geen gehoor gevonden, zodat de vrijblijvendheid nog steeds bestaat. In dat licht doet de klaagzang van de overheid ietwat obligaat aan. Diezelfde overheid heeft tot nu toe de verantwoordelijkheid immers zo goed als volledig weggeschoven. Overigens zijn er tekenen dat de houtbranche de laatste tijd tot een aanzienlijk actievere opstelling ten aanzien van certificering bereid is, wanneer zij van de overheid een meer constructieve opstelling kan verwachten.

Beleidsdiscussie

Recentelijk is een hernieuwde beleidsdiscussie ontstaan rond de certificering van hout. Het succes van die discussie staat of valt met de te maken keuzes ten aanzien van een beoordelingssysteem en de verantwoordelijkheden. De lessen uit de theorie en de praktijk moeten goed ter harte worden genomen. Deze waren dat geen enkel keurmerksysteem onfeilbaar is en dat, om een 'race to the bottom' van de diverse keurmerken te voorkomen, een officiële bemoeienis van de overheid onontbeerlijk is. Om inflatie en ineffectiviteit van het instrument te voorkomen, groeit dus de noodzaak van een officieel en onafhankelijk orgaan dat consistent en consequent het kaf van het koren scheidt: de poortwachter.

Toegeven aan ideeën die wel circuleren om de beoordelingstaak op basis van de minimumeisen tezamen met de op te stellen nationale beoordelingsrichtlijn (brl) en via de Raad van Accreditatie (en zusterorganisaties) in feite zo goed als geheel aan de particuliere sector (de geaccrediteerde certificeerders) over te laten, zou dus een hernieuwde weeffout betekenen. Wat nodig is, is een officieel erkende, onder overheidsauspiciën opererende poortwachter met daarin vertegenwoordigd de brede groep van stakeholders. Deze poortwachter zou alle, verplicht aan te melden, certificaten moeten toetsen aan de officiële minimumeisen met de bijbehorende brl ter nadere interpretatie.

Het is merkwaardig dat de overheid, in het bijzonder het ministerie van vrom, het proces rond een dergelijke nationale brl plotseling met een dusdanige voortvarendheid wil afronden, dat de tijd kennelijk ontbreekt om daarbij gebruik te maken van de jarenlange ervaring met de interpretatie van de minimumeisen van Keurhout. Nog merkwaardiger is het dat al wel in detail over de brl wordt 'onderhandeld', maar dat de uiteindelijke structuur en verantwoordelijkheden van het systeem, inclusief de positie van een poortwachter, nog steeds onduidelijk zijn. Laten we hopen dat het niet zo is dat de betrokken ambtenaren in dit proces nog snel een bepaalde kant uit willen, maar dit de diverse betrokkenen liever nog niet zeggen. Daarvoor is de inzet, het behoud van het bos, te belangrijk

1 In 2001 was Nederland de zevende importeur van hout(producten).

2 Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud, Tweede Kamer 1990/91, 21 517, nrs. 2/3.

3 C. Elliott, Forest certification: a policy perspective, CIFOR, 2000.

4 G.A. Akerlof, The market for lemons, 1970, in: E. Mansfield (red.), 1985, Micro economics, Selected Readings, London.

5 Tweede Kamer 1996/97, 25 273, nr. 1.

6 KPMG, Evaluatie van de toepassing van de minimumeisen voor houtcertificering, De Meern, april 2001.

7 Intergovernmental Panel on Forests, E/CN.17/1997/12, Verenigde Naties, New York, 1997.

