



Financiële instrumenten voor duurzaam hout



 **CE Delft**

Committed to the Environment

Financiële instrumenten voor duurzaam hout

Dit rapport is geschreven door:

R. (Robert) Vergeer, M.E. (Martine) Smit, G.C. (Geert) Bergsma, M.J. (Martijn) Blom
Delft, CE Delft, juni 2015

Publicatienummer: 15.2F09.45

Hout / Markt / Duurzaam produceren / Financiën / Beleidsinstrumenten / Belastingen /
Regelgeving / Fraude

Opdrachtgever: Stichting Bewust met Hout

Alle openbare CE-publicaties zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Geert Bergsma.

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al 35 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



Voorwoord

In dit rapport zijn verschillende financiële beleidsinstrumenten onderzocht die ingezet kunnen worden om het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt te vergroten. Het gaat hier om een complex onderwerp met vele betrokkenen. Wij danken alle partijen die ons van informatie en feedback hebben voorzien:

- De Green Deal Bevorderen Duurzaam Bosbeheer;
- Stichting Probos;
- De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Houtondernemingen (VVDH);
- Het ministerie van Financiën;
- Het ministerie van Infrastructuur en Milieu;
- Het ministerie van Economische Zaken;
- De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland;
- De Europese Unie;
- Het Afvalfonds;
- Timber Procurement Assessment Committee (TPAC);
- FSC, PEFC.

Wij hopen met het rapport bij te dragen aan een verdere stap naar 100% aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout en wensen u veel leesplezier.

Robert Vergeer
Martine Smit
Geert Bergsma
Martijn Blom
CE Delft



Inhoud

Inhoud	4
Samenvatting	6
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemanalyse	12
1.3 Doel van het project	13
1.4 Aanpak van het project	14
1.5 Afbakening van het project	14
1.6 Huidige beleid aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	18
1.7 Leeswijzer	18
2 Algemene aspecten van een belasting of heffing	19
2.1 Grondslag	19
2.2 Overzicht van de houtmarkt	20
2.3 Robuustheid van de grondslag	21
2.4 De inhoudingsplichtige	22
2.5 Heffingseenheid	23
2.6 De hoogte van het tarief	24
2.7 Analyse van het effect op het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	25
2.8 Analyse van de neveneffecten	27
2.9 Administratieve lasten	28
2.10 Uitvoeringslasten	31
2.11 Fraudebestendigheid	32
3 Publieke belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	34
3.1 Beschrijving maatregel	34
3.2 Inpassing in huidige regelgeving	34
3.3 Opbrengsten	35
3.4 Administratieve lasten	36
3.5 Uitvoeringslasten	36
3.6 Fraudebestendigheid	36
4 Privaat bonus/malussysteem	37
4.1 Beschrijving maatregel	37
4.2 Inpassing in huidige regelgeving	38
4.3 Opbrengsten	39
4.4 Administratieve lasten	41
4.5 Uitvoeringslasten	41
4.6 Fraudebestendigheid	41



5	Differentiatie EU-importheffing	42
5.1	Beschrijving maatregel	42
5.2	Inpassing in huidige regelgeving	42
5.3	Opbrengsten	43
5.4	Administratieve lasten	45
5.5	Uitvoeringslasten	45
6	BTW-verlaging op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	46
6.1	Beschrijving maatregel	46
6.2	Inpassing in huidige regelgeving	46
6.3	Proces om te komen tot een wijziging van de EU BTW-richtlijn	47
6.4	Uitkomst eerder proces m.b.t. wijziging van de EU BTW-richtlijn	47
6.5	BTW-derving	48
6.6	Neveneffecten	49
7	Prikkels gericht op spaargeld en investeringen	50
7.1	Beschrijving maatregel	50
7.2	Aanpassing huidige regelgeving	51
7.3	Opbrengst/budget	52
7.4	Administratieve lasten	52
7.5	Uitvoeringslasten	53
7.6	Fraudebestendigheid	53
8	Conclusie	54
	Literatuur	57
Bijlage A	Groslijst met financiële instrumenten voor nader onderzoek	59
A.1	Publieke instrumenten	59
A.2	Slimme aanpassingen huidige regelingen	60
A.3	Private instrumenten	61
Bijlage B	PAC-criteria	62
Bijlage C	Primair vs secundair hout	68
Bijlage D	Opbrengsten fiscale instrumenten m.b.t. hout	70
D.1	Opbrengsten publieke belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	70
D.2	Opbrengsten privaat bonus/malussysteem voor hout	70
D.3	Opbrengsten differentiatie EU-heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	70
D.4	Misgelopen opbrengsten BTW-verlaging op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	71
Bijlage E	Overzicht van EU-importtarieven op primaire hout(producten)	72



Samenvatting

Aanleiding

De Nederlandse houtsector en de Nederlandse overheid streven er naar dat al het hout dat in Nederland verhandeld wordt op duurzame wijze wordt geproduceerd. Daarvoor is er, in samenwerking met de sector, een Green Deal 'Bevorderen duurzaam bosbeheer' ondertekend waaruit diverse activiteiten zijn opgestart. Binnen het biodiversiteitsbeleid van de Nederlandse overheid is het verduurzamen van (tropisch) hout een belangrijk speerpunt. Bedrijven, overheden en NGO's hebben er gezamenlijk voor gezorgd dat voor veel houtproducten het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout sterk is gestegen.

Het gebruik van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout is nog niet de norm in Nederland. Van het gezaagde hout- en plaatmateriaal dat Nederland binnenkomt, is nu gemiddeld 74% aantoonbaar duurzaam. Bij een aantal productgroepen blijft het aandeel achter, zoals bij tropisch hardhout (40,4% duurzaam). Bovendien stagneert de groei. Zowel in de knelpuntenanalyse van de Green Deal (SBH, 2013) als in de markt wordt dit geweten aan het prijsverschil tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Afhankelijk van de specificaties kan de meerprijs oplopen tot 25-30% voor sommige soorten tropisch hout.

Om deze financiële drempel te overbruggen kan (tijdelijk) een financieel beleidsinstrument in worden gezet om de houtketen verder te verduurzamen. Daarom is CE Delft aan het werk gezet om verschillende opties hiervoor te verkennen.

Samenwerking vrijwel gehele houtketen in Green Deal

Het onderzoek van CE Delft is uitgevoerd in opdracht van de Green Deal 'Bevorderen duurzaam bosbeheer'. Een begeleidingscommissie heeft het onderzoek begeleid. Deze bestond uit vertegenwoordigers van de VVNH (houthandel) en de ministeries van I&M, EZ en Financiën.

Onderzochte financiële beleidsinstrumenten

Binnen het project is een groslijst van tien mogelijkheden verzameld om het prijsverschil tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in de markt te verkleinen. Daaruit zijn de volgende vijf instrumenten geselecteerd voor verder onderzoek:

1. Een Nederlandse belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (import en productie).
2. Een private heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout waarmee aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout beloond wordt (bonus/malussysteem).
3. EU-importheffingen op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.
4. Een (tijdelijk) verlaagd BTW-tarief op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (6% i.p.v. 21%).
5. Verruiming van de mogelijkheden om duurzaam bosbeheer onder Groen Beleggen fiscaal te stimuleren.



Duurzaam

Voor het programma 'Duurzaam inkopen' van de Nederlandse overheid adviseert een brede onafhankelijke toetsingscommissie (TPAC) over de definitie van wat zal worden beschouwd als aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Wij stellen voor deze criteria voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te volgen.

Hout en producten op basis van hout?

Hout wordt als grondstof verhandeld maar ook bewerkt tot houtproducten of papier. Het financiële instrument is in principe milieueffectiever als ook op hout gebaseerde producten er onder vallen. Dit geldt ook voor de European Timber Regulation (EUTR) die stuurt op de legaliteit van hout. Op dit moment wordt de EUTR herzien en beziet men onder andere het aantal hout gebruikende economische sectoren. Aanbevolen wordt om met een eventueel instrument voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout aan te sluiten bij de houtproducten die vallen onder deze EUTR.

Kunnen de instrumenten effect hebben?

Bij de categorieën die achterblijven in aandeel duurzaam kan de meerprijs oplopen tot 25 á 30% (Probos). Naar verwachting zal een beleidsmaatregel die het prijsverschil terugbrengt met 5% binnen een aantal jaren het aandeel niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout halveren. Een maatregel die het prijsverschil terugbrengt met 10% verduurzaamt 80% van het nu nog niet duurzame hout, terwijl een maatregel die 25 á 30% reduceert de hele markt kan verduurzamen.

Mogelijkheden om de instrumenten in te zetten verschillen in planning en schaal

Onderzocht is of de vijf verschillende opties op korte of middellange termijn inzetbaar zouden kunnen zijn. Hieruit kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

Privaat bonus/malussysteem en aanpassing Groenregeling op korte termijn inzetbaar, MIA/Vamil recent verruimd

Het is mogelijk binnen een termijn van 1 á 2 jaar een privaat bonus/malus-systeem in te voeren dat zal leiden tot het vrijwel volledig verduurzamen van de Nederlandse houtmarkt. Het principe is dat er een heffing wordt geheven over niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (malus) en dat dit geld gericht wordt uitgekeerd (bonus) aan duurzame houtproducten waarvoor het prijsverschil tussen duurzaam en niet-duurzaam het grootst is. Een voorbeeld voor een dergelijk systeem is het afvalfonds voor verpakkingen. Denkbaar is dat de partijen die nu deelnemen aan de Green Deal dit systeem opzetten voor de periode 2016-2020.

Om een private heffing te realiseren, moet een publiek/private organisatie worden opgezet en dient een algemeen verbindend verklaring (avv) te worden opgenomen in de Wet milieubeheer. Door een avv worden alle bedrijven in de sector verplicht mee te doen. Bij een heffingshoogte waarbij op termijn ongeveer 80% duurzaam is (heffingshoogte: 10%), gaat het om een initieel bedrag van € 142 mln (bij een mix van fonds/uitkeren) dat door het regulerende effect zal dalen naar ongeveer € 25 mln. Als de heffing gericht wordt teruggeluid, kan een substantieel verduurzamingseffect worden bereikt met een heffingshoogte van 5%. In dat geval gaat het om een initieel bedrag van € 71 mln dat na het regulerend effect daalt tot € 33 mln.



Ook de verruiming van het Groen Beleggen is binnen 1 á 2 jaar in te voeren maar de effecten zijn beperkter. Deze optie kan goed ter ondersteuning van het bonus/malussysteem worden ingevoerd.

De MIA\Vamil is recent verruimd. Bedrijfsmiddelen op basis van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout zijn toegevoegd aan de milieulijst. Daardoor komen investeringen waarbij gebruik wordt gemaakt van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in aanmerking voor de MIA\Vamil-regelingen. Deze mogelijkheid kan nog wel bekender gemaakt worden bij de doelgroep.

Deel maatregelen alleen via Europese afstemming mogelijk

Een (tijdelijke) verlaging van BTW op (een deel) van het duurzaam geproduceerde hout in Nederland is potentieel ook een effectieve manier om het aandeel niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te halveren. Op dit moment is deze maatregel echter niet toegestaan op basis van Europese BTW-regels. Verschillende lidstaten hebben eerder gepleit voor het toestaan van een verlaagd BTW op milieugronden maar tot nu toe is hierover geen akkoord bereikt. Met name het VK, dat nu aangeklaagd is over deze kwestie (rond zonnepanelen), is een potentiële bondgenoot van de Nederlandse overheid om Europa deze kant op te bewegen. In deze studie is niet onderzocht hoe de derving van belastingen door een BTW-verlaging van circa € 450 mln per jaar gefinancierd zou moeten worden. Verder valt er een substantieel 'freerider' effect te verwachten (niet becijferd), omdat de korting ook wordt gegeven voor hout en houtproducten die reeds duurzaam waren voor invoering van de BTW-korting en/of waarvoor de verduurzamingskosten laag zijn. Een ander punt bij deze maatregel is het feit dat andere 'duurzame' materialen zoals gerecycled metaal, kunststof of beton waarschijnlijk ook zullen opteren om onder deze BTW-verlaging te mogen vallen. Dit zou pleiten voor een brede BTW-differentiatie voor duurzame en niet duurzaam geproduceerde grondstoffen.

Een tweede optie die eventueel ook sterk kan sturen op de afname van het aandeel niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout zijn de Europese importtarieven. Op dit moment is er voor de meeste houtsoorten geen importtarief en kennen sommige houtsoorten uit enkele landen een tarief van 3-10%. Momenteel wordt binnen de WTO onderhandeld over de mogelijkheid om op milieu-gronden uitzonderingen op importtarieven te maken (green goods agreement). Als dit wordt aangenomen en er overeenstemming binnen de EU is bereikt, behoort differentiatie van importtarieven voor wel en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout tot de mogelijkheden. Op de langere termijn is dit een effectief middel om het gebruik van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout EU breed te stimuleren.

Belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in NL mogelijk, verbreding vermindert lek-effecten

Het invoeren van een belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in orde van 10 à 25% van de verkoopprijs in Nederland zou een groot deel van het hout verduurzamen. De initiële opbrengst is naar verwachting € 246 á € 616 mln maar het regulerende effect zal deze opbrengst relatief snel verlagen tot € 53 mln of minder. De (aanvullende) administratieve lasten worden geschat op € 0,45 tot 0,85 mln en de uitvoeringskosten op € 0,9 tot 3,1 mln. Verder zijn er frauderisico's aanwezig en zal met name een 25% belasting onbedoelde effecten generen in de vorm van import van bewerkt hout. Conclusie voor deze optie is dat deze wel interessant zou kunnen zijn als onderdeel van een bredere belasting op niet duurzaam geproduceerde grondstoffen waarbij ook materialen als staal, beton, etc. meegenomen



zouden moeten worden. Zo'n totaalpakket aan grondstoffenbelastingen zou ook positief bijdragen aan de financiële omvang en stabiliteit. Dit totaalpakket is hier verder niet onderzocht.

Aanvullende administratieve lasten beperkt

In 2009 is er ook over financiële instrumenten voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout gesproken. De eventuele administratieve lasten waren een belangrijk argument om dergelijke maatregelen niet in te voeren. Het is relevant te constateren dat de EU sindsdien een Timber Regulation heeft ingevoerd waarin is geregeld dat een groot aantal bedrijven die handelen in hout een houtadministratie moeten voeren. Doel is dat zij kunnen aantonen dat het hout legaal is geproduceerd. Het toevoegen van een duurzaam-houtadministratie aan de al ingevoerde verplichte legaal-houtadministratie is een beperkte administratieve stap.

Aanbevolen wordt bij het invoeren van een financieel instrument dicht te blijven bij de methodiek van de EU Timber Regulation qua sectoren die eronder vallen en de manier van administreren.

Dilemma belastingen met financieringsoogmerk vs. gedragsoogmerk

Het primaire doel van de in dit rapport besproken heffingen en belastingen is het verkleinen van het aandeel hout op de Nederlandse markt dat niet aantoonbaar duurzaam is geproduceerd. Het streven is dus een gedragsreactie tot stand te brengen in de richting van het gebruik van meer aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Dat doel staat op gespannen voet met een neveldoel van iedere heffing/belasting: financiering van de overheids-uitgaven¹. Het primaire doel kan alleen bereikt worden als de partijen in de houtketen op de financiële prikkel reageren door hun gedrag aan te passen naar de productie/import van meer aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Die gedragsaanpassing ondermijnt de grondslag van de heffing. Hoe beter het financieel instrument scoort qua verduurzaming, hoe minder het scoort qua robuustheid van de financiële opbrengsten. Voor het ministerie van Financiën weegt de robuustheid van de belasting/heffing zwaar. Dat botst met de mogelijkheden voor het invoeren van een effectieve belasting/heffing ter verduurzaming van houtgebruik in Nederland waar de Green Deal partijen naar streven. Het is uiteindelijk aan de politiek om in dit dilemma keuzes te maken als het gaat om publieke belastingen. Voor een private bonus/malusregeling geldt dit dilemma niet.

Aanbevelingen aan de Stuurgroep Green Deal Bevorderen duurzaam bosbeheer en aan de Nederlandse overheid

CE Delft beveelt op basis van het onderzoek het volgende aan:

1. Verruim de mogelijkheden voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in Groen Beleggen, breng die in MIA en Vamil breder onder de aandacht.
2. Ontwikkel binnen de Green Deal 'Bevorderen duurzaam bosbeheer' samen met de industrie een privaat bonus/malusstelsel voor duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout dat, tot aan de invoering van Europese maatregelen, zorgt voor het verminderen van het prijsverschil tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.
3. Breng in de WTO-onderhandelingen over de 'green goods agreement' in dat onderscheid in importheffingen tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout mogelijk moet worden.

¹ Indien de belasting een financieringsoogmerk heeft, is dit het hoofddoel. Indien het geval de belasting een gedragsoogmerk heeft, is dit een neveldoel.



4. Bepleit binnen de EU om middels variatie in importtarieven aan te sturen op meer duurzaam geproduceerde grondstoffen waaronder aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.
5. Bepleit samen met andere lidstaten en de Europese houtindustrie het mogelijk maken van invoering van een verlaagd BTW op milieugronden.
6. Neem niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout mee in een bredere verkenning naar het verschuiven van belastingen op arbeid naar (niet duurzame) grondstoffen.
7. Onderzoek of en op welke wijze het hanteren van een afzonderlijk begrotings- en inkomsten/uitgavenkader voor regulerende belastingen een geschikt middel is om belastingen en heffingen die primair een gedragsdoel hebben in te passen in de huidige systematiek. Op die wijze zouden regulerende belastingen zwaarder op hun gedragseffecten kunnen worden beoordeeld.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Nederlandse houtsector en de Nederlandse overheid streven er naar dat al het hout dat in Nederland verhandeld wordt op duurzame wijze wordt geproduceerd. Daarvoor is er in samenwerking met de sector een Green Deal ‘Bevorderen duurzaam bosbeheer’ ingericht, waaruit diverse activiteiten zijn opgestart.

Door de jaren heen zijn er reeds verschillende initiatieven ontplooid door overheden, maatschappelijke organisaties en Nederlandse bedrijven in de houtsector (zie Box 1). Deze initiatieven zijn erop gericht om het gebruik van hout uit duurzaam beheerde bossen en het areaal aan duurzaam beheerd bos te vergroten.

Box 1 Historie verduurzaming hout in Nederland

1993:	Convenant Tropisch hout, oprichting FSC.
1996:	Oprichting stichting Keurhout.
1997:	Criteria voor duurzaam bosbeheer en certificering (LN&V).
1999:	Oprichting PEFC.
2003:	Eerste beleidsplan van de VVNH gericht op legaliteit en duurzaamheid.
2007:	Overheid stelt TPAC commissie in, waarna in 2008 de TPAS criteria worden vastgesteld voor duurzaam inkopen.
2008-2011:	Beleidsprogramma Biodiversiteit opgezet met doelstelling van 50% aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout voor de periode 2008-2011.
2009:	Actieplan Bewust met Hout 2010-2015 vanuit de private sector (VVNH en NBvT) Met doelstelling dat in 2015 50% van het geïmporteerde hout, 85% van het plaatmateriaal en 100% van het naaldhout aantoonbaar afkomstig is uit duurzaam beheerde bossen. Gelijktijdig hebben de VVNH en de NBvT een intentieverklaring ondertekend met VROM en de UvW gericht op het duurzaam inkopen van hout.
2010:	Initiatief Duurzame Handel (IDH) lanceert het Actieplan Duurzame Handel 2011-2015, een gezamenlijk investeringsplan van meer dan 80 bedrijven NGO's en overheden in duurzame handel dat samen met Unilever, Ahold en WWF werd gepresenteerd. Het plan formuleert concrete meetbare ambities en voert grootschalige programma's uit voor verduurzaming van o.a. hout. Tevens heeft met ingang van 2010 de Rijksoverheid zich ten doel gesteld om 100% aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in te kopen volgens duurzaam inkoopcriteria van TPAS. Ook de andere overheden sluiten zich hierbij aan (provincies 50% en gemeenten 75%).
2013:	Op Europees niveau is het EU-FLEGT actieplan aangenomen van de Houtverordening door de Raad en het Europese Parlement (oktober 2010) waardoor het vanaf 2013 verboden is om illegaal hout op de interne markt te brengen.
2013:	Green Deal ‘Bevorderen Duurzaam Bosbeheer’. Naast de ministeries van Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken hebben 20 branches in de hout-, bouw-, meubel- en retailketen, FNV Bouw, CNV Vakmensen, het Initiatief Duurzame Handel en Tropenbos International de Green Deal ondertekend met als doel het bevorderen van duurzaam bosbeheer door het vergroten van het aandeel hout uit duurzaam beheerde bossen op de Nederlandse markt.

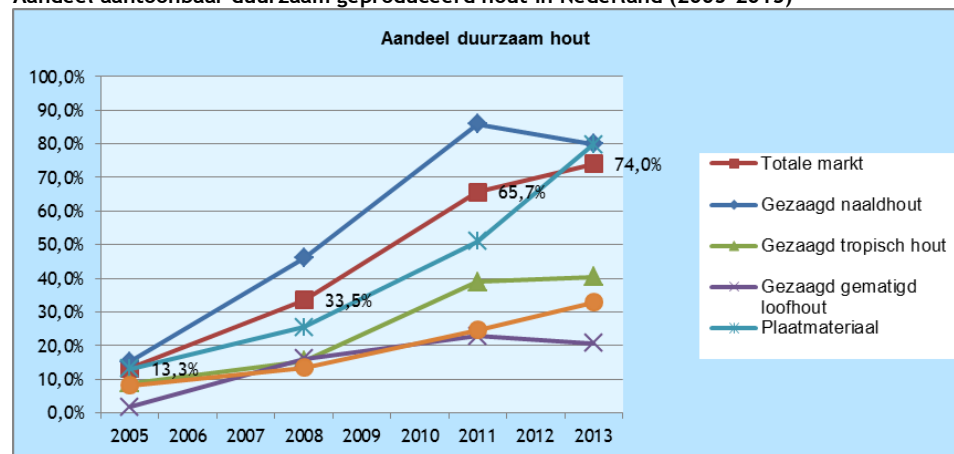


In het kader van de Green Deal ‘Bevorderen duurzaam bosbeheer’ is CE Delft gevraagd om een update te maken van een eerdere studie (CE Delft, 2009) naar de mogelijke inzet van financiële beleidsinstrumenten om het prijsverschil tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te verkleinen, daarmee de laatste stappen te zetten en het gebruik van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout tot norm te maken in Nederland.

1.2 Probleemanalyse

Er zijn flinke inspanningen gedaan om het hout op de Nederlandse markt te verduurzamen. Deze hebben hun vruchten afgeworpen: mede dankzij de inzet van vele partijen die betrokken zijn bij de Nederlandse houtketen is het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt gegroeid. Uit Figuur 1 blijkt dat het totale aandeel is gestegen van 13% in 2005 naar 74% in 2013. Tegelijkertijd valt echter ook te constateren dat de groei na 2011 afvlakt. Om het streven van 100% aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout van de Green Deal te halen, zijn dan ook extra maatregelen nodig.

Figuur 1 Aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in Nederland (2005-2013)



Bron: Probos, 2013 a en b; Probos, 2015a.

NB: Cijfers zijn excl. papier en karton².

Bovendien zien we dat de groei in het marktaandeel vrijwel volledig voor rekening van het plaatmateriaal komt (toename duurzaam van 51,0% naar 79,7%). Het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout binnen de productgroep gezaagd tropisch hardhout is ongeveer gelijk gebleven en het marktaandeel binnen de productgroepen gezaagd naaldhout en gezaagd gematigd loofhout is zelfs gedaald (Probos, 2015a en Tabel 1). Het aandeel duurzaam bij een aantal categorieën blijft achter op het gemiddelde, zoals loofhout, rondhout en tropisch hout.

² Aandeel duurzaam papier en karton bedroeg 32,8% in 2011 en 47,1% in 2013 (Probos, 2015b).

Tabel 1 Aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Type hout	2005	2008	2011	2013
Gezaagd naaldhout	15,2%	46,1%	85,9%	80%
Gezaagd tropisch hout	8,8%	15,5%	39%	40,4%
Gezaagd gematigd loofhout	1,7%	16,0%	22,8%	20,7%
Plaatmateriaal	13,2%	25,4%	51%	79,8%
Rondhout	8,1%	13,5%	24,6%	32,9%
Totale houtmarkt*	13,3%	33,5%	65,7%	74,0%

Bronnen: Probos (2013 en 2015b).

Notitie: Duurzaam rondhout betreft hier Nederlands FSC gecertificeerd hout en buitenlands FSC en PEFC gecertificeerd hout.

Uit onder andere de Knelpuntenanalyse van de Green Deel (SBH, 2013) blijkt dat (de beleving) van het prijsverschil tussen niet aantoonbaar en aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout een belangrijke en breed erkende oorzaak is voor het feit dat aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout nog niet overal de norm is. Partijen in de bouw en industrie noemen het zelfs de belangrijkste oorzaak. Het prijsverschil tussen aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout en ander hout varieert, maar kan oplopen tot 30%. Vooral bij tropisch hout, waar het aandeel duurzaam relatief laag is, is het prijsverschil substantieel (zie Box 2). Aangezien prijsverschillen vaak doorslaggevend zijn voor een aankoopbeslissing, worden in deze studie de mogelijkheden verkend om met financiële instrumenten de prijsverschillen te verkleinen of weg te nemen.

Box 2 Prijsverschil duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Prijsverschillen tussen duurzame en niet-duurzame tropische houtproducten bij bouwmaterialen- en houthandels variëren van 0 tot 23%. Dit gaat om gangbare houtproducten (damplanken en vlondersplanken) die in standaardmaten worden geleverd. De prijsverschillen voor de gehele markt van tropisch hardhout varieert van 0 tot 30%, afhankelijk van de beschikbaarheid, de afmetingen en de houtsoort. Met name in de GWW loopt het prijsverschil op omdat hier niet-gangbare afmetingen worden gevraagd en beschikbaarheid kleiner is.

Bron: Probos (2014b).

1.3 Doel van het project

Deze studie heeft als doel om voor vijf financiële instrumenten een uitwerking te maken van de wijze waarop ze kunnen worden uitgevoerd en hun mogelijke voor- en nadelen. Het doel van de instrumenten is het vergroten van het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt.

De uitwerking bevat de volgende elementen:

- Het effect op het aandeel aantoonbaar duurzaam hout op de Nederlandse markt, Administratieve lasten, uitvoeringslasten, opbrengst, robuustheid van de grondslag, fraudebestendigheid, benodigde hoogte van een eventuele heffing en te beïnvloeden houtstromen.
- Een analyse van het effect van de instrumenten op competitie met andere (duurzame) materialen (bijv. beton, staal en kunststof).
- Check of de noodzakelijke aanpassing van de Wet milieubeheer in 2011 het nu mogelijk maakt een private heffing te voorzien van algemeen verbindendheid.
- Een goede aansluiting bij het nieuwe EU-beleid voor hout.



Daarnaast zullen de analyses uit een eerder rapport van CE Delft (uit 2009) nogmaals tegen het licht gehouden worden en waar nodig voorzien van een update.

1.4 Aanpak van het project

Het project bestaat uit een aantal fasen:

Stap 1: Vaststellen van te onderzoeken varianten.

Stap 2: Eerste uitwerking van vijf instrumenten.

Stap 3: Analyseren van de effecten.

Stap 4: Analyseren van (ongewenste) neveneffecten.

Stap 5: Rapportage, conclusies en advies.

In Stap 1 zijn tien mogelijke financiële instrumenten grofmazig verkend. Uit deze groslijst zijn vijf instrumenten gekozen die nader zijn uitgewerkt (in Stap 2, 3 en 4) op basis van de elementen genoemd in Paragraaf 1.3. De laatste stap omvat het opstellen van een rapportage en advisering op basis van de analyse.

1.5 Afbakening van het project

Het project is op een aantal punten afgebakend. Om te beginnen bakenen we de definitie van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout af en bepalen we welke producttypen. Daarnaast zijn vijf financiële instrumenten geïdentificeerd die we nader uitwerken. Die identificatie heeft plaatsgevonden op basis van de eerder genoemde, door CE Delft opgestelde, groslijst en een gesprek met de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

1.5.1 Aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Een vereiste voor het inzetten van financiële instrumenten ter bevordering van het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, is dat dit hout onderscheiden moet kunnen worden van niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Ten behoeve van dat onderscheid, stellen wij voor zoveel mogelijk de duurzaam-houtdefinitie te hanteren die het ministerie van Infrastructuur en Milieu hanteert in haar duurzaam inkoopbeleid. Zie Box 3.

Box 3 Definitie aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Duurzaam geproduceerd hout is binnen deze studie gedefinieerd als 'hout dat aantoonbaar afkomstig is uit bos dat is gecertificeerd volgens een certificatiesysteem dat is geaccepteerd voor het duurzaam inkoopbeleid van de Nederlandse overheid op basis van de inkoopcriteria voor duurzaam geproduceerd hout (Timber Procurement Assessment System, TPAS). Het is daarmee aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.

We stellen voor om aan te sluiten bij de criteria van TPAC, de commissie die certificatiesystemen toetst op de door haar vastgestelde inkoopcriteria voor duurzaam hout en op basis daarvan de Nederlandse overheid adviseert. Uitgaande van dat advies heeft de Staatssecretaris twee certificeringssystemen geaccepteerd voor het inkoopbeleid van de Nederlandse overheid: FSC International, PEFS International.



Eventuele strijdigheid met EU en/of WTO-recht

Voor zover de criteria die bij deze certificaten gehanteerd worden, ecologische criteria zijn, is er geen strijdigheid met EU en/of WTO-recht (zie CE Delft, 2009). EU- en WTO-recht verbieden echter het opnemen van sociale en/of economische criteria.

De TPAC hanteert echter wel sociale en economische criteria bij advies over certificering, zie Bijlage B. Conform de analyse van CE Delft (2009) concluderen we dat de criteria van 'social aspects' en het subcriterium 'contribution to local economy' van het criterium 'economic aspects' zouden moeten vervallen³. In Nederland zijn het PEFC- en het FSC-keurmerk geaccepteerd als duurzame inkoopcriteria van de Nederlandse overheid. Het is voor bedrijven waarschijnlijk dan ook aantrekkelijker om middels een bestaand keurmerk aan de eisen te voldoen dan dit zelf te regelen.

Relatie aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout en legaal hout

Naast het onderscheid wel aantoonbaar duurzaam - niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, kan ook het onderscheid legaal - illegaal hout worden gemaakt. Dit onderscheid is gevat in twee EU-regels: De FLEGT-verordening en de European Timber Regulation⁴.

Box 4 Flegt-verordening

Flegt-verordening

De EU kent een FLEGT-verordening (Forest Law Enforcement, Governance and Trade). De FLEGT-verordening is van toepassing op houthandel tussen de EU en landen die een vrijwillige partnerovereenkomst hebben gesloten met de EU. Als zo'n overeenkomst bestaat, dan kan alleen vanuit dat land hout in de EU worden ingevoerd waarvoor een FLEGT-vergunning is afgegeven.

De FLEGT-vergunning is een toets of het hout legaal is gekapt. Momenteel hebben zes landen een vrijwillige partnerovereenkomst getekend: de Centraal-Afrikaanse republiek, Ghana, Kameroen, de Republiek Congo, Liberia en Indonesië. Deze partnerovereenkomsten moeten nog worden geratificeerd.

European Timber Regulation (EUTR)

De European Timber Regulation is een verordening met als doel om het aanbieden van illegaal hout en houtproducten op de interne markt tegen te gaan. De verordening bestaat uit een 3-tal centrale verplichtingen: 1. Het verbiedt het op de markt aanbieden van illegaal gekapt hout; 2. Het verplicht houthandelaren die voor het eerst hout op de interne markt aanbieden (de zogenaamde marktdeelnemers) een stelsel van zorgvuldigheidseisen (due diligence) te hanteren; 3. Het verplicht handelaren verder in de keten om bij te houden wie hun leveranciers en afnemers zijn.

Momenteel vindt er een herziening plaats van het EU Flegt Action Plan, met parallel daaraan een evaluatie van de EUTR, die zich richten op de handhaving van de bepalingen op basis van de rapportages van de lidstaten. De resultaten van de EUTR-evaluatie zal worden meegenomen in de FLEGT-evaluatie.

³ Een verdere analyse van eventuele strijdigheid van de afzonderlijke criteria is nodig als onderdeel van de detailuitwerking van de voorgestelde maatregelen in dit rapport.

⁴ http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm.



Bestaande certificeringssystemen voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, zoals FSC en PEFC hanteren criteria die deels overlappen met die voor legaal hout. Aantoonbaar duurzaam hout is dus niet automatisch legaal hout, maar vertoont hier wel veel kenmerken van. Omgekeerd geldt hetzelfde. Legaal hout is niet automatisch aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Lokale overheden mogen immers kiezen voor het legaal bestaan van minder duurzame houtproductie.

1.5.2 Afbakening tot houtsoorten die zijn opgenomen in de EUTR

We adviseren om de grondslag voor de financiële instrumenten aan te laten sluiten bij de EUTR⁵. De EUTR geldt voor primair hout (onbewerkt hout) en enkele vormen van secundair hout (bewerkt hout), zoals:

- rondhout;
- gezaagd hout;
- multiplex, triplexhout;
- plaatmateriaal (spaanplaat, vezelplaat, fineer);
- brandhout en houtskool;
- houtpellets en pulp;
- papier en karton.

De aansluiting bij de EUTR maakt de invoering van het financiële instrument minder complex en beperkt het aantal inhoudingsplichtigen. Bovendien is het bij houtproducten die nog buiten het EUTR vallen complexer om vast te stellen welk aandeel van een product uit hout bestaat en of dit aandeel wel of niet duurzaam geproduceerd is. We sluiten echter niet uit dat het EUTR in een later stadium ook op een deel van deze secundaire houtproducten van toepassing wordt. De EUTR-regelgeving verplicht partijen reeds tot een houtadministratie in het kader van het 'due diligence' principe waardoor het mogelijk is deze zonder veel extra administratieve lasten ook mee te nemen onder het financiële instrument.

Voor de definities van primair en secundair hout sluiten we aan bij de definities gehanteerd door Probos (2014), waarbij gebruik wordt gemaakt van de gecombineerde nomenclatuur (GN), de goederenindeling die door de Europese Unie voor de statistieken van de internationale handel wordt gebruikt. Bijlage D bevat een overzicht van primaire en secundaire of houtproducten.

1.5.3 Papier en karton

In deze studie wordt ook de productgroep papier en karton meegenomen in de analyse. Het verbruik van papier en karton besloeg in 2011 ongeveer 50% van het totale Nederlandse houtverbruik (Probos, 2013a).

Papier en karton worden in eerste instantie namelijk als primair hout product aangemerkt volgens de GN-codering. Ook binnen de Europese houtregelgeving (EUTR) wordt papier, karton en pulp meegenomen in de legaliteitseisen ('due diligence').

Een andere reden om papier, karton en pulp mee te nemen in deze studie is omdat het aandeel duurzaam in papier, karton en pulp lager ligt dan het aandeel duurzaam in hout, slechts 47,1% in 2013 (Probos, 2015a). Ongeveer de helft van de import en export van primair hout bestaat uit papier en karton. Keerzijde van deze keuze is wel dat het aantal bedrijven dat belast wordt met

⁵ Zie Bijlage bij de EUTR, 12-11-2010, p. 33 en verder.



een heffing of belasting zal stijgen, en daarmee ook de administratieve en uitvoeringslasten.

De prikkel richting duurzaam bosbeheer wordt met inbegrip van papier echter wel breder. Ook qua positie in de keten wijken papier en karton af van hout aangezien papier en karton zich verder in de keten bevinden dan ruw en onbewerkt hout. Qua aansluiting bij de ontwikkelingen rondom de EU Timber Regulation, geldt dat primaire vormen van papier en karton onder deze regulering vallen.

Voor dit onderzoek gaan we er voorlopig van uit dat het ook meenemen van papier en karton voordelen biedt (bredere aanpak) maar dat vanuit pragmatische overwegingen papier en karton eventueel kan afvallen of pas later toegevoegd wordt.

1.5.4 Te beïnvloeden houtstromen

Onder de te beïnvloeden houtstromen vallen alle typen hout en houtproducten die in Nederland worden geïmporteerd of geproduceerd. Het gaat om primair, niet-bewerkt hout dat in Nederland rechtstreeks aan consument wordt aangeboden of bewerkt wordt tot houtproducten ten behoeve van de bouw en materialen. In Bijlage C is een overzicht opgenomen met onderscheid tussen primair en secundair hout. Ons voorstel om alle houtsoorten mee te nemen in deze studie (in plaats van alleen tropisch hout) heft als gevolg dat het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout zo groot mogelijk wordt gemaakt en minimaliseert verschuivingen in vraag tussen houtsoorten. Een andere reden om niet alleen naar tropisch hout te kijken is dat het belasten van één bepaald type hout juridisch niet houdbaar is in het kader van het neutraliteitsbeginsel. Dit houdt in dat eenzelfde type product een gelijke behandeling verdient en dat er vanwege concurrentie en marktverstoringen bijvoorbeeld niet een belasting kan worden geheven op één specifiek product, zoals tropisch hout.

Om de financiële instrumenten zo eenvoudig mogelijk te houden, maken we zo min mogelijk onderscheid naar typen hout (naald, loof, hard, zacht, tropisch, niet tropisch) of naar herkomst. Wel richten we de instrumenten waar mogelijk in op een wijze die recht doet aan verschillen in duurzaamheid en andere relevante aspecten van het hout.

1.5.5 Onderzochte financiële instrumenten

In dit rapport is een selectie gemaakt van vijf fiscale instrumenten om het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te stimuleren.

Deze instrumenten zijn:

1. Nederlandse belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (import/productie).
2. Privaat Nederlands bonus/malussysteem (terugsluis/fonds).
3. Differentiatie EU-importheffing.
4. Verlaagd BTW-tarief aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.
5. Prikkels gericht op spaargeld en investeringen (Groen Beleggen).

De instrumenten zijn vervolgens beoordeeld op onderstaande evaluatiecriteria:

- Te verwachten effect op het gehalte aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.
- Termijn waarop maatregelen ingevoerd kan worden.
- Administratieve en uitvoerende lasten.
- Ongewenste neveneffecten als fraude, parallel import of ongewenste concurrentievervalsing met andere materialen.



- Te verwachten opbrengst (bij invoering van een belasting). Eis is dat een nieuwe belasting voldoende omvang heeft en een stabiele opbrengst levert.

1.6 Huidige beleid aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Op dit moment zijn er diverse beleidsinspanningen gericht op het realiseren van meer aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt.

Via de Green Deal ‘Bevorderen duurzaam bosbeheer’ stimuleert de Rijksoverheid de toepassing van het duurzaam inkoopbeleid voor hout op rijksniveau en bij de medeoverheden. Dit betekent een doelstelling van 100% duurzaam inkopen voor hout. Tevens bevordert de Rijksoverheid het gebruik van hout en houten producten afkomstig uit duurzaam beheerde bossen via de MIA/Vamil-regeling. Op internationaal niveau werkt de overheid samen met organisaties als Food and Agriculture Organization (FAO) en de International Tropical Timber Organization (ITTO) in het kader van het Flegt-actieplan. Vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken zal het duurzaam bosprogramma van The Sustainable Trade Initiative (IDH) ondersteunt worden met een budget van ongeveer € 1 mln per jaar (vanaf 2016). Het IDH Timber Programma zet zich in duurzaam bosbeheer te stimuleren door het ondersteunen van concessiehouders in het proces naar SFM-certificering in de tropen en het creëren van vraag naar duurzaam tropisch hout in Europa. Tot slot zijn er vanuit het ministerie van Economische zaken budgetten beschikbaar voor programma’s ter stimulering van duurzaam bosbeheer.

Wellicht zou een aantal activiteiten zoals hierboven genoemd, beperkt kunnen worden als er een financieel instrument wordt ingevoerd. Tijdens dit onderzoek is hier beperkt aandacht aan besteed en is niet duidelijk geworden wat geschrapt zou kunnen worden. Een eventuele analyse van besparingen in bestaand beleid door implementatie van een financieel instrument vergt nader onderzoek naar alle lopende activiteiten.

1.7 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken behandelen we de analyse van de vijf financiële instrumenten. We geven aan hoe die zouden kunnen werken en leggen de instrumenten langs de lat van een aantal criteria, zoals te verwachten effect op het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt, juridische haalbaarheid, te verwachten administratieve lasten en financiële omvang. Ook geven we voorbeelden uit het buitenland.

In Hoofdstuk 2 behandelen we algemene aspecten van een belasting of heffing op hout met een vrijstelling voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Aangezien een aantal aspecten van de verschillende belastingen en heffingen in grote mate uniform zijn, behandelen we die eenmalig in dit hoofdstuk. De specifieke uitwerking van de belastingen vindt u in de daaropvolgende hoofdstukken. Hoofdstuk 3 gaat in op een belasting aan de import/productiekant in Nederland. Hoofdstuk 4 behandelt de private heffing in de vorm van een bonus/malussysteem. Hoofdstuk 5 gaat in op de EU-wijde importheffing en Hoofdstukken 6 en 7 behandelen respectievelijk de BTW-verlaging op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout en de aanpassing van de regeling Groen beleggen.



2 Algemene aspecten van een belasting of heffing

In dit onderzoek zijn drie financiële instrumenten opgenomen die een heffing of belasting betreffen:

1. Een belasting in Nederland op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.
2. Een private heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (verder genoemd: bonus/malus) met fondsvorming.
3. Een EU-importheffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.

Het verschil tussen een belasting en een heffing is dat een belasting op rijksniveau wordt geheven, waarbij de opbrengsten terugvloeien naar de algemene middelen. Een heffing wordt vaker op lager niveau geheven en heeft een tegenprestatie. De opbrengsten worden voor een specifiek doel gebruikt.

Omdat een aantal aspecten voor deze drie financiële instrumenten vergelijkbaar zijn, behandelen we deze overeenkomstige aspecten eerst. Het gaat om: de grondslag (Paragraaf 2.1. t/m 2.3), de inhoudingsplichtige (Paragraaf 2.4), de heffingseenheid (Paragraaf 2.5), de hoogte van de heffing (Paragraaf 2.6) en de analyse van neveneffecten (Paragraaf 2.8). In de latere paragrafen gaan we in op de verschillen per instrument. Het betreft administratieve lasten (Paragraaf 2.9), uitvoeringslasten (Paragraaf 2.10) en fraudebestendigheid (Paragraaf 2.10).

2.1 Grondslag

In deze studie hanteren we als grondslag voor een belasting of heffing (de waarde van) de houtstromen die niet aantoonbaar duurzaam zijn geproduceerd, en waarvoor het EUTR geldt.

Het voorstel voor een belasting/heffing op hout waarvoor het EUTR geldt, komt voort uit het feit dat voor het secundaire hout (de bewerkte houtproducten) waarvoor het EUTR *niet* geldt, het duurzaamheidsgehalte zeer lastig te onderscheiden is. Het onderscheiden van het houtgehalte in secundaire houtproducten en het duurzaamheidsgehalte daarvan vraagt om een houtadministratie. Dat zien we in de huidige context als een te zware administratieve last voor de partijen in de houtketen die in dat geval inhoudingsplichtig zouden zijn. Bovendien zou het aantal partijen dat heffing plichtig wordt erg groot worden.

In het kader van het Europees beleid voor legaal hout is het echter voor steeds meer partijen al verplicht om een houtadministratie te voeren⁶ voor de houtsoorten waarvoor het EUTR geldt. Deze verplichting geldt momenteel al voor handelaren die hout voor de eerste maal aanbieden op

⁶ Een houtadministratie moet gevoerd worden in verband met de verplichting tot 'due diligence', zie Paragraaf 2.4.



de EU markt. De aanbeveling is om een eventuele belasting of heffing zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de systematiek van de EU Timber Regulation. De ontwikkeling binnen het Europese beleid is dat steeds verder verwerkte houtproducten worden opgenomen, waardoor de grondslag van het EU-beleid in de toekomst wordt verbreed. De grondslag van de in dit rapport voorgestelde financiële instrumenten zou kunnen meebewegen met die van het Europees beleid, waardoor in de toekomst ook de overige secundaire houtproducten onder de grondslag kunnen gaan vallen zonder dat dit veel aanvullende administratieve lasten oplevert.

Om niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout waarvoor het EUTR geldt te onderscheiden, zijn twee aspecten van belang:

1. Onderscheid tussen houtproducten waarvoor het EUTR wel geldt en waarvoor het EUTR niet geldt.
2. Onderscheid aantoonbaar duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd.

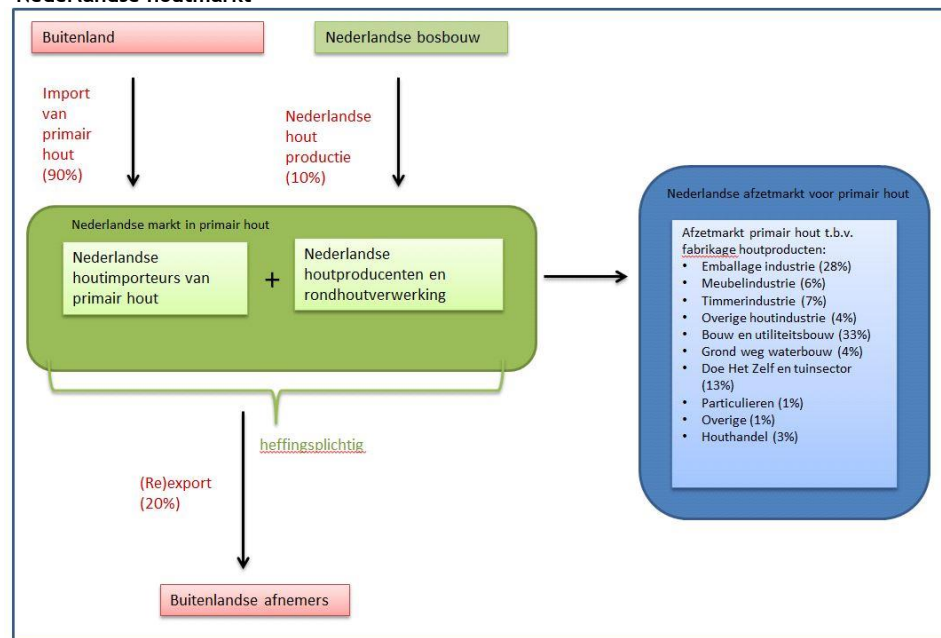
De afbakening van hout waarvoor de EUTR geldt heeft reeds plaatsgevonden op basis van de GN-codering. De GN-codering wordt ook gebruikt als basis voor het onderscheiden van goederen binnen het Europese Importheffing systeem. We verwachten hier geen problemen.

Het onderscheid tussen wel en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout kan plaatsvinden op basis van de door criteria zoals geformuleerd door TPAC.

2.2 Overzicht van de houtmarkt

Om een beeld te krijgen van de houtmarkt, toont Figuur 2 de houtstromen in Nederland en bijbehorende typen bedrijven die houtproducten die onder het EUTR vallen⁷ importeren en/of produceren en het vervolgens op de Nederlandse markt brengen. Tabel 2 geeft de onderliggende cijfers.

Figuur 2 Nederlandse houtmarkt



Bron: Gebaseerd op figuur Nederlandse houtmarkt uit Probos, (2015).

⁷ De cijfers zijn voor primaire houtproducten, zoals gedefinieerd in Probos (2014). De EUTR bevat ook een beperkt aantal secundaire houtproducten.

Tabel 2 Nederlands primaire hout en papierproductie, import en export, jaar 2013

Hout	Productie (in 1.000 m ³)	Productie (mln €)	Import (mln €)	Export (mln €)
Rondhout	818	81,8	62	59
Gezaagd hout	216	21,6	796	213
Spaan- en vezelplaat	33	3,3	376	83
Triplex, multiplex en fineer	0		250	51
Brandhout en houtskool	N.b.		32	26
Houtpellet	N.b.		95	40
Resthout	770	77	114	115
<i>Totaal hout</i>	<i>1.837</i>	<i>183,7</i>	<i>1.726</i>	<i>587</i>
Papier	Productie (in tonnen)	Productie (mln €)	Import (mln €)	Export (mln €)
Papier en karton	2.790	363	2.517	2.261
Houtpulp en overige pulp	41	31	1.162	861
<i>Totaal papier</i>	<i>2.833</i>	<i>394</i>	<i>3.678</i>	<i>3.122</i>
Totale markt	-	2.446	5.405	3.709

Bron: Productie (Probos, 2014a), import, export (CBS Statline, 2015).

Productiewaarde berekend m.b.v. gemiddelde prijzen voor hout (100 €/m³), papier en karton (130 €/ton) en pulp (750 €/ton).

Uit de gegevens blijkt dat de Nederlandse houtproductie beperkt is en ongeveer 10% bedraagt van de totale hoeveelheid primair hout dat op de Nederlandse markt wordt gebracht. Voor papier is dat aandeel eveneens ongeveer 10%.

Re-export

De hoeveelheid primair hout dat bedoeld is voor re-export (doorvoer) is door experts van de Vereniging Van Nederlandse Houtondernemingen (VVNH) en de Algemene Vereniging Inlands Hout (AVIH) geschat op 20-25%. Re-export voor Europa wordt door hen geschat op 10%.

De hoeveelheid primair papier, karton en pulp dat bedoeld is voor re-export (doorvoer) is door experts van de Vereniging Van Nederlandse Papier- en kartonfabrieken (VNP) geschat op 5%. Een vergelijkbaar percentage van 0 tot 5% geldt ook voor Europees niveau.

2.3 Robuustheid van de grondslag

Het doel van de heffing is het verkleinen van het aandeel hout op de Nederlandse markt dat niet aantoonbaar duurzaam is geproduceerd. Dat doel staat op gespannen voet met een ander doel van de heffing: financiering van overheidsuitgaven. Het primaire doel kan alleen bereikt worden als de partijen in de houtketen op de financiële prikkel reageren door hun gedrag aan te passen naar de productie/import van meer aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Die gedragsaanpassing ondermijnt de grondslag van de heffing. Vanwege het ontbreken van cijfers over de (kruiselingse) prijs-elasticiteit is de mate waarin deze gedragsreactie plaatsvindt niet kwantitatief in te schatten.

Kwalitatief kunnen we wel stellen dat een gedeelte van de grondslag, mogelijk rap, zal verdwijnen: de houtproducenten/importeurs die lagere kosten voor de (omschakeling naar) duurzame productie maken dan de heffing die zij moeten betalen, hebben een kostenvoordeel als ze de omschakeling maken. Voor de



producenten/importeurs waarvoor dat niet geldt, blijft een financieel voordeel als zij niet aantoonbaar duurzaam produceren. Zij zullen, puur financieel geredeneerd, dus bereid zijn om de heffing te betalen. Kortom: een gedeelte van de grondslag zal verdwijnen als gevolg van de heffing, maar een gedeelte blijft stabiel.

De ontwikkeling van het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout tot 2011 heeft laten zien dat de omschakeling snel kan plaatsvinden. Hierdoor kan de grondslag niet als inherent robuust beschouwd moet worden. Een heffing of belasting op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout is daarmee vooral regulerend en in minder mate een stabiele bron van inkomsten.

2.4 De inhoudingsplichtige

De bedrijven of personen op wie de belasting of heffing neerslaat wordt ook wel inhoudingsplichtige genoemd. Om het aantal inhoudingsplichtigen en de administratieve lasten beperkt houden, is in deze studie gekozen voor een financieel instrument aan de import/productiekant. Hierbij wordt nauw aangesloten bij de Europese wetgeving (EUTR) voor illegaal hout (zie Box 5). De inhoudingsplichtige is gelijk gesteld aan degenen die binnen EUTR aan het stelsel van zorgvuldigheidseisen moet voldoen met betrekking tot illegaal hout, namelijk degenen die hout voor het eerst op de interne markt brengen (de zogenaamde 'marktdeelnemer').

Box 5 European Timber Regulation (EUTR)

Binnen de EUTR is een bedrijf dat hout of houtproducten voor het eerst op de Europese markt brengt ('marktdeelnemer') verplicht om het stelsel van zorgvuldigheidseisen te doorlopen om aan te tonen dat het hout(product) een verwaarloosbaar risico op illegaliteit heeft.

Houthandelaren in de distributieketen die het hout van de operator kopen hoeven niet aan de zorgvuldigheidseisen (due diligence) voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te voldoen omdat het hout niet zelf voor het eerst op de Europese markt brengen. Wel zijn zij verplicht om informatie te verstrekken over de leverancier en de koper van het hout.

Tabel 3 geeft een inschatting⁸ van het aantal inhoudingsplichtigen bij een belasting op hout, papier en karton. Als ondergrens voor de heffing (zie Box 6) geldt het op de markt brengen van 1.000 ton niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout per jaar.

⁸ Er is nader onderzoek nodig om het aantal inhoudingsplichtigen nauwkeuriger te bepalen. De hout- en papierketens zijn complex en er is in gedeeltelijke overlap tussen importeurs en producenten. De onderstaande cijfers zijn inschattingen gebaseerd op gesprekken met Probos, Koninklijke vereniging van Nederlandse papier- en kartonfabrieken (VNP), Papier Recycling Nederland (PRN) en VVNH en cijfers van het CBS.



Tabel 3 Inschatting aantal inhoudingsplichtigen in Nederland en Europa

Omschrijving	Aantal inhoudingsplichtigen
Houtimporteurs	210
Houtproducenten	Max. 100
Papier en karton producenten	21
Papier en karton importeurs	Max. 100
Totaal Nederland	250-400
Totaal Europa	1.200-1.900

Bron: Nederland: Communicatie met Probos en VNP en VvNH.

Bron: Europa: Berekeningen CE Delft op basis van importvolume.

Het Europese aantal inhoudingsplichtigen is naar rato ingeschat op ongeveer 1.700 op basis van het importvolume van hout en papier een karton.

Box 6 Ondergrens heffing

Om redenen van doelmatigheid en het beperken van de administratieve lasten, stellen we voor om het aantal inhoudingsplichtigen zo beperkt mogelijk te houden. Bedrijven die minder dan 1.000 ton niet duurzaam geproduceerd hout per jaar op de markt brengen, zullen daarom worden vrijgesteld van zowel de heffing als van het vervullen van formaliteiten die verband houden met deze heffing op hout (zogenaamde vrije voet). Deze ondergrens is ook in CE Delft (2009) gehanteerd en blijkt 96,5, 99,7 en 99,3% van het totale door de VvNH-leden geïmporteerde volume van respectievelijk hardhout, naaldhout en plaatmateriaal te dekken (correspondentie Jan Oldenburger; Probos)⁹.

Bedrijven die jaarlijks meer dan 1.000 ton (bestanddeel) niet duurzaam geproduceerd hout op de markt brengen betalen volgens het voorstel belasting over de hoeveelheden die de 1.000 ton overstijgen. De grens van 1.000 ton is een pragmatische en voorlopige keuze gebaseerd op het uitgangspunt dat niet alleen de totale administratieve lasten beperkt dienen te zijn in verhouding tot de heffingsopbrengst, maar ook voor iedere afzonderlijke inhoudingsplichtige.

Voor papier en karton is er nader onderzoek nodig om een effectieve ondergrens te bepalen. De productie van papier en karton van de kleinere bedrijven bedraagt gemiddeld 2.500 ton per jaar, voor grote bedrijven gaat dit om ongeveer 550.000 ton per jaar.

2.5 Heffingseenheid

Een heffing of belasting kan worden uitgedrukt in € per eenheid volume (m^3 of m^3 rondhoutequivalent), per eenheid massa (ton) of per eenheid waarde (ad valorem, euro). We stellen voor om de heffing uit te drukken in eenheid waarde, dus als een percentage van de waarde. Een belangrijke reden hiervoor is dat geen correctie nodig is voor het vochtgehalte van het hout, zoals dat bij een heffingseenheid massa wel nodig zou zijn¹⁰. Een andere reden is dat de waarde van de hardere houtsoorten per eenheid product hoger is dan die van de zachtere houtsoorten. Dit waardeverschil leidt bij een heffingseenheid op basis van die waarde tot een hogere heffing per eenheid volume/massa voor de hardere houtsoorten. Bij hardere houtsoorten speelt opheffen van het

⁹ Die percentages gelden met de aanname dat 1 m^3 ongeveer 1 ton is.

¹⁰ CE Delft (2009) stelt voor om de heffing uit te drukken in ton hout, met een correctiefactor voor het vochtgehalte.



prijsverschil een belangrijkere rol in de vergroting van het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout dan bij zachtere houtsoorten (zie Knelpuntenanalyse Green Deal). Een heffingseenheid in termen van de waarde speelt dus goed in op de samenhang tussen houtsoorten en de waarde hiervan bij het vergroten van het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.

Bij het bepalen van het moment van de heffing of belasting is het van belang om rekening te houden met prijsveranderingen over de tijd. De prijzen van hout in voorraad kunnen soms wel met 25% toe- of afnemen. Door het moment van heffen gelijk te stellen aan het moment dat het hout voor het eerst op de Nederlandse markt wordt aangeboden kan dit probleem worden voorkomen. Ten slotte sluiten we met een dergelijke heffingseenheid aan bij de heffingseenheid die wordt gehanteerd voor EU-importtarieven.

2.6 De hoogte van het tarief

Het doel van de heffing of belasting is het prijsverschil tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te verkleinen. Om effectief te zijn moet de hoogte van de heffing dus afhangen van het prijsverschil tussen duurzaam en niet- aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.

Prijselasticiteiten

Idealiter worden de gevolgen van prijsveranderingen geanalyseerd aan de hand van literatuurwaarden voor prijselasticiteiten die aan de hand van empirische studies of economische modellen zijn bepaald.

Box 7 Prijs- en kruiselasticiteiten voor hout

Een prijselasticiteit van de vraag geeft de mate aan waarin de vraag naar een goed verandert als functie van de prijs van datzelfde goed. Als voorbeeld: Een hogere prijs voor niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout kan er toe leiden dat de vraag naar niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout afneemt (en dat consumenten eerder geneigd zullen zijn bij gelijke prijzen om voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te kiezen).

De kruislingse elasticiteit (of substitutie-elasticiteit) geeft de mate waarin de vraag naar een goed verandert als functie van de prijs van een ander goed. Een hogere prijs voor niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout kan er toe leiden dat de vraag naar andere materialen toeneemt, bijvoorbeeld kunststof kozijnen en stalen balken in plaats van hout.

Er zijn echter geen literatuurwaarden voorhanden m.b.t. de belangrijkste prijselasticiteit die voor de economische analyse in deze studie is benodigd. Dit is de kruislingse prijselasticiteit voor de vraag naar duurzaam geproduceerd hout wanneer de prijs van niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout toeneemt. Bij gebrek aan de benodigde kruislingse prijselasticiteit zijn de effecten daarom vooral geschat op basis van prijsverschillen zoals geconstateerd door het Centrum voor de bevordering voor de import uit ontwikkelingslanden (CBI, 2015).

Tarieven o.b.v. prijsverschillen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Uit diverse studies (Probos, 2015b; Onderzoek NBVT; CBI, 2015) blijkt dat de prijsverschillen tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout de afgelopen jaren tussen de 5% en 30% lagen, afhankelijk van het type hout, afmeting, schaarste, kwaliteit, land van herkomst, etc. Het grootste



prijsverschil is gemeten voor gezaagd tropisch hardhout met certificaat voor duurzaam bosbeheer.

Voor naaldhout en gematigd loofhout is het prijsverschil veel kleiner.

Op basis van deze prijsverschillen hebben we een aantal tarieven geselecteerd waarmee we inschatten wat de kosten dan wel opbrengsten zijn van een financieel instrument:

- **Scenario 1:** tarief van 5%.
- **Scenario 2:** tarief van 10%.
- **Scenario 3:** tarief van 25%.

De geschatte opbrengsten van deze tarieven staan vermeld per instrument in de afzonderlijke hoofdstukken.

2.7 Analyse van het effect op het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

De geselecteerde instrumenten kunnen zo werken dat ze het prijsverschil tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout beïnvloeden. Afhankelijk van het instrument en het gekozen tarief gaat het om een verandering ter hoogte van 5, 10 of 25% van de verkoopprijs.

Om in te schatten hoeveel effect verschillende tarieven zullen hebben is voor de probleemcategorieën met nog een beperkt aandeel duurzaam onderzocht wat het prijsverschil is tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout en wat de omvang is van die categorie. Papier en karton is in deze analyse buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4 geeft de prijsverschillen weer voor verschillende typen hout.

Tabel 4 Prijsverschillen en volume van de stroom duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Houtcategorie	Aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (2013)	Totaal volume hout op de Nederlandse markt, 2013 (in m ³ rhe)	Aandeel van het volume op de markt	Prijsverschil duurzaam t.o.v. niet-duurzaam (in %)
Gezaagd naaldhout	80%	2.688.000	53%	0-3%
Gezaagd tropisch hout	40%	388.000	8%	tot 30%
Gezaagd gematigd loofhout	21%	213.000	4%	0-3%*
Plaatmateriaal	80%	1.763.000	35%	7%
Rondhout	33%	46.000	1%	10%
Totale markt	74%	5.098.000	100%	5-30%

Bronnen: Probos (2014c), Stichting Bewust met hout (2013) en CE Delft (2009).

* Prijsverschil loofhout gelijk gesteld aan naaldhout bij gebrek aan cijfers.

** Prijsverschil rondhout gelijk gesteld aan gemiddelde van totale prijsverschillen bij gebrek aan cijfers.

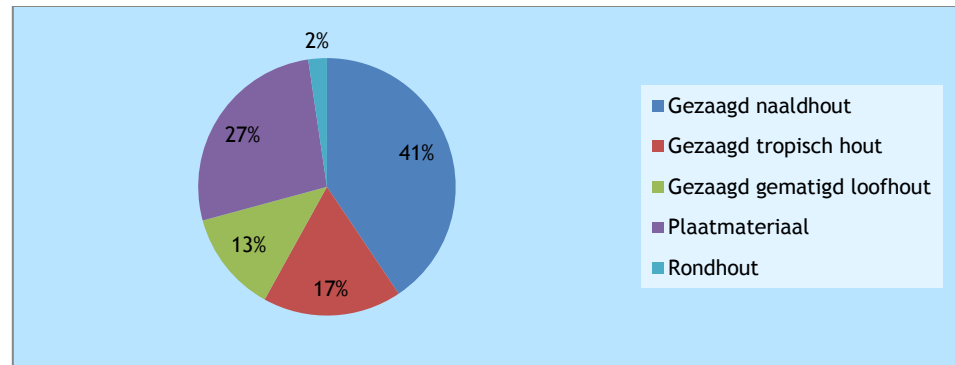
Tabel 4 geeft weer dat het grootste deel van de Nederlandse houtmarkt uit naaldhout bestaat (53%). Hiervan is al 80% duurzaam. De prijsverschillen tussen duurzaam en niet duurzaam naaldhout zijn klein (0 tot 3%). Bij een prijsverhoging van 5% zou de hele markt voor naaldhout verduurzamen.



Voor tropisch hout ligt het prijsverschil echter veel hoger, tot wel 30%, en is het aandeel duurzaam in de markt veel lager. Voor dit type hout is dan ook een hogere heffing of belasting nodig om de markt volledig te verduurzamen.

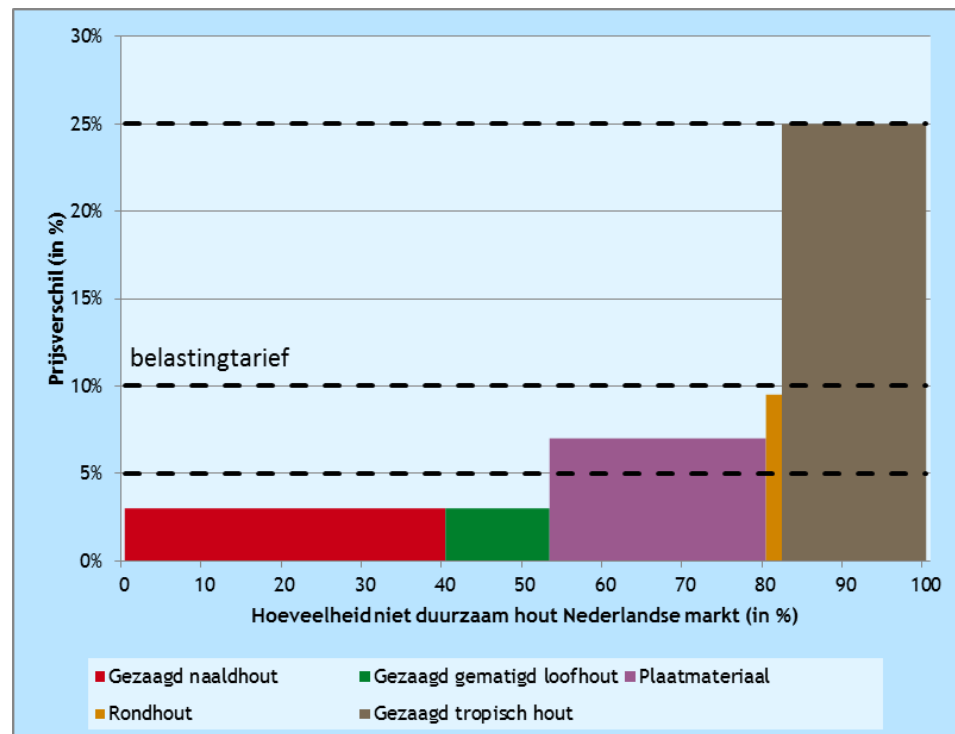
Figuur 3 geeft de huidige verdeling weer van de hoeveelheid niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout op de markt. Van al het niet-duurzame hout op de markt is 41% naaldhout, 27% plaatmateriaal, 17% tropisch hout, 13% loofhout en 2% rondhout.

Figuur 3 Huidige verdeling niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt



Vervolgens is gekeken wat het effect is van de verschillende tarieven op de verschuiving in de markt van niet-duurzaam naar duurzaam. Figuur 4 toont de resultaten.

Figuur 4 Effect van belastingtarieven op verduurzaming van de houtmarkt



Bron: Berekeningen CE Delft o.b.v. cijfers aandeel duurzaam en volume Probos (2015) en inschattingen verduurzaming van de houtmarkt o.b.v. prijsverschillen (SBH, 2014; Probos, 2014b).

2.8 Analyse van de neveneffecten

In verschillende markten concurreert aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout niet alleen met niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout maar ook met andere materialen als beton, kunststof, staal en aluminium. Met name in de bouw en GWW zijn er diverse toepassingen waar hout concurreert met deze materialen. Een prijsverhoging van niet duurzaam gecertificeerd hout zal daarom zowel leiden tot een verschuiving richting aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout maar ook richting andere materialen. Hoe sterk deze verschuiving optreedt verschilt per markt, tijdstermijn en is vooral ook afhankelijk van de hoogte van de heffing.

De ongewenste concurrentie met andere materialen is in eerste instantie recht te trekken door de concurrerende materialen duurzaamheidsopgaven te geven die vergelijkbaar zijn met hout. De volgende opties zijn daarbij denkbaar:

- Beton: Reduceren van de klimaatimpact van beton via maatregelen verzameld in de Green Deal Beton, eventueel met een heffing op beton dat deze technieken niet gebruikt.
- Kunststof: Eisen aan hoogwaardige recycling van het product plus eventueel aansturen op het gebruik van een aandeel biomassa voor productie van de kunststoffen.
- Staal: Eisen aan hoogwaardige recycling en eventueel voorkeur voor staal gemaakt met biomassa in plaats van cokes.
- Aluminium: Eisen aan recycling en voorkeur voor aluminium geproduceerd met duurzame energie en met een verantwoorde verwerking van afval en reststromen (red mud).

ETS-materialen lek dichten

Daarnaast geldt voor een aantal energie intensieve materialen (beton, staal en aluminium) dat er ook vanuit het ETS-dossier regelmatig het idee opkomt om import van deze materialen naar de EU te belasten. Op dit moment is het namelijk zo dat de CO₂-emissie veroorzaakt door productie in Europa via het ETS-systeem is geprijsd en import van buiten Europa niet. Een pleidooi voor een Europese importheffing voor niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout zou dus heel goed vergezeld kunnen gaan met een pleidooi voor een ETS-correctie importheffing voor energie/CO₂-intensieve materialen als cement, kunststof, staal en aluminium.

Primaire materialen vs. halffabrikaten

Een tweede indirect effect van een heffing op met name primaire producten is dat het een concurrentienadeel oplevert voor de houtverwerkende industrie in Nederland. Een heffing kan er toe leiden dat er minder primair hout uit het buitenland wordt geïmporteerd en minder meubels in Nederland worden geproduceerd maar dat de meubels in het buitenland worden gemaakt en vervolgens worden geïmporteerd.

Ook dit effect treedt vooral op bij hogere heffingshoogten. Omdat bij de meeste producten de grondstofkosten slechts een beperkt aandeel van de prijs bepalen, schatten wij in dat dit effect bij een beperkte heffing gering kan blijven. Mocht voor een aantal producten/halffabrikaten dit effect sterk spelen dan is het in principe mogelijk om deze producten ook van een heffing te voorzien. Al leidt dit wel tot een groter aantal inhoudingsplichtigen en hogere totale administratieve lasten.



Markt effecten

Een financiële prikkel richting aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout zal er waarschijnlijk toe leiden dat in een aantal houtdeelmarkten - waar zowel duurzaam als niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout gebruikt wordt - de handel en industrie volledig over gaat op het gebruik van duurzaam hout. Dit vanwege de voorkeur voor zo weinig mogelijk verschillende producten in voorraad.

2.9 Administratieve lasten

De administratieve lasten van een belasting of heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier en karton, worden gedragen door de inhoudingsplichtigen, namelijk de importeurs en producenten van hout, papier en karton. De belastingen en heffingen die we in dit rapport analyseren sluiten qua systematiek aan bij bestaand Europees beleid (de European Timber Regulation en/of EU-importtarieven). Daardoor zijn de aanvullende administratieve lasten die door deze financiële instrumenten ontstaan, beperkt.

Administratieve lasten bestaan onder andere uit (Ingenieursbureau Evan Buytendijk et al., 2015):

- leverancierscontrole: van iedere leverancier dient een aantal keer per jaar gecheckt te worden of deze nog over een geldig FSC/PEFC-certificaat beschikt;
- opzetten/bijhouden van een identificatiesysteem dat vermenging van gecertificeerd en niet-gecertificeerd hout voorkomt;
- het bijhouden van alle inkoop- en verkoopgegevens van wel- en niet-gecertificeerd hout met onder andere de volgende gegevens:
 - hout of houtproductsoort met volume en aantallen en FSC en PEFC claim;
 - leverancier met CoC-nummer;
 - projectgegevens.

Hierbij moet de producent of importeur voor de primaire stromen kunnen aantonen hoeveel zij geïmporteerd dan wel geproduceerd hebben (in waarden, €). Daarnaast moet kunnen worden aangetoond of dit duurzaam of niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier of karton betreft (volgens de inkoopcriteria). De duurzaamheid van het hout, papier en karton is door middel van bestaande duurzaamheidscertificaten (FSC en PEFC) betrekkelijk eenvoudig te administreren en te controleren.

Voor het bijhouden van de waarde van de import/productie geldt voor hout dat er al veel vereisten zijn op dit gebied vanuit de EU-importheffingen op verschillende houtsoorten. Verder geldt dat houtimporteurs en -producenten al een houtadministratie moeten bijhouden vanwege de legaliteitscriteria van de European Timber Regulation (zie Box 8).



Sinds 3 maart 2013 is de Europese houtverordening (EUTR Nr. 995/2010) van kracht om de handel in illegaal hout tegen te gaan. Iedereen die voor het eerst hout op de Europese markt brengt is verplicht om aan te tonen dat hij er alles aan heeft gedaan om te voorkomen dat het hout afkomstig is van een illegale bron, en dat het niet is gekapt op een wijze waarbij regels zijn overtreden in van het land van herkomst.

Hiervoor dient een stelsel van zorgvuldigheidseisen (due diligence systeem) te worden toegepast. Daarvoor dient documentatie te worden verzameld waaruit blijkt dat het risico op illegaliteit van het van het hout of houtproduct minimaal is, waaronder:

- informatie over de bronnen en leveranciers van hout en houtproducten;
- land van herkomst (en sub-nationale regio);
- soort hout;
- hoeveelheid hout;
- kapconcessie.

Naast het onderscheid duurzaam/niet-duurzaam is ook de herkomst van belang. Bij hout kan bijvoorbeeld een voorraad bestaan uit geproduceerd hout, geïmporteerd hout of in Nederland gekocht hout (waarover al belasting is betaald). Om de verschuldigde belasting te kunnen bepalen zal de inhoudingsplichtige zijn administratie hierop moeten inrichten om aan te kunnen tonen welk hout geïmporteerd is en welk deel op de Nederlandse markt is gekocht/geproduceerd.

Certificeringskosten

De kosten voor het certificeren van een bos variëren sterk en zijn afhankelijk van diverse factoren. Dit blijkt ook uit het onderzoeksrapport naar de directe en indirecte kosten van handelsketencertificering (Ingenieursbureau Evan Buitendijk et al., 2015). Er zijn directe kosten, zoals eenmalige opstartkosten voor certificering, afdracht kosten voor o.a. de jaarlijkse audit door de certificerende instantie en het up-to-date houden van de handboeken. Daarnaast worden er ook indirecte kosten gemaakt, zoals de tijdsinvestering van de medewerkers tijdens de opstart, kosten voor training/instructie, en aanpassing van hardware/software. Ook de schaal waarop de certificeringskosten worden gemaakt lijken een rol te spelen, waarbij groepscertificering (certificering bij kleine bedrijven via groepsbeheerder) duurder lijkt te zijn dan individuele certificering of multi-site certificering (grotere ondernemingen met meerdere vestigingen).

Inzage in de certificeringskosten van FSC laat zien dat de kosten voor certificering van een areaal van 100.000 hectare ongeveer \$ 335.000 bedraagt (Mailwisseling FSC, 4/5/2015)¹¹. Dit betreft kosten voor o.a. consultatie, bezoek aan het gebied, administratie, facilitering, audit, onderzoek en assessment. Per bedrijf bedragen de kosten van Chain of Custody (COC) certificering ongeveer € 1.000-2.000 per jaar. Hierin zitten de kosten voor o.a. de jaarlijkse audit, het up-to-date houden van de handboeken. Bij een totaal van 250 tot 400 producenten en importeurs komt dit neer op een administratieve last van maximaal € 850.000.

¹¹ Dit betreft geschatte kosten van Forest Management Unit CoC-certificering van een gebied van 100.000 ha voor The Borneo Initiative (FSC). Deze kosten bestaan uit advieskosten op FMU-niveau. Kosten voor due diligence en kosten op factory-niveau zijn hier niet in meegenomen.



Verder zijn er eenmalige kosten bij de opstart van de certificering welke betaald worden aan ofwel de certificerende instantie of de groepsbeheerder die de certificering begeleidt. Dit omvat kosten gemaakt voor het voorbereiden en implementeren van de Chain of Custody en er wordt een eenmalige deelnemersbijdrage van € 160 tot 3.150 betaald aan de certificeerder (is gebaseerd op de jaarlijkse omzet van het bedrijf).

Legaliteitskosten

De kosten voor een legaliteitscontrole systeem bestaan uit (INDUFOR, 2008):

- controleren van bossen en houtproductie;
- controleren van de levering van hout in de keten;
- verificatie m.b.t. bossen, houtproductie en levering van hout;
- uitgeven van licenties;
- toezicht door derden.

De administratieve kosten voor bedrijven bestaan voornamelijk uit kosten met betrekking tot verificatie en licentie alsmede onafhankelijk toezicht. De kosten voor een houtadministratie met betrekking tot de legaliteitseisen zijn berekend op € 0,09 tot € 0,17 per m³ hout (INDUFOR, 2008)¹². Vergeleken met de prijs van tropisch hout (die soms wel € 75 per m³ bedraagt) zijn deze additionele kosten insignificant. De totale markt van primair¹³ hout bedroeg in 2013 ongeveer 5 mln m³ rondhout equivalenten (Probos, 2014c). Op basis hiervan zijn de administratieve lasten voor heel Nederland berekend op maximaal € 850.000, afhankelijk van het type systeem, en weergegeven in Tabel 5¹⁴. Deze schatting komt overeen met de eerder ingeschatte administratieve kosten op basis van de certificeringskosten per bedrijf.

Tabel 5 Administratieve lasten van een houtadministratie.

Administratief systeem	Administratieve lasten (€/m ³)	Totaal administratieve lasten (Nederland) in €
Voortbouwend op bestaand systeem (A)	0,09	450.000
Nieuw administratief systeem (B)	0,17	850.000

Bron: Berekeningen CE Delft op basis van (INDUFOR, 2008) en (Probos, 2015b).

Hoewel er een groot gat zit tussen legaal hout en aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (omdat wetgeving in veel bosrijke landen niet op duurzaam bosbeheer is gestoeld), zullen de additionele administratieve lasten voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout laag zijn, aangezien het binnen de huidige houtadministratie van bedrijven past. De EU Timber Regulation beslaat alle primaire houtproducten inclusief papier.¹⁵

¹² De lage inschatting berust op een systeem dat voortbouwt op bestaande systemen (i.c.m. handwerk en beperkt gebruik van technologie), de hoge inschatting berust op het optuigen van een geheel nieuw legaliteitscontrole systeem.

¹³ We gebruiken cijfers over primair hout van Probos (2014c) als benadering van de cijfers die betrekking hebben op al het hout waarvoor de EUTR geldt.

¹⁴ Systeem A bouwt voort op het huidige systeem en vereist grotendeels handmatige handelingen en maakt beperkt gebruik van informatietechnologie. Systeem B is een nieuw systeem dat gebruik maakt van geavanceerde informatiesystemen.

¹⁵ http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm#products



2.10 Uitvoeringslasten

De uitvoeringslasten voor de overheid van een belasting of heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in Nederland bestaan o.a. uit het monitoren, innen, handhaven en controleren. Tevens zullen medewerkers moeten worden opgeleid en inhoudingsplichtigen worden voorgelicht. Verder verwacht de Belastingdienst dat een nieuwe wetgeving zal leiden tot veel procedures.

Ondanks het feit dat het aantal inhoudingsplichtigen beperkt is, wordt de invoering van een dergelijke belasting door de Belastingdienst gezien als complex en niet eenvoudig uitvoerbaar. Met name het belastbare feit levert uitvoeringsproblemen op. Het belastbare feit is het voor de eerste maal ter beschikking stellen op de Nederlandse markt. Bij de uitvoering van de verpakkingenbelasting is gebleken dat hier nogal wat haken en ogen aan zitten. Bij de verpakkingenbelasting heeft dat destijds een forse inspanning van de Belastingdienst gekost.

Voor het onderscheid in de aangifte tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout kan gebruik worden gemaakt van keurmerken en certificaten. Door het gebruik van certificaten als bewijsmiddel worden echter wel alle (mogelijke) onvolkomenheden van het certificeringssysteem geïmporteerd in de belasting of heffing. De certificerende organisatie heeft bovendien alleen zicht op de stroom aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout door middel van de afgegeven certificaten. Deze stroom hout blijft juist buiten de belasting, aangezien juist het niet-duurzame hout zal worden belast. Het in beeld brengen van importeurs en producenten van niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout is een stuk complexer.

Bij gebrek aan gegevens over daadwerkelijke uitvoeringskosten voor monitoring, inning en handhaving zijn de uitvoerende lasten voor de overheid geëvalueerd op basis van de kosten voor een hout-legaliteitscontrolesysteem. Deze kosten worden geschat op € 0,2 tot 0,6 per m³ (INDUFOR, 2008).

Tabel 6 Kosten voor de overheid

Administratief systeem	Kosten (€/m ³)	Totaal kosten (Nederland) in €
Voortbouwend op bestaand systeem	0,2	900.000
Nieuw administratief systeem	0,6	3.100.000

De totale markt van primair hout bedroeg in 2013 ongeveer 5 mln m³ rondhout equivalenten (Probos, 2015b)¹⁶. Op basis hiervan zijn de kosten voor Nederland berekend op ongeveer € 0,9 tot € 3,1 mln, afhankelijk van het type controle-systeem.

¹⁶ Deze cijfers zijn exclusief papier, karton en pulp.



2.11 Fraudebestendigheid

De fraudebestendigheid van een belasting of heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout wordt bepaald door de waarborging van het duurzaamheidscertificaat en diverse handavingsrisico's.

Waarborging duurzaamheid

De waarborging van het duurzaamheidscertificaat is gebaseerd op controle van het bosbeheer en van het beheer van COC-certificaat door een derde partij (de certificeerder). De certificeerder controleert op duurzaamheid van het hout en op andere vereisten. Deze bestaan uit veilige arbeidsomstandigheden, het betrekken van stakeholders bij het identificeren van 'High Conservation Values' binnen een FMU (Forest Management Unit), het treffen van effectieve maatregelen tegen stropen en het voldoen aan geldende wet- en regelgeving, etc.

De certificeerder is gemachtigd om onderzoek uit te voeren naar praktijken van certificaathouders. Indien niet aan de eisen wordt voldaan, kan dit leiden tot het ontbinden van de relatie tussen certificaathouder en certificeerder. De certificerende instellingen worden op hun beurt gecontroleerd door de accrediterende organisatie ASI¹⁷.

Op basis hiervan kan gesteld worden dat de waarborging van de duurzaamheid van het hout voldoende is gewaarborgd. De mogelijkheid tot fraude met de certificering van hout wordt als laag ingeschat.

Handavingsrisico's

De handavingsrisico's die ontstaan bij een belasting of heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier en karton zijn als volgt:

1. Naleving van de aangifteplicht.
2. Omkatten van productcodes.
3. Misbruiken van de belastingdrempel (ondergrens).
4. Verschuivingen tussen belast en niet-belast.
5. Exportfraude.

1. Naleving van de aangifteplicht

Het grootste handavingsrisico is gelegen in de aangifteplicht. Zowel bij een belasting als bij een heffing zullen bedrijven moeten aangeven hoeveel hout, papier of karton zij geproduceerd en geïmporteerd hebben. Gezien de diversiteit aan hout (ook bijv. pallets, houtpulp en open hardhout) zal het niet eenvoudig zijn om alle inhoudingsplichtigen in beeld te krijgen. De controle van de aangifte zal zich met name moeten richten op de volledigheid om er zeker van te zijn dat al het niet-duurzame hout in de aangifte is opgenomen.

2. Omkatten van productcodes

De belasting wordt geheven over primair hout, papier en karton. Het onderscheid tussen primair en secundair hout wordt gemaakt op basis van de GN-codes, die hierbij het uitgangspunt vormen. Voor de handhaving is de vermelding van deze codes op de facturen vereist. Het risico van het vermelden van een verkeerde code is echter groot. Zo is bijvoorbeeld GN-code 4420 (secundair) niet belast en GN-code 4410 (primair) wel. In de praktijk zijn genoeg voorbeelden bekend van het 'omkatten' van

¹⁷ <http://www.accreditation-services.com>.



productcodes om belasting te ontgaan. Dit vormt een groot handhavingsrisico.

3. Het misbruiken van de belastingdrempel (ondergrens)

Een hoge drempel (of ondergrens) beperkt het aantal inhoudingsplichtigen kan tot weerstand leiden bij de inhoudingsplichtigen en tot een afname van commitment bij de resterende groep belastingplichtigen. Het gevolg van een beperkt aantal belastingplichtigen is dat er op deze groep intensiever toezicht zal moeten plaatsvinden omdat de ruimte voor ontwijkgedrag groter wordt. Zo kan er meer handel ontstaan via de kleinere handelaren die niet belastingplichtig zijn. Zo kunnen Bedrijf A en Bedrijf B, die beiden 150 ton hout willen importeren, de belasting omzeilen bij een ondergrens van 100 ton door aan elkaar te leveren. Als A 200 ton importeert (en hiervan 50 door levert aan B) en B 100 ton, dan hoeft B geen belasting te betalen.

4. Verschuiving belast/onbelast

Bij de controle kan de Belastingdienst gebruik maken van de duurzaamheidscertificaten die worden gecontroleerd door TPAC. Dat hout kan buiten de aangifte blijven. Echter, bij de controle op de volledigheid van de aangifte en van het bestand van belastingplichtigen spelen de certificaten en de controle hierop door TPAC geen enkele rol. In Nederland ingekocht hout kan samen met geïmporteerd hout worden verkocht. Het risico bestaat dat er een verschuiving plaats vindt tussen geïmporteerd hout en in Nederland gekocht hout. Zo kan een bedrijf dat ook exporteert de import volledig toerekenen aan de export, zodat te weinig belasting wordt afgedragen.

5. Export fraude

Ook bij export zal een ondergrens moeten worden vastgesteld en bestaat er een fraudemogelijkheid: een handelaar kan van meerdere kleine importeurs belastingvrij inkopen en deze partijen samengevoegd exporteren (> ondergrens), zodat hij de belasting of heffing onterecht kan terugkrijgen.



3 Publieke belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

3.1 Beschrijving maatregel

Om de productie en import van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te stimuleren kan er een publieke belasting worden geheven op de import of productie van hout in Nederland, waarbij voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout een nihil tarief geldt. De belasting wordt geïnd door de Belastingdienst.

3.2 Inpassing in huidige regelgeving

De invoering van een publieke belasting op import en productie van niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout kan in een aantal opzichten worden gezien als een verbruiksbelasting en kan als zodanig worden vergeleken met de Nederlandse kolenbelasting of de verbruiksbelasting op frisdranken en water. Er zijn echter ook verschillen. Daarom zijn een aantal verschillende belastingen gebruikt als voorbeelden om van te leren. Box 9 geeft een omschrijving.

Box 9 Verschillende (milieu)belastingen als voorbeeld

Kolenbelasting

Bedrijven die kolen vanuit andere landen in Nederland invoerden en deze als brandstof gebruikten, moesten een belasting betalen (waarbij kolen bestemd voor elektriciteitsproductie zijn vrijgesteld). De belasting wordt betaald over de invoer van kolen, gecodeerd volgens de gecombineerde nomenclatuur (GN). De tarieven zijn vastgesteld in € per 1.000 ton. De kolenbelasting is een zogenaamde verbruiksbelasting, omdat alleen over het verbruik belasting wordt betaald. Re-export is vrijgesteld, waardoor voor doorvoer van kolen naar het buitenland een belastingteruggaaf kan worden aangevraagd. Per januari 2016 wordt deze belasting afgeschaft (Belastingdienst, 2015).

Verbruiksbelasting frisdrank en waters

Op het op de markt brengen van frisdrank en waters zit een verbruiksbelasting. Deze belasting lijkt qua inrichting op het stelsel van accijnzen met ook de voorwaarde dat er gebruik gemaakt moet worden accijnsgoederenplaatsen waar fysiek goederen opgeslagen dienen te worden om de belastinginning te vergemakkelijken.

Verpakkingenbelasting

Tot voor kort was er een verpakkingenbelasting waarbij bedrijven die verpakkingen op de Nederlandse markt brachten gecombineerd met een product een belasting dienden te betalen. Deze belasting maakte geen gebruik van het begrip accijnsgoederenplaats maar ging uit van de verpakkingenadministratie die sterk geënt was op de verpakkingenadministratie die bedrijven al moesten voeren om aan de Europese verpakkingenwetgeving te voldoen (essentiële eisen verpakkingen).



Stort en verbrandingsbelasting afval

Recent is er een belasting ingevoerd voor het storten of verbranden van afval gericht op het ontmoedigen van deze activiteiten ten voordele van recycling. Er is sprake van een beperkt aantal belastingplichtigen (partijen met stort of verbrandingsinstallatie) en er is discussie geweest over het wel of niet vrijstellen van export en import van afval.

Opslag duurzame energie

Recent is een heffing op elektriciteit en gas ingevoerd die via de rijksbegroting dient ter dekking van de uitgaven van de overheid aan subsidies voor duurzame energie (SDE). Formeel is het aantal belastingplichtigen heel groot (7 miljoen huishoudens en meer) maar de inning is toch efficiënt geregeld doordat deze afgedragen worden door enkele tientallen energiebedrijven. Bijzonder is dat deze heffing is ingevoerd naast de al bestaande energiebelasting op elektriciteit en gas en dat er niet gekozen is voor een verhoging van deze bestaande heffing. De zichtbaarheid van de heffing en het aanduiden van de bestemming (duurzame energie) zullen hier waarschijnlijk de reden voor geweest zijn.

3.3 Opbrengsten

De opbrengsten zijn berekend aan de hand van het tariefpercentage (5, 10 en 25%), het productie- en importvolume (in mln €) en het aandeel niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (26%) en niet duurzaam papier en karton (53%) in Nederland. Cijfers over productiewaarde in Nederland ontbreken, wel is productie volume bekend en is de waarde berekend o.b.v. prijs per m³ (voor hout) en prijs per ton (voor papier en karton). Tevens is er rekening gehouden met een vermindering aan opbrengsten door re-export¹⁸.

Tabel 7 geeft een overzicht van de opbrengsten van een publieke belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout bij verschillende tariefpercentages.

Tabel 7 Opbrengsten publieke belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier en karton (NL)

Instrument Tarief	Initiële opbrengsten in (mln €)	Verduurzaming van het niet duurzame deel van de markt	Opbrengst na regulerend effect (mln €)
5%	123	53%	58
10%	246	82%	43
25%	616	100%	0

Bron: Berekeningen op basis van CBS Statline en Eurostat.

NB: Aanname initiële aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in NL (74%).

De initiële opbrengst van een publieke belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier en karton varieert van € 123 mln tot € 616 mln¹⁹. Indien rekening wordt gehouden met het feit dat de houtmarkt zal verduurzamen als gevolg van de prijsverhoging (beoogde gedrags-verandering), ligt de opbrengst op € 58 mln en € 43 mln bij een publieke belasting van respectievelijk 5 en 10%. Opvallend is dat een hogere belasting vermoedelijk

¹⁸ Op basis van gesprekken met VNP en AVIH is de re-export van hout ingeschat op 20% en re-export van papier en karton op 5%.

¹⁹ In deze berekening is rekening gehouden met een verlies aan inkomsten door re-export, ingeschat op 20%.



op de langere termijn zal leiden tot een lagere opbrengst in €. Bij een belasting van 25% op niet-duurzaam zal de markt volledig verduurzamen en zullen de opbrengsten verder teruglopen. Voor specifieke opbrengsten met betrekking tot alleen hout, zie Bijlage F.

3.4 Administratieve lasten

De administratieve lasten kunnen worden ingeschat door het aantal inhoudingsplichtigen te vermenigvuldigen met de lasten. Het aantal Nederlandse inhoudingsplichtigen wordt geschat op zo'n 250-400. We verwachten dat de additionele administratieve lasten voor houtproducenten en -importeurs die gepaard gaan met een (wijziging) van de bestaande importtarieven, beperkt zijn (zie Paragraaf 2.9). Er worden immers al importtarieven op houtproducten geheven, dus de administratieve handelingen die hiervoor vereist zijn, worden ook reeds uitgevoerd. Bovendien sluiten we aan bij Europese vereisten in het kader van de EU Timber Regulation.

Voor kleine houtproducenten en handelaren kunnen de administratieve lasten relatief gezien erg hoog worden (t.o.v. de hoeveelheid hout die zij produceren of verhandelen). Indien deze ondernemingen dusdanig klein en onder de ondergrens vallen (zie Paragraaf 2.4), dan zullen zij worden vrijgesteld van zowel de heffing als van het vervullen van formaliteiten die verband houden met deze heffing op hout (de zogenaamde vrije voet).

3.5 Uitvoeringslasten

De uitvoeringslasten voor de overheid van een publieke belasting in Nederland op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout worden door de belastingdienst als hoog ingeschat.

De voornaamste redenen hiervoor zijn de complexiteit en de handhavingsrisico's (zie hiervoor Paragraaf 2.10). De hoogte van de lasten konden nog niet worden vastgesteld omdat het voorstel zich nog in een voortraject bevindt met te veel open einden. Ook over de ontwikkeltijd voor het proces kunnen nog geen uitspraken worden gedaan. Wel is duidelijk dat de invoering van de belasting op hout niet op korte termijn mogelijk is.

3.6 Fraudebestendigheid

De fraudebestendigheid van een belasting of heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout wordt bepaald door de waarborging van het duurzaamheidscertificaat en diverse handhavingsrisico's. Het gaat hier om risico's die samenhangen met de aangifteplicht, het omkatten van productcodes, de ondergrens, een verschuiving belast/onbelast en exportfraude. Zie voor een uitwerking Paragraaf 2.11.

4 Privaat bonus/malussysteem

4.1 Beschrijving maatregel

Om het gebruik van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout te stimuleren zou er in Nederland een privaat bonus/malussysteem²⁰ kunnen worden ingevoerd. Hierbij wordt een private heffing geheven op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (malus), waarbij de inkomsten (bonus) worden teruggesluisd naar de sector.

De grondslag van het private bonus/malussysteem is identiek aan die van de publieke belasting. De heffing wordt geheven bij de import of productie van hout in Nederland, waarbij voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout een nihiltarief geldt. De grondslag wordt uitgebreider beschreven in Paragraaf 2.1. Bij het private bonus/malussysteem krijgt een collectieve organisatie het inningsrecht van heffing via een private overeenkomst. Deze heffing blijft 'eigendom' van de sector, maar kan op verschillende manieren worden uitgegeven, via:

- a een fonds voor stimulering van duurzaam bosbeheer en productie;
- b directe verevening in vorm van een subsidie op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (terugsluis).

Private heffing met een fonds

In deze variant worden de inkomsten uit een private heffing gebruikt om een fonds te vullen waaruit projecten worden gefinancierd ter stimulering van duurzaam bosbeheer en de productie van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in landen waar dit nog niet is gerealiseerd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan technische en financiële ondersteuning van bedrijven met eigen concessies of van leveranciers bij de certificering van duurzaam bosbeheer en de handelsketen.

Een vergelijkbare, reeds bestaande vorm van dit type heffing is de afvalbeheersbijdrage op verpakkingen. Met de opbrengsten worden met name de inzameling en recycling van kunststof en het kennisinstituut voor verduurzaming van verpakkingen (KIDV) betaald. In Box 10 wordt dit voorbeeld nader toegelicht.

Box 10 Afvalfonds Verpakkingen

Het afvalfonds verplicht Nederlandse producenten en importeurs van verpakkingen om een jaarlijkse afvalbeheersbijdrage te betalen. Deze tarieven (in €/kg) kunnen jaarlijks variëren naar materiaalsoort (hout, papier, plastic, etc.). Met deze bijdrage bekostigt het Afvalfonds de inzameling en recycling van verpakkingsafval inzamelen en hergebruik van deze materialen. Voor productie voor het buitenland geldt geen heffing en voor indirecte export geldt een teruggaaf. Bedrijven die minder dan 50.000 kilo aan verpakkingen op de markt brengen zijn vrijgesteld.

Bron: Afvalfonds Verpakkingen, 2015.

²⁰ We gebruiken in dit hoofdstuk de woorden 'privaat bonus/malussysteem' en 'private heffing' als synoniemen.



Private heffing met directe terugsluis

In deze variant vindt er een private heffing plaats met een directe verevening. De inkomsten uit de heffing worden teruggesluisd via een subsidie op duurzaam geproduceerd hout (de terugsluis).

De terugsluis kan, indien gewenst, specifiek worden gericht op de categorieën hout waarvoor het prijsverschil tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout het grootst is. Daarmee ontstaat er voor sommige houtsoorten de prikkel van de malus en voor andere de prikkel van de bonus plus de malus.

Effect

Het effect van een heffing met fonds of terugsluis is zowel financieel als psychologisch. Financieel geldt dat het prijsverschil tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout volledig kan worden opgeheven. Het psychologisch effect ontstaat door de grote betrokkenheid van de sector bij een private uitvoering van de heffing.

4.2 Inpassing in huidige regelgeving

Inpassing van een private heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout zou door de overheid gefaciliteerd kunnen worden middels een algemeen verbindend verklaring (avv) van de overeenkomst. Hiermee kan voorkomen worden dat ‘free riders’ de heffing ontlopen. Om een avv mogelijk te maken, moet een voorziening in de wet opgenomen worden. Momenteel is een dergelijke voorziening opgenomen in de Wet milieubeheer, maar die is specifiek voor een afvalbeheersbijdrage (zie Box 11).

Box 11 Wet milieubeheer en algemeen verbindend verklaring (avv) private overeenkomst afvalbeheersbijdrage

Via de Wet milieubeheer is het mogelijk om overeenkomsten inzake een afvalbeheersbijdrage tussen bedrijven algemeen verbindend te verklaren voor een gehele sector. Een belangrijke vereiste bij het indienen van een verzoek tot algemeen verbindend verklaring (avv) is dat er een meerderheid nodig is van degenen die deze producten op de markt brengen of in Nederland invoeren. Dit kan door middel van het opgeven van omzetcijfers en aantal bedrijven. Een vertegenwoordiging qua omzet van meer dan 60% wordt door de Staatssecretaris gezien als een belangrijke meerderheid.

De overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage verpakkingen die vrijwillig door een aantal producenten en importeurs van verpakkingen is gesloten, is op grond van Artikel 15.36, eerste lid, van de Wet milieubeheer, algemeen verbindend verklaard voor de hele sector voor de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2017.²¹ Helaas is de reikwijdte van het Artikel 15.36 beperkt tot afvalbeheersbijdragen.

Door middel van deze overeenkomst is er een verplichting tot afdracht van de afvalbeheersbijdrage door alle producenten en importeurs van verpakkingen die in een bepaald kalenderjaar meer dan 50.000 kg verpakkingsmateriaal op de markt brengen.

Bron: Staatscourant (2012).

²¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-26296.html>



Er is (nog) geen algemene mogelijkheid opgenomen in de Wet milieubeheer die het mogelijk maakt om de private heffing algemeen verbindend te verklaren. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat deze mogelijkheid binnen korte termijn wordt opgenomen in de wet (Bron: mailwisseling Imke Haenen, I&M, 12-2-2015), tenzij er hernieuwde politieke aandacht voor is.

Inning van de heffing

De private heffing wordt niet geïnd door de belastingdienst (zoals het geval bij een publieke heffing), maar door één collectieve organisatie of door verschillende collectieve organisaties van private partijen en bedrijven die onder de leden een heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout int. Heffing door één collectieve organisatie heeft een belangrijk voordeel omdat de verschillende productmarkten en daarmee de leden van de collectieve organisaties moeilijk te onderscheiden zijn. Zo zijn er importeurs die zowel naaldhout als hardhout importeren. Ook zijn er WTO-rechtelijke bezwaren tegen subsidiëring van specifieke markten of productgroepen.

Een belangrijk voordeel voor gedifferentieerde inning (met terugsluis) zou kunnen zijn dat de kosten van het vergroten van de import van duurzaam geproduceerd hout sterk verschilt tussen de verschillende deelmarkten (naaldhout, hardhout, plaatmateriaal, pulp, papier, meubelen). Gedifferentieerde terugsluis zou een kruislingse subsidie voorkomen van bijvoorbeeld hardhoutimporteurs naar naaldhoutimporteurs, voor wie het relatief eenvoudiger is duurzaam geproduceerd hout op de markt te zetten. Hetzelfde geldt voor pulp- en papierimporteurs.

4.3 Opbrengsten

De opbrengsten zijn berekend aan de hand van het tariefpercentage (5, 10 en 25%), het productie- en importvolume (in mln €) en het aandeel niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (26%) en niet duurzaam papier en karton (53%) in Nederland. Cijfers over productiewaarde in Nederland ontbreken, wel is productie volume bekend en is de waarde berekend o.b.v. prijs per m³ (voor hout) en prijs per ton (voor papier en karton). Tevens is er rekening gehouden met een vermindering aan opbrengsten door re-export²².

Tabel 8 geeft een overzicht van de opbrengsten van een privaat bonus/malus-systeem bij verschillende tariefpercentages.

Tabel 8 Opbrengsten private heffing (NL) in mln €

Instrument Tarief	Initiële opbrengst			Verduurzaming van de markt	Opbrengst na regulerend effect		
	Fonds	Terugsluis	Mix		Fonds	Terugsluis	Mix
5%	123	62	71	53%	58	29	33
10%	246	123	142	82%	43	22	25
25%	616	308	354	100%	0	0	0

* Mix van fonds en terugsluis is gebaseerd op opbrengsten waarvan 15% naar een fonds en 85% teruggesluisd wordt naar de sector.

²² Op basis van gesprekken met AVIH en VNP is de Nederlandse re-export van hout ingeschat op 20% en re-export van papier en karton op 5%.



De initiële opbrengsten van een private heffing met fonds varieert van € 123 mln tot € 616 mln. Wanneer ook rekening wordt gehouden met het feit dat de hout-, papier- en kartonmarkt zal verduurzamen als gevolg van de prijsverhoging (beoogde gedragsverandering), ligt de opbrengst een stuk lager. Bij een belasting van 25% op het niet-duurzame product zal de markt volledig verduurzamen en zullen de opbrengsten verder teruglopen. Voor specifieke opbrengsten met betrekking tot alleen hout, zie Bijlage F.

In vergelijking met een heffing met fonds, kan er bij een heffing met terugsluis een lager tarief worden gehanteerd om dezelfde prijsnivellering te bereiken. Met een heffing van 5% wordt er met terugsluis een initiële opbrengst van € 62 mln binnengehaald. Dit geld kan gericht worden ingezet voor probleemcategorieën (zoals stimulering van duurzaam tropisch hout).

Het is ook mogelijk om te werken met een mix van terugsluis en een fonds voor projecten, net als bij het afvalfonds. Gezien bovenstaande inzichten/resultaten is het wel te adviseren het grootste deel van de opbrengst terug te sluisen. De opbrengsten die in Tabel 8 staan vermeld, zijn berekend bij een mix waarvan 15% van de opbrengsten in een fonds terecht komt en 85% wordt teruggesluisd naar de sector. Figuur 5 illustreert de terugsluismethode. Bij een heffing van 5% op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout wordt er een initiële opbrengst van € 123 mln opgehaald. Door de opbrengsten terug te sluisen naar de sector en gericht in te zetten om het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout voor ‘probleem-categorieën’ te bevorderen wordt er effectief een heffing van 10% gerealiseerd. Indien de terugsluis specifiek wordt gericht op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout uit probleemcategorieën, kan zelfs een hogere netto-heffing worden gerealiseerd (bijvoorbeeld 20 tot 25%).

Figuur 5 Private heffing met terugsluis



De reden is dat de terugsluis ervoor zorgt dat iedere euro prijsverhoging van niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout resulteert in een euro prijsverlaging van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. De financiële omvang van een private heffing met terugsluis bedraagt enkele tientallen miljoenen. Een heffing met een fonds hoeft dan ook maar half zo hoog te zijn.

Een ander voordeel van dit instrument is dat het geld in de sector blijft en daardoor minder marktverstoring werkt.

4.4 Administratieve lasten

De administratieve lasten kunnen worden ingeschat door het aantal inhoudingsplichtigen te vermenigvuldigen met de lasten. Het Nederlandse aantal inhoudingsplichtigen wordt ingeschat op zo'n 250-400.

We verwachten dat de additionele administratieve lasten voor een inhoudingsplichtige die gepaard gaan met een (wijziging) van de bestaande importtarieven niet hoog zijn. Er worden immers al importtarieven op houtproducten geheven, dus de administratieve handelingen die hiervoor vereist zijn, worden ook reeds uitgevoerd. Bovendien sluiten we aan bij Europese vereisten in het kader van de EU Timber Regulation (zie ook Paragraaf 2.9).

Voor de private heffing (met fonds) geldt dat de redelijkheid van de verhouding en omvang van de administratieve- en uitvoeringslasten door de sector zelf kan worden bepaald omdat de heffing niet via de belastingdienst loopt.

4.5 Uitvoeringslasten

De uitvoeringslasten van deze maatregel liggen bij de fondsbeheerders. Dit in tegenstelling tot een publieke heffing waarbij de uitvoeringslasten bij de Belastingdienst terechtkomen. De uitvoeringslasten van een private heffing bestaan uit het innen van de heffing, de voorlichting en ondersteuning van bedrijven bij de invoering van de maatregel, het monitoren en handhaven.

De kosten voor de uitvoering van een fonds voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout zijn ingeschat op € 3 mln²³. Dit betreft ongeveer 0,5% à 2,5% van de initiële opbrengsten van een publieke belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier en karton. Zoals gezegd, kan de redelijkheid van deze lasten door de sector zelf bepaald worden.

4.6 Fraudebestendigheid

De fraudebestendigheid van een belasting of heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout wordt bepaald door de waarborging van het duurzaamheidscertificaat en diverse handavingsrisico's. Dit zijn risico's die samenhangen met de aangifteplicht, het omkatten van productcodes, de ondergrens, een verschuiving belast/onbelast en exportfraude. Zie voor een uitwerking Paragraaf 2.11.

²³ De uitvoeringskosten voor de afvalbeheersbijdrage zijn voor 2013 vastgesteld op € 15 miljoen. Dit zijn de totale uitvoeringskosten van vijf organisaties: Kunststof Hergebruik B.V., Nederland Schoon, Stichting NEDVANG, het kennisinstituut en het Afvalfonds (Staatscourant, 2012). Wegens vertrouwelijkheidsredenen is het aandeel van de kosten gedragen door het Afvalfonds niet bekend. De lasten voor een houtfonds zullen daarom naar verwachting iets lager uitvallen en zijn (bij gelijke verdeling van de lasten over de vijf organisaties) ingeschat op € 3 miljoen (bij gelijke verdeling van de lasten over de vijf organisaties).



5 Differentiatie EU-importheffing

5.1 Beschrijving maatregel

Om het gebruik van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier en karton te stimuleren kan er een EU-importtarief worden geheven waarbij gedifferentieerd wordt tussen duurzame en niet duurzame producten. Zo kan het tarief op duurzaam verlaagd worden of het tarief op niet-duurzaam verhoogd, zodat er aan consumenten en bedrijven een financiële prikkel wordt gegeven om aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier en karton te kopen. Momenteel hanteert de EU-importtarieven voor hout-, papier- en kartonproducten die variëren tussen de 0 en 10%. Voor een lijst van importtarieven op basis van de GN-codes die overeenkomen met onze afbakening van primair hout, papier en karton, zie Bijlage D.

5.2 Inpassing in huidige regelgeving

Een differentiatie van importtarieven op o.a. primair hout op basis van de duurzaamheid van het bosbeheer, kan op twee wijzen plaatsvinden:

1. Een verhoging van het tarief op hout dat niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd is, of een introductie van zo'n tarief. Dit kan eventueel gepaard gaan met een verlaging van het tarief op hout dat aantoonbaar duurzaam is geproduceerd.
2. Een verlaging van een bestaand importtarief op hout in het geval dit aantoonbaar duurzaam is geproduceerd.

De wijze waarop de maatregel wordt vormgegeven, heeft consequenties voor de mate waarin de maatregel past in de huidige WTO- en EU-regelgeving.

De eerste wijze (verhoging of introductie van een importtarief) vraagt om een positieve aanpassing van EU-importtarieven. Dit kan in veel gevallen slechts plaatsvinden na toestemming van de WTO²⁴. Inpassing in de huidige regelgeving zal naar verwachting een langdurig en complex onderhandelingsproces worden.

Box 12 Lopende WTO-onderhandelingen over 'Green goods Agreement'

Momenteel lopen er binnen de WTO-onderhandelingen over een verlaging van of zelfs uitzondering van importtarieven voor milieuvriendelijke goederen. Het is het eerste initiatief in WTO-verband om importtarieven aan te passen op basis van milieucriteria.

De onderhandelingen bevinden zich momenteel in de fase dat de verschillende lidstaten lijsten inbrengen met producten die volgens hen milieuvriendelijk zijn, en dus onder een verlaagd of zelfs regime van importtarieven zouden moeten gaan vallen. De volgende stap is dat op basis van die lijst onderhandelingen worden gevoerd met als doel om tot een gemeenschappelijke lijst te komen.

²⁴ Of WTO-onderhandelingen nodig zijn, hangt af van de hoogte van het tarief. Binnen de WTO zijn maximum importtarieven afgesproken. Een verhoging van het tarief tot boven dat maximum vraagt om aanpassing van de WTO-regels. In de meeste gevallen zijn de EU-importtarieven op dat maximum gesteld.



De tweede wijze (verlaging van het tarief als het hout aantoonbaar duurzaam geproduceerd is) is eenvoudiger te regelen. Hierover hoeft niet in WTO-verband onderhandeld te worden, omdat de hout-exporterende landen buiten de EU er geen nadeel van ondervinden. Wel dient binnen de EU overeenstemming te worden bereikt. Deze overeenstemming is geen gegeven, omdat de hout producerende industrie (denk met name aan de productiebossen in de Scandinavische landen) binnen de EU een concurrentienadeel zal ondervinden van een verlaging van importtarieven. Vanuit praktisch oogpunt zal de reikwijdte tariefverlaging wat beperkter zijn dan die van een introductie/verhoging, omdat niet op alle vormen van primair hout importtarieven rusten. Zie Bijlage D voor een lijst van huidige tarieven.

Box 13 **Aanpassing Gecombineerde Nomenclatuur (GN) is niet noodzakelijk**

De regeling van EU-importtarieven maakt een onderscheid in importtarieven mogelijk naar typen producten, landen en overige criteria. Het onderscheid naar typen producten vindt plaats door producten te categoriseren op basis van de zogenaamde GN-code (Gecombineerde Nomenclatuur). De GN is een systematische naamlijst van goederen en is gebaseerd op het Geharmoniseerd Systeem ('GS') van de Wereld Douane Organisatie ('WDO').

De GN met de daarbij behorende algemeen geldende tarieven van invoerrechten van het gemeenschappelijk douanetarief worden jaarlijks door de Europese Commissie vastgesteld bij Verordening (EEG) nr. 2658/87. Op deze algemeen geldende tarieven wordt een differentiatie toegepast op basis van andere criteria, zoals het land van herkomst of zelfs de producent van herkomst. Dit wordt administratief vormgegeven door te differentiëren op basis van een zogenaamde Taric-code. Die codes kunnen voor verschillende criteria worden aangemaakt in een technisch-ambtelijk proces door de EU²⁵.

Voor een differentiatie naar wel/niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout is dus een aanpassing nodig in het systeem van Taric-codes.

Een voorbeeld van een importtarief dat wordt aangepast op basis van de producent, is het tarief op import van fietsonderdelen. Voor deze aanpassing is geen aanpassing van de GN nodig.

5.3 Opbrengsten

De opbrengst van een verhoogd Europees importtarief op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier, karton en pulp is berekend aan de hand van het tariefpercentage (5-25%), het productie- en importvolume in Europa (in mln €) en het veronderstelde aandeel niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (26%) en niet duurzaam papier en karton (67,7%) in Europa.

Voor de schatting van de opbrengsten van een EU-importheffing op niet aantoonbaar geproduceerd hout, maken we gebruik van Eurostatcijfers over de import en export van de primaire houtstromen. Zie Tabel 9.

²⁵ Bron: telefonische conversatie met EU-ambtenaren verantwoordelijk voor de technische uitwerking van EU-importtarieven.



Tabel 9 Import export van hout in de EU

Type hout	Productie (in m ³)	Productie (in mln €)	EU-import (mln €)	EU-export (mln €)
Hout				
Gezaagd hout, totaal	100.682	10.068	1.890	4.345.762
Houtplaten , totaal	57.785	5.778	1.798	2.736.656
Fineer	1.248	125	255	180.599
Multiplex	3.810	381	1.240	439.474
Spaanplaat, OSB en andere	36.784	3.678	88	774.669
Vezelplaat	15.943	1.594	216	1.341.913
Houtpulp*	43.854	43.500	956	447.068
Overig pulp*	11.853	9.695	119	23.125
Rondhout	434.998	33.805	837	423.942
Brandhout	96.949	11.569	272	59.605
Industrieel rondhout	338.049	10.068	201	23.334
Plakjes, spanen en residuen	115.687	5.778	892	37.232
Houtskool	:	:	1.890	4.345.762
Houtpellets en andere agglomeraten	:	:	1.798	2.736.656
Papier en karton				
Papier en karton*	95.149	12.369	201	10.592.479
Houtpulp*	43.854	32.890	892	1.962.786
Overig pulp*	11.853	8.890	3.491	82.138
Totaal		174.343	16.716	23.470.783

Bron: Eurostat, 2015.

* Waarde uitgedrukt in tonnen.

Cijfers over de productie van hout in Europa zijn wel beschikbaar in Eurostat in m³, maar niet in €. Om de productiewaarde in € te bepalen is daarom een schatting gemaakt m.b.v. de prijs per m³ (€ 100 voor hout) en prijs per ton (€ 130 voor papier en karton) en (€ 750 voor pulp)²⁶. Tevens is er rekening gehouden met een vermindering aan opbrengsten door mogelijke re-export²⁷.

De opbrengsten van een EU-importtarief (5 tot 25%) op niet-duurzame productie en import van primair hout staan weergegeven in Tabel 10.

²⁶ Gemiddelde prijzen voor hout, papier, karton en pulp zijn verkregen door gesprekken met VNP en AVIH.

²⁷ Op basis van gesprekken met VNP en AVIH is de re-export van hout ingeschat op 10% en re-export van papier en karton op 5%.



Tabel 10 Opbrengsten EU-importhetfing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier en karton²⁸

Instrument Tarief	Initiële EU-opbrengst (mln €)	Opbrengsten EU-handel voor Nederland (mln €)
5%	6.892	276
10%	13.783	551
25%	34.459	1.378

NB: Aannames.

Aandeel duurzaam in EU: hout (25%), papier en karton (32,3%).

Aandeel EU-import via Nederland (5%), perceptiekosten (20%).

De opbrengsten van een EU-importhetfing van 5-25% op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout op Europees niveau varieert van € 6,9 mld tot ongeveer € 34,5 mld. Uit de impact assessment van EUTR (INDUFOR, 2008) blijkt dat ongeveer 5% van de Europese houtimport via Nederland loopt. De opbrengsten voor Nederland met een heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier en karton variëren van € 276 mln tot € 1.378 mln, afhankelijk van de tarief-hoogte. Hierbij is geen rekening gehouden met de verduurzaming van de markt (door gebrek aan betrouwbare cijfers). Naarmate het tariefpercentage hoger ligt zal de markt meer verduurzamen en zullen de opbrengsten teruglopen. Voor specifieke opbrengsten met betrekking tot alleen hout, zie Bijlage F.

5.4 Administratieve lasten

De administratieve lasten kunnen worden ingeschat door het aantal inhoudingsplichtigen te vermenigvuldigen met de lasten/inhoudingsplichtigen. Het aantal inhoudingsplichtigen wordt voor Europa ingeschat op ongeveer 1.200 tot 1.900 bedrijven. We verwachten dat de additionele administratieve lasten voor een inhoudingsplichtige die gepaard gaan met een (wijziging) van de bestaande importtarieven beperkt zijn. Er worden immers al import-tarieven op houtproducten geheven, dus de administratieve handelingen die hiervoor vereist zijn, worden ook reeds uitgevoerd. Bovendien sluiten we aan bij Europese vereisten in het kader van de EU Timber Regulation (zie ook Paragraaf 2.9).

5.5 Uitvoeringslasten

De additionele uitvoeringslasten van een differentiatie in EU-importtarieven worden laag ingeschat, omdat reeds een importtarief stelsel voor hout-producten bestaat. Ook is er een bestaand certificeringsstelsel en een controle-instantie (TPAC) die door de overheid als partner wordt gezien. We schatten de fraudebestendigheid dan ook hoog in.

Cijfers over uitvoeringslasten van Europese importhetfingen zijn niet beschikbaar²⁹, we kunnen deze uitvoeringslasten dan ook niet kwantificeren.

²⁸ Bij deze berekening is nog geen rekening gehouden met opbrengsten reeds bestaande importhetfingen.

²⁹ Bron: Ministerie van Financiën.



6 BTW-verlaging op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

6.1 Beschrijving maatregel

Dit instrument betreft het toepassen van een (tijdelijk) verlaagd BTW-tarief op producten die (deels) zijn vervaardigd uit aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Bij de analyse van deze maatregel ligt de focus op het proces om te komen tot een aanpassing van de Europese BTW-richtlijn. Dit is nodig om een juridische basis te creëren voor het toepassen van een verlaagd BTW-tarief op duurzame houtproducten. Om een (tijdelijke) verlaging van de BTW voor duurzame houtproducten mogelijk te maken, is een aanpassing van de richtlijn nodig. Er zijn reeds voorbeelden van tijdelijke verlaging van BTW - met een juridische grondslag - voor bepaalde producten en diensten³⁰, bijvoorbeeld arbeidskosten voor renovatie en herstel van woningen. In dergelijke gevallen worden die kosten niet volgens het algemene BTW-tarief van 21% belast, maar met een verlaagd tarief van 6%. De 'BTW-korting' bedraagt 15% van de prijs van het product of de dienst.

De BTW-maatregel zou erop neerkomen dat producten op basis van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, binnen het verband van een EU-richtlijn, onder een tijdelijk verlaagd BTW-tarief gaan vallen. Een dergelijke maatregel vraagt om een hout-administratie waarin wordt bijgehouden of het product aan de criteria voldoet die worden gesteld aan het duurzaamheidsgehalte van het hout. Indien bedrijven - middels hun houtadministratie- niet willen of kunnen aantonen dat zij aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout produceren, verwerken of importeren, zijn zij belastingplichtig volgens het 21% BTW-tarief. Bedrijven die met duurzame houtproducten werken en dit kunnen aantonen komen in aanmerking voor het verlaagde BTW-tarief van slechts 6%.

6.2 Inpassing in huidige regelgeving

Wettelijk is de inpassing van een verlaagd BTW-tarief voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in Nederland niet mogelijk zonder aanpassing van de Europese BTW-richtlijn (Directive 2006/112/EC). Op Europees niveau is er een uitputtende lijst van producten en diensten opgesteld die onder het verlaagde BTW-tarief mogen vallen. Uitzonderingen zijn niet toegestaan. Immers, wanneer lidstaten verschillende tarieven zouden hanteren voor dezelfde goederen wordt niet voldaan aan de voorwaarden van neutraliteit en goede werking van de interne markt. De Nederlandse BTW-wetgeving is gebaseerd op Europese BTW-wetgeving en dient daarmee in overeenstemming te zijn.

³⁰ Voor de producten en diensten wordt in het verband van BTW-heffing ook wel de technische term 'prestaties' gebruikt. We beschouwen beide termen in dit rapport als equivalent.



In de praktijk blijkt echter dat van de 27 EU lidstaten er 26 lidstaten gedifferentieerde BTW-tarieven hanteren. Daarbij worden één of twee verlaagde tarieven naast een algemeen tarief gehanteerd. Voorbeelden zijn: Bulgarije met een verlaagd BTW-tarief voor hoteldiensten die onderdeel zijn van een toeristisch pakket, Engeland met een BTW-verlaging op zonnepanelen en België met verlaagde BTW-tarieven op bouwmaterialen. Box 14 geeft een toelichting op de Engelse casus.

Box 14 Engeland: toch verlaagd BTW-tarief op 'Energie saving materials', in weerwil EU-richtlijn

In Engeland wordt een laag BTW-tarief (5%) geheven op 'Energy saving materials' zoals isolatiemateriaal, zonnepanelen en windturbines in de woningsector. Aangezien de maatregel niet op sociale gronden maar op energiebesparingsgronden is ingevoerd heeft de Europese Commissie Engeland voor het Hof van Justitie gedaagd³¹. Indien Engeland schuldig wordt bevonden zal er een boete worden opgelegd en moet het BTW-tarief worden aangepast naar het standaardtarief. Engeland gaat met het toepassen van het verlaagde BTW-tarief op 'Energy saving materials' dus in tegen de heersende interpretatie van de BTW-richtlijn en neemt daarbij het risico op een juridische confrontatie met de EU.

6.3 Proces om te komen tot een wijziging van de EU BTW-richtlijn

Het initiatief voor voorstellen tot aanpassing van de BTW-richtlijn ligt bij de Europese commissie. Vervolgens besluit de Raad voor Economische en Financiële Zaken van de EU (ECOFIN) of de (gewijzigde) BTW-richtlijn wordt aangenomen. De besluitvorming binnen deze raad is op basis van unanimiteit. Aangezien de 28 lidstaten over het algemeen verschillende belangen hebben, betreft het over het algemeen een proces van vele jaren om uiteindelijk tot vaststelling van een gewijzigde Europese BTW-richtlijn te komen.

6.4 Uitkomst eerder proces m.b.t. wijziging van de EU BTW-richtlijn

Reeds in december 2008 heeft de Europese Commissie ECOFIN verzocht om te spreken over de mogelijkheid tot een verlaagd BTW-tarief voor bepaalde sectoren. Op 10 maart 2009 heeft ECOFIN politieke overeenstemming bereikt over de toepassing van verlaagde BTW-tarieven. Daarbij is onder meer afgesproken dat de lidstaten voortaan op permanente basis het verlaagde tarief mogen toepassen op bepaalde arbeidsintensieve diensten, zoals fietsreparaties, kappersdiensten en glazenwassers (zoals vermeld in Bijlage IV van de BTW-richtlijn).

Hierbij waren economische en sociale argumenten doorslaggevend. Het van verlaagde BTW-tarieven als een instrument voor het bereiken van milieudoelstellingen werd weinig relevant geacht³². Voor de Commissie was dit aanleiding om af te zien van verdere voorstellen voor mogelijke BTW-verlaging op 'groene' producten en diensten. De uitspraak van ECOFIN kan namelijk worden gezien als een signaal dat er geen uitzicht is op de voor belastingmaatregelen vereiste unanimiteit (IVM, 2009).

³¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-139_en.htm

³² Zie EU-Persbericht 09-54.



6.4.1 Posities van landen over milieugrondslag voor verlaging BTW-tarief

Om de kansen van een aanpassing van de BTW-richtlijn voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in te kunnen schatten is het van belang om inzicht te krijgen wat de posities van landen zijn met betrekking tot de milieugrondslag voor een verlaagd BTW-tarief. Temeer ook aangezien er op Europees niveau unaniem ingestemd moet worden met een aanpassing in de BTW-richtlijn.

Hoewel niet bekend is welke landen zich nadrukkelijk uitspreken voor een verlaging van bepaalde BTW-tarieven, hebben een aantal landen wel kenbaar gemaakt dat zij geen voorstander zijn van een nieuw verlaagd tarief op grond van milieucriteria³³. Deze landen zijn: Oostenrijk, Bulgarije, Denemarken, Estland, Duitsland, Hongarije, Letland en Litouwen. Daartegenover staan met name Engeland en België die, tegen de heersende interpretatie van de BTW-richtlijn in, stappen zetten om verlaagde BTW-tarieven in te voeren (zie Paragraaf 6.2).

6.5 BTW-derving

Een verlaging van het BTW-tarief heeft als gevolg dat er minder BTW-inkomsten worden binnengehaald. In de huidige situatie geldt er een BTW-tarief van 6% op onbewerkt rondhout en 21% op al het andere hout en alle papier en karton.

Bij een verlaagd BTW-tarief, zoals voorgesteld in deze studie, geldt er een 6% BTW-tarief voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier en karton en 21% BTW voor niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, papier en karton.

Tabel 11 geeft een overzicht van de opbrengsten in de huidige en nieuwe situatie.

³³ Verslag Ecofin raad 7448/1/09.



Tabel 11 (Misgelopen) BTW-opbrengsten hout, papier en karton

	Belastbaar type hout	BTW- hoogte	Productie (mln €)	Import (mln €)	Totaal productie + import (mln €)	Opbrengst (mln €)	Totaal opbrengst (mln €)
Huidige situatie	Rondhout	6%	81,8	50	132	8	1.125
	Overige hout (niet rondhout)	21%	101,9	1.331	1.433	301	
	Papier en karton	21%	394	3.495	3.888	817	
Nieuwe situatie	Aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	6%	136	1.022	1.158	51	679
	Duurzaam papier en karton	6%	185	1.646	1.831	110	
	Niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	21%	48	359	407	85	
	Niet-duurzaam papier en karton	21%	208	1.849	2.057	432	
Misgelopen inkomsten door BTW-verlaging							447

Aannames berekeningen:

Aandeel duurzaam papier en karton (47%), aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (74%) (Probos, 2015a).

De misgelopen opbrengsten door een verlaging van het BTW-tarief op duurzaam papier en karton bedraagt ongeveer € 450 mln. Voor specifieke informatie over de misgelopen opbrengsten met betrekking tot alleen hout, zie Bijlage F.

Afgezien van de misgelopen BTW-opbrengsten die dit instrument teweeg brengt, betekent een verlaging van het BTW-tarief dat ook alle partijen die nu al aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout kopen dit belastingvoordeel ook krijgen. Hierdoor is er sprake van 'freeriding'. Aangezien 74% van de hoeveelheid hout en 47% van de hoeveelheid papier en karton op de Nederlandse markt al duurzaam is, is dit een relatief dure maatregel om de laatste hoeveelheid niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout op de markt te verduurzamen.

6.6 Neveneffecten

Een BTW-verlaging voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout maakt het voor verkopers mogelijk om een prijsverlaging door te voeren richting de consument. Dit geldt ook voor het type aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout waarvan het prijsverschil met niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout klein is. Deze prijsverlaging van hout verschuift de concurrentieverhouding met materialen als beton, metaal en kunststof ten nadelen van deze andere materialen. Producenten van deze materialen zullen zeer waarschijnlijk bezwaar maken en kunnen ook aanvoeren dat in hun sector ook duurzame categorieën zitten (bijvoorbeeld recycalaat) die voor een laag BTW-tarief in aanmerking zouden moeten komen.



7 Prikkels gericht op spaargeld en investeringen

7.1 Beschrijving maatregel

Dit instrument is gericht op het creëren van positieve financiële prikkels voor particulieren en bedrijven om te investeren in aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.

We behandelen hieronder een mogelijkheid om de Regeling Groenprojecten te verruimen waardoor particulieren gestimuleerd worden om hun spaargeld/beleggingen 'groen' te investeren. Verder is de recente verruiming van de MIA\Vamil (zie Box 15) relevant waardoor het gebruik van duurzaam geproduceerd hout in bedrijfsinvesteringen fiscaal aantrekkelijk is gemaakt. Deze optie wordt echter nog weinig gebruikt. Meer bekendheid zou een bijdrage kunnen leveren aan een grotere toepassing ervan.

Box 15 MIA en Vamil recent verruimd voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

De MIA\Vamil-regeling is opgezet door de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) voor ondernemers om fiscaal voordelig te investeren in milieuvriendelijke producten of bedrijfsmiddelen:

- De MIA is een aftrek van de fiscale winst met 36% van investeringen in bedrijfsmiddelen die in het belang zijn van de bescherming van het Nederlandse milieu.
- De Vamil maakt het mogelijk om investeringen die specifiek gericht zijn op de introductie van nog-niet-gangbare bedrijfsmiddelen tot 75% van het investeringsbedrag op een willekeurig moment af te schrijven.

Op de Milieulijst staan de bedrijfsmiddelen die in aanmerking komen voor MIA en/of Vamil. Naast duurzaam hout voor in de bouw is sinds 2013 ook duurzaam hout voor houten producten opgenomen op de Milieulijst. Het gaat dan om aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in (onderdelen van) een werk of een product, een product of onderdelen hiervan. Zowel duurzaam secundair hout (zoals kozijnen, meubels en interieur) als duurzaam primair hout vallen onder de regeling.

Knelpunten MIA\Vamil

Gebruik van de MIA\Vamil kent een aantal beperkingen:

1. Onderhoudskosten en kosten die betrekking hebben op woonhuizen komen niet in aanmerking.
2. Het investeringsbedrag moeten minimaal € 2.500 zijn.
3. De investeringsaftrek kan alleen gebruikt worden door Nederlandse ondernemers die inkomsten- of vennootschapsbelasting betalen. Scholen vallen hier dus buiten.

Stimulering gebruik duurzaam hout

Hoewel het gebruik van duurzaam hout al wel wordt gestimuleerd blijkt dat er in de praktijk nog niet veel gebruik van de regelingen wordt gemaakt. Met name in de meubelindustrie, interieurbouw en recreatiebranche liggen nog veel kansen.

Naar de potentie van deze bestaande financiële maatregel om de productie van hout te verduurzamen is in het kader van deze studie geen verder onderzoek gedaan.

Bron: RVO, 2013b, Milieulijst 2015, A 6310.



Aanpassing Regeling Groenprojecten

We stellen voor om buitenlandse projecten die als doel hebben om duurzame bossen te certificeren, op te nemen in de Regeling Groenprojecten. Om dat mogelijk te maken, dient de regeling op een aantal punten te worden verruimd. In Box 16 staat een omschrijving van de huidige regeling.

Box 16 Regeling Groenprojecten

Regeling Groenprojecten

Via de Regeling Groenprojecten geeft de overheid belastingvoordeel aan 'groene' spaarders en beleggers. Indien spaargeld op een spaarrekening wordt gezet bij een zogenaamde groenbank of wordt ingelegd in een zogenaamd groenfonds, dan krijgt de inlegger een lagere vergoeding van de bank, maar wel een belastingvoordeel van 1,9%. De bank kan leningen verstrekken aan investeerders met een 'groenproject' tegen een lager rentetarief. Zo'n investeerder heeft hiervoor een groenverklaring. Deze groenverklaring wordt door de bank aangevraagd bij RVO, die vervolgens inhoudelijk toetst of het project aan de eisen voldoet.

Groenprojecten (buitenland)

Voor projecten in het buitenland wordt door RVO advies gevraagd aan de ambassade in het betreffende land over de betrouwbaarheid van het bedrijf. De inhoudelijke toetsing vindt plaats door RVO.

De Regeling Groenprojecten is een gezamenlijke regeling van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Financiën. Zij stimuleren hiermee duurzame en innovatieve projecten. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) toetst namens het ministerie van Infrastructuur en Milieu de projecten.

Bron: RVO, 2013a.

Het voorstel dat in deze studie wordt uitgewerkt, is om de kosten van duurzaamheidscertificering van productiebossen in het buitenland onder de Regeling Groenprojecten te brengen. In dat kader dienen de projecten opgenomen te worden in de lijst 'groenprojecten buitenland'. De kosten van de certificering worden dan gefinancierd uit de regeling.

7.2 Aanpassing huidige regelgeving

Groenprojecten moeten aan een aantal criteria voldoen, zoals vermeld in de Regeling Groenprojecten buitenland (RVO, 2002). Deze regeling zou op een aantal punten moeten worden aangepast zodat certificering van duurzame beheerde bossen ervoor in aanmerking kan komen.

Het belangrijkste criterium om in aanmerking te komen voor de Groenregeling is dat het projectvermogen wordt geïnvesteerd in **vaste activa** (Artikel 1). Traditioneel worden hiermee investeringen in bijvoorbeeld machines, tractoren en opslagruimte bedoeld. Het is de vraag of certificering van duurzaam bosbeheer kan worden gerekend tot een investering de vaste activa (bosbouwareaal). Hiervoor zou een hernieuwde interpretatie dan wel een aanpassing van de regeling nodig zijn.

Een ander criterium is dat de technologie/productiewijze niet gangbaar mag zijn in het land of de regio (Artikel 3). Het gangbaarheids criterium zou een vernieuwende interpretatie moeten krijgen voor het onderbrengen van certificeringsprojecten binnen de Regeling Groenprojecten Buitenland omdat



productie van duurzame bossen geen innovatieve techniek is. Als het begrip ‘gangbaar’ ruimer geïnterpreteerd zou kunnen worden, zouden projecten in regio's waar bijvoorbeeld minder dan 25% van het hout niet duurzaam geproduceerd wordt, onder de regeling kunnen komen te vallen. Er is dan immers geen sprake van een ‘gangbare’ techniek.

7.3 Opbrengst/budget

De groenbanken en groenfondsfinancierden in 2013 voor ongeveer € 660 mln aan duurzame projecten via de Regeling Groenprojecten³⁴. Voor de gehele regeling (dus de Regeling Groenprojecten en de Regeling Groenprojecten Buitenland) geldt dat de banken zo'n € 3 mld in kas hebben³⁵. In 2013 werden er in totaal aan 339 projecten een groenverklaring afgegeven, waarvan maar 1 project in het buitenland. Het toegekend vermogen voor dit groenproject buitenland was slechts € 300.000 (RVO, 2013).

7.4 Administratieve lasten

De administratieve lasten voor de regeling Groen Beleggen worden gedragen door de banken. Zij beoordelen een aanvraag voor financiering van een groenproject.

Banken zullen op twee fronten een beoordeling moeten maken van een project voor certificering van bossen als ‘groenproject’, namelijk een financiële beoordeling en een technisch/juridische beoordeling:

- De financiële beoordeling dient om in te schatten of het project voldoet aan voorwaarden om in aanmerking te komen voor bancaire financiering en bestaat onder andere uit het beoordelen van de business case en een risicobeoordeling.
- De technisch/juridische beoordeling is erop gericht om na te gaan of het project voldoet aan de voorwaarden van de Regeling Groenprojecten (zie hierboven).

Beide beoordelingen vragen om kennis en expertise bij de bank. Zij brengen dus administratieve lasten met zich mee. Die administratieve lasten hebben de vorm vaste kosten en variabele kosten. De vaste kosten bestaan uit investeringen in organisatie en personeel (kennis, expertise) die moeten plaatsvinden voordat een beoordeling van projecten in een bepaalde sector überhaupt kan plaatsvinden. De variabele kosten zijn projectgebonden en hangen samen met de directe inzet van mensen die de beoordelingen uitvoeren, ook in de landen waar het certificeringsproject plaatsvindt.

De administratieve lasten die samenhangen met de bovenstaande inspanningen zijn niet vooraf te kwantificeren. De vereiste aanpassingen van personeel en organisatie lonen echter slechts als de vraag naar bancaire financiering voor certificering van bossen in het buitenland voldoende groot is. Hiervoor dient een marktverkenning plaats te vinden, waaruit moet blijken of de geschikte financieringsvorm een bancaire financiering is (in plaats van bijvoorbeeld lokaal durfkapitaal) en of de omvang naar bancaire financiering substantieel is (groter dan enkele miljoenen euro's). Een dergelijke marktverkenning valt buiten de scope van dit onderzoek.

³⁴ Meer recente gegevens zijn nog niet beschikbaar.

³⁵ Bron: telefonisch interview met een vertegenwoordiger van RVO.



Banken zullen de administratieve lasten deels kunnen doorberekenen aan de klant, via bijvoorbeeld een afsluit-fee van de lening (1 à 2%), een commitment-fee en het rentepercentage op het geleende bedrag, en vaste kosten voor het juridisch-technische onderzoek naar het project.

7.5 Uitvoeringslasten

De uitvoeringslasten van Groen Beleggen, die worden gedragen door de banken en door het ministerie van Infrastructuur en Milieu, zijn relatief laag.

De gegevens van groene beleggingen worden automatisch verstrekt door banken aan de Belastingdienst. De banken leveren de Belastingdienstgegevens aan via een code. Deze geeft aan of sprake is van 'groene beleggingen' in een spaar- of beleggingsproduct. Deze gegevens worden vervolgens gebruikt in de voorgevulde aangifte inkomstenbelasting. De uitvoeringskosten voor de Belastingdienst zijn daardoor beperkt.

De toetsing van de voorwaarden voor groenprojecten in het Buitenland wordt formeel uitgevoerd door RVO, mede op advies van ambassades en consulaten van het betreffende land. De uitvoeringskosten komen dus gedeeltelijk bij ambassades en consulaten terecht.

7.6 Fraudebestendigheid

Na de projectbeoordeling van banken, gaat de informatievoorziening automatisch. Immers, de Belastingdienst ontvangt een code die aangeeft of de groenregeling van toepassing is en gebruikt deze gegevens in de voorgevulde aangifte inkomstenbelasting. Deze manier van gegevensverstrekking beperkt daarmee het frauderisico.

Verder voert de RVO de controle op de criteria voor groenprojecten uit. Als het gaat om projecten in het buitenland wordt hiervoor advies ingewonnen van de ambassade of consulaat ter plaatse over de betrouwbaarheid van het bedrijf. De inhoudelijke toetsing vindt echter door RVO plaats.

8 Conclusie

Aanleiding onderzoek

De Nederlandse overheid streeft ernaar om al het hout dat in Nederland direct of indirect gebruikt wordt, te betrekken van duurzame bronnen. Daarvoor is er, in samenwerking met de sector, een Green Deal 'Bevorderen duurzaam bosbeheer' ondertekend waaruit diverse activiteiten zijn opgestart. Binnen het biodiversiteitsbeleid van de Nederlandse overheid is het verduurzamen van (tropisch) hout een belangrijk speerpunt. Bedrijven, overheden en NGO's hebben gezamenlijk ervoor gezorgd dat voor veel houtproducten het aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout sterk is gestegen. Van het gezaagde hout- en plaatmateriaal dat Nederland binnenkomt, is nu gemiddeld 74% aantoonbaar duurzaam. Voor een aantal productgroepen blijft het aandeel achter, zoals bij tropisch hardhout (40,4%). Bovendien stagneert de groei. Deze stagnatie wordt door de markt geweten aan de meerprijs. Afhankelijk van de specificaties kan de meerprijs oplopen tot 25-30% voor sommige soorten tropisch hout. Uit de knelpuntenanalyse van de Green Deal (2014) blijkt dat het prijsverschil tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout een belangrijke reden is waarom het gebruik van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout nog niet de norm is in Nederland.

Onderzochte financiële instrumenten

CE Delft heeft verschillende opties verkend om het prijsverschil te overbruggen:

1. Een Nederlandse belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (import en productie).
2. Een private heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout waarmee aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout beloond wordt (bonus/malussysteem).
3. EU-importheffingen op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.
4. Een (tijdelijk) verlaagd BTW-tarief op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (6% i.p.v. 21%).
5. Verruiming van de mogelijkheden om duurzaam bosbeheer onder Groen Beleggen fiscaal te stimuleren.

Conclusies

Op basis van de verkenning van de bovenstaande vijf financiële instrumenten, trekken we de volgende conclusies:

- Verruiming van de mogelijkheden om te investeren in aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout onder Groen Beleggen en benutting van de mogelijkheden via de verruimde MIA/Vamil-regeling kunnen de toepassing van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout ondersteunen maar zullen een beperkt effect hebben.
- Op de korte termijn is het goed denkbaar een private heffing met algemeen verbindend verklaring op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in te voeren welke voor het grootste deel wordt teruggesluisd naar aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout met een groot prijsverschil. Daarmee kan de houtmarkt grotendeels verduurzaamd worden. Om de avv mogelijk te maken dient de Wet milieubeheer te worden aangepast (zie aanbevelingen). Met de geïnde gelden kan aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout goedkoper gemaakt worden en kunnen gerichte projecten worden uitgevoerd. Zodra door wetgeving of importtarieven aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout Europees



gestimuleerd gaat worden kan dit Nederlandse systeem weer afgebouwd worden.

- Op de lange termijn zijn Europese importtarieven een effectief instrument om te sturen richting duurzaam geproduceerde grondstoffen en is een onderscheid in tarief tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout aan te bevelen. De Nederlandse overheid zou dit kunnen inbrengen in de huidige WTO-onderhandelingen over de ‘green goods agreement’.
- Een tijdelijk BTW-verlaging voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout is ook een optie die de markt grotendeels verduurzaamt. Wel gaat die gepaard met een substantieel ‘freerider’-effect. Het onderbrengen van producten op basis van duurzaam hout in het lage BTW-tarief is op dit moment binnen de Europese BTW-richtlijn niet toegestaan. Het zou interessant zijn als de Nederlandse overheid samen met andere overheden en de Europese houtsector hiervoor zou pleiten bij de EU als ook voor andere milieudossiers.
- Een belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout heeft een beperkte financiële omvang en robuustheid. Het ministerie van Financiën hecht momenteel zwaar aan de robuustheid, wat botst met de mogelijkheden voor een regulerende belasting op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Indien die belasting onderdeel is van een bredere belasting op niet duurzaam geproduceerde grondstoffen, nemen financiële omvang en robuustheid toe. Deze optie is in dit onderzoek niet verder onderzocht. Een andere mogelijkheid zou zijn om een afzonderlijk begrotings- en inkomsten/uitgavenkader te hanteren voor regulerende belastingen. Dat zou het mogelijk kunnen maken dat regulerende belastingen meer op hun gedragseffecten dan op hun financiële effecten beoordeeld kunnen worden.

Aanbevelingen aan de Stuurgroep Green Deal Bevorderen duurzaam bosbeheer en aan de Nederlandse overheid

CE Delft beveelt op basis van het onderzoek het volgende aan:

1. Verruim en benut de mogelijkheden voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in Groen Beleggen, MIA en Vamil.
2. Ontwikkel binnen de Green Deal ‘Bevorderen duurzaam bosbeheer’ samen met de industrie een privaat bonus/malussysteem voor duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout dat, tot aan de invoering van Europese maatregelen, zorgt voor het verminderen van het prijsverschil tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.
3. Breng in de WTO-onderhandelingen over de ‘green goods agreement’ in dat onderscheid in importheffingen tussen duurzaam en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout mogelijk moet worden.
4. Bepleit binnen de EU om middels variatie in importtarieven aan te sturen op meer duurzaam geproduceerde grondstoffen, waaronder aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout.
5. Bepleit samen met andere lidstaten en de Europese houtindustrie het mogelijk maken van invoering van een verlaagd BTW op milieugronden.
6. Neem niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout mee in een bredere verkenning naar het verschuiven van belastingen op arbeid naar (niet duurzame) grondstoffen.



7. Onderzoek of en op welke wijze het hanteren van een afzonderlijk begrotings- en inkomsten/uitgavenkader voor regulerende belastingen een geschikt middel is om belastingen en heffingen die primair een gedragsdoel hebben in te passen in de huidige systematiek. Op die wijze zouden regulerende belastingen zwaarder op hun gedragseffecten kunnen worden beoordeeld.



Literatuur

Afvalfonds Verpakkingen, 2015,

<http://www.afvalfondsverpakkingen.nl/>

(laatst geraadpleegd op 3 april 2015)

Belastingdienst, 2015

Kolenbelasting

http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/kolenbelasting/

(laatst geraadpleegd op 3 april 2015)

CBI, 2015

<http://www.cbi.eu/market-information/timber-products/trends#>

Pressure on price premiums

(laatst geraadpleegd op 7 april 2015)

CBS Statline, 2015

Goederensoorten naar land; hout, textiel, edelstenen en metaal

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81269NED&D1=0-3&D2=166-368,406-429&D3=0-1&D4=I&HD=150330-1141&HDR=T&STB=G2,G1,G3>

(laatst geraadpleegd op 3 april 2015)

CE Delft, 2009

Economische instrumenten voor duurzaam geproduceerd hout

Delft : CE Delft, 2009

Council of the European union, 2009

Press release on the 2931st meeting of the Council, Economic and Financial Affairs

Brussels, 10 March 2009. 7048/09

Eurostat, 2015,

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/forestry/data/database>

(laatst geraadpleegd op 7 april 2015)

INDUFOR, 2008

Assessment of the Impact of Potential Further Measures to Prevent the Importation or Placing on the Market of Illegally Harvested Timber or Products Derived from Such Timber. European Commission.

Ingenieursbureau Evan Buytendijk et al, 2015

Onderzoek naar de directe en indirecte kosten van handelsketencertificering

IVM, 2009

BTW-verlaging voor milieuvriendelijke producten en diensten

Probos, 2011

Eindverslag projectevaluaties overheden in de bouw

Probos, 2013a

Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2011, Wageningen



Probos, 2013b

http://www.probos.nl/images/pdf/artikelen/Otar2013_4_p17_18.pdf

Probos, 2014a

Kerngegevens Bos en Hout in Nederland, Wageningen

Probos, 2014b

Marktvraag, beschikbaarheid en prijs van aantoonbaar duurzaam geproduceerd tropisch hout

Probos, 2015a

Afzetmarkten van gezaagd hout en platen in 2013

Probos, 2015b

Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2013, Wageningen

RIVM, 2003

D.S. Nijdam, H.C. Wilting
Milieudruk consumptie in beeld
Bilthoven : RIVM, 2003

RVO, 2002

Regeling Groenprojecten buitenland 2002

<http://www.rvo.nl/sites/default/files/Regeling%20groenprojecten%20buitenland%202002.pdf>

RVO, 2013

Jaarcijfers 2013 Regeling Groenprojecten

<http://www.rvo.nl/sites/default/files/2014/04/Jaarcijfers%20Groen%20Beleggen%202013.pdf>

(laatst bekeken op 7 april 2015)

RVO, 2013

MIA en Vamil Jaarverslag 2013

http://www.rvo.nl/sites/default/files/2014/06/3984%201002%20RVO%20Jaarverslag%20MIAVAMIL_WEB.pdf

SBH, 2013

Green deal: Analyse van de knelpunten bij het gebruik van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout uit duurzaam beheerde bossen in de Nederlandse handelsketen

Almere: Stichting Bewust met hout (SBH) 2013

www.bewustmethout.nl/downloads

Staatscourant, 2012

Wet milieubeheer kennisgeving van het algemeen verbindend verklaren van de Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage voor verpakkingen, Agentschap NL. Nr. 26296



Bijlage A Groslijst met financiële instrumenten voor nader onderzoek

Hieronder volgt de groslijst van de eerder in het onderzoek geselecteerde financiële instrumenten. De groslijst is ingedeeld in drie categorieën: publieke financiële instrumenten, private financiële instrumenten en slim gebruik maken van bestaande regelingen.

Een kenmerk van instrumenten in de categorie ‘slim gebruik van bestaande regelingen’ is dat ze gecombineerd kunnen worden met instrumenten uit de andere twee categorieën.

A.1 Publieke instrumenten

- 1. Consumentenheffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout**
Een afzonderlijke consumentenheffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout waardoor consumenten een extra prijs hiervoor betalen, en die prijs bovendien zichtbaar wordt. De heffing wordt geheven op het moment dat een product waarin niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout verwerkt is, wordt verkocht op de consumentenmarkt. Voorbeelden uit Nederland zijn de verwijderingsbijdrage en de SDE(+). Bij de verwijderingsbijdrage betaalden verkopers van witgoed, lampen en kleine huishoudelijke apparaten een financiële vergoeding voor de bekostiging van de afvalverwerking.
- 2. (Tijdelijk) verlaagd BTW voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout producten**
Nederland zou een 6%-tarief kunnen invoeren voor producten op basis van een groot aandeel aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Een analogie in Nederland is de tijdelijke BTW-korting (van 21% naar 6%) op arbeid voor verbouw en herstel van woningen. In België geldt deze belastingkorting voor woningen ouder dan vijf jaar ook voor materialen en dus ook voor hout (duurzaam en onduurzaam allebei).
Een andere analogie in het buitenland is Engeland, dat een laag BTW heft ‘Energy saving materials’ zoals isolatiemateriaal, zonnepanelen en windturbines.
- 3. Differentiatie invoerrechten EU**
Een importtarief waarbij gedifferentieerd wordt tussen aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout en niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. De EU hanteert momenteel importtarieven voor hout, gemiddeld van 0% tot 3% afhankelijk van het soort hout, de herkomst en het verwerkingsstadium. Hierin zou gedifferentieerd kunnen worden, zodat de importtarieven voor aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout lager komen te liggen.
Een Europese analogie is het importtarief op zonnepanelen uit China.



4. Limiteer niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout en maak rechten verhandelbaar

De Nederlandse overheid stelt een maximum aan de hoeveelheid niet duurzaam hout die wordt verwerkt in producten die worden verkocht op de Nederlandse consumenten markt. Iedere speler die niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout voor het eerste op de Nederlandse markt ter beschikking stelt moet hiervoor rechten kopen. De totale hoeveelheid rechten wordt door de overheid verdeeld. De rechten zijn verhandelbaar. Een Europese analogie is het EU ETS, het emissiehandelssysteem. Dat systeem verplicht bedrijven die emissies, bijvoorbeeld CO₂, uitstoten om rechten op dit uitstoot in te leveren. In de VS geldt een dergelijke regeling voor de uitstoot van NO_x.

5. Verbruiksbelasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Een verbruiksbelasting is een belasting die lijkt op een accijns, maar niet onder de noemer ‘accijns’ wordt geheven over de hoeveelheid van een product. (Het begrip accijns is door de EU beperkt tot een aantal product-categorieën waar hout niet onder valt.) De verbruiksbelasting zou worden toegepast op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout, of een hogere belasting op niet duurzaam dan op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. De verbruiksbelasting wordt geheven op het moment van ‘uitslag’ uit een inrichting voor de opslag van verbruiksbelastinggoederen. Analogieën in Nederland zijn de verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken, zoals vruchtensap, mineraalwater en limonade.

6. Accijns op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Heffing volgens de systematiek van accijnzen: hogere accijns voor niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout t.o.v. aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Een accijns wordt geheven over de hoeveelheid van een product. De accijns wordt geheven op het moment van ‘uitslag uit een accijnsgoederenplaats. Een accijnsgoederenplaats is een fysiek depot waarin geproduceerde en/of geïmporteerde accijnsgoederen worden opgeslagen. Iedere producent/importeur van accijnsgoederen dient een vergunning aan te vragen voor het opslaan van de goederen in een accijnsgoederenplaats. Analogieën in Nederland en andere EU-landen zijn accijnzen op alcohol en brandstoffen, in het kader van EU-regels. De EU hanteert minimumtarieven voor accijnzen op alcohol en alcoholhoudende dranken, energieproducten en elektriciteit. Nederland heeft bovendien een tijdelijke vermindering van accijns op biobrandstoffen gekend (in 2006).

A.2 Slimme aanpassingen huidige regelingen

7. Positieve prikkels voor inzetten spaargeld particulieren voor investeringen in aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Maximale benutting van mogelijkheden vanuit bestaande regeling Groen Beleggen. Indien geld wordt ingelegd in een zogenaamd groenfonds, dan krijgt de inlegger een lagere vergoeding van de bank, maar wel een belastingvoordeel. De bank verstrekt met dat geld leningen aan projecten met een ‘groen verklaring’ tegen een lager rentetarief. De bestaande regeling Groen Beleggen zou moeten worden aangepast om hem geschikt te maken voor het stimuleren van de productie van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout. Momenteel sluit de regeling bosprojecten met commercieel oogpunt uit (het gaat dus uitsluitend om de ontwikkeling en instandhouding van bossen, niet om



productiebossen). Verder voorziet de regeling bij buitenlandse projecten alleen in projecten in landen die geen lid zijn van de Oeso³⁶.

8. Positieve prikkels richting bedrijven voor investeringen richting meer gebruik van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Maximale benutting van mogelijkheden vanuit bestaande regelingen MIA, Vamil³⁷. De MIA en Vamil richten zich momenteel op investeringen die van belang zijn voor het Nederlandse milieu. De MIA is een aftrek van de fiscale winst, namelijk met 36%, van investeringen in bedrijfsmiddelen die in het belang zijn van de bescherming van het Nederlandse milieu. De Vamil maakt het mogelijk om investeringen die specifiek gericht zijn op de introductie van nog-niet-gangbare bedrijfsmiddelen op een willekeurig moment af te schrijven en daarmee de fiscale winst te beperken.

A.3 Private instrumenten

9. Private heffing ten behoeve van vulling fonds ter stimulering aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout productie

Inkomsten van een heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout worden gebruikt om een fonds te vullen waaruit projecten worden gefinancierd voor het stimuleren van duurzaam bosbeheer en de productie van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in die landen waar dit nog niet is gerealiseerd. De heffing wordt geïnd door een collectieve organisatie van private partijen. Nederlandse analogieën zijn de afvalbeheersbijdrage verpakkingen en statiegeld.

10. Private heffing met directe terugsluis

Zoals private heffing t.b.v. vulling fonds. Maar nu worden geen projecten gefinancierd, maar vindt directe verevening plaats in de vorm van een subsidie op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout (de terugsluis). Een Nederlandse analogie was de REB (regulerende energiebelasting)³⁸.

³⁶ Bron: mailwisseling met RVO, 29-1-2015.

³⁷ De RDA, WBSO en EIA laten we buiten beschouwing. De RDA en WBSO lijken nauwelijks van toepassing, omdat het hier gaat om aftrek van (loon)kosten voor R&D, terwijl voor de verschuiving van niet duurzaam naar aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout nauwelijks R&D nodig is. De EIA richt zich specifiek op energiebesparende bedrijfsmiddelen.

³⁸ Het betreft hier alleen geen private regeling, wel een heffing met directe terugsluis. Een ander voorbeeld is de SDE(+), die onder de consumentenheffing behandeld is.



Bijlage B PAC-criteria

Tabel 12 TPAC-criteria per maart 2014

Legislation and Regulation		
Legislation and regulation	P 1. Relevant international, national, and regional/local legislation and regulations shall be respected. To that end the system requires that:	
Requirements for forest manager	C 1.1. The forest manager holds legal use rights to the forest.	
	C 1.2. The forest manager complies with all obligations to pay taxes and royalties.	
	C 1.3. International agreements that apply to the forest management unit are fulfilled.	Guidance: International Agreements pertain in particular to the Convention on Biological Diversity (CBD), the Convention on International Trade in Endangered Species (CITES), ILO agreements and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Irrespective of the fact whether a given country has ratified these agreements, the standard of the Certification system should, where relevant, reflect the intention of these agreements.
Legality	C1.4 The timber is harvested in accordance with the applicable legislation in the country of harvest, that is legislation covering the following matters: a rights to harvest timber within legally gazetted boundaries; b payments for harvest rights and timber including duties related to timber harvesting; c timber harvesting, including environmental and forest legislation including forest management and biodiversity conservation, where directly related to timber harvesting; d third parties' legal rights concerning use and tenure that are affected by timber harvesting; and e trade and customs, in so far as the forest sector is concerned.	



Social Aspects		
Interests of stakeholders	P 2. The interests of directly and indirectly involved stakeholders shall be taken into account. To that end the system requires that:	
Tenure and use rights	C 2.1. The legal status of the management of the forest management unit and claims of the local population, including indigenous peoples, in the property/tenure or use rights regarding the forest management unit or a portion thereof have been inventoried and are respected.	
Consultation and permission	C 2.2. Effective communication with and consultation and participation of stakeholders take place regarding the management of the forests.	Guidance: A plan and reports on how and when communication with stakeholders takes place are considered to be indicators of effective communication.
	C 2.3. The local population and indigenous peoples have a say in forest management on the basis of free and informed consent, and hold the right to grant or withhold permission and, if relevant, receive compensation where their property/use rights are at stake.	Guidance: Free and informed consent is interpreted in the sense that the activity will not be undertaken before the relevant consent is given. Guidance: The local population and indigenous peoples can only prevent activities through withholding their consent where their property/use rights are at stake.
Public availability	C 2.4. The forest management plan and accompanying maps, relevant monitoring results and information about the forest management measures to be applied are publicly available, except for strictly confidential business information.	Guidance: Public availability implies that if stakeholders should have limited access to certain media, the management plan is dispersed through other channels. Depending on the level of detail in the management plan, the full plan or a summary should be available. Guidance: Wherever practical and necessary, information on the forest management can also be communicated to the people in the forest through <i>in situ</i> markings or information displays.
Dispute resolution	C 2.5. Adequate mechanisms are in place for resolving disputes regarding forest management, property/usage rights, work conditions, or social services.	Guidance: In case of a conflict of significant dimension, the FMU will not be certified.
Objects of cultural and economic value	C 2.6. Objects of cultural and traditional economic value are identified and inventoried in consultation with the stakeholders and are respected.	



Health and labour conditions	P 3. Safety, health, and labour conditions shall be sufficiently safeguarded and where relevant enhanced. To that end the system requires that:	
Health and safety	C 3.1. The forest manager must take adequate health and safety measures, at least in compliance with relevant legislation and in accordance with ILO conventions, in order to protect the personnel, including contractors and their employees and, where appropriate, the local and indigenous population.	Guidance: The core conventions of ILO in relation to this criterion are: – Convention 155 - Occupational Safety and Health and its accompanying Recommendation No. 164; – Convention 161 - Occupational Health Services and its accompanying Recommendation No. 171.
Employment conditions	C 3.2. Employees have the right to organise and negotiate wages and employment conditions, in accordance with national laws and the core conventions of the International Labour Organisation (ILO).	Guidance: The following ILO conventions are relevant: – ‘Freedom of Association and Collective Bargaining’ (Conventions 87 and 98); – ‘Elimination of Forced and Compulsory Labour’ (Conventions 29 and 105); – ‘Elimination of Discrimination in respect of employment and occupation’ (Conventions 100 and 111).

Ecological Aspects		
Biodiversity	P 4. Biodiversity shall be maintained and where possible enhanced. To that end the system requires that:	Guidance: The objective that biodiversity shall be maintained should be reviewed taking into account time and scale.
Species and Ecosystems	C 4.1. Objects of high ecological value and representative areas of forest types that occur within the forest management unit are identified, inventoried and protected.	Guidance: 5% is considered to be a relevant proportion.
	C 4.2. Protected and endangered plant and animal species are not exploited for commercial purposes. (C 13.2) Where necessary, measures have been taken for their protection and, where relevant, increase of their population.	Guidance: Plant species include tree species.
Conversion	C 4.3. Conversion of forests in the FMU to other types of land use, including timber plantations, shall not occur unless in justified exceptional circumstances.	Guidance: Exceptional circumstances are for example natural disasters. In addition conversion can take place if the area to be converted is insignificant, if it enables clear long term conservation benefits, or if it is based on undisputed governmental decisions. Guidance: The forest manager of a plantation should aspire to make clear how the plantation helps in relieving pressure from natural forests; for instance when the plantation is established on degraded land instead of by conversion of natural forest.
Plantations	C 4.4. In case of plantations native species are preferred and a relevant proportion of the plantation shall be allowed to regenerate to natural forest.	Guidance: 5% is considered to be a relevant proportion.
	C 4.5. Plantations shall not be established through the conversion of natural forests after 1997.	Guidance: Degraded land and degraded forest may be converted into plantations if this is ecologically and economically beneficial and if the owner or user has no relation to the actors behind the degradation.
Non-timber forest products, hunting and fishing	C 4.6. The exploitation of non-timber forest products, including hunting and fishing, are regulated, monitored and controlled. Insofar as relevant, knowledge of the local population, indigenous peoples, and locally	



Ecological Aspects		
	active environmental organisations is utilised in monitoring commercial exploitation.	
Genetically modified organisms	C 4.7. Genetically modified organisms are not used.	

Regulation functions	P 5. The regulation function and quality, health, and vitality of the forest shall be maintained and where possible enhanced. To that end the system requires that:	
Soil	C 5.1. The soil quality of the forest management unit is maintained and, where necessary, improved, whereby special attention is given to shores, riverbanks, erosion-prone parts and slopes.	Guidance: Thresholds for allowable maximum altitude and maximum gradient are relevant indicators for the prevention of soil erosion.
Water	C 5.2. The water balance and quality of both groundwater and surface water in the forest management unit, as well as downstream (outside of the forest management unit), are maintained and, where necessary, improved.	
Ecological cycles	C 5.3. Important ecological cycles, including carbon and nutrient cycles, which occur in the forest management unit, are at least maintained.	Guidance: e.g., no lowering of groundwater table on peat soils, avoidance of turbidity of streams, measures which avoid large leakage of nutrients after logging.
Reduced impact logging	C 5.4. Avoidable damage to the ecosystem is prevented by application of the most suitable and available methods and techniques for logging and road construction under the prevailing conditions.	
Forest fires	C 5.5. Initiating of forest fires is only permitted if that is necessary for the achievement of the management goals of the forest management unit and adequate safety measures are taken.	Guidance: Small scale, traditional sustainable 'slash and burn' practices within a FMU are not restricted by this criterion.
Diseases and pests	C 5.6. Forest management is geared towards preventing and controlling diseases and pests, inasmuch as they threaten the timber production.	
Chemicals	C 5.7. The use of chemicals is only permitted if maximum use of ecological processes and sustainable alternatives proves insufficient. The use of class 1A and 1B pesticides, as drafted by the World Health Organisation, and of chlorinated hydrocarbons is not permitted.	
Waste and litter	C 5.8. Non-organic waste and litter are avoided, collected, stored in the designated places and removed in an environmentally responsible manner.	



Economic Aspects		
Production function	P 6. The production capacity of timber and relevant non-timber forest products shall be maintained. To that end the system requires that:	
Production capacity	C 6.1. The production capacity of each forest type of the forest management unit as a whole is maintained.	Guidance: Over-exploitation of individual commercial tree-species shall be avoided.
Illegal activities	C 6.2. The forest management unit is sufficiently protected against all forms of illegal exploitation, illegal establishment of settlements, illegal land use, illegally initiated fires, and other illegal activities.	
Contribution to local economy	P 7. Forest management shall contribute to the local economy and employment. To that end the system requires that:	
Employment	C 7.1. Forest management stimulates employment of the local population, including indigenous peoples, as well as the local processing of timber and non-timber forest products.	Guidance: The employment of local people, including indigenous peoples, shall be stimulated, for example through training.
Infrastructure	C 7.2. Insofar as not provided for otherwise, a contribution is made to the development of local physical infrastructure and of social services and programmes for the local population, including indigenous peoples. This contribution is made in agreement with the local population.	

Management Aspects		
Management system	P 8. Sustainable forest management shall be realised through a management system. To that end the system requires that:	
Management cycle	C 8.1. Forest management aims to achieve the goals formulated in the forest management plan and comprises the cycle of inventory and analysis, planning, implementation, monitoring, evaluation, and improvement.	
Forest management plan	C 8.2. There is a forest management plan, consisting of, or dealing with at least: a. description of the current condition of the forest management unit; b. long-term objectives; c. the average annual allowable cut per forest type, and, if relevant, the annually allowable exploitation of non-timber forest products, based on reliable and current data; d. budget for the implementation of the forest management plan.	Guidance: A realistic budget should allow the implementation of the management plan. Guidance: In the management plan attention should be given to economic, social as well as ecological (ecosystems, species, functions) elements.
Maps	C 8.3. Essential elements for forest management are indicated on maps.	
Monitoring	C 8.4. The implementation of the forest management plan and the ecological, social, and economic effects of forest management on the FMU and its surroundings are monitored periodically on the basis of adequate data.	



Knowledge and expertise	C 8.5. Forest management is based on scientific research and, if needed, information on comparable forests types.	
	C 8.6. Forests are managed by professional staff and forest workers. Adequate periodic training secures the level of skills, including knowledge of relevant laws and treaties.	

Management group or regional association	P 9. Forest management in a group or regional association shall offer sufficient safeguards for sustainable forest management. To that end the system requires that:	
Group or regional association	C 9.1. A group or regional association is under the leadership and supervision of an independent legal entity.	
	C 9.2. The management system of a group or regional association offers sufficient guarantee to fulfil criterion 9.3.	
Sustainable forest management requirements	C 9.3. A group or regional association complies with the requirements set by the SFM standard of the certification system. In addition, each member of a group or regional association complies with these requirements, inasmuch as they apply to its operations.	



Bijlage C Primair vs secundair hout

GN-code	Omschrijving	Type hout
44	Hout, houtskool en houtwaren	
	4401 Brandhout	primair
	4402 Houtskool	primair
	4403 Hout, onbewerkt	primair
	4404 hoephout	primair
	4405 houtwol	primair
	4406 houten dwarsliggers en wisselhouten	primair
	4407 hout, overlans gezaagd of afgestoken	primair
	4408 fineerplaten	primair
	4409 hout waarvan tenminste één zijde is geprofileerd	primair
	4410 spaanplaten	primair
	4411 vezelplaten	primair
	4412 triplex en multiplex hout	primair
	4413 verdicht hout	primair
	4414 Houten lijsten voor schilderijen, voor foto's, voor spiegels en dergelijke	secundair
	4415 Pakkisten, kratten, trommels en dergelijke verpakkingsmiddelen van hout	secundair
	4416 Vaten, kuipen, tobben en ander kuiperswerk	secundair
	4417 Gereedschap	secundair
	4418 Schrijn- en timmerwerk voor bouwwerken	secundair
	4419 Tafel- en keukengerei van hout	secundair
	4420 Inlegwerk van hout	secundair
	4421 Andere houtwaren	secundair
47	Houtpulp en pulp	
	4701 Houtslijp	primair
	4702 Houtcellulose voor oplossingen	primair
	4703 Natron- en sulfaat-houtcellulose	primair
	4704 Sulfiet-houtcellulose	primair
	4705 Houtpulp verkregen door de combinatie van een mechanische en een chemische behandeling	primair
	4706 Pulp van vezels verkregen uit teruggewonnen papier of karton	primair
	4707 Papier en karton voor het terugwinnen (resten en afval):	primair
48	Papier en kartonwaren	
	4801 Krantenpapier, op rollen of in bladen	primair
	4802 Papier en karton, niet gestreken en niet voorzien van een deklaag,	primair
	4803 Papier van de soort gebruikt voor toiletpapier, voor handdoeken, voor servetten en dergelijk papier	primair
	4804 Kraftpapier en kraftkarton, niet gestreken en niet voorzien van een deklaag, op rollen of in bladen	primair
	4805 Ander papier en karton,	primair
	4806 Perkamentpapier en perkamentkarton	primair



GN-code	Omschrijving	Type hout
	4807 Papier en karton, samengesteld uit opeengelijmde vellen, niet geïmpregneerd, niet gestreken en niet voorzien van een deklaag	primair
	4808 Papier en karton, gegolfd, gecrêpt, geplisseerd, gegaufreerd, gegreineerd of geperforeerd, op rollen of in bladen,	Primair
	4809 Carbonpapier, zelf kopiërend papier en ander papier voor het maken van doorlagen en overdrukken	Primair
	4810 Papier en karton, aan een of aan beide zijden gestreken met kaolien of met andere anorganische stoffen	Primair
	4811 Papier, karton, cellulosewatten en vliezen van cellulosevezels, gestreken, van een deklaag voorzien, geïmpregneerd, bekleed, aan het oppervlak gekleurd of versierd, dan wel bedrukt, op rollen of in vierkante of rechthoekige bladen,	Primair
	4812 Blokken en platen, van papierstof, voor filtreer-doeleinden	Primair
	4813 Sigarettenpapier	Secundair
	4814 Behangselpapier en dergelijke wandbekleding	Secundair
	4815 -	Secundair
	4816 Carbonpapier	Secundair
	4817 Enveloppen, postbladen, briefkaarten	Secundair
	4818 Papier van de soort gebruikt voor toiletpapier en voor dergelijk papier	Secundair
	4819 Dozen, zakken, hoezen en andere verpakking-middelen van papier, van karton, van cellulose-watten of van vliezen van cellulosevezels; kartonnagewerk	Secundair
	4820 Registers, comptabiliteitsboeken, zakboekjes, orderboekjes, kwitantieboekjes, agenda's, blocnotes en dergelijke artikelen, schriften, onderleggers, opbergmappen, mappen en banden	Secundair
	4821 Etiketten van alle soorten, van papier of van karton	Secundair
	4822 Klossen, hulzen, buisjes, spoelen en dergelijke opwindmiddelen, van papierstof, van papier of van karton	Secundair
	4823 Ander papier en karton	Secundair
49	Artikelen van uitgeverij/grafische industrie	Secundair
92	Muziekinstrumenten	Secundair
94	Meubels	Secundair
95	Speelgoed en sportartikelen	Secundair
96	Diverse werken	Secundair



Bijlage D Opbrengsten fiscale instrumenten m.b.t. hout

D.1 Opbrengsten publieke belasting op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Prijsverhoging (%) op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	Initiële opbrengsten (mln €)	Verduurzaming van het niet-duurzame deel van de markt	Opbrengst na regulerend effect
5%	20	53%	9
10%	41	82%	7
25%	102	100%	0

D.2 Opbrengsten privaat bonus/malussysteem voor hout

Instrument Tarief	Initiële opbrengst		Verduurzaming van de markt	Opbrengst na regulerend effect	
	Fonds	Terugsluis		Fonds	Terugsluis
5%	20	10,2	53%	9	5
10%	41	20,3	82%	7	4
25%	102	50,9	100%	0	0

D.3 Opbrengsten differentiatie EU-heffing op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

Prijsverhoging (%) op niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	Initiële EU opbrengsten (mln €)	Opbrengsten EU-handel voor Nederland
5%	4.803	192
10%	9.606	384
25%	24.015	961



D.4 Misgelopen opbrengsten BTW-verlaging op aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout

	Belast-baar type hout	BTW- hoogte	Productie (mln €)	Import (mln €)	Totaal (productie en import), mln €	Opbrengst (mln €)	Totaal opbrengst (mln €)
Huidige situatie	Rondhout	6%	82	50	132	8	309
	Overige hout (niet rondhout)	21%	102	1.331	1.433	301	
Nieuwe situatie	Aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	6%	136	1.022	1.158	69	155
	Niet aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout	21%	48	359	407	85	
Misgelopen inkomsten door BTW-verlaging							154

Bijlage E Overzicht van EU-importtarieven op primaire hout(producten)

Tabel 13 EU-importtarieven op houtproducten

GN-code	Beschrijving	EU-importtarief (in %)
44011000	Brandhout, in de vorm van ro...	Free
44012100	Naaldhout in plakjes, spanen...	Free
44012200	Hout in plakjes, spanen of k...	Free
44013010	Zaagsel, van hout, ook indie...	
44013020	Zaagsel en resten en afval, ...	
44013040	Zaagsel, van hout, ook indie...	
44013080	Resten en afval, van hout, o...	
44013090	Resten en afval, van hout, o...	
44013100	Houtpellets.	
44013910	Zaagsel, van hout, ook indie...	
44013920	Zaagsel, resten en afval van.	Free
44013930	Zaagsel van hout, niet geper.	Free
44013980	Resten en afval van hout, ni.	Free
44013990	Resten en afval, van hout, o...	
44021000	Houtskool van bamboe, incl. ...	Free
44029000	Houtskool, incl. houtskool u...	Free
44031000	Onbewerkt hout, behandeld me...	Free
44032011	Zaaghout en hout bestemd om ...	Free
44032019	Onbewerkt sparhout van de so...	Free
44032031	Zaaghout en hout bestemd om ...	Free
44032039	Onbewerkt pijnhout van de so...	Free
44032091	Zaaghout en hout bestemd om ...	Free
44032099	Onbewerkt naaldhout, ook ind...	Free
44034100	Dark red meranti, light red ...	Free
44034910	Sapelli, acajou d'Afrique en...	Free
44034920	Okoumé, onbewerkt ook indien...	
44034935	Okoumé en sipo, onbewerkt oo...	Free
44034940	Sipo, onbewerkt ook indien o...	
44034995	Abura, afrormosia, ako, alan...	Free
44039110	Zaaghout en hout bestemd om ...	Free
44039190	Hout van de eik "Quercus spp...	Free
44039210	Zaaghout en hout bestemd om ...	Free
44039290	Hout van de beuk "Fagus spp...	Free
44039910	Populier, onbewerkt ook indi...	Free
44039930	Eucalyptus, onbewerkt, ook i...	Free
44039951	Zaaghout en hout bestemd om ...	Free
44039959	Onbewerkt berkenhout, ook in...	Free
44039995	Onbewerkt hout, ook indien o...	Free
44041000	Hoephout, gekloofde staken, ...	Free
44042000	Hoephout; gekloofde staken; ...	Free
44050000	Houtwol; houtmeel in poederv...	Free
44061000	Houten, dwarsliggers en wiss...	Free
44069000	Houten, dwarsliggers en wiss...	Free
44071015	Naaldhout, overlans gezaagd...	Free
44071031	Sparhout van de soort "Picea...	Free



GN-code	Beschrijving	EU-importtarief (in %)
44071033	Pijnhout van de soort "Pinus...	Free
44071038	Naaldhout, overlans gezaagd...	Free
44071091	Sparhout van de soort "Picea...	Free
44071093	Pijnhout van de soort "Pinus...	Free
44071098	Naaldhout, overlans gezaagd...	Free
44072110	Mahogany "Swietenia spp.", ...	Free
44072191	Mahogany "Swietenia spp.", o...	Free
44072199	Mahogany "Swietenia spp.", o...	Free
44072210	Virola, imbuia en balsa, ove...	Free
44072291	Virola, imbuia en balsa, ove...	4 (2)
44072299	Virola, imbuia en balsa, ove...	Free
44072510	Dark red meranti, light red ...	4,9 (1)
44072530	Dark red meranti, light red ...	4 (1)
44072550	Dark red meranti, light red ...	4,9 (2)
44072590	Dark red meranti, light red ...	Free
44072610	White lauan, white meranti, ...	4,9 (2)
44072630	White lauan, white meranti, ...	4 (1)
44072650	White lauan, white meranti, ...	4,9 (2)
44072690	White lauan, white meranti, ...	Free
44072710	Sapelli, overlans gezaagd o...	4,9 (2)
44072791	Sapelli overlans gezaagd of...	4 (1)
44072799	Sapelli overlans gezaagd of...	Free
44072810	Iroko overlans gezaagd of a...	4,9 (2)
44072891	Iroko overlans gezaagd of a...	4 (1)
44072899	Iroko overlans gezaagd of a...	Free
44072915	Keruing, ramin, kapur, teak,...	4,9 (2)
44072920	Palissandre de Rio, palissan...	4,9 (1)
44072925	Keruing, ramin, kapur, teak,...	4 (1)
44072945	Keruing, ramin, kapur, teak,...	4,9 (2)
44072960	Keruing, ramin, kapur, teak,...	Free
44072961	Azobé, overlans gezaagd of ...	
44072968	Keruing, ramin, kapur, teak,...	
44072983	Abura, afrormosia, ako, andi...	4 (1)
44072985	Abura, afrormosia, ako, andi...	4,9 (2)
44072995	Abura, afrormosia, ako, andi...	Free
44079115	Eik "Quercus spp.", overlang...	Free
44079131	Losse plankjes voor parketvl...	Free
44079139	Eik "Quercus spp.", overlang...	Free
44079190	Eik "Quercus spp.", overlang...	Free
44079200	Beuk "Fagus spp.", overlans...	Free
44079310	Esdoorn (Acer spp.), overlan...	Free
44079391	Esdoorn (Acer spp.), overlan...	2,5
44079399	Esdoorn (Acer spp.), overlan...	Free
44079410	Kers (Prunus spp.), overlang...	Free
44079491	Kers (Prunus spp.), overlan...	2,5
44079499	Kers (Prunus spp.), overlang...	Free
44079510	Es (Fraxinus spp.), overlang...	Free
44079591	Es (Fraxinus spp.), overlan...	2,5
44079599	Es (Fraxinus spp.), overlang...	Free
44079920	Hout, overlans gezaagd of a...	
44079925	Hout, overlans gezaagd of a...	
44079927	Hout, overlans gezaagd of a...	Free



GN-code	Beschrijving	EU-importtarief (in %)
44079940	Hout, overlans gezaagd of a...	2,5
44079940	Hout, overlans gezaagd of a...	2,5
44079991	Populier, overlans gezaagd ...	Free
44079996	Tropisch hout, overlans gez...	Free
44079996	Tropisch hout, overlans gez...	Free
44079998	Hout, overlans gezaagd of a...	Free
44081015	Fineerplaten "die verkregen ...	3
44081091	Plankjes bestemd voor de ver...	Free
44081093	Fineerplaten "die verkregen ...	
44081098	Fineerplaten "die verkregen ...	4
44081099	Fineerplaten "die verkregen ...	
44083111	Fineerplaten "die verkregen ...	4,9
44083121	Fineerplaten "die verkregen ...	4
44083125	Fineerplaten "die verkregen ...	4,9
44083130	Fineerplaten "die verkregen ...	6
44083915	Fineerplaten "die verkregen ...	4,9
44083921	Fineerplaten "die verkregen ...	4
44083930	Fineerplaten "die verkregen ...	6
44083931	Fineerplaten "die verkregen ...	
44083935	Fineerplaten "die verkregen ...	
44083955	Fineerplaten "die verkregen ...	3
44083970	Plankjes bestemd voor de ver...	Free
44083985	Fineerplaten "die verkregen ...	4
44083995	Fineerplaten "die verkregen ...	4
44089015	Fineerplaten "die verkregen ...	3
44089015	Fineerplaten "die verkregen ...	3
44089035	Plankjes bestemd voor de ver...	Free
44089035	Plankjes bestemd voor de ver...	
44089085	Fineerplaten "die verkregen ...	4
44089085	Fineerplaten "die verkregen ...	
44089095	Fineerplaten "die verkregen ...	4
44089095	Fineerplaten "die verkregen ...	
44091011	Staaflijst van naaldhout, vo...	Free
44091018	Naaldhout "niet ineengezette...	Free
44092100	Bamboe, niet ineengezette pl...	Free
44092910	Staaflijst van hout, voor li...	Free
44092991	Niet ineengezette plankjes v...	Free
44092999	Hout, waarvan ten minste een...	Free
44101110	Spaanplaat, van hout, ook in...	7
44101130	Spaanplaat, van hout, ook in...	7
44101150	Spaanplaat, van hout, ook in...	7
44101190	Spaanplaat, van hout, ook in...	7
44101210	Zgn.oriented strand board "O...	7
44101290	Zgn. oriented strand board "...	7
44101900	Zogenoemde "waferboard" en d...	7
44109000	Spaanplaat e.d. plaat van am...	7
44111210	Vezelplaat van houtvezels me...	7
44111290	Vezelplaat van houtvezels me...	
44111310	Vezelplaat van houtvezels me...	7
44111390	Vezelplaat van houtvezels me...	
44111410	Vezelplaat van houtvezels me...	7
44111490	Vezelplaat van houtvezels me...	7



GN-code	Beschrijving	EU-importtarief (in %)
44119210	Vezelplaat van houtvezels of...	7
44119290	Vezelplaat van houtvezels of...	
44119310	Vezelplaat van houtvezels of...	7
44119390	Vezelplaat van houtvezels of...	7
44119410	Vezelplaat van houtvezels of...	7
44119490	Vezelplaat van houtvezels of...	7
44121000	Triplex- en multiplexhout, m...	10
44123110	Triplex- en multiplexhout, e...	
44123190	Triplex- en multiplexhout, e...	
44123200	Triplex- en multiplexhout, e...	
44123210	Triplex- en multiplexhout, e...	
44123290	Triplex- en multiplexhout, e...	7
44123900	Triplex- en multiplexhout, e...	
44129410	Met fineer bekleed hout en o...	
44129490	Met fineer bekleed hout en o...	
44129930	Met fineer bekleed hout en o...	
44129940	Met fineer bekleed hout en o...	
44129950	Met fineer bekleed hout en o...	10
44129970	Met fineer bekleed hout en o...	
44129985	Met fineer bekleed hout en o...	
44130000	Metaalhout en ander verdicht...	Free
47050000	Houtpulp verkregen door de c...	Free
47010010	Thermo-mechanische houtslip...	
47010090	Houtslip, chemisch onbehand...	
47020000	Houtcellulose voor oplossing...	
47031100	Natron- en sulfaat-houtcellu...	
47031900	Natron- en sulfaat-houtcellu...	
47032100	Natron- en sulfaat-houtcellu...	
47032900	Natron- en sulfaat-houtcellu...	
47041100	Houtcellulose, ongebleekt, v...	
47041900	Sulfiet-houtcellulose, onge...	
47042100	Sulfiet-houtcellulose, half...	
47042900	Sulfiet-houtcellulose, half...	
47061000	Pulp van katoenlinters.	
47062000	Pulp van vezels verkregen ui...	
47063000	Pulp van bamboe.	
47069100	Mechanische pulp van cellulo...	
47069200	Chemische pulp van cellulose...	
47069300	Gedeeltelijk chemisch ontslo...	
47071000	Ongebleekt kraftpapier of -k...	
47072000	Papier en karton, hoofdzakel...	
47073010	Oude en onverkochte kranten...	
47073090	Resten en afval, van papier...	
47079010	Papier of van karton voor he...	
47079090	Papier of van karton voor he...	
48010000	Courantenpapier als bedoeld ...	Free
48021000	Handgeschept papier en handg...	Free
48022000	Basispapier en -karton, voor...	Free
48024010	Basispapier voor behangselpa...	Free
48024090	Basispapier voor behangselpa...	Free
48025400	Papier en karton, ongestreke...	Free
48025515	Papier en karton, ongestreke...	Free



GN-code	Beschrijving	EU-importtarief (in %)
48025525	Papier en karton, ongestreke...	Free
48025530	Papier en karton, ongestreke...	Free
48025590	Papier en karton, ongestreke...	Free
48025620	Papier en karton, ongestreke...	Free
48025680	Papier en karton, ongestreke...	Free
48025700	Papier en karton, ongestreke...	Free
48025810	Papier en karton, ongestreke...	Free
48025890	Papier en karton, ongestreke...	Free
48026115	Papier en karton, ongestreke...	Free
48026180	Papier en karton, ongestreke...	Free
48026200	Papier en karton, ongestreke...	Free
48026900	Papier en karton, ongestreke...	Free
48030010	Cellulosewatten, op rollen m...	Free
48030031	Papier, gecrept, huishoudeli...	Free
48030039	Papier, gecrept, huishoudeli...	Free
48030090	Toilet-, handdoek-, servette...	Free
48041111	Kraftliner, ongestreken en z...	Free
48041115	Kraftliner, ongestreken en z...	Free
48041119	Kraftliner, ongestreken en z...	Free
48041190	Kraftliner, ongestreken en z...	Free
48041911	Kraftliner, ongestreken en z...	
48041912	Kraftliner, ongestreken en z...	Free
48041915	Kraftliner, ongestreken en z...	
48041919	Kraftliner, ongestreken en z...	Free
48041930	Kraftliner, ongestreken en z...	Free
48041931	Kraftliner, ongestreken en z...	
48041938	Kraftliner, ongestreken en z...	
48041990	Kraftliner, ongestreken en z...	Free
48042110	Kraftpapier voor de vervaard...	Free
48042190	Kraftpapier voor de vervaard...	Free
48042910	Kraftpapier voor de vervaard...	Free
48042990	Kraftpapier voor de vervaard...	Free
48043151	Isolatiekraftpapier voor ele...	Free
48043158	Kraftpapier en kraftkarton, ...	Free
48043180	Kraftpapier en kraftkarton, ...	Free
48043951	Kraftpapier en kraftkarton, ...	Free
48043958	Kraftpapier en kraftkarton, ...	Free
48043980	Kraftpapier en kraftkarton, ...	Free
48044110	Kraftpapier en kraftkarton, ...	
48044191	Zgn. "saturating kraft", ong...	Free
48044198	Ongebleekt kraftpapier en kr...	Free
48044199	Kraftpapier en kraftkarton, ...	
48044200	Kraftpapier en kraftkarton, ...	Free
48044210	Kraftpapier en kraftkarton, ...	
48044290	Kraftpapier en kraftkarton, ...	
48044900	Kraftpapier en kraftkarton, ...	Free
48044910	Kraftpapier en kraftkarton, ...	
48044990	Kraftpapier en kraftkarton, ...	
48045100	Ongebleekt kraftpapier en kr...	Free
48045110	Kraftpapier en kraftkarton, ...	
48045190	Kraftpapier en kraftkarton, ...	
48045200	Kraftpapier en kraftkarton, ...	Free



GN-code	Beschrijving	EU-importtarief (in %)
48045210	Kraftpapier en kraftkarton, ...	
48045290	Kraftpapier en kraftkarton, ...	
48045910	Kraftpapier en kraftkarton, ...	Free
48045990	Kraftpapier en kraftkarton, ...	Free
48051100	Halfchemisch papier voor rif...	Free
48051200	Stropapier voor riffs, op ...	Free
48051910	Zgn. "wellenstoff", ongestre...	Free
48051990	Papier voor riffs, ongestr...	Free
48052400	Zgn. "testliner" "herwonnen ...	Free
48052500	Zgn. "testliner" "herwonnen ...	Free
48053000	Sulfietpakpapier ongestreken...	Free
48053010	Sulfietpakpapier, ongestreke...	
48053090	Sulfietpakpapier, ongestreke...	
48054000	Filtreerpapier en -karton, o...	Free
48055000	Vilt papier en -karton, op ro...	Free
48059100	Papier en karton, ongestreke...	Free
48059200	Papier en karton, ongestreke...	Free
48059320	Papier en karton vervaardigd...	Free
48059380	Papier en karton, ongestreke...	Free
48061000	Perkamentpapier en perkament...	Free
48062000	Vetvrij papier "greaseproof"...	Free
48063000	Calqueerpapier, op rollen me...	Free
48064010	Kristalpapier, op rollen met...	Free
48064090	Door kalenderen verkregen do...	Free
48070030	Papier en karton, vervaardig...	Free
48070080	Papier en karton, samengeste...	
48081000	Gegolfd papier en gegolfd ka...	Free
48082000	Kraftpapier voor de vervaard...	
48083000	Kraftpapier, gecrept of gepl...	
48084000	Kraftpapier, gecrêpt of gepl...	Free
48089000	Papier en karton, gecrept, g...	Free
48092000	Zelfkopiërend papier, ook in...	Free
48092010	Zelfkopiërend papier, ook in...	
48092090	Zelfkopiërend papier in vier...	
48099000	Carbonpapier en ander papier...	Free
48099010	Carbonpapier e.d. papier, oo...	
48099090	Papier voor het maken van do...	
48101300	Papier en karton, van de soo...	Free
48101320	Basispapier en -karton voor ...	
48101380	Papier en karton, van de soo...	
48101400	Papier en karton, van de soo...	
48101420	Basispapier en -karton voor ...	
48101480	Papier en karton, van de soo...	
48101900	Papier en karton, van de soo...	
48101910	Basispapier en -karton voor ...	
48101990	Papier en karton, van de soo...	
48102200	Licht gestreken papier "zgn....	
48102210	Licht gestreken papier "zgn....	
48102290	Licht gestreken papier "zgn....	
48102930	Papier en karton van de soor...	Free
48102980	Papier en karton van de soor...	Free
48103100	Kraftpapier en karton, gelij...	Free



GN-code	Beschrijving	EU-importtarief (in %)
48103210	Kraftpapier en karton, gelij...	
48103290	Kraftpapier en karton, gelij...	Free
48103900	Kraftpapier en karton, aan e...	Free
48109210	Multiplexpapier en karton wa...	Free
48109210	Multiplexpapier en karton wa...	Free
48109230	Multiplexpapier en karton wa...	Free
48109230	Multiplexpapier en karton wa...	Free
48109290	Multiplexpapier en karton, a...	Free
48109290	Multiplexpapier en karton, a...	
48109910	Papier of karton, gebleekt, ...	Free
48109930	Papier of karton, aan een of...	
48109980	Papier en karton, aan een of...	Free
48109990	Papier of karton, aan een of...	
48111000	Papier en karton, geteerd, g...	Free
48114120	Papier en karton, zelfkleven...	Free
48114190	Papier en karton, zelfkleven...	Free
48114900	Papier en karton, aan het op...	Free
48115100	Papier en karton, aan het op...	Free
48115900	Papier en karton, aan het op...	Free
48116000	Papier en karton, voorzien v...	Free
48119000	Papier, karton, cellulosewat...	Free
48120000	Blokken en platen, van papie...	Free

1. Autonome heffing : 2.
2. Autonome heffing : 2,5.

