



VERDUURZAMING VAN INTERNATIONALE HANDELSKETENS

Voortgang, effecten en perspectieven



Verduurzaming van internationale handelsketens

Verduurzaming van internationale handelsketens

Voortgang, effecten en perspectieven

PBL

Verduurzaming van internationale handelsketens

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2013
ISBN: 978-94-91506-48-2
PBL-publicatienummer: 630

Auteurs

Mark van Oorschot, Marcel Kok, Johan Brons,
Stefan van der Esch, Jan Janse, Trudy Rood,
Edward Vixseboxse, Harry Wilting (PBL) en
Walter Vermeulen (Universiteit Utrecht)

Contact en projectleiding

Mark van Oorschot: Mark.vanOorschot@pbl.nl
Marcel Kok: Marcel.Kok@pbl.nl

Project supervisors

Keimpe Wieringa, Frank Dietz en Guus de
Hollander

Met bijdragen van

Yuca Waarts, Lucas Judge, Rik Beukers
en Siemen van Berkum (LEI); Dana
Kamphorst (Alterra); Marijke van Kuijk
(Tropenbos International); Jan Joost Kessler
(Aidenviroment); Rob Alkemade (PBL)

Met dank aan

De leden van de klankbordgroep: August
Mesker (VNO/NCW); Dave Boselie, Ewald
Wermuth (IDH); Heleen van den Hombergh,
Henk Simons (IUCN-NL); Francisca Hubeek
(Solidaridad); Rob Busink, Ton Goedhart,
Nico Visser, Lucie Wassink (EZ); Omer van
Renterghem, Paul Schoenmakers (BuZa/DGIS);
Robert Thijssen, Wieger Dijkstra (IenM)
Externe reviewers: Prof. Ruerd Ruben, Dr. Ferko
Bodnar (BuZa/IOB)

Beeldredactie en figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Opmaak

Textcetera

Druk

Gildeprint Drukkerijen

U kunt de publicatie downloaden of bestellen via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer of het ISBN-nummer en uw postadres. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL (2013), Verduurzaming van internationale handelsketens. Voortgang, effecten en perspectieven, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Voorwoord 7

Verduurzaming van internationale handelsketens 8

Samenvatting 8

Conclusies 9

1 Inleiding 16

2 Internationale duurzame ontwikkeling via handelsketens 20

3 Voortgang met en effecten van verduurzaming van handelsketens 30

3.1 Voortgang met verduurzaming van handelsketens op de Nederlandse markt 30

3.2 Effecten van initiatieven voor ketenverduurzaming 35

3.3 Nederlands beleid voor ketenverduurzaming via marktinitiatieven 47

Zes handelsketens onder de loep 50

Koffie en cacao 50

Hout 52

Vis 55

Palmolie 58

Soja 61

4 Vrijwillige ketenverduurzaming: belemmeringen en grenzen 64

4.1 Belemmeringen voor het opschalen van ketenverduurzaming 64

4.2 Grenzen aan de aanpak via vrijwillige initiatieven 70

4.3 Reflectie op de aanpak van de overheid 72

5 Handelingsperspectieven voor het verduurzamen van handelsketens 76

5.1 Fasen in het transitieproces en stimulansen voor opschalen 76

5.2 Handelingsperspectieven 77

Literatuur 90

Afkortingen 98

Fotoverantwoording 99



Voorwoord

Nederlandse bedrijven nemen steeds vaker verantwoordelijkheid voor een duurzame inrichting van hun handelsketen. In de supermarkt neemt het aanbod aan duurzame producten dan ook gestaag toe; te herkennen aan keurmerken zoals MSC voor duurzaam gevangen vis, en Max Havelaar voor duurzame koffie en cacao. Ook bedrijven onderling gebruiken duurzaamheidslabels voor grondstoffen als soja en palmolie. We herkennen hierin het beeld van een energieke samenleving, waar bedrijven en burgers zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun omgeving en die proberen te verbeteren.

De door bedrijven, instanties en burgers breed gedragen en gebruikte keurmerken houden een belofte in: een verbetering van de leef- en werkomstandigheden van boeren en arbeiders in ontwikkelende landen, en een zorgvuldiger omgaan met het milieu en de natuur. Maar in hoeverre dragen de vrijwillige initiatieven ook echt bij aan deze maatschappelijke doelen?

Er zijn zeker positieve effecten bekend, maar deze zijn beperkt van omvang, en treden ook niet altijd en overal op. Willen we verder bouwen op de inspanningen van bedrijven, maatschappelijke organisaties, consumenten en overheid, dan is het nodig om meer te weten over de bereikte effecten, zowel positieve als negatieve, en de omstandigheden waaronder deze tot stand zijn gekomen.

De overheid kan de verduurzaming van handelsketens verder stimuleren. De vraag is of de huidige faciliterende en ondersteunende rol van de overheid voldoende is om meer bedrijven en organisaties over de streep te trekken; daarvoor zijn er nog te veel belemmeringen, zoals de kosten die met certificering samenhangen. Het stellen van de juiste doelen, het leren van ervaringen, en het stimuleren van meer transparantie over handelsketens en de bereikte effecten zou prominenter op de beleidsagenda mogen staan.

Prof. dr. Maarten Hajer
Directeur PBL

Verduurzaming van internationale handelsketens

Samenvatting

Grondstoffen en producten die Nederland van elders importeert, zoals koffie, hout, palmolie, cacao, vis en soja, hebben steeds vaker een duurzaamheidskeurmerk of -label. Het aandeel van duurzaam geproduceerde grondstoffen in het Nederlandse industrieel verbruik en de consumptie is zo toegenomen dankzij de inzet van consumenten, maatschappelijke organisaties en koplopers uit het bedrijfsleven.

Nederlandse marktpartijen hebben uit eigen beweging meegewerkt aan het stimuleren van duurzame productie en handel, door het certificeren van hun handelsketens volgens internationaal breed gedragen duurzaamheidsstandaarden, zoals MSC voor duurzaam gevangen vis of FSC voor duurzaam geogst hout. De overheid heeft in dit proces vooral een faciliterende rol gespeeld, door financiële ondersteuning van vrijwillige initiatieven, door het eigen inkoopbeleid, en het sluiten van intentieverklaringen met marktpartijen. Nederland is met deze aanpak en resultaten een van de koplopers in de Europese Unie.

Een belangrijke vraag is of de doelen waar de keurmerken en duurzaamheidsstandaarden voor staan worden gerealiseerd; wat zijn de effecten in de gebieden waar grondstoffen vandaan komen? Daarbij gaat het om maatschappelijke doelen zoals het verbeteren van de werkomstandigheden van arbeiders, de inkomsten van boeren, het verbeteren van milieuomstandigheden, en het behoud van biodiversiteit.

Er zijn allerlei lokale positieve effecten bekend op bijvoorbeeld de inkomsten van boeren en de werkomstandigheden voor bosarbeiders. Maar deze treden niet altijd en overal op. Ook worden de effecten niet overal even goed onderzocht. Om de maatschappelijke meerwaarde van het verduurzamen van handelsketens via vrijwillige certificering aan te tonen, en om een kennisbasis voor gerichte verbetering op te bouwen, is dan ook meer aandacht nodig voor het monitoren, onderzoeken en rapporteren van effecten.

Hoewel de vrijwillige initiatieven een aanzienlijk duurzaam marktaandeel tot stand hebben gebracht, is het niet waarschijnlijk dat zij zelf het duurzame marktaandeel, en de gewenste duurzaamheidseffecten, nog verder kunnen vergroten. Daarvoor zijn er te veel belemmeringen aanwezig, zoals de kosten die een bedrijf moet maken voor certificering, het gebrek bij lokale boeren aan kennis over duurzame productie, de beperkte toegang tot financiële middelen, en de afwezigheid van een gelijk speelveld voor alle bedrijven op de markt.

Wil Nederland dat handelsketens bijdragen aan duurzame ontwikkeling elders, dan zal de overheid een dwingender rol moeten aannemen. Ze kan van bedrijven bijvoorbeeld vragen dat die transparanter zijn over hun handelsketens. Ook kan ze minimumeisen stellen aan geïmporteerde producten en grondstoffen, zoals nu al gebeurt met legaliteitseisen voor hout. Alleen op die manier kan duurzame ontwikkeling hier en elders samengaan.

Conclusies

Nederlandse bedrijven en maatschappelijke organisaties nemen initiatieven om handelsketens van natuurlijke grondstoffen te verduurzamen

De afgelopen jaren zijn er in Nederland veel initiatieven genomen om de internationale handelsketens van natuurlijke grondstoffen zoals hout en soja te verduurzamen. Verschillende bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn om de tafel gegaan om standaarden af te spreken voor duurzame productie en handel. Deze partijen streven ernaar bij te dragen aan mondiale duurzaamheidsdoelen, zoals het beperken van het biodiversiteitsverlies, het terugdringen van armoede en het stimuleren van duurzame economische ontwikkeling. Wanneer een bedrijf aan de standaarden voldoet, mag het een keurmerk voeren. Op deze manier zijn allerhande standaarden en bijbehorende keurmerken tot stand gekomen voor onder andere koffie, cacao, hout, vis, soja en palmolie.

Marktaandelen van duurzaam geproduceerde grondstoffen en producten zijn gestegen

De duurzame marktaandelen op de Nederlandse markt zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. Het gaat in dit rapport om zes onderzochte producten en grondstoffen waarvan de productie en handel gecertificeerd zijn volgens een duurzaamheidsstandaard. Er zijn onderling nog grote verschillen te zien, die onder andere afhankelijk zijn van het aantal jaren dat er duurzame alternatieven beschikbaar zijn. Zo bestaan er voor hout en koffie al sinds begin jaren negentig keurmerken voor de Nederlandse markt. Hun aandelen zijn gestegen tot respectievelijk 66 en 40 procent van de Nederlandse consumptie. Bij gevangen vis is 40 procent van de consumptie voorzien van een duurzaamheidslabel. Voor cacao zijn nog geen gegevens over de totale duurzame consumptie beschikbaar.

Voor andere grondstoffen, zoals soja en palmolie, zijn pas recent duurzaamheidsstandaarden beschikbaar. Het aandeel duurzame palmolie in het industrieel verbruik is in Nederland snel gegroeid sinds de introductie van de RSPO-productiestandaard, en bedraagt in 2012 41 procent. Het aandeel duurzame soja in industrieel verbruik bleef hier met ongeveer 7 procent in 2011 nog bij achter; in 2012 is de inkoop van RTRS-soja verdubbeld. Kweekvis maakt een steeds groter deel uit van de consumptie; de certificering daarvan is nog maar net op gang.

Er wordt overigens door de verschillende brancheorganisaties en maatschappelijke partijen niet op dezelfde manier over duurzame aandelen in consumptie en verbruik gerapporteerd. Het CBS werkt momenteel aan een meer uniforme methode.

Nederland is een van de koplopers binnen de Europese Unie en kan verduurzaming verder opschalen

Nederland loopt met het verduurzamen van internationale handelsketens voorop, samen met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en Zweden. Deze landen hebben voor sommige grondstoffen vergelijkbare duurzame marktaandelen, of hebben vergelijkbare initiatieven opgezet om de ontwikkeling en het gebruik van duurzame productiestandaarden te stimuleren. Over 'duurzame' marktaandelen wordt niet in alle EU-landen op systematische wijze gerapporteerd. Dat maakt een volledige vergelijking lastig.

Er is in Nederland een operationele infrastructuur aanwezig om de markt te bedienen van duurzaam geproduceerde grondstoffen en producten. Dat wil zeggen dat er veel geïnvesteerd is in kennis en informatiesystemen voor het ontwikkelen, toepassen en verifiëren van productiestandaarden en het toepassen van duurzame grondstoffen. Ook heeft de overheid duurzaamheidscriteria voor het eigen inkoopbeleid vastgesteld. Zo'n infrastructuur vormt een goede basis om de verduurzaming van handelsketens verder op te schalen, en om deze ook op Europese schaal vorm te geven.

Westerse markten zijn belangrijke afnemers van duurzame grondstoffen en producten

De duurzame marktaandelen in Nederland liggen relatief hoog. Zo was de consumptie van duurzame koffie in Nederland in 2010 ongeveer 40 procent, terwijl er toen wereldwijd 16 procent duurzaam werd geproduceerd. Voor tropisch hout is het verschil nog groter; bijna 40 procent van de Nederlandse consumptie was in 2011 duurzaam, en pas 6 procent van het productieareaal in de tropen.

Wereldwijd is de vraag naar duurzame producten kleiner dan het aanbod: er worden meer grondstoffen en producten duurzaam geproduceerd dan er mondiaal onder een keurmerk worden verkocht. Dat komt onder andere omdat vooral westerse markten afnemers zijn van gecertificeerde producten; in de opkomende economieën is de bewustwording nog laag. Dit beperkt de reikwijdte en de mogelijkheden voor het opschalen van duurzame productie en handel.

Er is te weinig bekend over de effecten van duurzame productie en handel

Verschillende duurzaamheidsinitiatieven, brancheorganisaties en bedrijven rapporteren over de bereikte 'duurzame marktaandeelen'. Minder duidelijk zijn de rapportages over de gevolgen daarvan; wat is er precies veranderd in de handelsketen en met name in de gebieden waar de grondstoffen geproduceerd worden? Goede impactmetingen, en openheid daarover, zijn nodig om de toegevoegde waarde van certificeringssystemen te kunnen aantonen, en om geloofwaardig te zijn richting afnemers en consumenten. Informatie over de in certificeringstrajecten doorgevoerde veranderingen en de effecten daarvan, is maar beperkt publiekelijk beschikbaar. Er wordt wel steeds meer onderzoek gedaan naar de effecten van certificering en standaarden in productiegebieden, maar die studies komen nog onvoldoende in het publieke kennisdomein terecht. Bovendien schiet de opzet van veel impactstudies methodisch tekort. De uitgangssituatie wordt vaak niet goed in beeld gebracht, een uniform beoordelingskader ontbreekt, en de effecten van certificering worden onvoldoende in de tijd gevolgd. Veel impactstudies gebruiken alleen kwalitatieve methoden, geen kwantitatieve.

Er zijn wel verschillende positieve effecten van certificering aangetoond, maar deze treden niet altijd en niet in alle landen op

Er zijn meerdere studies, over met name koffie, bananen en hout, die positieve effecten van certificering aangeven in productiegebieden. De verbeteringen betreffen onder andere de inkomens- en marktpositie van de boer, de veiligheid van bosarbeiders, en de biodiversiteit van de voor bosbouw gebruikte bossen.

Maar er zijn ook studies die negatieve effecten laten zien, zoals het uitsluiten van ongeorganiseerde of arme boeren die niet aan duurzaamheidseisen en de gewenste kwaliteit kunnen voldoen. Ook komt het voor dat de kosten van certificering niet opwegen tegen een meerprijs van gecertificeerde producten, waardoor de inkomenseffecten beperkt of afwezig zijn.

Dat de beschikbare studies zulke uiteenlopende resultaten laten zien, hangt deels samen met de uitgangssituatie van de studie, en met de verschillende lokale omstandigheden en bijvoorbeeld verschillen op het vlak van nationale wetgeving en handhaving. Schaalverschillen spelen ook een rol; lokaal positieve effecten kunnen op een hoger schaalniveau anders uitpakken. Bij duurzaam beheer van natuurlijke bossen zijn bijvoorbeeld de opbrengsten lager, waardoor meer bos nodig is om aan de vraag te voldoen. Er treden dus aantoonbaar positieve effecten op, maar niet in elke keten en in alle landen, en niet op elke schaal.

Onder welke randvoorwaarden treden er positieve effecten op?

Of en in welke mate verduurzamingsinitiatieven tot positieve effecten leiden in de productiegebieden, is mede afhankelijk van de lokale context. Als aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan, is de kans op positieve effecten groter. Zo is de lokale kennisoverdracht over landbouwkundige teeltmethoden van invloed, de toegang voor boeren en producten tot afzetmarkten, de beschikbaarheid van investeringskapitaal, de aanwezigheid van een goede infrastructuur en ondersteunende instituties, en een goed en betrouwbaar bestuur. Er is meer inzicht nodig in deze randvoorwaarden om gericht

ondersteunend beleid in productiegebieden te kunnen voeren; hierbij kunnen zowel overheden als bedrijfsleven een rol spelen. Ook is er meer aandacht nodig voor een bredere doorwerking van positieve effecten van verduurzamingsinitiatieven op de schaal van een productieregio.

Het verder laten stijgen van de duurzame marktaandeelen vereist het slechten van een aantal belemmeringen

Voor het vergroten van duurzame marktaandeelen en het realiseren van positieve effecten blijken er belemmeringen te zijn, zowel in productiegebieden als op afzetmarkten. Die vragen om een gezamenlijke oplossing van bedrijven, maatschappelijke partijen en de overheid. Het gaat om: de hoge kosten die boeren en andere producenten moeten maken voor zowel certificering als voor het doorvoeren van verbeteringen om te voldoen aan een productiestandaard; het ontbreken van voldoende mondiale vraag naar duurzaam geproduceerde grondstoffen; en het ontbreken van een gelijk speelveld voor alle actoren op de markt. Ook is er verwarring bij zowel consumenten als producenten over de inhoud en eisen van keurmerken, de geloofwaardigheid van die keurmerken, en over de betrouwbaarheid van controles, met name in productiegebieden met een zwak bestuur.

Om meer bedrijven en sectoren op de markt te mobiliseren zijn dwingender maatregelen nodig

Voor het opschalen van duurzame productie is het nodig dat meer bedrijven en sectoren overstappen op duurzame alternatieven. Daarvoor is geleidelijk een dwingender rol van de overheid gewenst, want niet alle bedrijven zijn even makkelijk te stimuleren. Verschillende beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet, zoals: strikter toepassen van de criteria voor overheidsinkopen, het stellen van uniforme regels voor transparante sector- en bedrijfsrapportages, het sluiten van bindende intentieverklaringen inclusief kwantitatieve doelstellingen, en het toepassen van heffingen en wetgeving rondom import.

Binnen de Europese Unie wordt veel verwacht van legaliteitseisen aan hout. Al het geïmporteerde hout moet voldoen aan boswetgeving in het land van productie.

Hiermee ontstaat er een gelijk speelveld op de Europese markt.

Mogelijkheden om meer dwingende instrumenten in te zetten worden mede bepaald door internationale handelsafspraken. Momenteel worden de mogelijkheden om duurzaamheidseisen bij handelsregulering te hanteren niet structureel ingezet; ze worden door de World Trade Organisation (WTO) beoordeeld op een *case-by-case*-basis. In Europees verband kan het toepassen van duurzaamheidseisen in handel door Nederland aangekaart worden.

Differentiatie van keurmerken kan meer bedrijven overhalen

Ook kunnen meer bedrijven worden overgehaald om duurzamer te produceren als de criteria voor duurzame productie worden gedifferentieerd. Voor sommige handelsketens bestaan er al meerdere keurmerken en productiestandaarden met verschillende ambitieniveaus; die sluiten aan op de verschillende motivaties van bedrijven en de

ervaren belemmeringen. Voor koffie is er bijvoorbeeld een standaard met een lage instapdrempel, waaraan een continu verbeterproces is gekoppeld. Een dergelijke differentiatie van keurmerken kan aansluiten bij de verschillende mogelijkheden en ambities van bedrijven, maar om tot veranderingen en effecten in de productiepraktijk te leiden zal er ook een continu verbeterproces aan verbonden moeten zijn.

Duurzaamheidsdoelen vallen niet te realiseren via vrijwillige verduurzamingsinitiatieven en certificering alleen

Nederland en andere westerse landen voeren nu een strategie om via vrijwillige marktinitiatieven verbeteringen in productiegebieden te realiseren. Deze aanpak kent een aantal grenzen, waardoor internationale duurzaamheidsdoelen buiten bereik blijven. Een doel van duurzame handel is het garanderen van een beter inkomen voor boeren, maar de armste boeren komen vaak niet in aanraking met de certificeringsinitiatieven, ze missen het benodigd kapitaal en de kennis om hierbij aan te sluiten. Het is ook de vraag of duurzame handelsketens kunnen bijdragen aan bredere economische ontwikkeling van een land, en niet enkel aan de ontwikkeling van de betrokken producenten en boeren.

Een ander internationaal doel is het reduceren van ontbossing. De productiestandaarden voor duurzame bosbouw en die van de zogenoemde Ronde Tafels bevatten criteria om ontbossing tegen te gaan. Maar die kunnen niet voorkomen dat er nog agrarische activiteiten plaatsvinden die tot ontbossing kunnen leiden.

In opkomende wereldregio's met een groeiende consumptie zoals China en India is de bewustwording van milieueffecten van handelsketens vooralsnog lager. Een grote stroom van verhandelde of lokaal gebruikte grondstoffen staat dus niet onder invloed van duurzaamheidscriteria.

Handelingsperspectieven voor verdere ketenverduurzaming

Hoe kunnen de handelsketens nu verder worden verduurzaamd? De hierboven genoemde belemmeringen kunnen deels binnen de huidige aanpak worden opgelost. Maar de genoemde grenzen impliceren dat de overheid voor het bereiken van maatschappelijke en internationale duurzaamheidsdoelen niet kan volstaan met het stimuleren van vrijwillige marktinitiatieven alleen. Hieronder bieden we vier handelingsperspectieven, die te karakteriseren zijn als: versterken, normaliseren, uitbreiden en verbreden. De geschetste perspectieven zijn complementair aan elkaar, en zijn nadrukkelijk geen alternatieven. Het certificeren van handelsketens kan in verschillende perspectieven een rol spelen; het vormt als het ware de zachte infrastructuur waarop op verschillende manieren kan worden voortgebouwd.

Handelingsperspectief 1: Versterken van vrijwillige verduurzamingsinitiatieven

De vrijwillige verduurzamingsinitiatieven kunnen verder worden versterkt om een aantal belemmeringen in het verduurzamingsproces aan te pakken, zoals de verwarring over de betekenis en betrouwbaarheid van keurmerken. Hierbij kan worden voortgebouwd op de rol die maatschappelijke partijen en de overheid de afgelopen jaren hebben gespeeld. Aan hen de taak om standaarden en certificering te

harmoniseren, te sturen op een continu verbeterproces, marktinitiatieven te ondersteunen door de juiste randvoorwaarden te scheppen, en te zorgen voor meer transparantie over resultaten en bereikte impacts. Deze aanpak kan naar andere EU-lidstaten uitgedragen worden, om optimaal het volume van de Europese markt in te zetten.

Handelingsperspectief 2: Duurzame handelsketens als nieuwe norm

In dit perspectief wordt duurzame handel de nieuwe norm in Nederland. Een grotere rol voor de overheid lijkt daarbij nodig. Dan gaat het met name om het creëren van een gelijk speelveld voor bedrijven en het koppelen van criteria aan hardere verplichtingen. Een uniform en Europees aanbestedingsbeleid past daarbij, net als het sturen op verplichte transparantie, en verbreding van monitoring en rapportage. De overheid kan een minimaal duurzaamheidsniveau voor de hele markt formuleren en afdwingen, in eerste instantie op het niveau van legaliteit.

Handelingsperspectief 3: Uitbreiden en versterken van duurzame productie elders

Een volgend perspectief focust op de gewenste veranderingen in de productiegebieden zelf. Daarin ligt de nadruk op het verbeteren van de mogelijkheden voor boeren en producenten om duurzame productiemethoden toe te gaan passen, en minder op het certificeren van de handelsstroom. Het professionaliseren van de betrokken boeren is een belangrijk aangrijpingspunt, en omvat het verbeteren van de kennis van de boer en van de toegang tot afzetmarkten. Die verandering kan door overheden worden ondersteund door het verbeteren van financieringsmogelijkheden, onderwijs, lokale wetgeving en handhaving daarvan. De Nederlandse overheid kan daarbij een ondersteunende rol spelen, in samenwerking met lokale overheden. Het zoeken naar synergie tussen afzonderlijke verduurzamingsinitiatieven om doelen te realiseren op het niveau van het hele productielandschap past ook in dit perspectief.

Handelingsperspectief 4: Duurzame handelsketens als onderdeel van een brede aanpak voor duurzame productie en consumptie

Het verduurzamen van handelsketens moet onderdeel zijn van een brede aanpak van duurzame productie en consumptie. Waar ketenverduurzaming momenteel vooral gericht is op het verminderen van de impacts van productie elders, is er ook aandacht nodig voor het efficiënter verwerken van grondstoffen, het zoeken naar alternatieve grondstoffen met een lagere milieudruk, en aanpassingen in consumptiepatronen. Deze bredere blik komt voort uit het groeiend besef van mondiale schaarste aan grondstoffen, verschuivende mondiale markten, en grenzen aan de mondiaal beschikbare milieugebruiksruimte. De overheid zou een visie voor duurzame productie en consumptie kunnen concretiseren, met langetermijndoelen die richting geven aan de samenwerking tussen bedrijven, maatschappelijke partijen, consumenten en overheid.

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Inleiding

Wereldwijd is de internationale handel de afgelopen decennia fors toegenomen, zowel de hoeveelheid verhandelde goederen als de waarde daarvan. Ook steeds meer grondstoffen en producten voor Nederland komen uit productiegebieden ver weg. Hierdoor is de afstand tussen de plaats van productie en consumptie enorm toegenomen. De Nederlandse consument weet daardoor nauwelijks meer waar de grondstoffen vandaan komen. Ook de gevolgen van de productieprocessen voor mens en milieu zijn uit beeld geraakt.

Sinds een paar jaar is er meer aandacht voor de herkomst van producten. Steeds meer mensen zijn zich bewust van het grote deel van de Nederlandse voetafdruk dat in het buitenland ligt (Van Oorschot et al. 2012), en van de ongewenste gevolgen van hun consumptie voor sociaal-economische omstandigheden en het milieu (Hertwich 2012; Kamphuis et al. 2011; Lenzen et al. 2012). Als handels- en importland kan Nederland een bijdrage leveren aan het verminderen van de milieudruk en sociale misstanden elders. De handelsketen vormt een logische route om de productie te verduurzamen, met inzet van alle in de keten betrokken actoren, zowel producenten, handelaren en verwerkers, als retailers en consumenten (figuur 1).

De verduurzaming van internationale handelsketens staat inmiddels in de belangstelling bij bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. Deze belangstelling past in het beeld van een 'energieke samenleving' (Hajer 2011), waarin maatschappelijke partijen bereid zijn bij te dragen aan verduurzaming. Ook door de overheid worden handelsketens in toenemende mate gezien als een kansrijk aanknopingspunt voor internationaal duurzaamheidsbeleid (BuZa 2013; EZ et al. 2013; IenM en EL&I 2011; LNV et al. 2008).

Deze studie richt zich op de vrijwillige initiatieven die bedrijven en maatschappelijke organisaties nemen om een bijdrage te leveren aan het verduurzamen van handelsketens. Die initiatieven betreffen het stimuleren van zowel een zorgvuldiger productie van grondstoffen en producten elders, als het consumeren van die producten in Nederland. We kijken in het bijzonder naar de handelsketens van koffie, cacao, hout, vis, palmolie en soja.

Het verduurzamen van deze handelsketens beoogt de negatieve effecten van productieprocessen op sociale en milieuumstandigheden te verminderen. Veel van de huidige initiatieven gaan daarvoor uit van ‘standaarden’ voor duurzame productie, op basis waarvan beoordeeld wordt of productie plaatsvindt volgens overeengekomen principes en criteria voor de verschillende duurzaamheidsdomeinen. Een grondstof of product kan gecertificeerd worden en een keurmerk krijgen als aan gestelde productiestandaarden is voldaan. Deze criteria zijn vastgesteld door organisaties die keurmerken ontwikkelen en beheren, zoals de verschillende *Stewardship councils* voor hout en vis, en de Ronde Tafels voor soja en palmolie. In productstandaarden zijn criteria en producteisen vastgelegd die gewoonlijk verder gaan dan wat minimaal nodig is volgens de in een land bestaande wet- en regelgeving.

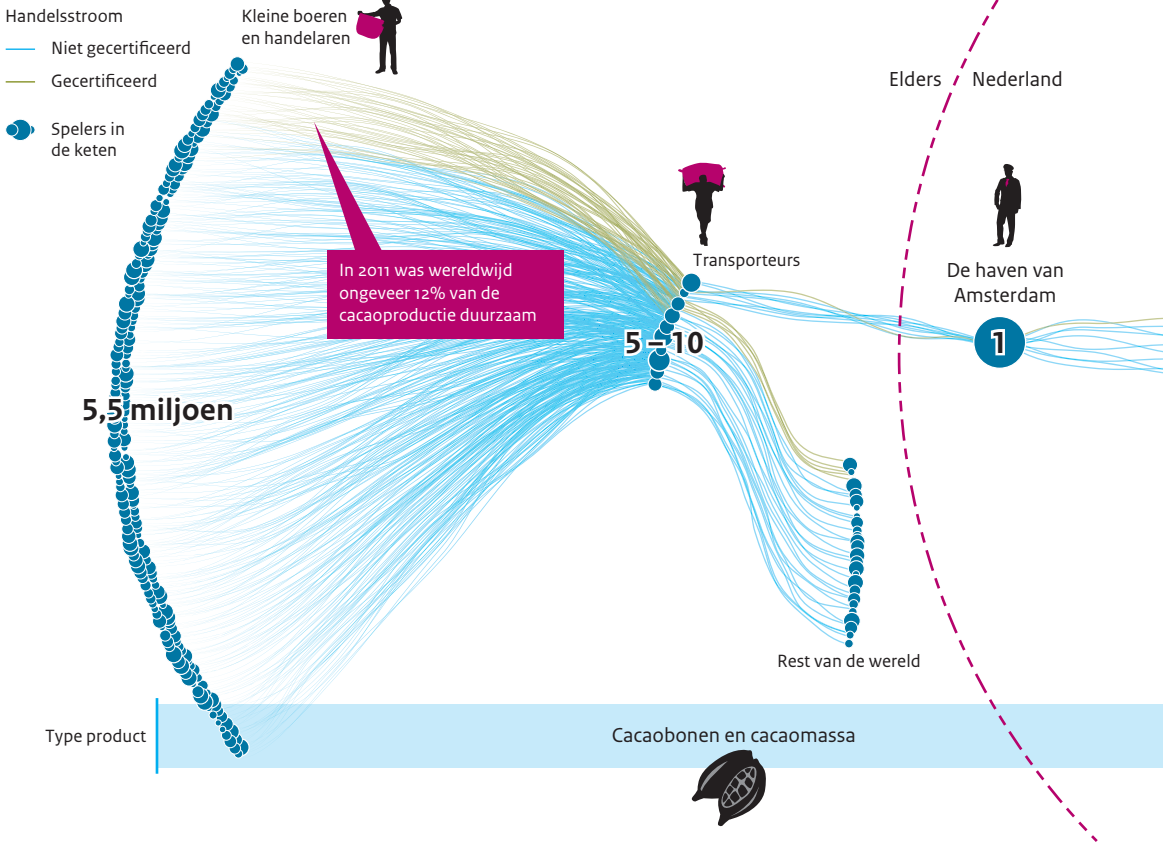
We gaan in deze studie na wat de vrijwillige initiatieven voor ketenverduurzaming via productcertificering opleveren voor maatschappelijke doelen op het gebied van milieu en natuur, ontwikkeling en armoedebestrijding. We kijken terug op de rol die Nederlandse bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid daarbij hebben gespeeld, en kijken vooruit naar de rol die ze kunnen spelen in het verder stimuleren van ketenverduurzaming. In deze studie besteden we geen aandacht aan andere oplossingsrichtingen voor het verduurzamen van consumptie en productie, zoals het efficiënter verwerken van grondstoffen of het veranderen van consumptiepatronen (Van Oorschot et al. 2012; Westhoek et al. 2013).

We beantwoorden de volgende vragen:

- Wat is de voortgang op de Nederlandse en mondiale markt met het aandeel duurzaam geproduceerde grondstoffen en producten, te weten koffie, cacao, hout, vis, palmolie en soja?
- Welke bijdrage leveren vrijwillige initiatieven voor ketenverduurzaming aan de verbetering van natuur- en milieukwaliteit en aan sociaal-economische ontwikkeling elders?
- Wat heeft Nederlands overheidsbeleid bijgedragen aan vrijwillige ketenverduurzaming?
- Wat zijn belemmeringen voor verdergaande ketenverduurzaming, en de grenzen aan deze aanpak?
- Welke handelingsperspectieven zijn er voor de overheid en andere ketenactoren om ketenverduurzaming verder te stimuleren, zowel hier als elders?

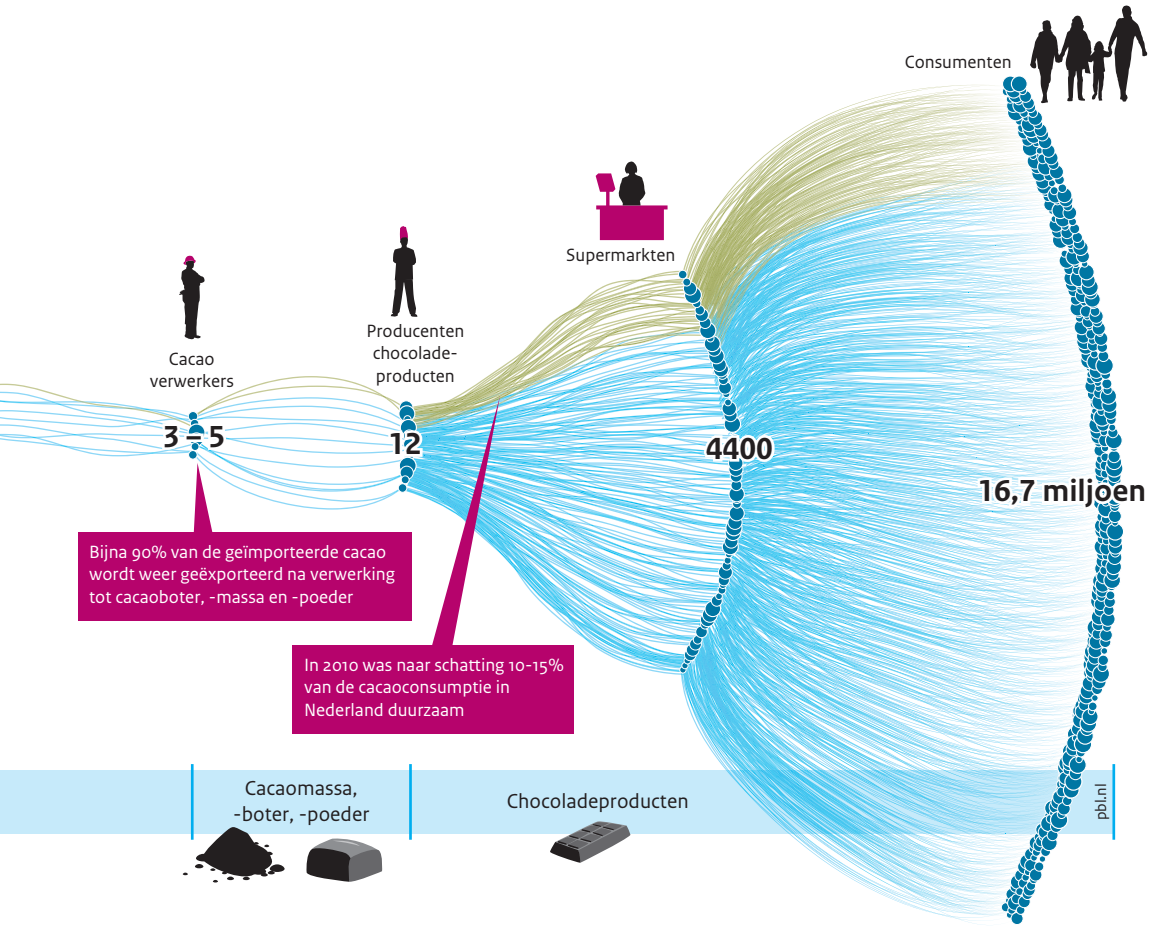
We meten de marktaandelen die volgens duurzame productstandaarden zijn geproduceerd af aan de hoeveelheid die van een product of grondstof met een keurmerk op de markt komt. We refereren daar in de tekst aan als ‘duurzaam geproduceerde grondstoffen’ of met ‘duurzame marktaandelen’.

Figuur 1
Cacao handelsketen



Bron: TCC 2010, 2012

Tussen de primaire producent van grondstoffen, zoals cacaobonen, en de uiteindelijke consument van een product, zoals een chocoladereep, zit een groot aantal schakels. Ook liggen de plaatsen van productie en consumptie ver uit elkaar. Hierdoor blijven de omstandigheden waaronder de productie plaatsvindt buiten het gezichtsveld van de consument. De productieomstandigheden elders vallen ook niet onder de directe invloed van de Nederlandse overheid. Nederland is een belangrijke importeur van cacao. Hierdoor kan het Nederlandse bedrijfsleven via de handelsketen veel invloed uitoefenen op de productieomstandigheden elders.



Internationale duurzame ontwikkeling via handelsketens

Handelsketens verbinden duurzame ontwikkeling elders met Nederland

Bij duurzame ontwikkeling gaat het erom een samenleving te realiseren waarin voor iedereen een goede kwaliteit van leven is, zonder dat dit ten koste gaat van het welzijn van burgers elders en toekomstige generaties. Duurzame ontwikkeling wordt in dit rapport dan ook opgevat in brede zin; het gaat om wereldwijde verbeteringen in het sociale, economische en het milieudomein, en de houdbaarheid van deze ontwikkelingen in de toekomst. Voor de Nederlandse overheid is het realiseren van duurzame ontwikkeling wereldwijd een belangrijk doel.

De wereld staat voor een aantal grote, onderling sterk verbonden duurzaamheidsproblemen. Dat zijn armoedebestrijding en een verbetering van ontwikkelingskansen, het waarborgen van de wereldwijde voedselzekerheid, het terugdringen van klimaatverandering, het stoppen van verlies van biodiversiteit en het zekerstellen van de voorziening van natuurlijke hulpbronnen voor de lokale bevolking (PBL 2012). Internationale handel is sterk gerelateerd aan deze problemen, en kan een bijdrage geven aan het oplossen daarvan.

Verduurzaming van handelsketens is onderdeel van de aanpak voor duurzame productie en consumptie

Het verduurzamen van productie en consumptie omvat verschillende oplossingsrichtingen, die naar voren komen uit het besef van mondiale schaarste aan grondstoffen, de verschuivende mondiale markten, en de grenzen aan de mondiaal beschikbare productieruimte (Van Oorschot et al. 2012; Westhoek et al. 2011; WWF 2012). Dat zijn:

- *Zorgvuldiger produceren*: Het produceren van grondstoffen op een manier die rekening houdt met lokale duurzaamheidsaspecten op economisch, sociaal, en ecologisch gebied. Externe effecten van productie moeten worden beperkt.
- *Consumeren van duurzame producten*: Het consumeren van producten die afkomstig zijn uit gebieden waar de productie op een zorgvuldige en duurzame wijze plaatsvindt, wat meestal wordt aangetoond met een keurmerk.



Of een product op duurzame wijze is geproduceerd, kan worden aangetoond met een voor de consument herkenbaar keurmerk.

- *Duurzame productieverhoging:* De toenemende vraag naar voedsel en allerlei biotische consumptiegoederen in de komende decennia maakt duurzame intensivering van landbouw noodzakelijk.
- *Verschuivingen in consumptiepatronen:* Een stap verder dan het consumeren van duurzaam geproduceerde producten is de verschuiving naar een ander consumptiepatroon, dat bestaat uit producten met een lagere milieubelasting.
- *Duurzaam gebruik van ecosystemen:* Voor het behoud van de productiefunctie van ecosystemen moeten deze systemen worden beschermd of duurzaam gebruikt. Dat is tegelijkertijd relevant voor het behouden van allerlei belangrijke ecosysteemfuncties voor bijvoorbeeld waterregulering, koolstofopslag, en de bodemvruchtbaarheid, en daarnaast ook voor het behoud van biodiversiteit.
- *Resource efficiency:* Hierbij gaat het om het bereiken van hetzelfde niveau van productie maar met minder inzet van grondstoffen en energie.

Door de overheid wordt bij de beleidsprioriteit ‘verduurzaming van handelsketens’ vooral ingezet op het stimuleren van duurzame productie elders, door het vergroten van de vraag naar en consumptie van duurzaam geproduceerde grondstoffen in Nederland (Kamphorst 2009; Van Oorschot et al. 2012). Deze studie gaat in op deze twee via handelsketens verbonden oplossingsrichtingen.

Onder verduurzaming van handelsketens verstaan we in deze studie het vermijden, verminderen en compenseren van de effecten van productieprocessen buiten Nederland (‘elders’) op milieu, natuur en biodiversiteit, en het verbeteren van de arbeidsomstandigheden waaronder productie plaatsvindt. De gekozen insteek en de met verduurzaming van handelsketens nagestreefde doelen zijn daarmee breder dan de ecologische. Onder verbetering van de arbeidsomstandigheden en sociaal-economische omstandigheden vallen zaken als landrechten van lokale bewoners, het inkomen en de werkgelegenheid. Verduurzaming kent daarbij geen absoluut eindpunt; het gaat om een voortdurend streven naar duurzamer vormen van productie.

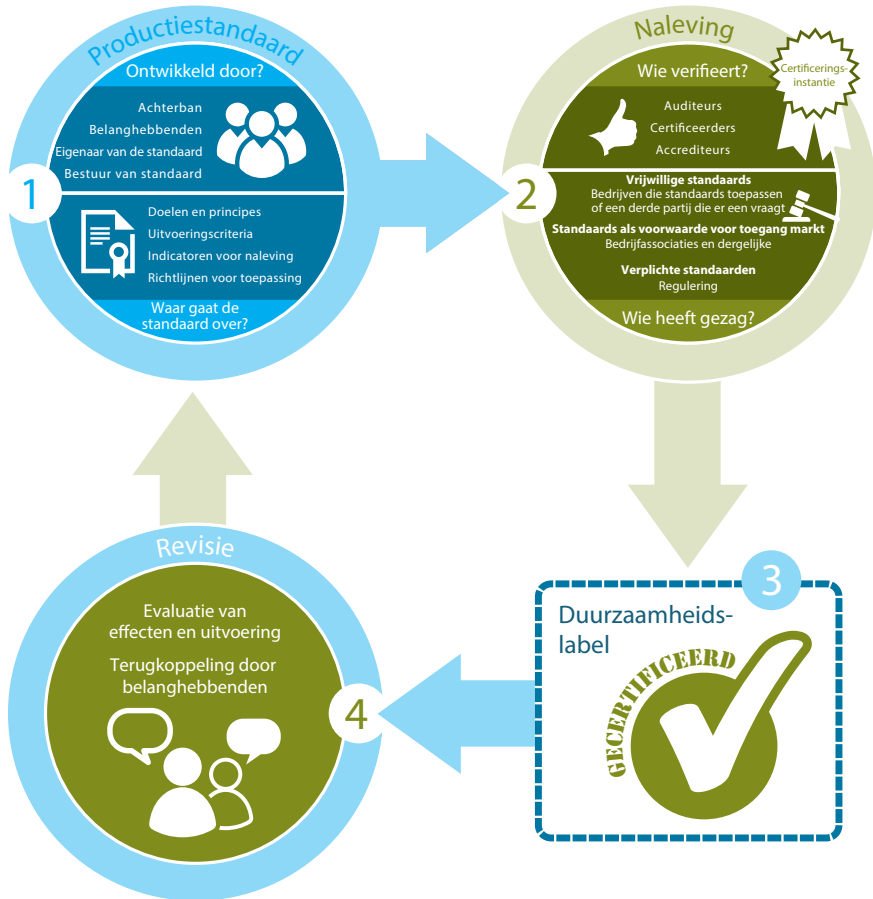
Tekstkader 1

Werking van productstandaarden en certificering

In de afgelopen jaren zijn allerlei standaarden ontwikkeld die worden gebruikt om te toetsen of de productie van grondstoffen op een duurzame wijze plaatsvindt. Marktpartijen en maatschappelijke organisaties hebben het opstellen, uitdragen en toepassen van die standaarden gezamenlijk opgepakt, mede als reactie op druk van kritische consumenten en op het publiek debat. In sommige gevallen hebben overheden dit proces organisatorisch of financieel ondersteund, bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies voor het oprichten van 'Ronde Tafels', waar criteria voor duurzame productie worden bediscussieerd. In de overeengekomen productiestandaarden zijn pakketten van eisen geformuleerd voor de duurzame productie van grondstoffen, de verwerking en de handel (Vermeulen et al. 2010). Bij het implementeren van productiestandaarden speelt certificering een grote rol om duurzaamheidsclaims geloofwaardig en aantoonbaar te maken voor de afzetmarkt (figuur 2). Bij certificering wordt onderscheid gemaakt in enerzijds het certificeren van het productieproces zelf, en anderzijds het certificeren van de handel in duurzame grondstoffen en producten (de zogenoemde *chain-of-custody*) waardoor de herkomst van een product of grondstof kan worden getraceerd. De in een keten actieve bedrijven moeten zichzelf laten keuren ('auditen') door een auditbureau. Als ze nog niet aan de eisen van een standaard voldoen, zullen ze eerst de bedrijfsvoering en productieprocessen moeten verbeteren. De auditors moeten op hun beurt erkend zijn (geaccrediteerd) door de organisaties die de standaarden hebben ontwikkeld. De ISEAL Alliance (Alliance for International Social and Environmental Accreditation and Labelling) heeft gedragscodes ontwikkeld voor het adequaat ontwikkelen, controleren en evalueren van standaarden (ISEAL 2013). De ISEAL-organisatie en de codes vertegenwoordigen een (meta)niveau van *governance*, gericht op het verhogen van de geloofwaardigheid van certificering en productiestandaarden. Er zijn ook private standaarden waarbij bedrijven zichzelf of elkaar keuren, of waar certificering door lokale betrokkenen plaatsvindt.

Na enkele decennia van ontwikkeling en toepassing is er een uitgebreide 'zachte' infrastructuur van standaarden en certificering ontstaan. Allerlei marktpartijen en initiatieven maken daar gebruik van; certificering heeft een dominante rol gekregen in de huidige aanpak voor ketenverduurzaming. Bedrijven en overheden stellen in hun inkoopbeleid voorwaarden aan toeleveranciers (exporteurs, verwerkers en producenten), waarbij verwezen kan worden naar specifieke standaarden en hun keurmerken (zoals Fair Trade, Utz Certified, MSC, FSC, zie tabel 3). De directe kosten voor certificering en verbetering van de productiepraktijk liggen meestal bij de producenten en toeleveranciers. Mogelijke baten bestaan uit betere prijzen, hogere opbrengsten, en een stabielere relatie met de afnemer. Het is mogelijk dat afnemers de producenten actief helpen bij certificering, maar dat is zeker niet altijd het geval. Ook overheden kunnen een ondersteunende rol spelen.

Figuur 2
Toetsing van duurzame productie



Bron: Resolve, 2012

Productiestandaarden, certificering en duurzaamheidslabels zijn belangrijke instrumenten voor het verduurzamen van handelsketens. Ze worden gebruikt voor het toetsen van duurzame productie, het traceren en waarborgen van de herkomst van producten, en voor communicatie met de consument. Certificering is een cyclisch proces van toetsing en verbetering van bedrijfsprocessen, totdat aan een standaard is voldaan, en er door een bedrijf een label of keurmerk gevoerd mag worden zoals Max Havelaar of FSC. Een productiestandaard kan aangepast of aangescherpt worden op basis van evaluatie van praktijkervaringen.

Strategieën en rollen voor de overheid

Initiatieven om handelsketen te verduurzamen worden vrijwillig genomen door maatschappelijke en marktpartijen, maar dat betekent niet dat de overheid geen rol heeft. In principe kan de overheid deze initiatieven beïnvloeden via een drietal strategieën: klassieke regulering met behulp van wetten en subsidies, interactieve netwerksturing die leunt op samenwerking met maatschappelijke partners en het sluiten van convenanten, en marktsturing waarbij de zelfregulering vanuit het bedrijfsleven wordt ondersteund en gestuurd via het stellen van randvoorwaarden aan de marktwerking. Aanhakend bij de dynamiek en initiatieven uit de maatschappij heeft de Nederlandse overheid de afgelopen jaren de nadruk gelegd op netwerk- en marktsturing (Arnouts et al. 2012; Kamphorst 2009; Vermeulen en Kok 2012).

In het beleid voor ketenverduurzaming neemt de Nederlandse overheid verschillende rollen op zich:

- *Klant en voorbeeld*: De inkoopkracht van de overheid kan een relevante vraag creëren naar duurzamere producten en daarmee bedrijven stimuleren om duurzamer te produceren (*lead customer*). Deze rol is verschillend voor de in deze studie betrokken ketens. De overheid is bijvoorbeeld relatief invloedrijk op de markt voor tropisch hardhout, vanwege de toepassingen in de weg- en waterbouw.
- *Opiniemaker*: De overheid heeft communicatiemiddelen tot haar beschikking om maatschappelijke aandacht op ketenverduurzaming te vestigen en doet dat onder andere via de Stichting Milieukeur.
- *Richtingwijzer of regisseur*: De overheid kan bedrijven en ngo's op weg helpen door belangrijke ketens voor verduurzaming aan te merken of kwantitatieve doelen te stellen. Zo zijn in het Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 een aantal ketens prioritair gemaakt, waarvoor specifieke acties zijn opgezet (LNV et al. 2008). Meestal laat de overheid het stellen van kwantitatieve doelen over aan de maatschappelijke actoren.
- *Scheidsrechter*: In de rol van scheidsrechter kan de overheid aangeven wat zij verstaat onder duurzamere productie. Daarvoor moet duidelijk zijn aan welke eisen producten moeten voldoen. De eisen zijn in de afgelopen jaren vastgesteld voor een groot aantal productcategorieën binnen het beleid voor Duurzaam Inkopen van de overheid. Het gaat bijvoorbeeld om specifieke eisen aan bouwmaterialen en aan de teelt van gewassen voor bio-energie. De overheid als scheidsrechter stelt ook normen voor het bedrijfsleven vast, en kan daarbij gebruik maken van internationale standaarden voor bedrijfsrapportages (zoals de GRI-index of de OECD guidelines voor multinationals).
- *Financier en supporter*: Via politieke steun en financiering kan de overheid certificeringsinitiatieven helpen oprichten of ondersteunen. Ook zijn er publiek-private samenwerkingsinitiatieven gestart binnen het Initiatief Duurzame Handel (IDH), onder voorwaarde van gezamenlijke financiering. Andere voorbeelden zijn het samen met maatschappelijke partners opstellen van intentieverklaringen en recenter de in 2012 en 2013 afgesloten *Green Deals* voor het bevorderen van onder andere duurzame koffie en duurzaam bosbeheer.

- *Schepper van wettelijk kader*: Initiatieven voor vrijwillige ketenverduurzaming zijn gebaat bij een helder wettelijk kader waarbinnen zij opereren. Een voorbeeld is het EU-beleid dat import van illegaal gekapt hout moet tegengaan, en in 2013 van kracht is geworden (EU 2010). Die regels gelden voor de hele markt, en hiermee geeft de overheid dus de ondergrens aan van waar bedrijven aan moeten voldoen. Hiermee is weer een vorm van klassieke regulering in de overheidsaanpak aanwezig.

Beleidskeuze voor prioritaire handelsketens hangt af van meerdere doelen en van beleidshistorie

De overheid heeft de verduurzaming van een aantal handelsketens prioriteit gegeven. De keuze voor deze ketens volgt enerzijds uit de doelen die Nederland met binnenlands en buitenlands beleid probeert te realiseren (tabel 1), en anderzijds uit de recente beleidshistorie (Kamphorst 2009). Die doelen liggen op zowel het ecologische, economische als sociale vlak. Daarmee worden via het beleid voor het verduurzamen van handelsketens verschillende doelen op het gebied van handel, economie en ontwikkeling aan elkaar gekoppeld.

In de recente beleidsgeschiedenis komt een aantal prioritaire handelsketens naar voren. Het Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 heeft de ketens hout, palmolie, soja, biomassa en veen, en de visserij als prioriteiten voor verduurzaming aangemerkt (LNV et al. 2008). Het programma beoogt primair bij te dragen aan het terugdringen van het mondiale biodiversiteitsverlies, en het stimuleren van duurzaam gebruik van ecosystemen (beide doelen van de Biodiversiteitsconventie). De doelen zijn in deze nota al 'breed' geformuleerd, dus verdergaand dan ecologische alleen. In de Duurzaamheidsagenda (IenM en EL&I 2011) wordt er gewezen op de mogelijkheid om via verduurzaming van handelsketens de effecten van de Nederlandse voetafdruk elders te verkleinen.

Nederland heeft specifiek beleid voor de samenwerking met een aantal ontwikkelingslanden; de zogenoemde partnerlanden (Buitenlandse Zaken 2011). Handel kan in het algemeen bijdragen aan economische groei en daarmee aan ontwikkeling. In een aantal partnerlanden maken agrarische grondstoffen een groot deel uit van de export (figuur 3). Verduurzaming van deze handelsketens biedt mogelijkheden om direct een bijdrage te leveren aan inkomensverbetering en armoedebestrijding bij met name kleine boeren. Dat geldt bijvoorbeeld voor koffie, cacao, en palmolie. De aanvoer en levering van deze grondstoffen is ook van belang voor de Nederlandse economie (tabel 2 en figuur 4).

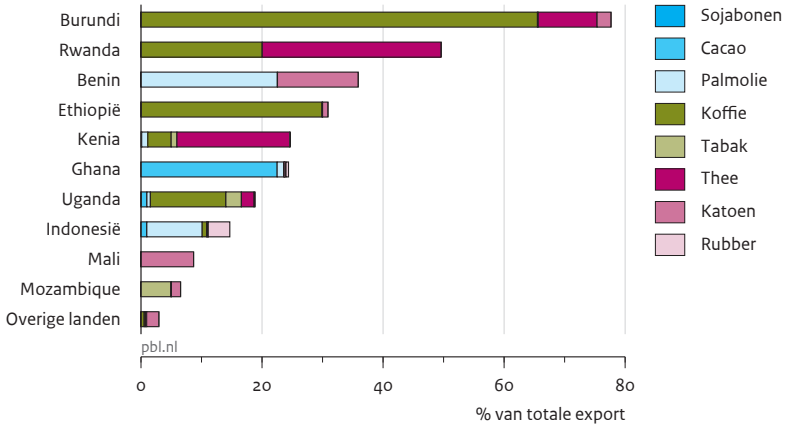
Tabel 1

Criteria van de Nederlandse overheid voor het prioriteren van internationale handelsketens voor verduurzaming

Selectie criterium	Relatie met overheidsdoelen	Beleidsnota
Belangrijk aandeel in Nederlandse voetafdruk (omvang en/of effecten) in het buitenland	Beperken negatieve lokale effecten op milieu en biodiversiteit in productiegebieden	Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011; Duurzaamheidsagenda (2011)
Belang biotische grondstoffen voor de Nederlandse economie	Zorg voor natuurlijk kapitaal elders, als voorwaarde voor continuïteit grondstoffenaanvoer	Grondstoffennotitie (2011)
Relevant als eiwitbron in veevoer	Duurzame productie van voedsel	Nota Duurzaam Voedsel (2009)
Relevantie voor economische ontwikkeling van herkomstlanden	Bevorderen zelfredzaamheid van landen in ontwikkeling	Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking (2011); Nota 'Wat de wereld verdient, Agenda voor hulp, handel en investeringen' (2013)
Mogelijkheid om bij te dragen aan sociale positie boeren en arbeiders	Bevorderen van eerlijke arbeidsomstandigheden en -rechten	Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking (2011); Nota 'Wat de wereld verdient, Agenda voor hulp, handel en investeringen' (2013)
Aansluiten bij verduurzamingsinitiatieven op de Nederlandse markt	Benutten energie in maatschappij; Stimuleren duurzaam gebruik ecosystemen	Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011

De Nederlandse overheid heeft voor het Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 vijf ketens aangewezen als prioriteit: hout, palmolie, soja, biomassa, veen en visserij.

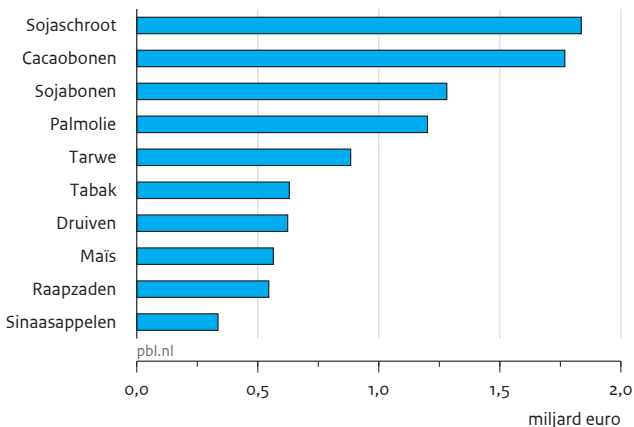
Figuur 3
Aandeel agrarische grondstoffen in totale exportwaarde van BuZa-partnerlanden, 2007 – 2009



Bron: FAO, 2012

Nederland heeft voor het buitenlands beleid voor ontwikkeling en samenwerking een aantal ontwikkelingslanden geselecteerd. Een aantal van deze partnerlanden leunt voor de export op agrarische grondstoffen. Verduurzaming van de handelsketens van deze grondstoffen geeft in deze landen kansen voor ontwikkeling.

Figuur 4
Top 10 van Nederlandse import van agrarische grondstoffen, 2010



Bron: FAO, 2012

De belangrijkste agrarische grondstoffen (in geld uitgedrukt) die Nederland importeert, zijn soja, palmolie en cacao.

Tabel 2

Karakteristieken van verschillende in dit rapport geanalyseerde internationaal verhandelde grondstoffen

	Koffie	Cacao	Tropisch hout
Productielanden relevant voor Nederlandse import	Brazilië, Ethiopië, Colombia	Ivoorkust, Ghana	Tropisch hout vooral Brazilië, Indonesië, Maleisië en Congo-bekken
Aandeel import NL van wereldproductie	2%	19%	1,1% totaal en 0,6% tropisch
Waarde import NL in 2010	€ 0,50 mljrd	€ 2,1 mljrd	€ 4,8 mljrd totaal en € 0,80 mljrd tropisch hout
Duurzaamheidsissues	Inkomen boeren, kinderarbeid, ontbossing, degradatie bodem	Inkomen boeren, kinderarbeid, gewaskwaliteit ontbossing, degradatie bodem	Bosdegradatie, illegale kap, ontbossing in de tropen, arbeidsomstandigheden, bodem erosie
Werkgelegenheid, en aantal personen afhankelijk	25 miljoen boeren / 75 miljoen afhankelijk	5,5 miljoen boeren / 14 miljoen afhankelijk	Schatting is 13-17 miljoen, waarvan 9 miljoen in de tropen
Typering keten	Coöperaties en veel kleine boeren	Veel kleine boeren bij productie, grote spelers bij verwerking	Veel relatief kleine spelers, veel verschillende eindproducten
Belangrijkste standaarden voor Nederland	Fair Trade, UTZ Certified, Rainforest Alliance, 4C	Fair Trade, UTZ Certified, Rainforest Alliance	FSC, PEFC (MTCS voor legaal)

Voor bronnen en afkortingen: zie achterin.

Vis, schelp- en schaaldieren	Palmolie	Soja
Vangst: Noordzee en Atlantische Oceaan / Kweek: Zuidoost-Azie en Scandinavië	Indonesië, Maleisië	Brazilië, Argentinië, VS
0,5%, waarvan 15% uit de tropen incl. China (vooral aquacultuur)	6%	3%
€ 2 miljrd	€ 1,3 miljrd	€ 2,8 miljrd
Overbevissing, bijvangst, conversie en vervuiling kustgebieden, visvoer uit zee	Emissies uit veen, landrechten lokale bevolking, positie kleine boer, milieuvuiling	Ontbossing, gebruik van GMO's en pesticiden, rechten en inkomen arbeiders, milieuvuiling
38 miljoen vissers, en nog eens meer dan 100 miljoen in verwerking	3 miljoen kleine boeren	1-5 miljoen boeren
Veel relatief kleine spelers, macht retailers is groot	Bulkproduct, beperkt zichtbaar voor consument (B2B), veel smallholders maar grote handelaren	Bulkproduct, beperkt zichtbaar voor consument (B2B), grote productiebedrijven
MSC, ASC, Naturland, FOS	RSPO, ISPO, MSPO	RTRS, Proterra

Voortgang met en effecten van verduurzaming van handelsketens

Wat hebben de verschillende initiatieven die handelsketens willen verduurzamen tot nu toe eigenlijk opgeleverd? Om die vraag te beantwoorden kijken we in dit hoofdstuk naar de in standaarden vastgelegde criteria voor duurzame productie; de opzet van verschillende verduurzamingsinitiatieven; de toepassing van productiestandaarden in zowel de productiegebieden als op de Nederlandse afzetmarkt; en de met het verduurzamen van productie bereikte effecten die bijdragen aan internationale duurzaamheidsdoelen. Als laatste wordt geschetst wat de overheid aan beleid heeft gevoerd om de verduurzaming van handelsketens te bevorderen. Meer informatie over de verschillende handelsketens is te vinden in het aparte katern na dit hoofdstuk.

3.1 Voortgang met verduurzaming van handelsketens op de Nederlandse markt

Maatschappelijke partijen actief in het verduurzamen van handelsketens

In de afgelopen decennia heeft een aantal bedrijven en sectoren het duurzaam inrichten van de handelsketens voor koffie, hout, cacao, palmolie, soja en vis voortvarend opgepakt. Private partijen hebben uitgangspunten voor verduurzaming geformuleerd, en productstandaarden en certificeringsprocedures van keurmerken (labels) opgezet. Ook hebben ze gecertificeerde producten op de Nederlandse markt aangeboden, de vraag naar deze producten gecreëerd en gestimuleerd, en het aanbod daarvan in productiegebieden aangespoord. Koplopers in de markt en maatschappelijke belangenorganisaties zijn belangrijke initiators geweest voor het opstellen van verschillende standaarden voor duurzame productie, en voor het uitdragen en

toepassen hiervan. Tabel 3 (blz. 46-49) geeft een overzicht van de dekking, missie en opzet van deze vrijwillige standaarden.

De bewuste consument is bediend, en deze consumenten zijn belangrijk geweest voor het tot stand brengen van een markt voor dit type producten. Er zijn een aantal voortgangsrapportages en markt barometers verschenen die de activiteiten voor verschillende grondstoffen op een rij hebben gezet, gepubliceerd door zowel sectororganisaties als maatschappelijk belangenorganisaties (Oldenburger et al. 2013; Task Force Duurzame Palmolie 2011; TCC 2012a, b; Van Gelder en Herder 2012).

Het volume van duurzaam geproduceerde producten en grondstoffen op de Nederlandse markt is gestegen

Het meest directe resultaat van al deze inspanningen zijn de gerealiseerde marktaandeelen van aantoonbaar duurzaam geproduceerde goederen. De 'duurzame marktaandeelen' zijn in de afgelopen decennia in Nederland duidelijk gestegen (zie figuur 5). Na een lange periode van marginale aandelen voor ideële keurmerkproducten die vooral nichemarkten voor bewuste consumenten hebben bediend, is er vanaf 2000 voor een aantal producten en grondstoffen op de Nederlandse markt een aanzienlijke toename te zien in gecertificeerde aandelen. Vanaf het jaar 2000 lag het accent van verduurzaming meer op kwaliteit van grondstoffen, en daarmee op een toenemende inzet en commitment van het bedrijfsleven. De overheid heeft bij het ontstaan van deze markten een rol aan de zijlijn gespeeld (Vermeulen et al. 2010).

Er wordt verschillend gerapporteerd over de bereikte aandelen. Bij koffie bijvoorbeeld over het verbruik door de uiteindelijke consument; in 2010 was bijna 40 procent van de totale geconsumeerde koffie voorzien van een duurzaamheidslabel (TCC 2012b). Bij hout wordt het duurzame aandeel in de netto consumptie van hout en houtproducten gemonitord; in 2011 was 66 procent voorzien van een duurzaamheidskeurmerk. Bij gevangen vis is 40 procent van de consumptie voorzien van een duurzaamheidslabel (MSC International 2012a). Keurmerken voor cacao zijn al langere tijd op de markt beschikbaar, maar er zijn (nog) geen gegevens over de totale consumptie beschikbaar. Voor andere grondstoffen zijn recenter pas duurzaamheidsstandaarden beschikbaar. Het gebruik van soja en palmolie is voor de consument niet altijd direct zichtbaar; ze worden verwerkt in bijvoorbeeld zuivel en vlees (soja), of in snacks, koekjes en cosmetica (palmolie). Bij deze grondstoffen wordt gerapporteerd over het verbruik van duurzame grondstoffen door de Nederlandse verwerkende industrie. Het aandeel duurzame palmolie in het industrieel verbruik is in Nederland snel gegroeid, en bedraagt 41 procent in 2012 (Task Force Duurzame Palmolie 2013a). Het aandeel duurzame soja in industrieel verbruik bleef hier met ongeveer 7 procent in 2011 nog bij achter (Van Gelder en Herder 2012); in 2012 is de inkoop van RTRS-soja verdubbeld (Stichting Ketentransitie Verantwoorde Soja 2013). Een steeds groter deel van de visconsumptie bestaat uit kweekvis; voor certificering daarvan is recent een keurmerk beschikbaar gekomen.

Tekstkader 2

Monitoren van verduurzamingsinitiatieven

Tot nu toe worden de werking en effecten van de hier onderzochte ketens niet structureel en op uniforme wijze gemonitord (Kessler et al. 2012). Om de bereikte effecten van ketenverduurzaming goed te kunnen beoordelen, zijn indicatoren nodig die het brede scala aan duurzaamheidsaspecten dekken. Voor de sociaal-economische effecten kunnen bijvoorbeeld indicatoren worden gebruikt op het vlak van huishoudinkomen, arbeidsomstandigheden, beheer van natuurlijk kapitaal en toegang tot de markt.

De bereikte resultaten van verduurzamingsinitiatieven kunnen inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van een evaluatiekader dat een systematisch onderscheid maakt tussen verschillende categorieën resultaten (zie figuur 6): de uitgangspunten en criteria voor duurzame productie (*input*), opzet en vormgeving van organisaties voor standaarden en certificering (*outputs*), de directe bereikte resultaten (*outcomes*) zoals marktaandelen van duurzaam geproduceerde producten of het aantal duurzaam opererende bedrijven, en als laatste de effecten van verduurzaming op de verschillende domeinen van duurzaamheid (*impacts*) (Van Tulder 2010).

Dit onderscheid in resultaten helpt om verschillende inspanningen en uitkomsten beter te meten en vergelijken, ook omdat een aantal initiatieven al veel langer bestaan en al meer tijd hebben gehad om *impacts* te realiseren en bij te dragen aan maatschappelijke doelen. Inspanningen van korter bestaande initiatieven kunnen soms nog alleen in termen van *outcome* worden beoordeeld.

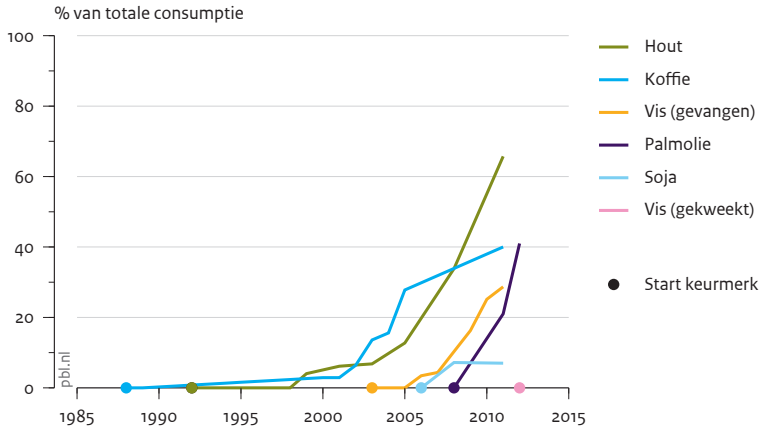
Dit kader is toegepast op de zes gekozen handelsketens om in beeld te brengen wat de verschillende initiatieven voor ketenverduurzaming inmiddels bereikt hebben. Dit is gedaan op basis van review van literatuur, analyse van monitoring, en aan de hand van interviews.

Het CBS werkt momenteel samen met brancheorganisaties aan een consistente methode om de duurzame marktaandelen op een meer uniforme manier in beeld te brengen.

De 'duurzame' aandelen in de mondiale productie van deze natuurlijke grondstoffen zijn een stuk lager dan die op de Nederlandse markt (figuur 7). Dat geldt in het bijzonder voor de productie van tropisch hout, waar mondiaal slechts 6 procent van het productieareaal gecertificeerd is voor duurzaam bosbeheer. Het mondiale areaal met duurzaam geproduceerde soja is nog maar 4 procent, nog uitgezonderd wat er in de Verenigde Staten wordt geproduceerd volgens eisen uit de eigen nationale regulering. De mondiale vraag naar duurzame grondstoffen loopt achter bij het aanbod. Bij koffie, cacao en palmolie wordt maar een deel van wat er duurzaam geproduceerd is gecertificeerd is ook met een duurzaamheidslabel op de mondiale markt afgezet (figuur 7).

Figuur 5

Marktaandeel van duurzaam geproduceerde grondstoffen in Nederlandse consumptie

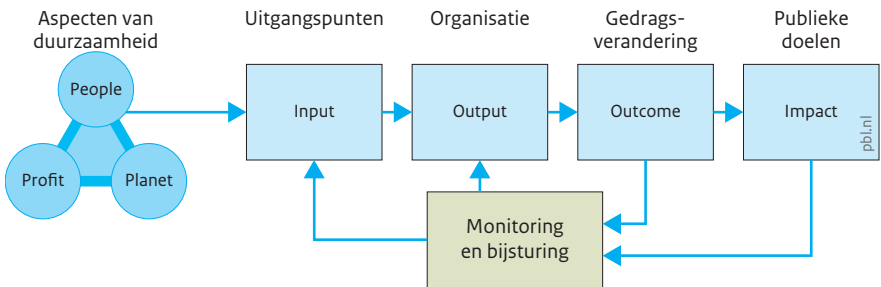


Bron: Diverse bronnen; bewerking PBL, 2013

De duurzame marktaandelen in de Nederlandse consumptie zijn lange tijd marginaal geweest, zoals bij koffie en hout waarvoor al langere tijd keurmerken beschikbaar zijn. Het betrof in eerste instantie nichemarkten voor bewuste consumenten. Pas vanaf 2000 is er een duidelijke en sterke groei te zien, ook bij grondstoffen waarvoor pas recent een productiestandaard beschikbaar is, zoals palmolie.

Figuur 6

Evaluatiekader voor verduurzaming van handelsketens



Bron: Van Tulder, 2010; bewerking PBL

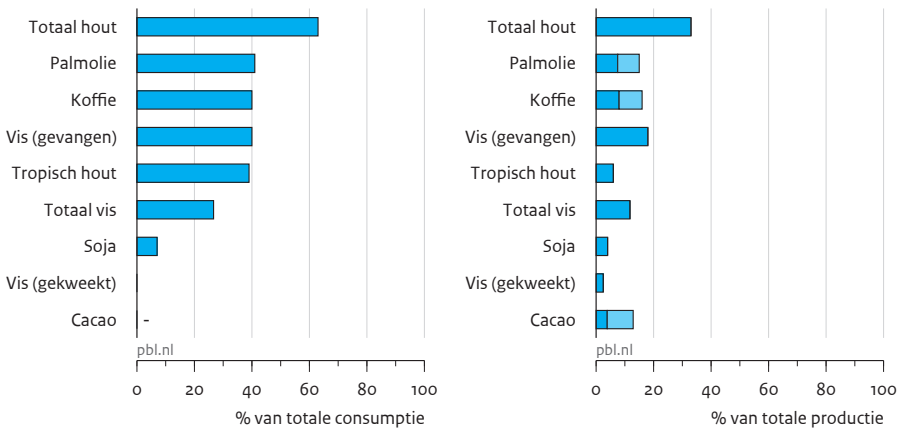
De door vrijwillige initiatieven voor ketenverduurzaming bereikte resultaten kunnen op verschillende manieren in beeld worden gebracht. Het zogenoemde I-O-O-I -evaluatiekader verbindt stapsgewijs de intenties van verduurzamingsinitiatieven ('Input') met de uiteindelijke maatschappelijke effecten ('Impacts').

Figuur 7

Marktaandeel van duurzaam geproduceerde grondstoffen

Nederlandse consumptie

Mondiale productie



Met keurmerk

Onder duurzaamheidscriteria

- Geen data

Alle data hebben betrekking op 2011, met uitzondering van palmolie (2012), de Nederlandse consumptie van vis (gekweekt) (2012) en de mondiale productie van koffie (2010)

Bron: Diverse bronnen; bewerking PBL, 2013

De marktaandelen in Nederland van duurzaam geproduceerde grondstoffen liggen in 2011 voor een aantal grondstoffen of producten rond of boven de 40 procent, en liggen ruim boven de aandelen in de mondiale productie. Mondiaal wordt er voor palmolie, koffie en cacao meer duurzaam geproduceerd dan wat er onder een keurmerk kan worden afgezet. Een overzicht van de gebruikte bronnen is achterin dit rapport te vinden.

Nederland loopt binnen de Europese Unie voorop met verduurzaming van internationale handelsketens

Nederland presteert met de duurzame marktaandelen van geïmporteerde grondstoffen internationaal gezien goed, samen met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Scandinavische landen. Dat er in Nederland veel aandacht is voor verduurzaming van internationale handelsketens kan deels verklaard worden doordat Nederland voor een aantal grondstoffen en producten afhankelijk is van productiegebieden elders; bijvoorbeeld voor hout en veevoer. Daarnaast is een aantal tropische gewassen van belang voor de Nederlandse economie zoals cacao, soja en palmolie (Van Oorschot et al. 2012). De consumptie van duurzame koffie is in het Verenigd Koninkrijk 30 procent (peiljaar 2010; TCC 2012b) en die van hout zelfs al 80 procent (peiljaar 2008; Moore 2009). De percentages duurzaam gevangen vis in de supermarkten zijn vergelijkbaar met die in Duitsland en Scandinavië (50 tot 60 procent). Van de meeste EU-lidstaten zijn de 'duurzame' marktaandelen echter moeilijk te achterhalen. Er wordt niet of nauwelijks op structurele wijze gemonitord en gerapporteerd.

Ook in institutioneel en beleidsmatig opzicht is Nederland verder dan veel andere Europese landen. Zo hebben maatschappelijke partners zogenoemde ronde tafels opgericht voor productiestandaarden van soja en palmolie, bestaan er sectorale taskforces die deze standaarden actief promoten, en sluiten de overheid en bedrijven intentieverklaringen en Green Deals over toekomstige ambities en te ondernemen acties. De koffiesector heeft bijvoorbeeld als doel dat in 2015 driekwart van de koffie die in Nederland wordt geconsumeerd van een keurmerk is voorzien.

De Nederlandse overheid heeft ook actie ondernomen om de duurzame marktaandeel te vergroten door het stimuleren van publiek-private samenwerking via het Initiatief Duurzame Handel (IDH). In zulke initiatieven wordt bijgedragen aan het ontwikkelen van standaarden en wordt actief gewerkt aan het implementeren daarvan. Uit het IDH zijn meerdere concrete samenwerkingsverbanden voortgekomen, zoals het Borneo-, Congo- en Amazone-initiatief voor het stimuleren van gecertificeerde houtproductie en de ASC-productiestandaard voor kweekvis. Voor deze publiek-private aanpak groeit in het buitenland de belangstelling.

3.2 Effecten van initiatieven voor ketenverduurzaming

3.2.1 Methodische problemen bij meten effecten

In potentie dragen productiestandaarden bij aan het verbeteren van een aantal duurzaamheidsissues. Er zijn meerdere literatuurreviews beschikbaar waarin de effecten van certificering systematisch op een rij zijn gezet. Daaruit blijkt dat er nog maar weinig kwalitatief goede metingen van effecten van verduurzamingsinitiatieven beschikbaar zijn.

In een aantal reviews zijn de effecten voor afzonderlijke domeinen en grondstoffen op een rij gezet. Bijvoorbeeld over sociaal-economische effecten van certificering (Blackman en Rivera 2010) en van Fair Trade in het bijzonder (Ruben 2009); over ecologische effecten van gecertificeerde agro-grondstoffen (Milder et al. 2012); en over effecten van duurzame houtproductie op bosbiodiversiteit (Van Kuijk et al. 2009; Cashore en Auld 2012). Overzichtsstudies over meerdere handelsketens zijn beschikbaar van bijvoorbeeld (ITC 2011a, b; Kessler et al. 2012; SCSKASC 2012).

Uit deze veelheid aan studies blijkt dat het bijzonder lastig is om in algemene termen aan te geven wat de gerealiseerde effecten zijn van gecertificeerde productie.

De in de wetenschappelijke en grijze literatuur gerapporteerde effecten geven namelijk een wisselend beeld van de daadwerkelijke effecten. Er zijn maar weinig studies die voldoen aan eisen van wetenschappelijke degelijkheid, waardoor ze geen algemene, gefundeerde uitspraken kunnen doen (Blackman en Rivera 2010). Dat is overigens iets anders dan dat er geen effecten zouden zijn; het beeld dat uit de literatuur naar voren komt is gewoonweg niet eenduidig.

De reviews zijn vrij eensluidend over de tekortkomingen van veel van de uitgevoerde studies. Stuk voor stuk plaatsen ze kanttekeningen bij het opzetten en uitvoeren van impactstudies:

- De uitgangssituatie bij de start van het certificeringsproces verschilt per onderzochte case, en is vaak niet eens in beeld gebracht.
- In vergelijkende studies ontbreken geschikte referentiesituaties die de conventionele praktijken beschrijven (ontbreken *counterfactuals*).
- Als er impacts zijn gemeten, is het niet meteen duidelijk waar deze aan toe te schrijven zijn en of deze wel het gevolg zijn van certificering (attributievraag).
- De periode waarin gemeten wordt moet voldoende lang zijn, zowel om vast te stellen of effecten blijvend zijn, of vanwege mogelijk langetermijneffecten.
- Bij het toekennen van een duurzaamheidslabel is niet altijd duidelijk wat er precies aan verbeteringen is gerealiseerd, en de tijdens het certificeringsproces doorgevoerde veranderingen worden niet altijd openbaar en compleet gerapporteerd.

3.2.2 Effecten op biodiversiteit

De effecten van certificering op de biodiversiteit verschillen lokaal en regionaal

Via certificering kan er invloed worden uitgeoefend op de biodiversiteit in productiegebieden van de grondstoffen die Nederland importeert.

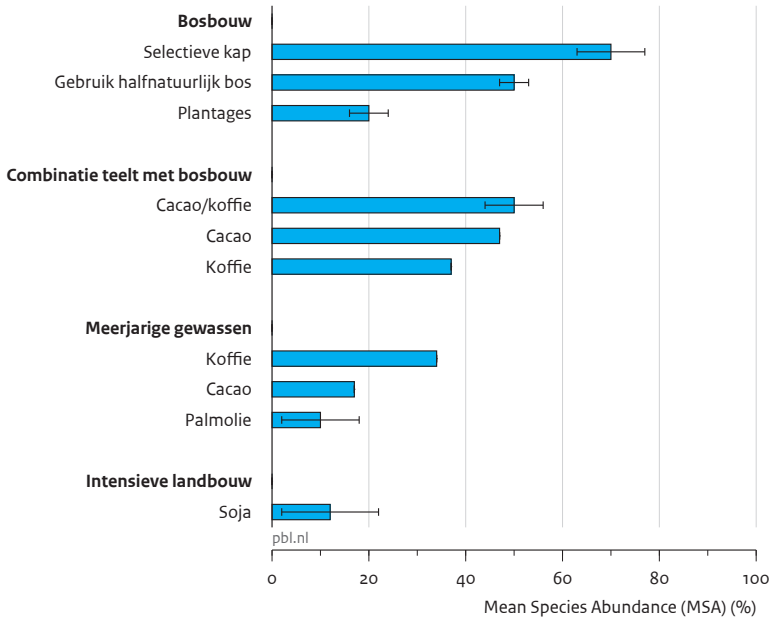
Vooropgesteld moet worden dat er bij productie van grondstoffen altijd effecten zullen zijn op biodiversiteit. Hoe ingrijpend de effecten zijn, hangt voor een groot deel af van de intensiteit van de gebruikte productiemethoden. In het algemeen geldt dat hoe intensiever het beheer is, des te minder biodiversiteit er lokaal nog wordt aangetroffen (figuur 8; Alkemade et al. 2009).

Productiestandaarden bevatten criteria over de gewenste of toegestane teelt- en oogstmethoden, en voor de intensiteit daarvan. Die zijn nog per grondstof en productiestandaard verschillend, en hangen onder andere af van de doelstellingen van de gebruikte standaarden en het gebruikte gewas. Afhankelijk hiervan zijn er dus verschillende effecten op de lokale biodiversiteit.

Daarnaast kan certificering ook invloed hebben op de locatiekeuze, dus waar precies in een regio de productie onder een duurzaamheidslabel is toegestaan. Deze criteria zijn erop gericht om ontbossing en conversie van natuurlijke ecosystemen tegen te gaan, en gebieden met een hoge natuurbehoudswaarde te beschermen. Deze aspecten hebben dus invloed op biodiversiteit op een hoger schaalniveau, omdat het ook gaat over invloeden buiten de directe productielocatie. Om deze effecten in beeld te brengen kan er onder andere worden gekeken naar de snelheid van ontbossing.

De effecten van certificering hangen ook af van de schaal waarop wordt gekeken. Er kunnen namelijk allerlei regionale indirecte effecten (*trade-offs*) optreden van lokale veranderingen. Als door certificering bijvoorbeeld de lokale opbrengst terugloopt, verhoogt dat de druk op andere productiegebieden om toch aan de totale vraag te voldoen.

Figuur 8

Lokale biodiversiteit in productiesystemen ten opzichte van natuurlijke situatie

■ Gemiddelde
 ┆ Onzekerheid (standaardfout)

Bron: PBL, 2009.

De intensiteit van de toegepaste methoden om grondstoffen te produceren heeft veel invloed op de lokale biodiversiteit. De productie gaat gepaard met het gebruik van energie, meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en dat levert milieudruk op. In gebieden waar soja en palmolie intensief worden verbouwd, is de biodiversiteit sterk gedaald doordat de oorspronkelijke vegetatie grotendeels is verdwenen. (Voor uitleg over de MSA-indicator zie Alkemade et al. 2009).

Bij het kappen van bomen voor houtproductie gaat het van oudsher om het gebruik van (half)natuurlijke ecosystemen. Duurzame exploitatie houdt onder andere in dat de kapintensiteit niet boven de bijgroei capaciteit van het bos uit mag gaan. Iets dergelijks speelt ook bij het vangen van vis in zee. Hier legt certificering dus een beperking op aan de oogst. In landbouwsystemen ligt dat anders. Bij de productie van soja of palmolie is het natuurlijke ecosysteem verdwenen, met een groot verlies aan biodiversiteit als gevolg. Hier richt een belangrijk deel van de certificering zich op de locatiekeuze, met als doel het tegengaan van ontbossing.

Steeds meer hout komt van intensief beheerde plantages, en steeds meer vis komt uit aquacultuur waarbij ook de locatiekeuze bepalend is voor de effecten op biodiversiteit.

En dan zijn er nog productiesystemen die daar tussenin zitten, waarbij gewassen in de ondergroei van een half-natuurlijk bos gekweekt worden, zoals voorkomt bij koffie en cacao. Deze gemengde teelten kunnen in plaats komen van monoculturen. Die laatste hebben wel een hogere opbrengst, maar daarbij is er een risico voor het behoud van de bodemvruchtbaarheid. Ook de kwaliteit van het product kan te wensen overlaten, wat wel bij cacao voorkomt.

Via certificering kan intensivering ook worden gestimuleerd, onder ander om een betere kwaliteit product, een hogere opbrengst en daarmee een hoger inkomen voor de boer te bewerkstelligen, zoals bij kleine boeren (*smallholders*) van palmolie gebeurt. De intensivering geeft dan een lokaal verlies aan biodiversiteit, maar voor de individuele boer is het niet meer noodzakelijk om zijn productieareaal uit te breiden. Deze winst voor de biodiversiteit kan echter alleen tot stand worden gebracht door additioneel ruimtelijk beleid, wat buiten de reikwijdte van het certificeringsproces op bedrijfsniveau ligt.

Hieronder worden de verschillende effecten van certificering op biodiversiteit voor de verschillende teeltsystemen verder beschreven.

Effecten op biodiversiteit bij intensieve teelt van soja en palmolie

Uitbreiding van het productieareaal voor soja- en palmolieproductie heeft in het verleden tot grootschalige conversie van tropische bossen geleid, waarbij monoculturen van gewassen in de plaats zijn gekomen van de oorspronkelijke vegetatie (Noriko et al. 2012). De Ronde Tafels voor soja en palmolie (RTRS en RSPO) bevatten criteria om verdere omzetting van primaire, ongestoorde systemen tegen te gaan. Bij het RSPO-systeem is het niet toegestaan om productielocaties op te zetten in gebieden waar voor 2005 nog primair bos stond, bij RTRS geldt hetzelfde met als grensjaar 2009. Ook zijn er criteria om waardevolle delen van een productiegebied (de zogenoemde *High Conservation Value Areas*) uit te zonderen van gebruik voor productie.

Bij hoge opbrengsten is er gewoonlijk sprake van intensief beheer, waardoor de lokale biodiversiteit vaak erg laag is (figuur 8). In theorie kunnen hoge opbrengsten ook gunstig zijn voor biodiversiteit, omdat die de noodzaak voor verdere uitbreiding van het productieareaal en daarmee ontbossing weg kunnen nemen. Van de mondiale productie van palmolie is meer dan 40 procent afkomstig van boeren die kleinschalig produceren. Hun opbrengst is ongeveer een derde lager dan die van grootschalige plantages. Het verhogen van hun opbrengst kan bijdragen aan het beperken van uitbreiding van het productieareaal.

In de praktijk is er echter weinig bewijs dat agrarische intensivering tot dit effect leidt; vaak is het omgekeerde het geval en heeft de rendabele vorm van landgebruik juist een aanzuigende werking. Een hogere productiviteit die leidt tot een beter inkomen stimuleert meer boeren om deze praktijken na te volgen. Met als uiteindelijk gevolg uitbereiding van het productieareaal (Perfecto en Vandermeer 2010). Ook is er momenteel nog sprake van een stijging van de vraag naar soja en palmolie voor een groeiende en welvarender wereldbevolking.

Effecten op biodiversiteit van koffie- en cacao productie

Ook voor de expansie van cacao- en koffieproductie zijn in het verleden veel bossen gekapt. Certificeringssystemen voor koffie en cacao bevatten daarom criteria over ontbossing, waar producenten aan moeten voldoen. Boeren kunnen ook gecertificeerd worden als ze naast de koffie- en cacaoplanten andere planten en bomen laten groeien; de zogenoemde schaduwbomen (*shade grown and organic coffee*). Deze gemengde productiesystemen kennen relatief hogere biodiversiteitswaarden dan monoculturen (figuur 8).

In deze gecombineerde teeltvorm (*agro-forestry*) zijn er ook mogelijkheden voor extensieve bosbouw, wat een aanvullende inkomstenbron geeft. Kleine boeren hebben echter vaak te weinig kennis en kapitaal om hun teeltwijze aan te passen.

Effecten op biodiversiteit bij exploitatie van natuurlijke systemen: bosbouw en visvangst

In zowel de bosbouw als bij visvangst wordt een natuurlijk systeem geëxploiteerd. Productiestandaarden voor bosbouw en visvangst stimuleren de toepassing van allerlei technieken en productiemethoden die een positieve uitwerking op soorten en hun populaties hebben (Beukers en Harms, 2012; van Kuijk et al. 2009). Het gaat dan om bijvoorbeeld zaken als visnetten die bijvangst beperken, of goed geplande en geleide houtkaptechnieken die schade aan omringende bomen voorkomen.

Het is nog onzeker in hoeverre deze aanpak met een lokaal positief effect ook bijdraagt aan meer biodiversiteit op een hogere regionale schaal of op de lange termijn, onder andere vanwege de eerder genoemde indirecte effecten. Een belangrijk principe voor de certificering in deze systemen is dat de jaarlijkse oogst of vangst binnen het draag- en herstelvermogen van de ecosystemen moet liggen. Via het hanteren van criteria voor *maximum sustainable yields* wordt overexploitatie en degradatie van ecosystemen voorkomen, wat positief is voor de lokale biodiversiteit. Dit houdt meestal een afname in van de per hectare of populatie geoogste hoeveelheden. Een indirect effect hiervan is dat er elders expansie van het productieareaal kan plaatsvinden om toch aan de vraag te kunnen voldoen. Die expansie valt buiten de invloed van certificering van de activiteiten van een specifiek bedrijf.

Mondiale ontbossing is afgelopen decennium afgeremd, maar er zijn nog grote regionale verschillen

Een belangrijk doel van het wereldwijd stimuleren van duurzaam bosbeheer is het afremmen van ontbossing. Het mondiaal duurzaam beheerde bosbouwareaal is flink toegenomen, van 70 miljoen hectare in 2000 tot ongeveer 390 miljoen hectare in 2012 (FSC 2013; PEFC 2013); dat is ongeveer 30 procent van het bos dat primair voor productie wordt gebruikt (FAO 2010). Ook is ontbossing afgenomen. In het afgelopen decennium is 50 miljoen hectare bos verloren gegaan; tussen 1990 en 2000 bedroeg die afname nog 80 miljoen hectare (FAO 2010). Ondanks deze positieve ontwikkelingen is ontbossing dus nog steeds wijdverbreid, en dat hangt samen met zowel (illegale) houtkap als conversie naar landbouwgrond (Noriko et al. 2012). Ontbossing vindt nog voornamelijk

plaats in tropische regio's: Brazilië, Zuidoost-Azië en West- en Midden-Afrika. Een aantal landen in deze tropische regio's laat vanaf 2004 wel groei zien in het gecertificeerde bosareaal, maar relatief is het aandeel nog beperkt.

Certificering in tropische landen blijft in het algemeen achter bij certificering in landen uit de gematigde en boreale wereldregio's (figuur 9; naar SCSKASC 2012). In totaal was er in 2012 6 procent van het productiebos in de tropen gecertificeerd voor houtproductie. In de gematigde en boreale zone is respectievelijk 52 en 44 procent van het productieareaal gecertificeerd. Een goed functionerend bestuur geldt als voorwaarde voor succesvolle certificering (Cashore en Auld 2012). Een studie van Greenpeace in Congo wijst op het falen van houtcertificering in gebieden met een zwak bestuur (Greenpeace 2013).

De reikwijdte van certificering en de potentiële invloed op processen als ontbossing hangt onder andere af van de mondiale vraag naar gecertificeerd hout. Er wordt geschat dat ongeveer een derde van de bosconversie aan handel is toe te schrijven, en dat maar 10 procent daarvan bestemd is voor de consumptie van de Europese Unie (EU 2013).

3.2.3 Sociaal-economische effecten van certificering

Bij de effecten van certificering op de sociaal-economische ontwikkeling van primaire producenten zijn de volgende vijf aspecten van belang (Kessler et al. 2012):

- netto huishoudinkomen;
- marktpositie van de producent;
- arbeidsomstandigheden van de betrokken arbeiders en boeren;
- gemeenschapsontwikkeling; en
- landrechten van boeren.

Het is niet eenvoudig om in algemene zin uitspraken te doen over de sociaal-economische effecten van certificering. Daarvoor verschillen de lokale context en institutionele omstandigheden te veel tussen regio's en tussen de grondstoffen. De meeste impactstudies zijn gedaan naar certificeringstrajecten die al een langere tijd lopen, zoals die voor bananen, koffie en cacao (met name voor Fair Trade-certificering; Ruben 2009). De wetenschappelijke literatuur (vooral over koffie, cacao, bananen, katoen) laat voor de bovenstaande aspecten verschillende, neutrale, positieve en negatieve effecten van certificering zien. De meest genoemde positieve effecten zijn een hoger inkomen en een verbeterde marktpositie.

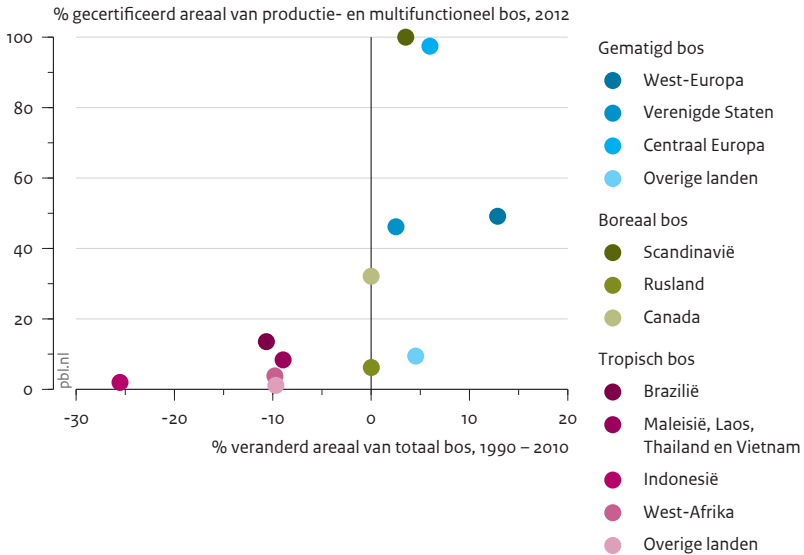
Hieronder worden per aspect de resultaten uit de voor dit project uitgevoerde overzichtsstudies van Kessler en Pelders (2012) en Waarts et al. (2013) beknopt weergegeven. Het is niet mogelijk om systematisch al deze aspecten per grondstof te behandelen; de beschikbare literatuur geeft geen compleet beeld.

Netto inkomen: positieve effecten bekend, maar deze treden niet altijd op

Er zijn meerdere mechanismen waarmee certificering een effect op het inkomen kan hebben; een boer kan voor een gecertificeerd product een hogere prijs vragen, de opbrengst kan hoger zijn, en de kwaliteit van een gecertificeerd product kan beter zijn.

Figuur 9

Relatie tussen verandering in areaal bos en aandeel gecertificeerd bos



Bron: FAO/FSC/PEFC, 2012; bewerking PBL

Certificering van duurzaam bosbeheer komt vooral tot stand in landen en regio's met een goed niveau van bestuur, waar de wetgeving en handhaving op orde zijn. Dat zijn ook de regio's waar nauwelijks meer ontbossing plaatsvindt, maar waar juist groei van het bosareaal is, zoals in gematigde en boreale streken. In tropische landen is certificering nog relatief beperkt.

Omdat certificering het inkomen van een boer op zoveel verschillende manieren kan beïnvloeden, is het precieze effect van certificering op dat inkomen lastig in algemene termen aan te geven. Bovendien zijn ook de lokale situatie en de mondiale marktprijzen van invloed op het inkomen. Fluctuaties in mondiale marktprijzen veroorzaken bijvoorbeeld wisselende uitkomsten voor gecertificeerde afzetmarkten, die met vaste prijzen, premiums of minimumprijzen werken. Ook kan een hoger inkomen worden veroorzaakt doordat boeren die aan certificeringsprogramma's mee doen gemiddeld ouder zijn en een hoger opleidingsniveau hebben dan niet-gecertificeerde boeren. Er zijn daardoor veel verschillende resultaten bekend.

De metastudies geven over de effecten van certificering op het inkomen globaal het volgende beeld: 54 procent van de studies laat een positief effect op het inkomen zien, bij 38 procent is er geen effect aangetoond, en bij 8 procent van de studies is een negatief effect geconstateerd (Waarts et al. 2013).

Als er een hoger inkomen wordt geconstateerd, gaat het vaak om een beperkte inkomensstijging. Prijspremiums voor gecertificeerde producten zijn vaak klein. Een

hogere opbrengst gaat vaak gepaard met hogere kosten, waardoor het effect op het netto inkomen beperkt is.

Marktpositie: certificering draagt bij aan toegang tot nieuwe markten

De term 'marktpositie' slaat op de afzetmogelijkheden van producenten en hun toegang tot exportmarkten. De beschikbare reviews geven aan dat het verbeteren van markttoegang een belangrijke meerwaarde van certificering vormt. Dit kan zowel op directe wijze, doordat een producent toegang krijgt tot specifieke nichemarkten die eerder niet toegankelijk waren, of op indirecte wijze doordat hij betere toegang krijgt tot marktinformatie of betere marketing.

Arbeidsomstandigheden: verbeteringen op niveau van wetgeving

Certificering heeft in een aantal gevallen de werkomstandigheden van arbeiders verbeterd; er wordt hierbij gekeken op een gezonde en veilige omgeving, op baan zekerheid, en of onderdrukking en kinderarbeid worden tegengegaan. Onderzoek naar de bosbouw laat zien dat FSC-certificering de arbeidsomstandigheden positief heeft beïnvloed, en dat dat de sector nu vaker voldoet aan lokale wetgeving. Hierbij heeft certificering dus geen bovenwettelijke meerwaarde, maar draagt wel bij aan de uitvoering van nationale wetgeving. Bij de productie van Fair Trade-bananen in Ecuador zijn de arbeiders sinds de invoering van het keurmerk zekerder van hun baan.

Ontwikkeling op gemeenschapsniveau: wisselende resultaten

Certificering kan niet alleen een positief effect hebben op de levensomstandigheden van de producent, maar ook op de gemeenschap waar hij deel van uitmaakt. De meerprijs van gecertificeerde producten kan namelijk ook aan de gemeenschap ten goede komen, en niet enkel aan de individuele boer. Leden van coöperaties die gecertificeerd zijn, investeren bijvoorbeeld meer in onderwijs en huisvesting, en kunnen ervoor zorgen dat hogere inkomsten als gevolg van certificering terugvloeien naar lokale gemeenschappen. Andere studies noemen dat de meerprijs kan leiden tot het verbeteren van de leefomstandigheden in lokale gemeenschappen, zoals verbeterde toegang tot medische faciliteiten. Een studie die de impact op gemeenschapsontwikkeling als neutraal beschrijft, laat zien dat de meerprijs van certificering alleen gebruikt wordt om de welvaart van arbeiders te verbeteren en niet om te investeren in de lokale gemeenschap.

Landrechten: aanklaarten conflicten mogelijk

Binnen de Ronde Tafel-onderhandelingen voor palmolie (RSPO) zijn afspraken gemaakt om de landrechten van lokale gemeenschappen te waarborgen. Producenten proberen regelmatig aanspraak te maken op de grond van de lokale bevolking. Om conflicten tussen beide partijen op te lossen is een *Dispute Settlement*-faciliteit in het leven geroepen, waar lokale gemeenschappen in bijvoorbeeld Indonesië vaak een beroep op doen. Lokale gemeenschappen en ngo's betwisten veel RSPO-certificaten omdat er conflicten zijn tussen de producenten en lokale gemeenschappen over de landrechten.

Sinds de oprichting van het Dispute is het voor het eerst mogelijk dat dit soort conflicten wordt aangekaart.

In sommige certificeringssystemen worden landrechten niet voldoende gewaarborgd. Dit punt heeft bijvoorbeeld tot veel discussie geleid bij de beoordeling van het MTCS-systeem voor hout uit Maleisië, waardoor dit systeem niet erkend is door het Nederlandse Duurzaam Inkopen-beleid. Sommige auteurs concluderen dat individuele landrechten sneller geïmplementeerd moeten worden, om te voorkomen dat boeren niet willen investeren uit angst om hun land kwijt te raken (Both ENDS 2012).

3.3 Nederlands beleid voor ketenverduurzaming via marktinitiatieven

De overheid heeft op meerdere manieren de ketenverduurzaming gestimuleerd

De Nederlandse overheid probeert ketenverduurzaming te stimuleren door marktpartijen te ondersteunen en faciliteren om te verduurzamen (Vermeulen et al. 2010). De overheid heeft bijvoorbeeld een duurzaam inkoopbeleid ontwikkeld, waarbij ze alleen nog producten afneemt met een duurzaamheidskeurmerk. Ook heeft ze samen met bedrijven intentieverklaringen opgesteld, en recenter Green Deals, waarin ze bedrijven of maatschappelijke organisaties ondersteunt die bijvoorbeeld hun bedrijfsvoering willen verduurzamen. Verder werkt de overheid mee aan het opzetten van publiek-private samenwerkingsinitiatieven zoals het Initiatief Duurzame Handel (IDH). De initiatieven van het IDH richten zich ook op het vergroten van de productie van gecertificeerde grondstoffen in productiegebieden elders op de wereld, en ontwikkeling van nieuwe standaarden (bijvoorbeeld kweekvis).

De overheid laat het formuleren van kwantitatieve ambities over aan de markt

Op strategisch niveau geeft de Nederlandse overheid aan dat zij de verduurzaming van handel belangrijk vindt, maar niet welk ambitieniveau daarbij moet worden nagestreefd. Kwantitatieve doelstellingen, bijvoorbeeld dat binnen een handelsketen een bepaald aandeel duurzaam geproduceerd moet zijn, of een meetbare omslag naar duurzamere productiemethoden, worden aan marktpartijen overgelaten (Kamphorst 2009). Een uitzondering vormt de doelstelling in het Beleidsprogramma Biodiversiteit om 50 procent van het houtgebruik op de Nederlandse markt in 2011 duurzaam gecertificeerd te laten zijn, en het doel om 40 procent van de Nederlandse boomkorvloot met duurzamere vangstmethoden te laten werken. De ambities van maatschappelijke partijen worden wel vastgelegd in intentieverklaringen met de overheid als medeondertekenaar.

Nadruk op communicatieve en ondersteunende instrumenten

De instrumenten die de overheid inzet om het verduurzamen van handelsketens te stimuleren leggen de nadruk op indirectere vormen van beïnvloeding, en dat komt vooral door het grensoverschrijdende karakter van handelsketens. Het gaat dan

bijvoorbeeld om transparantieverplichtingen, communicatie aan afnemers over de inhoud en het functioneren van keurmerken, en met name ook de politieke en financiële steun voor het opzetten van private netwerken en initiatieven.

Voor hout en palmolie is specifiek beleid ontwikkeld

Voor de verduurzaming van de hout- en palmolieproductie wordt door de overheid relatief meer gericht beleid gevoerd. Voor hout komt de bezorgdheid vooral voort uit het tempo en de gevolgen van wereldwijde ontbossing. Nederland heeft zelf minimumeisen geformuleerd voor duurzaam bosbeheer en deze eisen worden als standaard gebruikt voor duurzaam inkopen door de overheid (VROM 2008); dit is niet gedaan voor de andere ketens. Palmolie krijgt voornamelijk aandacht vanwege de rol die uitbreiding van plantages speelt in ontbossing en ontwatering van veenbodems waarmee veel emissies van broeikasgassen zijn gemoeid. Ook zijn er zorgen om het risico dat bijmengverplichtingen voor biobrandstof het landgebruik voor palmolieproductie zal stimuleren. Dit risico geldt ook voor andere biobrandstoffen, en de EU-commissie werkt aan standaarden om het risico te verkleinen. Standaarden met lagere of minder brede eisen kunnen de ontwikkeling van RSPO en RTRS belemmeren.

Duurzaam inkopen en het faciliteren van publiek-private samenwerking zijn de belangrijkste Nederlandse instrumenten op dit moment

De meest prominente instrumenten van de Nederlandse overheid om ketenverduurzaming te stimuleren, zijn het Initiatief Duurzame Handel (IDH) en het programma Duurzaam Inkopen. Deze instrumenten bestrijken bijna 20 sectoren en productketens, waaronder hout, palmolie, thee, soja, katoen, viskweek en visvangst. De IDH-initiatieven richten zich op grondstofketens en niet zozeer op eindproducten. Duurzaam Inkopen richt zich op de duurzaamheid van alle producten die de overheid inkoop.

Invloed van duurzaam inkopen op ketenverduurzaming

Via het programma Duurzaam Inkopen kan de overheid op verschillende manieren ketenverduurzaming versterken. Allereerst dragen de omvang van de overheidsinkopen (7 procent van het BNP; DHV 2009) en de formulering van eigen duurzaamheidscriteria bij aan ontwikkeling van de markt. Bedrijven waarvoor de overheid een grote klant is, kunnen besluiten om hun hele productaanbod te verduurzamen. Overigens koopt de overheid relatief weinig biotische agrarische grondstoffen; maar de overheid is een relevante marktpartij voor het inkopen van tropisch hout vanwege het gebruik in wegen en waterbouw (DHV 2009).

Er wordt gerapporteerd over de budgetten, maar niet over de hoeveelheid grondstoffen. De monitor Duurzaam Inkopen over 2010 (KPMG 2010) gaf aan dat een groot deel (gemiddeld 94 procent) van de uitgaven van de overheid is besteed aan producten die voldoen aan duurzaamheidscriteria. Duurzaam inkopen heeft tot nu toe vooral betrekking op milieuaspecten; op de sociale aspecten wordt nog minder vaak gelet. De duurzame inkoop van catering lag op 99 procent van het budget en die van papier op 77 procent. Van hout in de bouw is geen apart cijfer beschikbaar. Milieudefensie heeft

bouwprojecten van de overheid bekeken, en geconstateerd dat ondanks het vaak voorschrijven van duurzaam hout in bouwbestekken, dit lang niet altijd heeft geleid tot daadwerkelijke toepassing daarvan. Controle achteraf ontbrak vaak (Van Baalen et al. 2012; Van Benthem et al. 2011).

Tabel 3

Keurmerken op de Nederlandse markt

Afkorting	FLO	RA-SAN
Naam	Fair Trade Labelling Organizations, voorheen Max Havelaar	Rainforest Alliance/Sustainable Agriculture Network
Keurmerk of standaard actief op de markt sinds	1988	1992
Producten of grondstoffen	Meerdere landbouwproducten, o.a. koffie, bananen, cacao	Meerdere bosbouw- en landbouwproducten
Missie en doel	Meer welvaart voor landen in ontwikkeling	Stimuleren duurzame tropische landbouw en bosbeheer
Accenten	Betere handelspositie voor producenten	Focus op tropische biodiversiteit en levensomstandigheden voor boeren. Gebruik van FSC
Initiators	NGO (Solidaridad)	NGO
Samenstelling bestuur (maatschappij/bedrijven/overheid in %)	65/25/10	40/60/0
ISEAL-lid	Ja	Ja
Grensjaar voor conversie naar landbouw, plantages en aquacultuur	Overeenkomstig nationale wetten	Landbouw: 2005 – mitigatie nodig tussen 1999 en 2005 / Bosbouw: zie FSC
Gebruik GMO's (genetisch gemodificeerde organismen)	Niet toegestaan	Niet toegestaan
Gebruik internationale normen en conventies	ISO, ILO	ILO, ISO, WHO, CITES, CBD
Uitvoering certificering en monitoring	Onafhankelijk (door FLO-CERT)	Eigen certificering; onafhankelijke evaluatie

FSC	PEFC	MSC
Forest Stewardship Council	Programme for the Endorsement of Forest Certification	Marine Stewardship Council
1994	1999	1999
Bosbouwproducten: hout, papier en verschillende eindproducten	Bosbouwproducten: hout en papier	Gevangen vis, schelpdieren, kreeftachtigen
Duurzaam beheer en gebruik van bossen	Duurzaam beheer en gebruik van bossen	Stimuleren methoden voor duurzaam visserijbeheer in oceanen
Uitwerking algemene principes in nationale FSC-standaarden	Erkenning van nationale standaarden. Overkoepelend systeem	Aparte standaard per soort
NGO en bedrijfsleven (o.a. WWF)	Bedrijfsleven – Koepel van nationale standaarden	NGO en bedrijfsleven (WWF en Unilever)
75/25/0	40/50/10	25/25/50
Ja	Nee	Ja
1994	Niet toegestaan, geen jaar genoemd	nvt
Niet toegestaan	Niet toegestaan	nvt
ILO, ISO, WTO, CITES, CBD	ISO, ILO, CITES	Algemene referentie aan internationale verdragen
3rd party, geaccrediteerd	3rd party, geaccrediteerd	3rd party, geaccrediteerd

Tabel 3 (vervolg)

Keurmerken op de Nederlandse markt

Afkorting	UTZ Certified	4C Association
Naam		Association for a Common Code for the Coffee Community
Keurmerk of standaard actief op de markt sinds	2002	2006
Producten of grondstoffen	Meerdere landbouwproducten, o.a. koffie, cacao en thee	Koffie
Missie en doel	Breed toepassen duurzame productiemethode. Professionaliseren van boeren staat centraal	Aanbieden basale duurzaamheidscriteria, met stapsgewijze verbetering van productiepraktijken
Accenten	Professionaliseren van boeren. Verhoging kwaliteit	Ondergrens voor onacceptabele praktijken
Initiators	Bedrijfsleven (o.a. AH)	Bedrijfsleven en overheid
Samenstelling bestuur (maatschappij/bedrijven/overheid in %)	50/50/0	25/75/0
ISEAL-lid	Ja	Ja
Grensjaar voor conversie naar landbouw, plantages en aquacultuur	2 jaar voor aansluiting bij UTZ	5 jaar voor aansluiting bij 4C
Gebruik GMO's (genetisch gemodificeerde organismen)	Overeenkomstig nationale wetten	Geen standpunt
Gebruik internationale normen en conventies	ILO	ILO, WHO
Uitvoering certificering en monitoring	3rd party, geaccrediteerd	3rd party, geaccrediteerd

Proterra	RSPO	RTRS	ASC
Proterra Foundation	Round Table on Sustainable Palm Oil	Round Table on Responsible Soy	Aquaculture Stewardship Council
2006	2008	2011	2012
Soja en afgeleide producten	Palmolie (aparte standaard voor gebruik als biobrandstof)	Soja	Gekweekte vis, schelpdieren, kreeftachtigen
Ondersteunen industrie bij streven naar duurzaam voedselsysteem	Duurzame palmolie wordt de norm	Stimuleren verantwoorde productie van soja, gericht op reduceren sociale en milieu-impacts	Vergroten rol van duurzame aquacultuur in voedselvoorziening
Focus op aanbieden non-GMO soja	Smallholder programma en landrechten	Continu verbetermodel	Aparte standaard per soort
Opgezet vanuit certificeringsorganisatie CERT-ID	NGO en bedrijfsleven (WWF en o.a. Unilever)	NGO en bedrijfsleven (WWF en o.a. Cargill)	NGO en PP-partnership (WWF en IDH)
Geen data	25/75/0	30/70/0	Geen data
Nee	Ja	Nee	Ja
2004	2005	2009	1999 (wetland conversion)
Niet toegestaan	Geen standpunt	GMO-soja onder voorwaarden toegestaan	Niet toegestaan. Transparantie over gebruik GMO-visvoer
ILO, Basel-criteria, GLOBAL-GAP	ILO, CBD, UN indigenous human rights	ILO, WHO, CBD	ILO, WHO
Certificering via CERT-ID	3rd party, geaccrediteerd	3rd party, geaccrediteerd	3rd party, geaccrediteerd

Zes handelsketens onder de loep

Hieronder nemen we zes handelsketens kort onder de loep. De volgende vragen worden daarin beantwoord. Waar komen de geïmporteerde grondstoffen vandaan, en welke duurzaamheidsproblemen hangen samen met de productie daarvan? Welke verduurzamingsinitiatieven zijn er op de markt, en hoe ver staat het met het toepassen daarvan? En welke belemmeringen zijn er aan te geven voor de volgende stap in het verduurzamingsproces?

Koffie en cacao

Koffie- en cacaobonen worden geproduceerd door boeren in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Ze werken veelal kleinschalig en verder in beperkte mate op grotere plantages, zoals in Indonesië. Problemen van armoede, ongelijke rechten, kinderarbeid, arbeidsomstandigheden, milieu en markttoegang zijn hardnekkig.

Voor koffie en cacao bestaan er verschillende certificeringssystemen waarvan de keurmerklabeis bij de consument brede bekendheid genieten. Fair Trade en Max Havelaar zijn gericht op sociaal-economische verbetering van de boeren; Biologisch en Rainforest Alliance zetten zich in voor biologische productie en natuurbescherming; en Utz Certified legt een sterker accent op verbetering van productie-efficiëntie en kwaliteit (zie ook tabel 3).

Mondiaal is het aandeel van duurzame productie volgens verschillende standaarden tot 2010 gegroeid tot 16 procent voor koffie (TCC 2012b), en rond de 13 procent voor cacao (peiljaar 2011; TCC 2012a). De mondiale productie van duurzaam geproduceerde koffie en cacao is groter dan de vraag, zodat maar een deel onder het keurmerkproduct wordt verkocht: 50 procent voor koffie en 30 tot 50 procent voor cacao.

In Nederland is het marktaandeel van duurzaam geproduceerde koffie ongeveer 40 procent (peiljaar 2011, zie figuur 10; KNVKT 2013). Voor cacao is dat niet goed aan te geven; een compleet overzicht van de afzet op de Nederlandse markt ontbreekt. Een schatting op basis van de vraag in 2010 uit het bedrijfsleven (IDH en CREM 2010) komt uit op 10 tot 15 procent. Convenanten en intenties vanuit het bedrijfsleven en



Cacao wordt geproduceerd in de ondergroei van tropische bossen. Nederland is een grote importeur en verwerker van cacao.

sectororganisaties hebben tot doel om in 2025 alle cacao en in 2015 driekwart van de koffie die in Nederland geconsumeerd wordt van een keurmerk te voorzien.

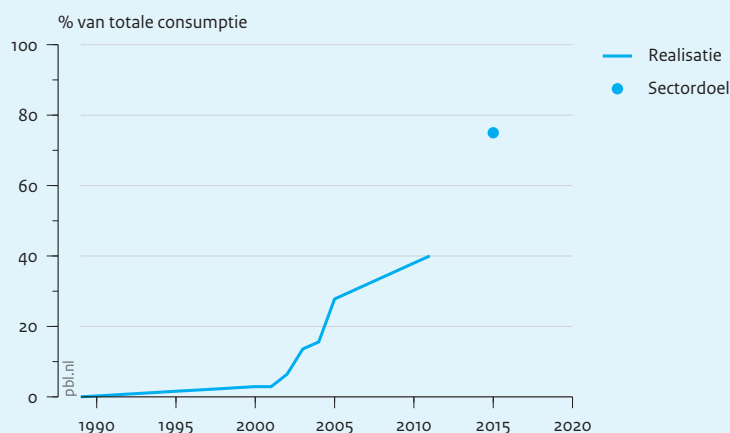
Duurzaamheidsinitiatieven in de koffieketen bestaan al meer dan twintig jaar. Toch is tot dusver maar beperkt geanalyseerd wat de impacts van gecertificeerde productie zijn in de productieregio's (Blackman en Rivera 2010; Ruben 2009). Om de effecten van de inspanningen van vrijwillige initiatieven en certificering helder te maken, is meer systematische monitoring van impacts nodig.

Er zijn wel allerlei positieve effecten aan te geven, maar die zijn niet te veralgemeniseren. Bijdragen aan een verbeterd inkomen en armoedeverlichting zijn hoogstens bescheiden, en afhankelijk van de opzet van het certificeringssysteem. De prijspremies voor duurzame koffie zoals die door Fair Trade zijn geïntroduceerd in een periode met lage marktprijzen, kunnen in het niet vallen als de wereldmarktprijzen hoog zijn. Producenten van gecertificeerde koffie of cacao kunnen ook een hogere prijs vragen als hun product een betere kwaliteit heeft. Ze krijgen via keurmerken een betere toegang tot markten, en individuele boeren en boerenorganisaties krijgen steun van overheden en verduurzamingsinitiatieven bij bijvoorbeeld het oprichten van en aansluiten bij coöperaties. Het organiseren van boeren is belangrijk gebleken om op langere termijn tot inkomensverbeteringen te komen.

Over effecten van certificering op landrechten is weinig bekend. Ook over de impacts op milieuomstandigheden en natuur is minder bekend dan over de sociaal-economische aspecten. Cacao- en koffieteelt kan wel goed gecombineerd worden met extensieve bosbouw (agro-forestry) en daarmee een bijdrage leveren aan bredere regionale milieudoelstellingen (Kessler et al. 2012; Waarts et al. 2013).

Verdere opschaling van duurzame productie wordt vooral beperkt door de moeilijke omstandigheden waarin de primaire producenten zich bevinden. Het certificeren van hun productie kost geld; de kosten die ze moeten maken kunnen de baten van het op de markt brengen van het aantoonbaar gecertificeerde product overtreffen. Voor kleine boeren zijn de internationale markten niet altijd goed toegankelijk en het verwerven

Figuur 10
Consumptie van duurzaam geproduceerde koffie in Nederland



Bron: TCC, UTZ Certified, FLO/Max Havelaar, CBS

Het marktaandeel van duurzame koffie nadert de helft van de totale consumptie, na een lange periode van marginale aandelen. De grote toename na 2000 komt vooral door de groei van de verkoop van koffie onder het UTZ Certified label. De in de koffiesector betrokken bedrijven hebben voor 2015 de ambitie geformuleerd dat driekwart van de in Nederland verkochte en gedronken koffie duurzaam geproduceerd is.

van kennis en kapitaal is lastig. De markcondities in de productiegebieden kunnen een hoger inkomen voor de primaire producent tegenwerken, en het ondernemingsklimaat is veelal ongunstig. Om certificering tot een breed succes te maken en ook kleine boeren te bereiken, zijn ondersteunende programma's gericht op deze lokale omstandigheden nodig.

Hout

Op mondiaal niveau zijn er een aantal problemen op het vlak van bosbeheer, namelijk ontbossing, degradatie en verlies aan ecosystemendiensten. Met standaarden voor duurzaam bosbeheer zoals FSC en PEFC wordt geprobeerd een deel van deze problematiek op te lossen. Er is al twintig jaar ervaring met de standaarden voor duurzaam bosbeheer.

Wereldwijd wordt nu zo'n 400 miljoen hectare bos volgens deze duurzame standaarden beheerd. Die bossen leveren ongeveer een derde van de wereldproductie aan timmerhout. De omvang van het gecertificeerde areaal in de tropen, waar de ontbossingsproblematiek het grootst is, blijft ver achter bij dat in andere gebieden (Blaser et al. 2011; PWC en IDH 2012).



Oogst van tropisch hardhout in een gemengd bos. Hardhout wordt veel gebruikt in de bouw en voor tuinmeubels.

Een groot deel van het timmerhout dat Nederland importeert en verbruikt wordt aantoonbaar duurzaam geproduceerd (66 procent; zie figuur 11). Dat betreft grotendeels naaldhout uit gematigde streken. Voor tropisch hardhout en met name gematigd loofhout zijn de duurzame aandelen een stuk lager (respectievelijk 39 en 23 procent). Met de afzet van gecertificeerd tropisch hout is de laatste jaren wel veel voortgang geboekt op de Nederlandse markt; in 2008 was het aandeel voor tropisch hout nog 16 procent (Oldenburger et al. 2013). De Nederlandse houthandelaren hebben als doel gesteld dat in 2015 85 procent van de totale houtimport duurzaam moet zijn en 50 procent van het hardhout (VVNH 2012).

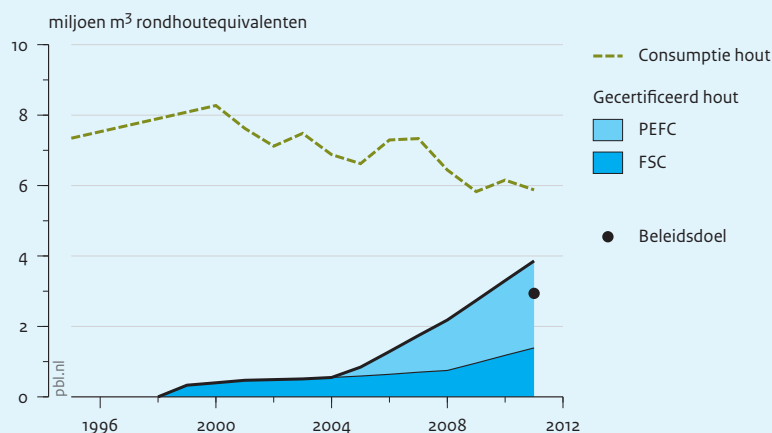
Het doel van de overheid om in 2010 al het hout voor de bouw en de grond- weg- en waterbouw (GWW) duurzaam in te kopen is niet gehaald (Van Baalen et al. 2011). Niet altijd wordt gecontroleerd of er daadwerkelijk duurzaam hout wordt ingekocht volgens de inkoopvoorwaarden (Van Benthem et al. 2011).

Op het vlak van sociaal-economische effecten zijn er positieve effecten van productiestandaarden op de arbeidsomstandigheden en training van bosarbeiders (Kessler et al. 2012). De verschillende beheersmethoden die met duurzaam bosbeheer worden gestimuleerd, hebben ook positieve effecten op de lokale biodiversiteit in productiegebieden (Van Kuijk et al. 2009). Daarbij is het nog wel de vraag of en hoe deze lokale effecten kunnen bijdragen aan het reduceren van biodiversiteitsverlies en ontbossing op een hoger ruimtelijk schaalniveau. Het ontbreekt aan voldoende en doordachte effectmeting bij certificering van bosbeheer. Hierdoor komt niet goed in beeld welke verbeteringen en aanpassingen er nodig zijn om de effecten van certificering te versterken.

De in certificeringsprocessen gerealiseerde verbeteringen in het bosbeheer geven inzicht in de meerwaarde van certificering (Peña-Claros et al. 2009), maar dit soort informatie is niet altijd openbaar of eenvoudig te vinden (Jansen en Van Benthem 2009). Ook over de (tropische) herkomstgebieden wordt door de marktpartijen niet volledig gerapporteerd. Aandachtsgebieden voor beleid blijven daardoor deels buiten beeld. De EU-legaliteitsregeling die in 2013 in ingegaan zou hier verandering in kunnen brengen.

Figuur 11

Consumptie van duurzaam geproduceerd timmerhout in Nederland



Bron: Probos, 2013; FSC, 2013; PEFC, 2013

De Nederlandse consumptie van aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout is gestegen tot ruim 60 procent, en daarmee is het beleidsdoel van 50 procent voor 2011 gehaald. Voor hout uit tropische gebieden is het duurzame aandeel bijna 40 procent (uitgezonderd hout met het Maleisische MTC'skeurmerk; dat hout is volgens de toetsingscommissie voor duurzame inkoop van hout niet conform de overheidscriteria) (Oldenburger et al. 2013).

Een belangrijk onderdeel is het aantonen door marktpartijen van de legale herkomst van hout, met name als het hout uit potentiële risicogebieden afkomstig is (*due diligence*).

De kosten van certificering en implementatie van duurzaam bosbeheer vormen een veelgenoemde belemmering voor verdere opschaling van duurzaam bosbeheer (PWC en IDH 2012). Het 'laaghangende fruit' lijkt inmiddels geplukt; dat wil zeggen, certificering heeft zich grotendeels gericht op hout uit gematigde en boreale gebieden waar boswetgeving veelal op orde is, maar waar de meerwaarde van certificering dus ook beperkt is (Cashore en Auld 2012; Gullison 2003). De op de markt beschikbare prijspremies lijken onvoldoende om de additionele kosten van duurzame beheersmethoden te dekken, die vooral in de tropen relatief hoog zijn. Bij duurzaam bosbeheer kunnen ook de opbrengsten uit houtkap teruglopen door een lagere toegestane jaarlijkse houtoogst (PWC en IDH 2012).

De Nederlandse overheid voert al vanaf 1991 beleid voor het behoud en duurzaam gebruik van tropische bossen. Het overheidsdoel voor een marktaandeel van 50 procent aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout in 2011 is gehaald, vooral dankzij de inzet van het bedrijfsleven. Recent is door de overheid een Green Deal afgesloten met meerdere marktpartijen om de afzet van duurzaam hout op de Nederlandse markt verder te bevorderen. De overheid streeft ernaar om de eigen inkoop van duurzaam hout consequenter te controleren.

Vanwege de mondiaal langzame voortgang met certificering in de tropen vormen deze regio's een prioriteit voor het Nederlandse beleid. Met de door de overheid gefinancierde bossenprogramma's van het Initiatief Duurzame Handel (IDH) wordt certificering van bosbeheer in de tropen gestimuleerd. De overheid spant zich in om op mondiaal niveau een 'ronde tafel' te organiseren over het stimuleren van duurzaam bosbeheer.

De in 2013 opgelegde EU-eis dat al het hout op de Europese markt van legale oorsprong dient te zijn, geeft een gelijk speelveld voor de marktpartijen. Er bestaat overlap in de eisen voor legaliteit en die voor duurzame productie, waardoor een deel van de kosten voor verduurzaming al worden gemaakt voor de legaliteitseis. De aanvullende stap naar duurzaam hout is dan relatief klein, en de additionele kosten daarvan zijn dan beperkt (PWC en IDH 2012). De vraag is nu of de houthandel zich gaat richten op het minimumniveau van legaliteit, of direct overstapt naar een duurzame productiestandaard.

Naast aandacht voor het verhogen van de vraag naar en het aanbod van duurzaam geproduceerd hout, is het nodig om ondersteunend beleid te voeren voor productiegebieden in ontwikkelingslanden, in samenwerking met lokale overheden. In nationale boswetgeving kunnen bijvoorbeeld vrijwillige marktstandaarden worden opgenomen, ook om de nu al gerealiseerde resultaten een blijvend karakter te geven. Maar daarvoor moeten standaarden beter aansluiten bij wat in een regio als duurzame praktijken wordt gezien. De bilaterale overeenkomsten die in het kader van het legaliteitsbeleid zijn gesloten om productielanden te helpen met het vormgeven van het legaliteitsbeleid (de zogenoemde EU-VPA's) bieden hiervoor mogelijkheden (Pearce 2012).

Vis

De huidige visserijpraktijken leiden door toenemende druk op mondiale visbestanden tot overexploitatie van veel vispopulaties. In 2009 werd ongeveer 30 procent van de vispopulaties overbevist of was uitgeput, en ruim 57 procent van de commercieel beviste bestanden werd maximaal bevist (FAO 2012).

De consumptie van vis stijgt gestaag in Nederland, en betreft grotendeels geïmporteerde vis, uit zowel westerse als ontwikkelingslanden. De voor Nederland belangrijkste duurzaamheidskeurmerken zijn MSC (Marine Stewardship Council) voor wildvangst en ASC (Aquaculture Stewardship Council) voor kweekvis. MSC is primair ecologisch gericht: geen overbevissing, geringe impact op het ecosysteem, en een goed visserijbeheer. ASC hanteert zowel milieu- als sociaal-economische criteria. In beide keurmerken spelen traceerbaarheid van de herkomst en duurzame vangst of productie een belangrijke rol (Beukers en Harms 2012).



In de tropen wordt veel vis gekweekt. Nederland importeert onder andere Tilapia

De Nederlandse consumptie van MSC-gecertificeerde gevangen vis is de afgelopen jaren flink toegenomen van circa 1.000 ton in 2006 naar 26.000 ton in 2011 (figuur 12). Het aandeel MSC-gecertificeerde gevangen vis bedraagt eind 2011 40 procent.

Het aandeel gekweekte vis in de totale consumptie neemt langzaam toe, en een groot deel daarvan is afkomstig uit ontwikkelingslanden (Beukers en Harms 2012).

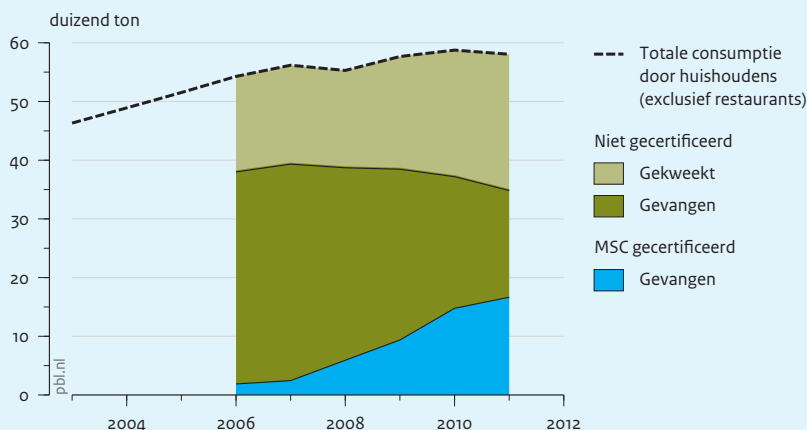
Er zijn tot nu toe meer grote dan kleine viskweekbedrijven gecertificeerd, vaak omdat grote bedrijven eerder voor de export produceren en daar te maken krijgen met de vraag naar gecertificeerde producten. Grotere bedrijven hebben daarnaast vaak meer invloed bij hun leveranciers en krijgen meer informatie over het geleverde voer en kweekmateriaal. Dit soort informatie is lastiger toegankelijk voor kleine kwekers, waardoor zij niet zo gemakkelijk kunnen voldoen aan standaarden.

Verder is het van belang dat certificering de kwekers een garantie biedt dat ze de kosten van certificering kunnen terugverdienen, bijvoorbeeld omdat ze een hogere prijs voor de vis krijgen, omdat ze betere toegang krijgen tot de markt, of omdat de productie efficiënter verloopt.

Er is veel discussie over de effectiviteit van MSC-certificering. Effecten zijn lastig meetbaar, mede door het ontbreken van relevante informatie over de situatie voor en na certificering. Wanneer een verbetering optreedt is het lastig te bepalen in hoeverre certificering hieraan heeft bijgedragen of dat er andere oorzaken aan ten grondslag liggen (Beukers en Harms 2012).

Vergelijkend onderzoek laat zien dat gecertificeerde visbestanden in het algemeen gezonder zijn en beter worden beheerd (Gutiérrez et al. 2012). MSC-certificering heeft een bescheiden directe positieve invloed, bijvoorbeeld door het beperken van bijvangst. Dat de invloed bescheiden is komt vooral doordat de visserijen die in staat waren het certificeringstraject succesvol te doorlopen ook al voor die tijd de visbestanden redelijk goed beheerden (Cambridge et al. 2011). Voor het behoud van biodiversiteit is het van belang dat ook de grote groep vissers die verder van de

Figuur 12
Consumptie van vis in Nederland



Bron: MSC-international, 2012

De consumptie van vis in Nederland neemt toe, en dat is vooral te danken aan de stijgende hoeveelheid gekweekte vis. Het aandeel van het MSC-keurmerk in de consumptie van gevangen is toegenomen tot 40 procent. Voor gekweekte vis is er pas recent een duurzaam alternatief met keurmerk op de Nederlandse markt beschikbaar.

duurzame productiestandaard af opereren, worden geprikkeld om tot certificering over te gaan. Een recent overzicht van MSC-gecertificeerde visserijen laat zien dat er steeds meer bedrijven met lagere beginscores in het programma worden opgenomen (MSC International 2013).

Verder zijn er positieve economische impacts voor MSC-gecertificeerde bedrijven vanwege verbeterde markttoegang en prijsvoordelen. Een negatief aspect is dat de kosten van certificering mogelijk te hoog zijn voor de kleinschalige visserij met als gevolg dat de toegang tot de markten van gecertificeerde vis wordt beperkt (Kessler en Pelders 2012).

Het ASC-keurmerk voor kweekvis bestaat nog maar kort; pas in 2012 is ASC met auditering en certificering gestart. In de criteria van ASC is veel aandacht voor sociaal-economische aspecten, en de verwachting is dan ook dat kwekers die gecertificeerd willen worden verbeteringen doorvoeren op het gebied van sociale aspecten zoals arbeidsomstandigheden en gezondheids- en veiligheidsmaatregelen (Kessler en Pelders 2012).

MSC-gecertificeerde visbestanden bevinden zich vooral in de westerse wereld. Om certificering van visserijen in ontwikkelingslanden te stimuleren zou met verschillende niveaus van standaarden gewerkt kunnen worden. Producenten die niet de middelen hebben om hun praktijken tot het hoogste niveau te verbeteren, kunnen mogelijk wel aan een lagere standaard voldoen (Pérez-Ramírez et al. 2012). Het introduceren van

extra standaarden botst echter met de behoefte aan duidelijkheid; consumenten raken nu al in de war van de verschillende keurmerken die op de markt zijn. Ook zouden dergelijke standaarden gekoppeld moeten zijn aan een verbetermodel (zie tekstkader 3). Om de kennis bij consumenten te vergroten zou de overheid samen met keurmerkorganisaties voorlichting kunnen geven over de betrouwbaarheid van en verschillen tussen de keurmerken.

Ondanks de marktontwikkelingen van duurzaam gevangen en gekweekte vis blijft er een grote rol voor overheden, onder andere omdat de zee gemeenschappelijk gebied is en er geen exclusieve eigendomsrechten zijn. Om de (mariene) biodiversiteit te beschermen blijft er ook overheidsbeleid nodig in de vorm van quoterings, het terugdringen van bijvangst en het instellen van beschermde gebieden waar niet gevestigd wordt. Het verdient aanbeveling om alle verschillende beleidssporen gericht op een duurzame visserij beter te integreren. Het Nederlandse visserijbeleid is onderdeel van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van de Europese Unie.

Verduurzaming van de vangst en productie van vis kan worden gezien als een onderdeel van een meer brede aanpak. Voor een meer duurzame visconsumptie zou een verschuiving in de consumptie van specifieke soorten, bijvoorbeeld van meer carnivore vis naar omnivore vis, of naar vis uit gebieden zonder overbevissing gestimuleerd kunnen worden (Westhoek et al. 2013).

Palmolie

Palmolie is de meest gebruikte plantaardige olie ter wereld. De opbrengsten ervan zijn hoog en de olie wordt breed toegepast voor voedsel, veevoer en als toevoeging in allerlei verzorgingsproducten. Palmolie zit bijvoorbeeld in chips, koekjes en zeep, en kan ook worden gebruikt als brandstof.

Tussen 1995 en 2010 is de mondiale productie van palmolie meer dan verdrievoudigd, en er wordt nog een sterke toename van de toekomstige vraag verwacht. Oorzaken voor de stijgende vraag zijn de mondiale bevolkingsgroei, de groeiende welvaart in landen als India en China, en recenter het gebruik van palmolie als biobrandstof.

Ontbossing voor expansie van het productieareaal is een van de meest in het oog springende duurzaamheidsproblemen voor deze sector, naast het waarborgen van de landrechten van kleine boeren in productielanden. Ongeveer 85 procent van de wereldproductie palmolie is afkomstig uit Indonesië en Maleisië; expansie vindt steeds meer plaats in Afrika en Latijns-Amerika (Task Force Duurzame Palmolie 2011; WWF 2013).

Om te voorzien in duurzaam geproduceerde palmolie is in 2004 de mondiale Ronde Tafel voor Duurzame Palmolie (RSPO) opgericht. Daarin zijn meerdere stakeholders uit de industrie, natuur- en milieuorganisaties en ontwikkelingsgerichte ngo's vertegenwoordigd. Het door de leden overeengekomen RSPO-keurmerk garandeert duurzame productie, met criteria voor schone productiemethoden, behoud van natuur en het respecteren van rechten van werknemers en lokale bevolking. Een belangrijke



De in Nederland verwerkte palmolie komt terecht in allerlei producten, zoals koekjes, chips, lippenstift en biodiesel.

faciliteit van de RSPO is de mogelijkheid om conflicten over landrechten aan de orde te stellen bij het zogenoemde *Dispute Settlement Board*.

Mondiaal is inmiddels 14 procent van de palmolieproductie RSPO gecertificeerd en dit percentage is de laatste jaren stabiel gebleven bij een groeiende productie (RSPO 2013). Niet alle duurzaam geproduceerde palmolie wordt onder een label op de markt afgezet (de markt-*uptake* is ongeveer 50 procent). In Nederland werd in 2012 41 procent RSPO-gecertificeerde palmolie door de industrie gebruikt, een verdubbeling ten opzichte van 2011 (Task Force Duurzame Palmolie 2013b). De doelstelling van de industrie is 100 procent duurzaam palmoliegebruik in 2015 (figuur 13).

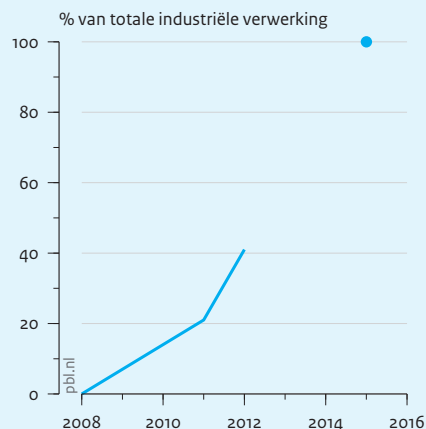
Het is aannemelijk dat produceren conform RSPO-criteria een gunstig effect zal hebben op natuur, milieu en arbeidsomstandigheden van kleine boeren en arbeiders. Maar er zijn vrijwel geen robuuste wetenschappelijke studies over de sociale en economische effecten van duurzaamheidsinitiatieven. Dat komt onder andere doordat de groep smallholders vrijwel nog niet onder het RSPO-certificeringlabel produceert. Dat heeft te maken met een kennisgebrek, een tekort aan agrarische benodigdheden en problemen met het verkrijgen van kredieten.

De mondiale vraag naar palmolie stijgt, met name door groeiemarkten als China en India. Er zijn signalen dat recente productie-uitbreidingen plaatsvinden ten koste van natuurlijke gebieden met een hoge biodiversiteitswaarde, zoals in het Congobekken in Afrika (Rainforest Foundation UK 2013).

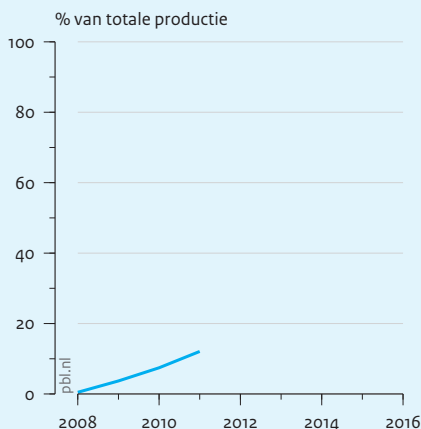
Om opschaling van duurzame palmolieproductie te realiseren is een brede en integrale benadering nodig, in zowel productie- als consumptielanden. In productielanden is het nodig dat er op een adequate manier wordt gecontroleerd op naleving van de RSPO-duurzaamheidscriteria. Daar is ondersteunend beleid bij nodig, onder andere op het vlak van landplanning, handhaven van beschermde gebieden, verzekeren van de landrechten van boeren, en betrouwbaar bestuur (Both ENDS 2012; World Bank/IFC 2011).

Figuur 13
Aandeel duurzaam geproduceerde palmolie

Nederlandse verwerking met RSPO-certificaat



Mondiale productie



— Realisatie
● Sectordoel

Bron: RSPO, 2013 ; Taskforce Palmolie, 2013

Het Nederlandse marktaandeel van duurzaam geproduceerde palmolie is vanaf 2008 snel gestegen. Op mondiale schaal is de groei een stuk trager. In afzetmarkten zoals China en India is de vraag naar duurzame palmolie nog laag.

Een duidelijke prioriteit in productielanden is het verhogen van de opbrengsten, vooral bij de groep van kleinschalig opererende producenten (*smallholders*). De productiviteit van *smallholders* is tot ongeveer 40 procent lager dan die van grootschaliger plantages, maar ze produceren nog altijd meer dan 30 procent van het totaal. Training in *best practices* (oogstechnieken, gebruik zaaigoed, kunstmest, herbepantingstechnieken) en programma's voor technische assistentie kunnen gunstig uitwerken op zowel het reduceren van milieuproblemen en het verhogen van de productie als het inkomen. Ook milieuproblemen van niet duurzame productiemethoden kunnen zo worden aangepakt (Molenaar et al. 2011). De aanwezigheid van een aantal aanvullende institutionele omstandigheden is daarbij nodig: toegang tot financiering, afzetmarkt, land en een goede fysieke infrastructuur.

Smallholders vormen geen uniforme, homogene groep. Sommige zijn verbonden aan plantages, anderen zijn onafhankelijk of georganiseerd in coöperaties. Het bereiken van deze afzonderlijke groepen vergt een specifieke kleinschalige aanpak, en daarvoor is het POPSI-initiatief (Palm Oil Support Initiative) ontwikkeld door WNF, RSPO en Solidaridad. Hiermee worden 15.000 *smallholders* ondersteund op weg naar gecertificeerde RSPO-



Oogst van soja in Mato Grosso, Brazilië. Soja wordt in Nederland geïmporteerd en onder andere gebruikt als voer voor koeien en pluimvee.

productie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is een belangrijke financier van dit programma (Dros 2011).

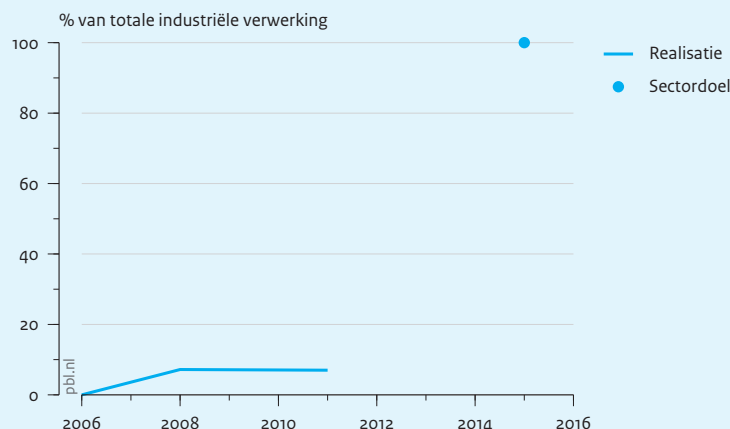
De vraag naar duurzame palmolie komt nu vooral uit de Verenigd Staten en Europa. De vraag naar RSPO-palmolie in China en India is nog relatief gering en kan verder gestimuleerd worden. Om de vraag in consumptielanden en vooral nieuwe markten te vergroten, is het vergroten van bewustzijn bij vooral bedrijven belangrijk, omdat palmolie verwerkt wordt in een groot aantal producten en daardoor relatief onzichtbaar voor de consument is.

Soja

Het areaal met sojateelt is in het afgelopen decennium met een derde uitgebreid door de toenemende vraag naar vlees en zuivel in de wereld. Veel van de soja is afkomstig uit Brazilië, Argentinië en de Verenigde Staten. Door de stijgende sojaproductie dreigen problemen omtrent ontbossing, fragmentatie van beschermde gebieden, grootschalige erosie, verwoestijning, gebruik pesticides, en een verstoorde waterhuishouding (Kamphuis et al. 2011). Arbeidsrechten, landconflicten en het bereiken van kleinschalige producenten (*smallholder inclusion*) zijn belangrijke sociale issues voor de sojaproductie (Kessler en Pelders 2012). Ook de risico's van het gebruik van genetisch gemodificeerde gewassen (GMO's) is een veel bediscussieerd onderwerp (Van der Sterren 2009). Ongeveer 3 procent van de wereldproductie aan sojabonen wordt in Nederland verwerkt voor Nederlandse consumptie of export. Marktpartijen in Nederland hebben het initiatief genomen om meer gecertificeerde soja te gebruiken. Zo hebben grote spelers in de diervoeder- en veehouderijketen en diverse supermarkten in 2011 afgesproken dat zij toewerken naar de aankoop van 100 procent verantwoorde soja in 2015 voor de productie van vlees, zuivel, eieren en andere levensmiddelen in Nederland (Stichting Ketentransitie Verantwoorde Soja 2013).

Figuur 14

Aandeel duurzaam geproduceerde soja in Nederlandse verwerking



Bron: Nederlandse sojacoalitie, 2012

Vanaf 2006 is certificering van verantwoord geproduceerde soja mogelijk. Sindsdien is het duurzame marktaandeel in de Nederlandse consumptie gestegen tot 7 procent waarvan driekwart RTRS gecertificeerde soja. Tussen 2011 en 2012 is de inkoop van RTRS soja door de Nederlandse verwerkende industrie verdubbeld.

Het aandeel gecertificeerde soja in de wereld is toegenomen tot bijna 4 procent. Dat is zonder de soja die in de Verenigde Staten wordt geproduceerd volgens nationale wetgeving, die men erkend probeert te krijgen voor gebruik in de EU-RED-richtlijn (*sustainability pledge*). Verreweg de meeste gecertificeerde soja is GMO-vrije soja die voldoet aan de Proterra-criteria, een keurmerk dat bijna tien jaar bestaat (schatting op basis van websites RTRS en Proterra, en Van Gelder en Herder 2012). De RTRS-soja vertegenwoordigt een zeer kleine stroom op de wereldmarkt.

De productiestandaarden opgesteld door de Round Table on Responsible Soy (RTRS) zijn in 2010 pas beschikbaar gekomen. In ruim een jaar heeft de soja volgens de RTRS een aandeel in de mondiale productie van bijna 0,4 procent verkregen. De RTRS-gecertificeerde soja wordt momenteel vooral gebruikt in Nederland en België. De impact van RTRS-soja kan vergroot worden als meer Europese landen overgaan op dit certificaat. Als deze soja apart wordt vervoerd en verhandeld (*segregated*) wordt deze relatief duur, ook omdat de handel nog niet kan profiteren van schaalvoordelen. De oplossing daarvoor is een systeem van *mass balance* of certificatenhandel (*book and claim*). In Nederland is het marktaandeel gecertificeerde soja hoger dan het wereldgemiddelde; in 2011 was volgens de Sojabarometer (Van Gelder en Herder 2012) ongeveer 7 procent van de in Nederland verwerkte soja gecertificeerd (figuur 14), waarvan bijna driekwart voldoet aan de RTRS-criteria. Het percentage gecertificeerde soja kan wat hoger liggen, omdat het totale verbruik niet goed is vast te stellen.

In 2012 is ruim 280.000 verantwoorde soja met RTRS-certificering door Nederlandse bedrijven ingekocht, een verdubbeling ten opzichte van 2011. In 2015 moet 100 procent van de aangekochte soja verantwoord geproduceerd zijn, volgens RTRS of een gelijkwaardig label (Stichting Ketentransitie Verantwoorde Soja 2013).

Mede doordat het RTRS-systeem nog maar kort bestaat, is er weinig bekend over de effecten op duurzaamheidsproblemen. Ook de verslaglegging over de voortgang van de verduurzaming kan nog worden verbeterd; de openbare auditrapporten bevatten nog weinig informatie over de mate waarin de doelstellingen worden gehaald; over de duurzame ontwikkeling van de bedrijven; of over verbeteringen die aansluiten bij het verbetermodel van RTRS (GM Freeze 2012).

De overheid werkt samen met bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen in bijvoorbeeld het Initiatief Duurzame handel (IDH). De overheid heeft zich vooral gericht op het ondersteunen van verduurzaming in productielanden en procesmatige en financiële ondersteuning van duurzaamheidsinitiatieven in de sojaketen, door bijvoorbeeld de helft van de investeringskosten op zich te nemen. Net als voor palmolie is er ook voor soja een initiatief dat ernaar streeft certificering ook toegankelijk te maken voor kleine bedrijven. In dit Soy Producer Initiative (SOYPSI) werkt RTRS samen met Solidaridad. Het streven is dat er in 2012 zo'n 25.000 boeren volgens de RTRS-criteria produceren.

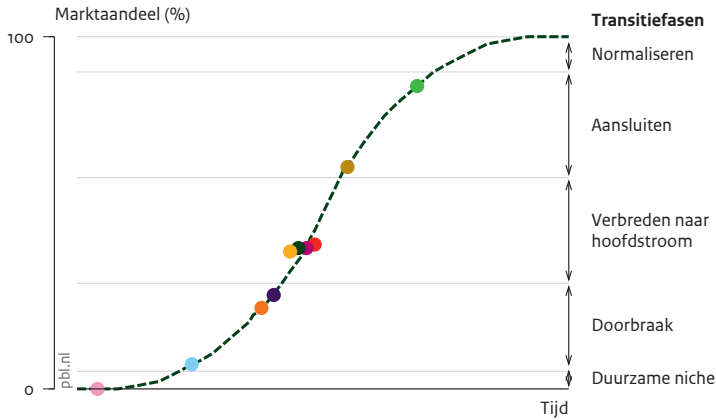
Vrijwillige keten- verduurzaming: belemmeringen en grenzen

In de verschillende handelsketens stuit het verduurzamingsproces op een aantal belemmeringen. Ook zijn er grenzen aan de reikwijdte van de vrijwillige initiatieven voor standaarden en certificering. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de belemmeringen en grenzen, waarbij ook de sterke en zwakke punten van de huidige rol van het overheidsbeleid worden meegenomen. Op basis hiervan worden in het volgende hoofdstuk vier handelingsperspectieven gepresenteerd.

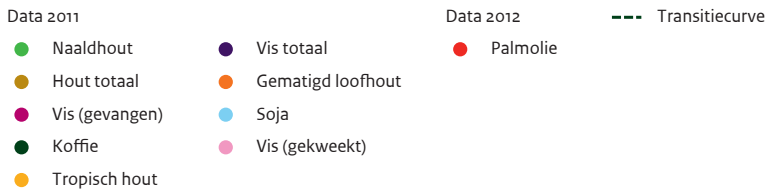
4.1 Belemmeringen voor het opschalen van ketenverduurzaming

Bij de verduurzaming in de verschillende handelsketens stuiten producenten, handelaren en overheden op een aantal onderling samenhangende belemmeringen (OECD 2013; SCSKASC 2012). Die zijn deels afhankelijk van de fase waarin het transitieproces naar duurzame ketens verkeert. De fase waarin een keten zich bevindt is af te lezen aan de aandelen op de Nederlandse markt die voorzien zijn van een keurmerk voor duurzame productie (figuur 15). De maatschappelijke uitdaging is om de consumptie van duurzaam geproduceerde grondstoffen hier en de duurzame productie van grondstoffen elders te stimuleren. Dat hoeft overigens niet enkel en per se via certificering te lopen, naarmate het duurzame aandeel toeneemt is het niet meer nodig om een keurmerk te voeren.

Figuur 15
Transitie van markt voor duurzame producten



Consumptie van duurzaam geproduceerde grondstoffen in Nederland



Bron: Diverse bronnen; PBL, 2013

De handelsketens verkeren in verschillende fasen van het transitieproces naar duurzame productie en consumptie. Belemmeringen hebben in die fasen een ander karakter, en vergen een andere aanpak. De consumptie van duurzame kweekvis verkeert bijvoorbeeld nog in de beginfase, bewustwording over duurzaamheidsproblemen en bekendheid met het keurmerk zijn belangrijk om afzet te creëren. Bij naaldhout is de consumptie al grotendeels duurzaam, de vraag is hoe achterblijvers op de markt meegenomen kunnen worden (bijvoorbeeld via wetgeving).

Hogere kosten van gecertificeerde productie

Een in veel ketens geconstateerde belemmering zijn de hogere kosten van gecertificeerde productie. Daarbij gaat het zowel om de kosten van het certificeringsproces zelf, als de kosten voor aanpassingen en verbeteringen in productiegebieden om aan standaarden te kunnen voldoen. Om aan de wettelijke eisen te voldoen moeten bijvoorbeeld houtproducenten, soja- en cacao-boeren al aanzienlijke kosten maken (ICC et al. 2013; KPMG 2012; PWC en IDH 2012). De totale kosten kunnen ze niet zomaar terugverdienen door een hogere prijs te vragen, omdat niet alle standaarden een hogere prijs of een prijspremie garanderen. Ook is er een grens aan de betalingsbereidheid van consumenten voor een duurzamer product. Er zijn wel mogelijkheden om een deel van de kostenbarrière te slechten door voor de duurzaamheidscriteria waar producten aan moeten voldoen een gemeenschappelijke

ondergrens te stellen. In de Europese Unie wordt momenteel via regelgeving zo'n ondergrens geïmplementeerd voor de import van hout. Daaraan wordt als eis gesteld dat de winning van hout gebeurt binnen de wettelijke kaders van het land van herkomst. Zo wordt op de markt ook een *level playing field* gecreëerd.

Vraag naar duurzaam geproduceerde producten lager dan huidig aanbod en productie

De mondiale productie van een aantal duurzaam geproduceerde grondstoffen is groter dan de mondiale vraag. Dat geldt bijvoorbeeld voor koffie, cacao en palmolie (figuur 7). Bij een achterblijvende vraag is het verder opschalen en implementeren van productstandaarden moeilijk. Het is noodzakelijk per keten goed te kijken naar de oorzaken van de achterblijvende vraag; doet de kwaliteit van duurzame producten bijvoorbeeld onder voor die van de 'gewone' variant, of is het aanbod in korte tijd zo snel gegroeid dat afzetmarkten deze stroom nog niet hebben kunnen opnemen (TCC 2012a, b).

Westerse markten lopen voorop in de afzet van gecertificeerde producten.

Maatschappelijke organisaties en bewuste consumenten hebben een belangrijke rol gespeeld bij de acceptatie van duurzaamheidskeurmerken en het stimuleren van de markt voor duurzame producten (Vermeulen et al. 2010). De bewuste consument is al bediend; de rest kan beter worden bereikt door producten aan te bieden waarvan bijvoorbeeld de duurzaamheid gegarandeerd is, maar die niet actief als zodanig in de markt worden gezet ('keurmerken die van de voorkant van het product naar de achterkant gaan'). Voor het veroveren van de rest van de westerse markt is de rol van grote handelaren en retailers cruciaal. Opkomende economieën zoals China en India dragen nog nauwelijks bij aan de mondiale vraag, en ook op lokale markten in productiegebieden spelen verduurzaming en certificering nauwelijks een rol.

Veelheid aan keurmerken leidt tot verwarring bij consumenten en producenten

Zowel consumenten als producenten blijken moeite te hebben met de verschillen tussen de vele keurmerken en certificeringssystemen. Voor koffie zijn er bijvoorbeeld Fairtrade, Utz Certified, 4C en Rainforest Alliance (zie tekstkader 3). Die onduidelijkheid over de betekenis van de keurmerken leidt bij afnemers en consumenten tot minder begrip of acceptatie. Daarnaast leiden de verschillende eisen waaraan voldaan moet worden voor producenten tot extra kosten bij de certificering.

Tegelijk zijn er ook positieve onderlinge effecten tussen de verschillende keurmerken en certificeringssystemen: standaarden kunnen elkaar beïnvloeden en tot verbreding en verbetering leiden (Vermeulen et al. 2010). Bredere, meer algemeen geaccepteerde standaarden voor certificering verlagen de kosten die met het certificeringsproces gemoeid gaan. Ook de erkenning en acceptatie van lokaal opgestelde productiestandaarden door internationale initiatieven, kunnen het verduurzamingsproces vereenvoudigen en/of uniformeren. Voor duurzaam hout zijn in het verleden al verschillende nationale standaarden onder een gezamenlijke koepel gebracht, namelijk die van PEFC.

Een gelijk speelveld is nodig om achterblijvers mee te krijgen

In veel handelsketens is nog geen sprake van een gelijk speelveld voor alle boeren, producenten en handelaren. Vooral in ketens waar een groot deel van de productie al verduurzaamd is, wordt het ontbreken van zo'n *level playing field* als een belemmering beschouwd, zoals in de koffie- en houtketen (Vermeulen et al. 2010). Producenten die nog niet op een duurzamere werkwijze zijn overgestapt, worden niet gestimuleerd dit alsnog te doen, zeker niet als ze geconfronteerd worden met hogere kosten van het certificeringstraject (ICC et al. 2013; PWC en IDH 2012).

Zoals hierboven al is genoemd, wordt er momenteel voor de houthandel gewerkt aan een gelijk speelveld door een algemeen geldende minimumeis voor de hele Europese markt in te stellen. In het geval van hout worden een legale herkomst en oogst geëist. Dit concept kan mogelijk ook in andere ketens, zoals die voor soja en palmolie, worden toegepast. Om dit op Europees niveau te kunnen regelen moet er wel voldoende draagvlak zijn bij handelaren en afnemers, en daarmee lijkt het een aanpak die pas in latere fasen van de transitie ingezet kan worden.

Betrekken van kleine en arme boeren lastig door tekort aan kennis en kapitaal, en onduidelijkheid over landrechten

In bijvoorbeeld de koffie-, cacao- en palmolieketen vindt een groot deel van de productie plaats op kleine boerderijen. Het is niet eenvoudig om deze kleine, vaak ongeorganiseerde boeren te betrekken bij het verduurzamingsproces (Molenaar et al. 2011), terwijl juist deze boeren ervan zouden kunnen profiteren. Het biedt hen een perspectief van ontwikkeling en inkomensverbetering, via verhoging van de productie en verbetering van de kwaliteit.

Er zijn meerdere factoren waardoor deze kleine boeren niet snel zullen overgaan tot vrijwillige certificering. Ze hebben vaak een tekort aan kennis, en maar beperkt toegang tot duurzame en rendabele productiemethoden. Ook zijn ze minder geneigd tot investeren, omdat ze niet het kapitaal hebben dat nodig is voor productieverbetering en er onzekerheid is over hun landrechten.

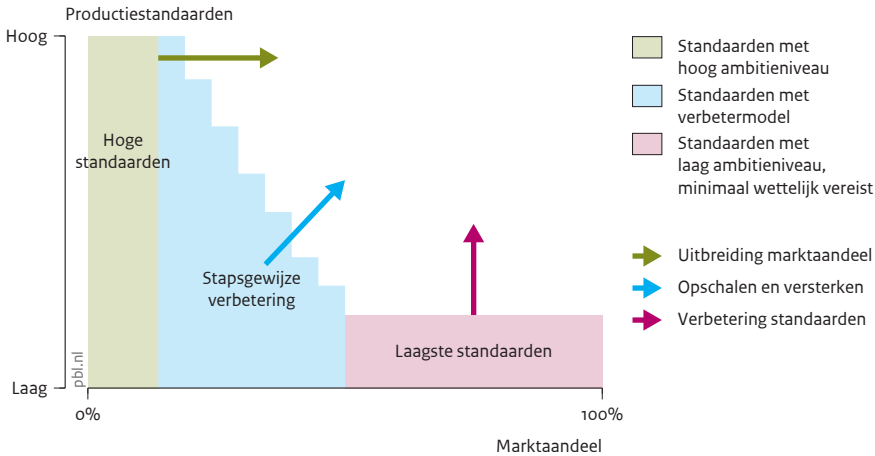
Geloofwaardigheid van certificaten en keurmerken staat vaker ter discussie

De laatste jaren zijn er in de media meerdere berichten verschenen over misstanden bij gecertificeerde bedrijven; de criteria zouden in specifieke productiegebieden niet correct zijn nageleefd, ook bij al langer bestaande certificeringssystemen (SOMO 2013). Soms worden eerder verleende certificaten ingetrokken of geschorst, zoals bij de visserij op makreel in de Noordzee, en de productie van duurzaam hout in natuurlijk bos in Guyana (FSC-Watch 2009; MSC International 2012b).

Door dit soort berichten in de media staat de geloofwaardigheid van certificeringen en keurmerken onder druk. De vraag is of het daarbij om incidenten gaat, of dat er structurele tekortkomingen zijn.

Van verschillende kanten wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat naarmate certificering doordringt in gebieden met een beperkt opererend bestuur, zoals bij houtproductie in de binnenlanden van Congo, de risico's op onvoldoende controle en naleving, en daarmee mogelijke misstanden, groter zijn (Greenpeace 2013; Tropenbos International

Figuur 16
Bijdrage van verschillende productiestandaarden aan verduurzaming



Bron: Resolve, 2012; bewerking PBL

Met een differentiatie in standaarden kunnen verschillende marktsegmenten en groepen bedrijven bediend worden, maar de verschillende ambities van de standaarden hebben ook verschillende effecten op maatschappelijke doelen. Deze bijdragen kunnen vergroot worden door sturing op een continu verbeter- en opschalingsproces. Dat is een combinatie van het aanscherpen van de 'laagste' standaarden, stapsgewijze verbeteringen in standaarden met een groeimodel, en het uitbreiden van het marktaandeel van de 'hoogste' standaarden (naar SCSKASC 2012).

2013). In dergelijke gebieden zou eerst het bestuur op orde moeten zijn, voordat er wordt gewerkt aan het opschalen van certificering. Het FSC-systeem heeft recent een criterium opgenomen dat gericht is op het omgaan met en beheersen van de risico's van illegaal geoogst hout (*Preconditions and Safeguards*, FSC 2013).

De geloofwaardigheid van keurmerken kan ook verbeteren als de certificeringsorganisaties transparanter gaan publiceren over de controles en correcties die ze uitvoeren, en of en wanneer ze verleende certificaten intrekken.

Gebrek aan rapportages over bereikte impacts

In meerdere ketens is een algemeen gebrek aan voldoende, goed opgezette impactmetingen geconstateerd (Kessler en Pelders 2012). Met het ontbreken van inzicht in de meerwaarde van certificering maken bedrijven, sectoren en certificeringssystemen zich kwetsbaar voor kritiek; het beperkt de geloofwaardigheid, en het beperkt de mogelijkheid om de werking van deze systemen te evalueren en verbeteren. Het opzetten van goede impactstudies is complex en daarmee ook erg duur. Het inzetten op bijvoorbeeld een effectief monitorings en controlapparaat via *remote sensing* gaat gepaard met hoge kosten.

Tekstkader 3

Differentiatie van keurmerken kan een groot deel van de markt bedienen

Voor sommige grondstoffen zijn er verschillende certificaten en keurmerken beschikbaar, met hun eigen productiestandaarden en eisen. Een dergelijke differentiatie van standaarden heeft de potentie om verschillende groepen bedrijven en consumenten te betrekken, en dus bij te dragen aan het opschalen van de duurzame marktaandeelen. Maar om de maatschappelijke doelen te bereiken is er aandacht nodig voor een continu verbeterproces.

Zo zijn er voor koffie keurmerken beschikbaar van Fair Trade, UTZ Certified, Rainforest Alliance en 4C. Fair Trade richt zich van oudsher vooral op het ondersteunen van arme boeren, Rainforest Alliance op het behouden van biodiversiteit, UTZ Certified op een hogere kwaliteit van grondstoffen en een hogere productiviteit. En 4C op het bieden van een groeimodel met een lagere drempel voor bedrijven die de stap naar strengere duurzaamheidseisen te groot vinden, vanwege de daarvoor benodigde investeringen (Arnouts et al. 2012). De 'strengere' of 'eerlijkere' duurzaamheidsstandaarden zijn moeilijker te implementeren. Zowel aan de productie- als consumptiekant worden strenge criteria maar beperkt geaccepteerd; producten met een dergelijke standaard bereiken alleen de nichemarkten voor 'eerlijke' producten. Standaarden die meer zijn gericht op een hogere productiviteit en kwaliteit van bijvoorbeeld cacao en koffie, haken meer aan bij de behoefte van afnemers en hebben zo meer mogelijkheden om een groter marktaandeel te realiseren (Ruben en Zuniga 2010). Ook aan de productiekant is de acceptatie van deze standaarden groter. Ook kunnen er standaarden en keurmerken zijn die een minimumniveau geven dat voor de hele markt geldt. Recent is er voor de handel in hout een verplichte ondergrens ingesteld op het niveau van legale productie. Deze standaard zal een groep bedrijven bereiken die op vrijwillige basis niet te mobiliseren is. Tegelijk kan de algemene ondergrens het makkelijker maken voor bedrijven die hoge standaarden hanteren om zich blijvend te onderscheiden in hun marktsegment. Legale productie is overigens niet gelijk aan duurzame productie, dat hang van het niveau van de lokale wetgeving af.

Doordat de ambitieniveaus van de keurmerken sterk uiteenlopen, bestaat het risico dat milieu- en sociaal-economische doelen niet worden gehaald (Ruben en Zuniga 2010). Een bijdrage aan deze publieke doelen is alleen mogelijk bij sturing op een continu verbeterproces bij de lagere standaarden, in combinatie met een opschaling en uitbreiding van de hogere standaarden (figuur 16).

Het is nodig om de meest geschikte en betaalbare productiemethoden te identificeren en promoten (Milder et al. 2012).

Auditrappporten uit certificeringstrajecten kunnen een waardevolle bron van informatie zijn voor onderzoek naar de effectiviteit van certificering (Cambridge et al. 2011; Peña-Claros et al. 2009). Vaak zijn er wel publieke samenvattingen van auditrappporten beschikbaar, maar niet de meer gedetailleerde onderliggende rapportages. Dit punt kan ook opgevat worden als een fundamenteel tekort in het speelveld van zelfsturing met veel verschillende certificeringssystemen. De afzetmarkt en de consument vragen om producten die aantoonbaar op duurzame wijze zijn geproduceerd, en niet zozeer om het aangeven van de bereikte verbeteringen.

4.2 Grenzen aan de aanpak via vrijwillige initiatieven

Het stimuleren van duurzame productie via certificering van producenten en handelaren is gebaseerd op vrijwillige inzet van marktpartijen. Hoewel dit kan bijdragen aan het oplossen van duurzaamheidsproblemen op het gebied van welvaartsontwikkeling, natuur en milieu, zijn er grenzen aan deze aanpak – grenzen van zowel geografische, financiële als institutionele aard.

Een groot deel van de mondiale productie valt buiten de invloedssfeer van ‘duurzame’ markten

De duurzaam geproduceerde grondstoffen zijn grotendeels bestemd voor westerse markten, waar de meeste vraag is. Het overige deel van de productie is bestemd voor lokaal en regionaal gebruik, of voor de opkomende exportmarkten (zoals China en India), waar momenteel een beperkte vraag is naar duurzame en gecertificeerde producten. Momenteel wordt wel verkend hoe certificering in opkomende markten verder kan worden gestimuleerd, en hoe lokale en regionale markten meer bediend kunnen worden.

Certificering alleen succesvol bij voldoende goed bestuur op lokaal niveau

Het succes van certificering is afhankelijk van goede lokale randvoorwaarden (*the enabling environment*), waaronder goed bestuur, wetgeving en handhaving (inclusief het tegengaan van corruptie). Deze randvoorwaarden vormen daarmee een bestuurlijke grens voor het succesvol functioneren van certificering.

In regio's met een relatief goed en betrouwbaar bestuur en een ontwikkelde en gehandhaafde boswetgeving bijvoorbeeld, is de certificering van houtkap veel verder gevorderd (Janssen en Van Benthem 2010). Een aantal certificeringsprogramma's hebben zich de afgelopen jaren gericht op regio's die niet altijd voldoen aan deze randvoorwaarden (Congo, Borneo). Die inzet brengt volgens ngo's duidelijke risico's met zich mee (Greenpeace 2013). De recent opgestarte samenwerkingsverbanden tussen EU-landen en productielanden (binnen zogenoemde *Voluntary Partnership Agreements*) ter ondersteuning van het EU-beleid voor legale handel in hout, zijn gericht op het voorzien in dergelijke voorwaarden.

Via certificering worden arme boeren niet altijd bereikt

In sommige sectoren, zoals cacao en koffie, zijn veel kleinschalig opererende boeren werkzaam. Deze boeren zouden meer kunnen verdienen als ze hun opbrengst en de kwaliteit van het product verbeteren. Certificering kan daarbij helpen, maar het ontbreekt de kleinere boeren vaak aan de benodigde agronomische kennis en kapitaal om hun productiewijze aan te passen. Kleinere boeren met weinig opleiding en zonder personeel, en hun lokale gemeenschappen blijven hierdoor buiten bereik.

Additionele financiering en gerichte ondersteuning zijn dan nodig om deze groepen bij een verduurzamingstraject te betrekken; sommige verduurzamingsinitiatieven en bedrijven zijn hier al expliciet mee bezig (zie intermezzo voor de POPSI- en SOYPSI-initiatieven). Maar ook dan zullen niet alle arme boeren bereikt kunnen worden.

Voor duurzame productie en consumptie is meer nodig dan verduurzaming van handelsketens

Met het verduurzamen van handelsketens wordt in het beleid vooral bedoeld: het stimuleren van productie volgens standaarden voor duurzame productie. Om de productie op te schalen is het ook nodig om de vraag naar duurzame producten te stimuleren. Deze aanpak gaat voorbij aan andere duurzaamheidsvragen, die op een mondiale schaal liggen. De in de wereld beschikbare hoeveelheden aan productieve gronden en water zijn met de huidige werkwijzen niet voldoende om de wereldbevolking in de toekomst van voldoende voedsel en grondstoffen te voorzien, en tegelijkertijd de biodiversiteit te behouden (WWF 2012).

Het zorgvuldiger produceren van grondstoffen is waarschijnlijk onvoldoende om te voldoen aan de toekomstige behoeften. Bij het kappen van hout en vangen van vis zijn duurzame standaarden gericht op de toegestane maximale jaarlijkse opbrengst (*maximum sustainable yield*). Daarbij neemt in de praktijk de opbrengst af, omdat wordt geprobeerd overexploitatie van ecosystemen te voorkomen. Bij de productie van agrogrondstoffen kan door het toepassen van betere agrarische technieken de opbrengst juist ook stijgen (duurzame intensivering), maar de vraag blijft of dat voldoende is om in de verwachte toekomstige vraag te voorzien.

Een bredere aanpak van duurzame productie en consumptie is daarom aan te bevelen, ook omdat er mondiaal meer concurrentie zal komen om grondstoffen. Daarvoor komen aanvullende opties in beeld zoals het efficiënter verwerken van grondstoffen en het veranderen van consumptiepatronen (Van Oorschot et al. 2012; Westhoek et al. 2013; WWF 2012).

Tabel 4
Sturingsstijlen van de overheid voor verduurzaming

	Klassieke regulering
Rol overheid	Regisserende rol overheid. Omvat de traditionele overheids-instrumenten van wetgeving, financiële prikkels en communicatie.
Voorbeelden van instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> – Wettelijke voorwaarden aan de productie van biologische producten – Verbod illegaal gekapt hout, met verwijzing naar wetgeving in productielanden
Sterktes	<ul style="list-style-type: none"> – Sterk in mobilisatie kennis en vaststellen langetermijnvisie op basis van waarden en normatieve uitgangspunten – Coördinerende rol nemen in internationale contexten – Oriëntatie op totaaleffect op (supra) nationale schaal
Zwaktes	<ul style="list-style-type: none"> – Begrensd door soevereiniteit van andere landen en handelsafspraken – Geen sterke supranationale autoriteit – Politiek draagvlak nodig – Tekort aan handhaving

De overheid kan voor het verduurzamen van internationale handelsketens kiezen uit verschillende sturingsstijlen, die elk hun sterktes en zwaktes hebben. De huidige stijl laat zich het beste omschrijven als een mix van netwerk- en marktsturing (Arnouts et al. 2012; Vermeulen et al. 2010).

4.3 Reflectie op de aanpak van de overheid

Netwerk- en marktsturing domineert momenteel, met een vooral stimulerende en ondersteunende rol van overheid

Initiatieven voor ketenverduurzaming zijn de afgelopen jaren vooral genomen door bedrijven en maatschappelijke organisaties. De overheid heeft zich daarbij stimulerend en ondersteunend opgesteld (Kamphorst 2009; Vermeulen et al. 2010). Deze ontwikkeling, waarbij maatschappelijke actoren en bedrijven een grotere rol zijn gaan spelen, is exemplarisch voor ontwikkelingen in het openbaar bestuur, waar een verschuiving plaatsvindt van ‘government’ naar ‘governance’. De overheid steunt steeds

Netwerksturing - Interactieve regulering	Marktsturing - Ondersteunen zelfregulering
<p>Overheid leunt sterk op de samenwerking met doelgroepen, vrijwillige afspraken en het subsidiëren of financieren van organisaties, informatievoorziening en capaciteitsopbouw om een doel te bereiken.</p>	<p>Overheid ondersteunt, stimuleert en stelt grenzen en schept zo de voorwaarden waarbinnen de markt of maatschappelijke partijen zelf tot verduurzaming van ketens kunnen komen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Vrijwillige convenanten en Green Deals met sectoren - Verschaffen kader en ondersteuning voor maatschappelijk verantwoord ondernemen 	<ul style="list-style-type: none"> - Eisen stellen waar keurmerken aan moeten voldoen - Financieren van nieuwe initiatieven (Ronde Tafels voor soja en palmolie) - Sturen op transparantie en inhoud bedrijfsrapportages
<ul style="list-style-type: none"> - Optimaal gebruik van inzet en werkwijze verschillende partijen - Geeft krimpende overheid een goed netwerk - Partijen betrokken bij productiestandaarden (draagvlak) 	<ul style="list-style-type: none"> - Succesvol in beïnvloeding van eigen ketenpartijen - Gebruik van marktmacht - Gebruik van praktijkexpertise - Stimuleert innovatiekracht en kostenreductie - Mobilisatie van eigenbelang
<ul style="list-style-type: none"> - Netwerken hebben beperkte middelen en onderling zwakke coördinatie - Verschillende doelen van betrokken partijen - Geen directe sturing op (publieke) einddoelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vrijheid in keuze aan doelen en visie, kan leiden tot soepele regels - Gericht op koplopers, andere groepen lastiger te bereiken - Geen overall beeld van grootste problemen, vraag-gestuurd - Geen drijfveer voor vermindering consumptie - Geen drijfveer voor collectief leren

meer op de inzet en energie van maatschappelijke actoren. Initiatieven die zo tot stand komen, kunnen vaak rekenen op meer draagvlak en er is meer verbondenheid tussen de actoren. Ook wordt het leervermogen van de initiatiefnemers aangesproken, doordat de overheid wel randvoorwaarden opstelt, maar geen harde spelregels (Hajer 2011).

De overheid kan netwerk- en marktsturing gebruiken om ketenverduurzaming verder op te schalen en te versterken, maar moet daarbij wel rekening houden met de sterke, maar ook zwakke punten van deze aanpak (zie tabel 4). De groeiende rol van bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het verduurzamen van handelsketens biedt de overheid de mogelijkheid deze vrijwillige initiatieven te steunen en zo bij te dragen aan publieke doelen. Door de activiteiten van vrijwillige initiatieven zijn er al standaarden en

keurmerken beschikbaar die breed geaccepteerd zijn. Die kunnen een basis bieden voor de definitie en ontwikkeling van publieke standaarden, waar anders geen politiek draagvlak voor zou kunnen zijn.

De maatschappelijke initiatieven zijn voor de overheid ook aantrekkelijk omdat ze een nieuwe dynamiek hebben gecreëerd: de nationale soevereiniteit van landen blijft gerespecteerd en de markt vervult een centrale rol. Marktinitiatieven bieden de overheid praktijkervaring en informatie, en geven invulling aan de toegenomen zorgen over duurzaamheid en arbeidsomstandigheden elders (SCSKASC 2012).

Er bestaat echter ook kritiek op een overheid die sterk leunt op netwerk- en marktsturing voor het bereiken van haar doelen. Het kan de keuze zijn voor de weg van de minste weerstand (regulering vergt lastige discussies, bijvoorbeeld over soevereiniteit en handelsregels), of het gevolg zijn van het ontbreken van politieke steun voor alternatieve of aanvullende regulerende instrumenten (SCSKASC 2012).

Er is zorg of een marktaanpak daadwerkelijk in staat zal zijn om op grote schaal een bijdrage te leveren aan de sociaal-economische ontwikkeling in productiegebieden en aan de bescherming van natuur en milieu, met name waar het de meest kwetsbare groepen en meest kwetsbare gebieden betreft. Als verduurzaming van handelsketens aan de markt wordt overgelaten, betekent dit bijvoorbeeld dat de prioriteiten en doelen van de markt gelden waarbij belangen van bedrijven voorop staan, zoals het zekerstellen van de aanvoer van grondstoffen, en niet vanzelfsprekend het realiseren van maatschappelijke doelen. Productieketens waar consumenten of ngo's druk op uitoefenen, zullen eerder verduurzamen dan ketens waar dat niet het geval is. Maar dat geeft nog geen garantie dat de voor wereldwijde duurzame ontwikkeling belangrijkste ketens ook de meeste aandacht krijgen.

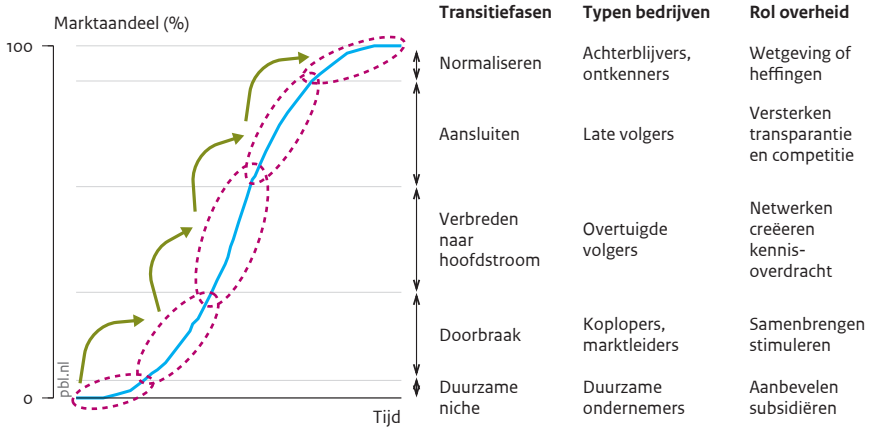
Handelings- perspectieven voor het verduurzamen van handelsketens

Hoe kunnen de verschillende handelsketens verder verduurzamen? In dit hoofdstuk werken we vier handelingsperspectieven uit om ketenverduurzaming te versterken en op te schalen. De handelingsperspectieven zijn opgesteld voor het beleid van de Nederlandse overheid en andere partijen die betrokken zijn bij ketenverduurzaming. Het doel daarvan is om de negatieve effecten van productieprocessen op milieu, natuur en biodiversiteit te vermijden, verminderen en compenseren; en om de sociaal-economische omstandigheden van de boeren en lokale bewoners te verbeteren. Deze handelingsperspectieven bouwen voort op wat de afgelopen jaren gerealiseerd is binnen vrijwillige initiatieven van bedrijven en maatschappelijke partijen. Op veel punten kunnen publieke en private sturing en initiatieven elkaar verder versterken. Voor we ingaan op de handelingsperspectieven kijken we eerst naar de fasen van het transitieproces naar duurzame ketens, en naar manieren om bedrijven te stimuleren mee te werken aan ketenverduurzaming.

5.1 Fasen in het transitieproces en stimulansen voor opschalen

De transitie naar een markt voor duurzaam geproduceerde grondstoffen kan globaal in vijf fasen worden verdeeld. In deze transitie haken steeds andere groepen bedrijven aan, die op grond van uiteenlopende probleempercepties en drijfveren actief worden met ketenverduurzaming. We onderscheiden een opstartfase waar enkele bedrijven zich vooral richten op nichemarkten voor duurzame producten; een doorbraakfase waarin de marktleiders en koplopers een duurzaam marktaandeel krijgen; een

Figuur 17
Transitie van markt voor duurzame producten



Bron: PBL, 2013

In het transitieproces naar duurzame handelsketens zijn verschillende typen bedrijven actief. De overheid kan die verschillende bedrijven stimuleren en mobiliseren om verder te verduurzamen. Daarbij is per type bedrijf een andere aanpak en rol nodig.

verbredings- en aansluitingsfase waarin opschaling centraal staat, en een fase van normaliseren waarin ook de achterblijvende bedrijven zich conformeren aan een duurzamer handelswijze (figuur 17).

Bedrijven komen in de verschillende fasen verschillende belemmeringen tegen. Hier kunnen de overheid of andere actoren op inspelen en ze kunnen proberen die belemmeringen weg te nemen of de bedrijven te stimuleren door te zetten. Voor bedrijven die niet aanhaken kan het nodig zijn een steeds dwingender instrumentarium in te zetten. In tabel 5 staan voor elke fase de initiële kansen en de belemmeringen voor bedrijven, aangrijpingspunten voor het wegnemen van belemmeringen (overgangsmechanismen), en passende rollen voor de overheid.

5.2 Handelingsperspectieven

Wat kunnen marktpartijen en overheden ondernemen om productie en consumptie verder te verduurzamen? Hieronder schetsen we vier handelingsperspectieven. De perspectieven zijn geen losse alternatieven; ze zijn complementair aan elkaar, en kunnen elkaar versterken.

Het eerste perspectief ‘versterken van vrijwillige verduurzamingsinitiatieven’ blijft dicht bij de huidige aanpak, waarin vrijwillige initiatieven uit de markt centraal staan. Door

Tabel 5

Kansen en belemmeringen voor bedrijven en passende rollen voor de overheid tijdens het verduurzamingsproces

Fase	Kansen bedrijven	Belemmeringen
1. Duurzame niches	<ul style="list-style-type: none"> - gedrevenheid - praktisch idealisme - creatief, innovatief 	<ul style="list-style-type: none"> - beperkt draagvlak - vooroordelen consument - hoge prijs - beperkt toegang tot financiën - problemen met opschaling omdat zachte en harde infrastructuur ontbreekt
2. Doorbraak	<ul style="list-style-type: none"> - duurzame producten geven een competitief voordeel op de afzetmarkt (strategische kans) - toegang tot financiën - lage kosten - schaalvoordeel - groot bereik consumenten - eerste hand in vormgeving systemen 	<ul style="list-style-type: none"> - geloofwaardigheid van claims; - samenwerking nodig voor effectieve omslag in markt
3. Verbreden	<ul style="list-style-type: none"> - vooral strategische risicobeheersing - makkelijk instappen in bewezen praktijk - gebruik maken van infrastructuur - 'soft- en orgware' nu beschikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> - business case niet direct evident - geen onderscheidend vermogen ten opzicht van andere bedrijven - geloofwaardigheid van effectiviteit (risicogebieden) - haperend aanbod bij grotere vraag - kosten van certificering
4. Aansluiten	<ul style="list-style-type: none"> - vooral tactische kansen - duurzaam aanbod naast gangbaar 	<ul style="list-style-type: none"> - business case onduidelijk - geen duidelijke vraag meer - aanbod beperkt
5. Normaliseren	<ul style="list-style-type: none"> - vermijden van nalevingsproblemen 	<ul style="list-style-type: none"> - geen business case, geen vruchten meer te plukken - geen eigen motivatie, ontwijkgedrag waarschijnlijk

Voor het opschalen van de markt voor duurzame grondstoffen en producten is het belangrijk om inzicht te hebben in de motivatie van bedrijven; waarom zouden zij duurzaam willen ondernemen, en welke belemmeringen ervaren ze daarbij? Daarop kan de overheid proberen deze bedrijven een impuls te geven, waarbij ze verschillende instrumenten kan inzetten.

Overgangsmechanisme naar volgende fase	Passende rol overheid en instrumentarium
<ul style="list-style-type: none"> - grotere acceptatie - efficiëntie en schaalvergroting mogelijk maken - draagvlak consument versterken 	<ul style="list-style-type: none"> - standaarden aanbevelen; communicatie - voorbeeldrol; eigen inkoopbeleid; - kennisontwikkeling ketenorganisatie - stimuleren marktleaders
<ul style="list-style-type: none"> - samenwerking in markt - waarborgen geloofwaardigheid - zichtbaar worden van successen 	<ul style="list-style-type: none"> - inkoopkracht versterken - ondersteunen samenwerking - kennisoverdracht over succesvolle methoden - initiëren / ondersteunen van kwaliteitsmaatstaf - ondersteunen monitoring en evaluatie en kennistransfer
<ul style="list-style-type: none"> - nadrukkelijke marktdoorbraak zichtbaar; - druk vanuit eigen 'peer'-groep - kosten reduceren of spreiden 	<ul style="list-style-type: none"> - ondersteunen actieve benchmarking en succesmeting; - werken aan sectorbrede afspraken; convenanten en Green Deals - minimumeisen vastleggen - actieve kwaliteitsbewaking private standaarden - kosten verdelen; financiële instrumenten
<ul style="list-style-type: none"> - bij gebrek aan marktgedreven motieven alleen bij effectieve dwang 	<ul style="list-style-type: none"> - waar mogelijk via juridische weg: eisen van bewijs van legaliteit bij import; regelgeving en strafmaat - financiële instrumenten
	<ul style="list-style-type: none"> - idem vorige fase

het verhogen van de vraag op de (Nederlandse) afzetmarkt gaat er via de handelsketen een stimulans uit naar productiegebieden om volgens duurzame productiestandaarden te gaan werken.

De in het vorige hoofdstuk benoemde belemmeringen en grenzen aan de reikwijdte van vrijwillige ketenverduurzaming geven aan dat deze aanpak niet voldoende zal zijn om de maatschappelijke doelen op het vlak van duurzame consumptie en productie te realiseren. Als duurzame productie de nieuwe norm moet worden, kan de overheid verduurzaming niet alleen aan de markt overlaten, maar zal zij zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen; vandaar het tweede handelingsperspectief 'duurzame productie als nieuwe norm'.

Vanuit de constatering dat certificering geen doel is maar een middel, richt het derde handelingsperspectief zich direct op de productiegebieden vanwaar Nederland zijn grondstoffen importeert: 'versterken en uitbreiden van duurzame productie elders'. Het vierde handelingsperspectief is 'ketenverduurzaming als onderdeel van een brede aanpak van duurzame productie en consumptie'. Met de mondiale milieugebruiksgrenzen in gedachten is duidelijk dat een aanpak via ketenverduurzaming alleen niet zal volstaan.



Handelingsperspectief 1: Versterken van vrijwillige verduurzamingsinitiatieven

Dit perspectief bouwt voort op initiatieven uit de markt en samenleving, en de stimulerende en faciliterende rol die de overheid de afgelopen jaren heeft gespeeld voor vrijwillige initiatieven. Het gebruik van certificering en productiestandaarden blijft hier dominant, maar ook voor andere vrijwillige initiatieven kan meer aandacht zijn, zoals voor initiatieven van individuele bedrijven die de principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen willen toepassen, of internationale rapportagestandaarden willen hanteren zoals die van ISO of het Global Reporting Initiative (GRI). Certificering zal effectiever worden als een aantal belemmeringen (zie hoofdstuk 4) wordt weggenomen, zoals verwarring bij de consument door de veelheid aan keurmerken, of de moeilijke toegankelijkheid en betaalbaarheid van certificering voor kleine boeren. Slim overheidsbeleid probeert zo goed mogelijk gebruik te maken van de vrijwillige initiatieven, en daar in te springen waar ondersteuning nodig is of waar een duidelijke barrière ligt waar de markt geen oplossing voor biedt. Die belemmeringen worden in de markt ook erkend, en er bestaan intussen verschillende (internationale, private) initiatieven die zich op oplossingen richten. De overheid kan helpen die te versterken.

- **Uitbreiden en verbeteren van impactmeting**

Goede impactmetingen zijn onontbeerlijk voor de effectiviteit van keurmerken en productiestandaarden: wat is bijvoorbeeld het effect van verduurzamingsinitiatieven op het inkomen van de boeren, wat is het effect op het milieu en de biodiversiteit in de productiegebieden? Op basis van die kennis kunnen de criteria en standaarden worden bijgesteld, en kan de effectiviteit ervan worden verbeterd. Het onderling (tussen organisaties) vergelijken van impactmetingen kan hier nog verder aan bijdragen, maar dit gebeurt nog maar zeer beperkt. Informatie over de bereikte impacts is ook van belang om de geloofwaardigheid van ketenverduurzaming te behouden: wat wordt er nu echt door deze initiatieven bereikt? Veel ngo's, bedrijven en overheden realiseren zich dit intussen en nemen vaker initiatieven voor impactmeting. Vaker dan voorheen wordt ook de lokale bevolking betrokken bij de verificatie.

De overheid zelf heeft tot dusver niet bijgedragen aan of gestuurd op effectmetingen. Argumenten om dat wel te doen zijn de publieke doelen waar ketenverduurzaming aan bij kan dragen. Een belemmering is nog de complexiteit, de lange termijn en de relatief hoge kosten die met dergelijke metingen gepaard gaan. Wetenschappelijk onderzoek en advies kan een rol spelen bij het onderling beter vergelijkbaar maken van onderzoek, en het analyseren van randvoorwaarden voor het optreden van positieve effecten.
- **Verminderen van verwarring bij consumenten**

De grote diversiteit aan keurmerken leidt tot verwarring bij zowel producenten als consumenten. Het is vaak niet duidelijk wat welk keurmerk betekent en voor welke prestatie ze staan. Initiatieven die hierop inspelen zijn bijvoorbeeld mobiele applicaties zoals de Keurmerkenwijzer van Milieu Centraal en QuestionMark, die het voor consumenten gemakkelijker maken om keurmerken en duurzaamheidsprestaties van producten te onderscheiden.
- **Scheppen van kader voor vrijwillige initiatieven**

De Nederlandse overheid en de Europese Unie kunnen de basisvoorwaarden creëren waarbinnen vrijwillige systemen effectief kunnen zijn en hun onderscheidende kracht wordt beschermd. Een voorbeeld is de EU-Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken, die consumenten beschermt tegen misleiding, en die ook keurmerken kan beschermen tegen bijvoorbeeld nepkeurmerken of oneigenlijke claims door andere keurmerken. Monitoring en handhaving van deze richtlijn voor keurmerken wordt echter niet door de overheid uitgevoerd. Wel kunnen duurzaamheidskeurmerken zich laten accrediteren door de Raad voor Accreditatie. Deze toetst niet de keurmerkeisen zelf, maar wel de controle en organisatie van keurmerken. Hier maken op dit moment nog weinig duurzaamheidskeurmerken gebruik van.

- **Stimuleren van continue verbetering naar steeds duurzamer systemen**

Certificeringssystemen worden idealiter georganiseerd als continue verbetertrajecten, waarbij de criteria over de tijd scherper worden. De drie metastandaarden die de ISEAL Alliance for Standard Setting and Assurance heeft opgezet (voor standaardontwikkeling, controle en effectmeting) kunnen helpen bij het realiseren van dit continue leer- en verbetertraject. De overheid zou dergelijke trajecten waar nodig kunnen ondersteunen of zou voor duurzaam inkopen alleen nog kunnen inzetten op duurzaamheidsinitiatieven die bij ISEAL zijn aangesloten en aan de metastandaarden voldoen.

- **Metten, monitoren en publiceren van vraag, aanbod en effecten**

Over de ontwikkeling van duurzame producten, hun marktaandeel en de bereikte effecten wordt nog maar beperkt gepubliceerd. Meer publiek toegankelijke informatie daarover kan het bewustzijn van bedrijven en consumenten over duurzaamheid vergroten. Ook voor het formuleren van nationaal en internationaal beleid is dergelijke informatie nodig. Structurele monitoring en benchmarking ontbreekt niet alleen in Nederland, maar ook in Europa en wereldwijd. Een dergelijk overzicht is ook een belangrijke bron van informatie voor het bedrijfsleven zelf, en voor het nationaal en internationaal beleid. Bijvoorbeeld voor monitoring van de doelen uit het Biodiversiteitsverdrag over duurzame productie en consumptie. Hier kan een rol liggen voor vrijwillige initiatieven zelf, eventueel in samenwerking met nationale statistische bureaus.

- **Samenwerking tot stand brengen in ketens waar nog geen of weinig vrijwillige initiatieven bestaan**

In sommige handelsketens, zoals die van kruiden, fruit en groenten, zijn nog relatief weinig vrijwillige initiatieven tot stand gekomen. De overheid kan partijen in deze sectoren bij elkaar brengen en samenwerking tussen hen faciliteren en ondersteunen. Het Initiatief Duurzame Handel, opgezet en gefinancierd door de Nederlandse overheid, richt zich ook op dergelijke ketens waar verduurzaming nog minder ver gevorderd is (IDH 2013). Ook kunnen nieuwe actoren worden betrokken, zoals haven- en transportbedrijven die economisch afhankelijk zijn van de import en doorvoer van grondstoffen of de producten die daarvan worden gemaakt.

- **Exporteer de ervaring met ketenverduurzaming naar andere landen**

Hoewel vrijwillige initiatieven alleen niet voldoende lijken te zijn om ketens geheel te verduurzamen, kunnen ze nog wel in veel meer ketens en landen worden gestimuleerd dan nu het geval is. Nederland is één van de koplopers als het gaat om vrijwillige verduurzaming van ketens en kan zijn kennis en ervaring hierover verspreiden, in eerste instantie naar andere EU-lidstaten en de Europese Commissie. Voorbeelden zijn de ervaringen met het Initiatief Duurzame Handel, het duurzaam inkopen door de overheid, en de vormgeving van standaarden die (mede) vanuit het Nederlandse maatschappelijk middenveld zijn geïnitieerd.



Handelingsperspectief 2: Duurzame productie als nieuwe norm

Naast het versterken en verder faciliteren van vrijwillige verduurzamingsinitiatieven kan de overheid sterker sturen op een toekomst waarin duurzame handelsketens de nieuwe norm zijn. Het ligt niet voor de hand dat volledige verduurzaming van handelsketens door marktpartijen op vrijwillige basis wordt gerealiseerd, hoewel een keten als koffie al ver is gekomen. Een grotere rol voor de overheid lijkt daarom nodig. De overheid kan een gelijk speelveld creëren dat achterblijvende bedrijven meetrekt. Vrijwillige verduurzamingsinitiatieven spelen in dit perspectief nog steeds een belangrijke rol. Ze beheren en verbeteren de productstandaarden en controleren de verleende keurmerken. Hierdoor wordt maatschappelijk draagvlak gecreëerd voor duurzame producten waar de overheid op voort kan bouwen.

- **Meer transparantie door bedrijven: rapportage en labeling**

Transparantie is belangrijk bij het sturen op duurzaam ondernemen als nieuwe norm. Verplichte rapportage over aspecten zoals de herkomst van grondstoffen, toegepaste productiemethoden, de productieomstandigheden en de impacts van productie, kan bedrijven stimuleren om hun productieproces te verduurzamen. Meer transparantie kan daarnaast de waakhondfunctie van ngo's versterken, en stelt consumenten in staat gerichtere keuzes te maken.

In april 2013 publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor het wijzigen van de accounting-richtlijnen voor bedrijven. Dit beoogt nationale verplichtingen meer op elkaar af te stemmen (*level playing field*) en de eisen uit de bestaande richtlijnen concreter te maken door van bedrijven minimaal informatie te eisen op het gebied van bijvoorbeeld milieu en mensenrechten.

- **Duurzaam inkopen in stand houden en handhaven**

De Nederlandse overheid probeert zo duurzaam mogelijk in te kopen, en geeft daarmee een signaal af aan de markt. Het continueren en aanscherpen van die ambitie is ook een belangrijk signaal aan de markt, net als de criteria die de overheid heeft ontwikkeld en waarmee zij aangeeft wat minimale duurzaamheidseisen aan producten zijn. Strenger handhaven van de criteria lijkt echter gewenst; bij de aankoop van hout is bijvoorbeeld nog veel verbetering mogelijk (Van Benthem et al. 2011). Daarnaast kan Nederland bijdragen aan de ontwikkeling en verspreiding van de EU-criteria voor Green Public Procurement.

- **Verbod op import van illegale producten**

De recent aangenomen EU Timber Regulation verbiedt het op de markt brengen van illegaal gekapt hout in de Europese Unie. Illegaal betekent in dit geval niet gekapt volgens de wetten en regels in het land van oorsprong. Deze regulering geeft een gelijk speelveld voor alle bedrijven op de markt, en de definitie van legaliteit fungeert daarbij als norm voor wat minimaal acceptabel is. Dergelijke regelgeving kan een voorbeeld zijn voor andere ketens, maar toepassing is afhankelijk van de transitiefase waarin de verduurzaming verkeert. Ook Amerikaanse wetgeving heeft steeds meer invloed en kan als voorbeeld dienen, zoals de Dodd Frank Act en de Lacey Act, die eisen stellen aan de herkomst van geïmporteerde mineralen en natuurlijke grondstoffen.

- **Productstandaarden, minimumeisen en internaliseren van externe kosten**

Met regelgeving, minimumeisen en financiële prikkels kunnen de achterblijvers op de markt, die de kosten van niet-duurzame productie kunnen afwentelen op de samenleving, worden gedwongen zich te verbeteren. Een vervolgstap na het verbieden van illegale productie, is het stellen van minimum duurzaamheidseisen aan producten op de markt, of het (bijvoorbeeld fiscaal) bevoordelen van duurzamere producten. Voor de volksgezondheid worden deze instrumenten met regelmaat ingezet, maar voor duurzaamheid vrijwel niet. Bindende duurzaamheidscriteria voor energie uit biomassa onder de EU-bijmengverplichting zijn nu bijvoorbeeld een uitzondering, net zoals het instellen van *border-tax-adjustments* voor producten uit landen zonder afdoende klimaatbeleid. In de uitvoering lijken dit soort maatregelen echter complex: het eisen van bepaalde standaarden kan de handel met een land beïnvloeden en kan leiden tot reëel of vermeend ‘groen’ protectionisme.

- **Verkennen van de mogelijkheden binnen het internationale handelsregime**

Nederland zou actiever het voortouw kunnen nemen om de mogelijkheden te verkennen om binnen het internationaal handelsregime duurzaamheidseisen te stellen aan geïmporteerde producten. De mogelijkheden om duurzaamheidseisen te stellen in handelsafspraken lijken minder beperkend te zijn dan vaak wordt aangenomen (Davidson et al. 2009). Ze leiden wel snel tot complexe vraagstukken vanwege de spanning tussen het nastreven van sociale- en milieuverplichtingen die landen zijn aangegaan, en het naleven van de handelsafspraken tussen landen. Zo leidde de eis van de Verenigde Staten om duurzamere vangstmethoden voor garnalen te gebruiken, met als doel om bijvangst van zeeschildpadden te voorkomen, tot een langlopend handelsdispuut. De Verenigde Staten mochten deze eis wel stellen, mits alle landen op dezelfde manier werden behandeld (WTO 1998). Het is in ieder geval onwenselijk dat vraagstukken over grensoverschrijdende duurzaamheid en handel op een *case-by-case*-basis worden geadresseerd.



**Handelingsperspectief 3:
Versterken en uitbreiden van duurzame productie elders**

Het vergroten van de vraag naar duurzame producten op de afzetmarkt in Nederland of Europa is niet het einddoel bij het verduurzamen van handelsketens. Uiteindelijk gaat het om het verbeteren van de productieomstandigheden elders, en het verminderen van impacts op mens en milieu aldaar. Consumentenvraag naar duurzame producten is daarvoor wel een belangrijke voorwaarde: die creëert een markt. Maar er zijn allerlei randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn vóór producenten duurzamer kunnen gaan produceren. Zo zijn de aanwezigheid van een goed ondernemingsklimaat, een adequate fysieke en financiële infrastructuur, en duidelijkheid over landeigendom belangrijk voor het vergroten van exportgeoriënteerde productie en het verhogen van de productiviteit. Soortgelijke voorwaarden kunnen ook helpen om ervaringen en kennis met duurzame productie op te schalen naar een regionaal niveau. Daarbovenop kan de overheid stimuleren dat de verduurzaming die plaatsvindt op het niveau van productielocaties, doorwerkt naar duurzame ontwikkeling op een regionaal niveau (Waarts et al. 2013).

- **Verbeter de perspectieven van duurzame productie voor producenten**
 Voor het uitbreiden van duurzame productie is het een vereiste dat producenten over kunnen stappen op een duurzame en rendabele manier van bedrijfsvoeren. Daarvoor hebben ze kennis nodig over duurzame productiesystemen en de voordelen die die systemen met zich meebrengen. Nationale diensten voor landbouwonderzoek en -ondersteuning ('extension services') kunnen hier een belangrijke rol spelen. Verder kan harmonisering en samenwerking tussen certificeringssystemen de kosten verlagen, en daarmee de winstgevendheid voor producenten verbeteren. Andere zaken die boeren kunnen helpen zijn bijvoorbeeld een koppeling van de duurzame productiestandaarden aan de kwaliteit van grondstoffen zoals koffie en cacao (en daarmee de prijspremie), toegang tot agrarische inputs zoals zaad en kunstmest van hoge kwaliteit, en het specifiekere ondersteunen van groepen producenten die nu met certificering nog niet worden bereikt.
- **Verbeter de marktpositie van duurzame producten**
 Naast mogelijkheden om individuele producenten te ondersteunen, wordt de uitbreiding van duurzame productie ook beïnvloed door marktontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn prijsdalingen waardoor investeringen in certificeringssystemen niet meer kunnen worden terugverdiend, of veranderde condities in afzetmarkten.



De zogenoemde farmer field schools zijn belangrijk voor de verspreiding van kennis over duurzame productie-methoden. Die kennis kan bijdragen aan het verhogen van de productiviteit en de inkomenspositie van boeren.

Het huidige aanbod van gecertificeerde producten is in een aantal gevallen groter dan het volume dat op de markt wordt gebracht als gecertificeerd product, bijvoorbeeld bij koffie, cacao en palmolie. Daarvoor kunnen verschillende oorzaken bestaan: de kwaliteit kan onvoldoende zijn, er kan vertraging zijn in de aanpassing van de markt aan schoksgewijze uitbreiding van gecertificeerde productie, of er worden (al dan niet gesubsidieerd) producenten gecertificeerd zonder dat er al voldoende vraag is.

Een manier voor producenten om met deze invloeden om te gaan, is samenwerken in producentenorganisaties zoals coöperaties. Certificering kan daardoor haalbaarder en kosten-effectiever zijn voor samenwerkende producenten, kennisuitwisseling wordt vergemakkelijkt, samenwerking kan de (transactie)kosten beperken en de onderhandelingspositie verbeteren.

- **Nederland kan ondersteunen bij opbouw en handhaving van milieu- en arbeidswetgeving**

Het verbeteren van lokale wetgeving is ook een belangrijke stap op weg naar duurzamere productieprocessen. Op het gebied van eigendomsrechten, ruimtelijke ordening, en het ontwikkelen en handhaven van milieu- en arbeidswetgeving ligt een duidelijke taak voor nationale overheden. Met name in de handhaving van

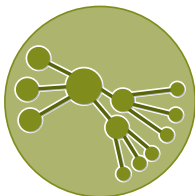
bestaande wetgeving blijkt vaak verbetering mogelijk. Die kan ook een bijdrage leveren aan het verlagen van de kosten van certificering en verbetering, vanwege de overlap tussen de eisen voor legaal en duurzaam produceren. Om de wetgeving en handhaving te ontwikkelen kunnen nationale overheden gesteund worden door andere landen. In het kader van de EU-FLEGT-regulering voor import van legaal gekapt hout worden landen die een overeenkomst met de Europese Unie hebben gesloten, voor deze taken ondersteund.

- **Mondiale standaarden geven richting, ambitie en houvast**

Internationaal gedragen standaarden fungeren als een referentiepunt voor zowel duurzaamheidsinitiatieven als voor nationale wetgeving. Zo zijn de ILO-standaarden van de Internationale Arbeidsorganisatie inmiddels opgenomen in keurmerken en worden ze door veel landen in nationale wetgeving vertaald. De Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen van de OESO zijn weliswaar vrijwillig en toepassing ervan is afhankelijk van de betrokkenheid van bedrijven en sectororganisaties, maar bieden wel een kader waar multinationals aan moeten voldoen. Nederland zou zijn financieel instrumentarium voor handel bijvoorbeeld kunnen koppelen aan ambitieuze en specifieke duurzaamheidsrichtlijnen. Breed gedragen politieke steun voor internationale standaarden kan de opmaat zijn naar implementatie in nationaal beleid, waarbij op termijn de rol van vrijwillige certificering afneemt.

- **Meer aandacht voor de voordelen van duurzame productie op het niveau van landschappen en regio's**

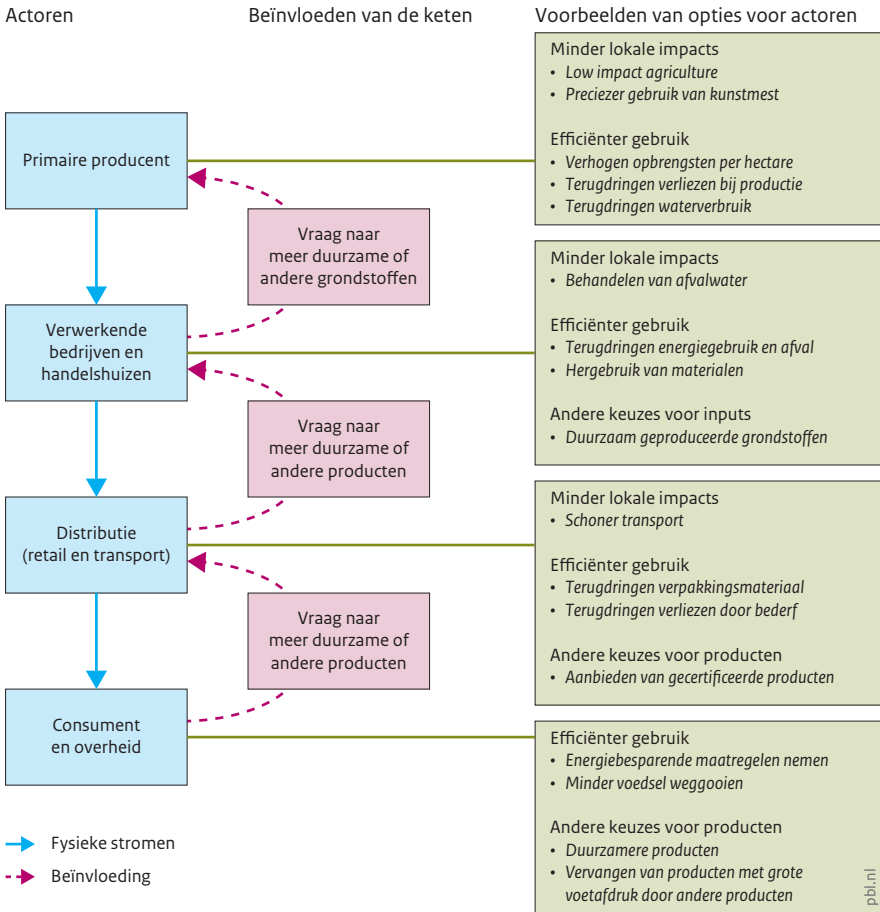
Verduurzaming van productie kan tot voordelen leiden buiten de productielocatie, dus verdergaand dan de direct betrokken producent. Naar de randvoorwaarden voor deze doorwerkingen is meer onderzoek nodig (Waarts et al. 2013). Er is recent ook meer aandacht voor het inrichten van duurzame productielandschappen, waarin verduurzaming niet enkel vanuit een productielocatie of specifieke productketen wordt bekeken maar vanuit een hoger schaalniveau. De vraag is wel of productielanden de capaciteit hebben om een dergelijke synergie op een integrale manier te organiseren. Hierbij kan mogelijk ondersteuning worden geboden; bijvoorbeeld vanuit de expertise die Nederland heeft met ruimtelijke ordening.



**Handelingsperspectief 4:
Ketenverduurzaming als onderdeel van brede aanpak van
duurzame productie en consumptie**

Verduurzaming van handelsketens moet onderdeel zijn van een brede aanpak van duurzame productie en consumptie. Ketenverduurzaming is momenteel vooral gericht op het verminderen van de effecten van productie elders. Maar er is ook op andere

Figuur 18
Opties voor verduurzaming van handelsketens



Bron: PBL, 2012

Een brede blik op de verduurzaming van handelsketens, vanuit de wens om de voetafdruk van consumptie te verkleinen, omvat een breed palet aan opties voor verschillende actoren in de keten. Die kunnen samengevat als: het zorgvuldiger produceren door de primaire producent (met minder lokale effecten); het efficiënter verwerken van en omgaan met grondstoffen en afval; en het veranderen van de consumptiepatronen aan het einde van de keten. De actoren hebben daarmee zowel handelingsopties om zelf hun milieueffecten te verkleinen en de productieketen te verduurzamen, als mogelijkheden om andere actoren in de keten te beïnvloeden via de aanvoer van grondstoffen en producten (Van Oorschot et al. 2012).

plaatsen in de keten aandacht nodig, namelijk voor het verhogen van de resource-efficiency, het zoeken naar alternatieve grondstoffen met een lagere milieudruk, en aanpassingen in consumptiepatronen (figuur 18; Van Oorschot et al. 2012; Westhoek et al. 2013). Daarnaast lijkt het erop dat met name de rol van handel en financiering bepalend kan zijn voor het verdere succes en de verbreding van de aanpak voor duurzame productie en consumptie.

- **Verbeteren efficiëntie van grondstofgebruik in de keten**

De efficiëntie van veel productieprocessen kan veel beter. Efficiëntere productie houdt in dat eenzelfde of hogere productie kan worden gehaald met minder, respectievelijk hetzelfde verbruik van grondstoffen, energie en kapitaal. Hieronder valt bijvoorbeeld het terugdringen van afval in productieprocessen, minder gebruik van energie en water, en het hergebruiken en terugwinnen van biomassaströmen. Voor de consument betekent het ook het terugdringen van verspilling.

- **Veranderingen in consumptie- en productiepatronen**

Consumenten kunnen kiezen voor een duurzamer geproduceerde grondstof of product, maar ook producenten kunnen overgaan naar een ander type grondstof of product. Consumenten kunnen bijvoorbeeld hun benzineauto vervangen door een elektrische auto, en vlees geheel of gedeeltelijk vervangen door andere eiwitbronnen.

- **Bijdrage financiële sector aan verduurzaming handelsstromen**

De invloed en mogelijkheden van financieringsstromen zijn momenteel onderbelicht. De financiële sector kan door toepassing van duurzaamheidsprincipes een belangrijke bijdrage leveren aan de verduurzaming van handelsstromen. Bij het verlenen van kredieten kunnen banken bijvoorbeeld de principes toepassen van maatschappelijk verantwoord en duurzaam ondernemen. Initiatieven als de Equator Principles zijn daar een voorbeeld van. Het systeem van productiecriteriën en keurmerken kan voor banken en investeerders een bruikbare richtlijn vormen voor financiering en kredietverlening.

- **Langetermijndoelen voor duurzame productie en consumptie**

Om consumptie en productie via deze verbrede aanpak te verduurzamen zou de overheid een visie moeten concretiseren via een aantal langetermijndoelen. Bijvoorbeeld voor het verlagen van het grondstofverbruik, het terugdringen van verspilling van voedsel, het hergebruiken van afvalstromen, en het streven naar een optimalere inzet van grondstoffen in een visie op de biobased economie. Bij de monitoring van duurzaam inkopen wordt nu vooral naar de uitgaven gekeken, en niet naar de inzet van natuurlijke grondstoffen. Deze mogelijkheden helpen om richting te geven, innovaties te stimuleren, en om de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en consument te bevorderen.

Literatuur

- Alkemade, R., Van Oorschot, M., Miles, L., Nellemann, C., Bakkenes, M. & ten Brink, B. (2009) 'GLOBIO3: A Framework to Investigate Options for Reducing Global Terrestrial Biodiversity Loss', *Ecosystems* 12 (3): 374-390.
- Arnouts, R., Kamphorst, D., Arts, B. & van Tatenhove, J. (2012) *Innovatieve governance voor het groene domein*. WOT werkdocument 306: WUR.
- Beukers, R. & Harms, B. (2012) *De meerwaarde van certificeringsschema's in visserij en aquacultuur om bij te dragen aan het behoud van biodiversiteit*, WOT werkdocument 300, Den Haag: LEI.
- Blackman, A. & Rivera, J. (2010) 'The Evidence Base for Environmental and Socioeconomic Impacts of "Sustainable" Certification', RFF DP 10-1731p.
- Blaser, J., Saarre, A., Poore, D. & Johnson, S. (2011) *Status of Tropical Forest Management 2011*. ITTO Technical Series No 38 Yokohama, Japan: ITTO, International Tropical Timber Organisation.
- Both ENDS (2012) *Policy research on regional sustainability and global production chains*, Amsterdam: Both ENDS.
- BuZa (2013) *Wat de wereld verdient. Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Cambridge, T., Martin, S., Nimmo, F., Grieve, C., Walmsley, S., Huntington, T., Cappell, R. & Agnew, D. (2011) *Researching the Environmental Impacts of the MSC certification programme*, London: MRAG Ltd, Poseidon Ltd. & Meridian Ltd. Prime.
- Cashore, B. & Auld, G. (2012) *Forestry review. Appendix F in: Toward sustainability. The roles and limitations of certification*. Appendix F in: Steering Committee of the State-of-Knowledge Assessment of Standards and Certification. Towards sustainability: the roles and limitations of certification, Washington DC: RESOLVE Inc.
- Davidson, M., Bergsma, G.C., Backes, C. & van den Bosschen, P. (2009) *Economische instrumenten voor duurzaam geproduceerd hout. Een verkenning publicatie nr 09.8611.07*, Delft: CE Delft.
- DHV (2009) *De impact van duurzaam inkopen. Verkenning van de effecten op markt en milieu*. MD-SU20090072, Amersfoort: DHV BV.
- Dros, J.M. (2011) *Palm Oil Producer Support Initiative (POPSI), An RSPO smallholder support programme managed by the Solidaridad Network*, Solidaridad en RSPO.
- EU (2010) *Verordening van de EU tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen*, Brussel: Europese Unie.
- EU (2013) *The impact of EU consumption on deforestation: Comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation*. Technical report 2013 - 063, Brussel: Europese Unie.
- EZ, IenM & BuZa (2013) *Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal: behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit*, Den Haag, Ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

- FAO (2010) *Global forest resources assessment 2010. Main report*. FAO Forestry paper nr 163, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- FAO (2012) *The state of world fisheries and aquaculture 2012*, Rome: FAO Fisheries and Aquaculture Department, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAOstat (2013) Trade statistics, <http://faostat.fao.org>.
- GM Freeze (2012) *Roundtable on Responsible Soya - The certifying smoke screen*, <http://www.gmfreeze.org/news-releases/192/>.
- FSC-Watch (2009) *WWF pulls the plug on Barama, former FSC star performer*.
- FSC (2013) *Online certification database*. <http://www.fsc.org>.
- Greenpeace (2013) *Cut it out: illegal logging in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Kinshasa, Congo: Greenpeace Africa. http://www.fsc-watch.org/archives/2009/01/15/WWF_pulls_the_plug_o.
- Gullison, R.E. (2003) 'Does forest certification conserve biodiversity?', *Oryx* 37 (02): 153-165.
- Gutiérrez, N., Valencia, S., Branch, T., Agnew, D., Baum, J., Bianchi, P., Cornejo-Donoso, J., Costello, C., Defeo, O., Essington, T., Hilborn, R., Hoggarth, D., Larsen, A., Ninnis, C., Sainsbury, K., Selden, R., Sistla, S., Smith, A., Stern-Pirilot, A., Teck, S., Thorson, J. & Williams, N. (2012) 'Eco-Label Conveys Reliable Information on Fish Stock Health to Seafood Consumers', *PLoS ONE* 7 (8): e43765.
- Hajer, M. (2011) *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Hertwich, E. (2012) 'Biodiversity: Remote responsibility', *Nature* 486 (7401): 36-37.
- IenM, BuZa & EL&I (2011) *Agenda duurzaamheid: agenda voor een groene groei-strategie voor Nederland*, Den Haag, Ministeries van Infrastructuur en Milieu, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken Landbouw en Innovatie.
- ICC, GBCC & KPMG (2013) *Study on the costs, advantages and disadvantages of cocoa certification*, London: International Cocoa Council, Global Business Consulting Company, KPMG.
- IDH (2013) *Annual Report 2012. Measuring impact and creating shared value*, Utrecht: IDH Initiatief Duurzame handel.
- IDH & CREM (2010) *Sustainable Cocoa for the Dutch Market. Analysis of the Dutch cocoa sector*, Utrecht/Amsterdam: IDH Initiatief Duurzame Handel en CREM Bureau voor Duurzame Ontwikkeling.
- ISEAL (2013) *10 years of ISEAL. Annual report 2012*, London.
- ITC (2011a) *The impacts of private standards on global value chains. Literature review series on the impacts of private standards - Part I*, Geneve: ITC, International Trade Centre.
- ITC (2011b) *The impacts of private standards on producers in developing countries. Literature review series on the impacts of private standards - Part II*, Geneve: ITC, International Trade Center.
- Jansen, P.A.G. & van Benthem, M.H.A. (2009) *Effecten van boscertificering op biodiversiteit*, Wageningen: Stichting Pobos.
- Kamphorst, D.A. (2009) *Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid: verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)*, WOt Werkdocument 126, Wageningen: WUR.

- Kessler, J.J., Brons, J., Braam, L., van Kuijk, M. & Pelders, P. (2012) *Social and economic effects of value chains of tropical agro-commodities and sustainability initiatives*, Amsterdam: Aidenvironment.
- Kessler, J.J. & Pelders, P. (2012) *Social and economic effects of value chains of tropical agro-commodities and sustainability initiatives; Aquaculture and wild-capture fish*, Amsterdam: Aidenvironment.
- KNVKT (2013) *Koffie consumptie in beeld 2012*, Rijswijk: KNVKT, Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Koffie en Thee.
- KPMG (2010) *Inhoudelijke nalevingslasten Programma Duurzaam Inkopen Overheid: onderzoek naar 4 sectoren*, Amsterdam.
- KPMG (2012) *Responsible soy. Cost/benefit analysis of RTRS certification in Brazil and Argentina*. Commissioned by IDH, in partnership with IFS, WWF and FMO, Amsterdam: KPMG.
- Lenzen, M., Moran, D., Kanemoto, K., Foran, B., Lobefaro, L. & Geschke, A. (2012) 'International trade drives biodiversity threats in developing nations', *Nature* 486 (7401): 109-112.
- LNV, OS & VROM (2008) *Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011, Biodiversiteit werkt, voor natuur voor mensen voor altijd. Tweede Kamer, nr. DN.2008/881*, Den Haag, Ministeries van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Ontwikkelingssamenwerking, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Milder, J.C., Gross, L.H. & Class, A.M. (2012) *Assessing the ecological impacts of agricultural eco-certification and standards. A global review of the science and practice*, Washington: EcoAgriculture Partners.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011) *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag.
- Molenaar, J.W., Orth, M., Lord, S., Meekers, P., Taylor, C., Mansuetos, D., Elson, D. & Longgena, G. (2011) *Analysis of the Agronomic and Institutional Constraints to Smallholder Yield Improvement in Indonesia*, Amsterdam: Aidenvironment.
- Moore, N. (2009) *UK Timber Industry Certification*, London: Timber Trade Federation.
- MSC International (2012a) <http://www.msc.org/>.
- MSC International (2012b) *Makreel certificaten geschorst door certificeerders*, MSC Marine Stewardship Council <http://www.msc.org/nieuws/nieuws/makreel-certificaten-geschorst-door-certificeerders>.
- MSC International (2013) *Global Impacts Report 2013*, London: Marine Stewardship Council.
- Noriko, H., Martin, H., Veronique De, S., Ruth, S.D.F., Maria, B., Louis, V., Arild, A. & Erika, R. (2012) 'An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries', *Environmental Research Letters* 7 (4): 044009.
- OECD (2013) *Scaling-up Finance Mechanisms for Biodiversity*, Parijs: OECD.
- Oldenburger, J., Winterink, A. & de Groot, C. (2013) *Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2011*, Wageningen: Stichting Probos.
- PBL (2012) *Roads from RIO+20. Pathways to achieve global sustainability goals by 2050*. PBL rapport 500213001, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pearce, F. (2012) *Forest stands. How new EU trade laws help countries protect both forests and peoples*, Brussel: FERN.
- PEFC (2013) *Online certification database*, <http://www.pefc.org>.

- Peña-Claros, M., Blommerde, S. & Bongers, F. (2009) *Assessing the progress made: an evaluation of forest management certification in the tropics*. Wageningen: Wageningen UR.
- Pérez-Ramírez, M., Phillips, B., Lluch-Belda, D. & Lluch-Cota, S. (2012) 'Perspectives for implementing fisheries certification in developing countries', *Marine Policy* 36 (1): 297-302.
- Perfecto, I. & Vandermeer, J. (2010) 'The agroecological matrix as alternative to the land-sparing/agriculture intensification model', *Proceedings of the National Academy of Sciences* 107 (13): 5786-5791.
- Probos (2011) *Kerngegevens Bos en Hout in Nederland. november 2011*, Wageningen: Stichting Probos.
- PWC & IDH (2012) *Mainstreaming sustainability in the tropical timber industry. Phase 1 and 2 public report*, Utrecht: IDH Initiatief Duurzame Handel.
- Rainforest Foundation UK (2013) *Seeds of Destruction. Expansion of industrial oil palm in the Congo Basin: Potential impacts on Forests and People*.
- RSPO (2013) *Market performance / Key Market Statistics*, http://www.rspo.org/en/key_statistics.
- Ruben, R. (2009), *The impact of Fair Trade*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Ruben, R. & Zuniga, G. (2010) *How standards compete: comparative analysis of coffee certification in Northern Nicaragua*. Nijmegen: CIDIN, Centre for International Development Issues.
- SCSKASC (2012) *Toward sustainability: The roles and limitations of certification*, Washington, DC: Resolve Inc.
- SOMO (2013) *Controversial company cases*, <http://somo.nl/dossiers/bedrijven>.
- Stichting Ketentransitie Verantwoorde Soja (2013) *Verantwoorde soja in het nieuws*, Rotterdam: Stichting Ketentransitie Verantwoorde Soja.
- Task Force Duurzame Palmolie (2011) *Duurzaam geproduceerde palmolie: de norm in 2015*, <http://www.mvo.nl/Kernactiviteiten/Duurzaamheid/Grondstoffenvoorziening/Nieuws/17112011Factsheethelptbedrijvenbijoverstap/tabid/3343/language/nl-NL/Default.aspx>.
- Task Force Duurzame Palmolie (2013a) *Jaarrapportage 2012. 100% duurzame palmolie: de norm in 2015*, Zoetermeer: Productschap Margarine, Vetten en Oliën.
- Task Force Duurzame Palmolie (2013b) 'Persbericht: 41 % van de palmolie in Nederland duurzaam'. http://www.taskforceduurzamepalmolie.nl/Portals/4/download/Persbericht_TaskForceDuurzamePalmolie-April_2013.pdf.
- TCC (2012a) *Cocoa Barometer 2012*, Den Haag: TCC, Tropical Commodity Coalition.
- TCC (2012b) *Coffee barometer 2012*, Den Haag: Tropical Commodity Coalition.
- Tropenbos International (2013) *Artisanal logging and legality verification in DRC: what are the options?*, Wageningen, Tropenbos International.
- Van Baalen, A., Ankersmit, C. & Stofberg, N. (2011) *Van Oerwoud naar Overheid. Een onderzoek naar duurzaam houtgebruik in bouwprojecten van de overheid*, Amsterdam: Milieudefensie.
- Van Benthem, M., Oldenburger, J. & Winterink, A. (2011) *Eindverslag projectevaluatie overheden in de bouw*, Wageningen: Probos.

- Van der Sterren, M. (2009) 'GM-soja. Bron van hoofd- en buikpijn', *De Molenaar* nr 1 (16 januari): 8-11.
- Van Gelder, J. & Herder, A. (2012) *Sojabarometer 2012*, Amsterdam: Profundo.
- Van Kuijk, M., Putz, F. & Zagt, R. (2009) *Effects of Forest Certification on Biodiversity*, Wageningen, the Netherlands: Tropenbos International.
- Van Oorschoot, M., Rood, T., Vixseboxse, E., Wilting, H. & van der Esch, S. (2012) *De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot en hoe diep?*, Den Haag: PBL, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van Tulder, R. (2010) *The collaborative paradigm. Dealing with the increasing role of partnerships in sustainable development*, Rotterdam: The Partnership Resource Center, Rotterdam School of Management.
- Vermeulen, W.J.V. & Kok, M.T.J. (2012) 'Government interventions in sustainable supply chain governance: Experience in Dutch front-running cases', *Ecological Economics* 83 (0): 183-196.
- Vermeulen, W.J.V., Uitenboogaart, Y., L.D.L., P., J., M. & M.T.J., K. (2010) *Roles of Governments in Multi-Actor Sustainable Supply Chain Governance Systems and the effectiveness of their interventions. An Exploratory Study*, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- VROM (2008) *Duurzame ontwikkeling en beleid*, Den Haag, Tweede Kamer, 30196, vergaderjaar 2007-2008.
- VVNH (2012) *Jaarverslag 2011*, Almere, VVNH Koninklijke Vereniging van Nederlandse Houtondernemingen.
- Waarts, Y., Judge, L., Brons, J., de Ruyter de Wildt, M. & Ingram, V. (2013) *Upscaling the impact of certification initiatives. Enabling conditions and policy recommendations for regional development*, Wageningen/Den Haag: LEI Landbouw Economisch Instituut.
- Westhoek, H., Rood, G., van den Berg, M., Janse, J., Nijdam, D., Reudink, M. & Stehfest, E. (2011) *The Protein Puzzle. The consumption and production of meat, dairy and fish in the European Union*, Den Haag: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Westhoek, H., Rood, G.A., van Eerd, M., van Gelder, M., van Grinsven, H., Reudink, M., van Zeijts, H. & Nijdam, D.S. (2013) *De macht van het menu. Opgaven en kansen voor duurzaam en gezond voedsel*. PBL 792, Den Haag/Bilthoven: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- World Bank / IFC (2011) *Improving the Livelihoods of Palm Oil Smallholders: the Role of the Private Sector*.
- WTO (1998) *India etc versus US: 'shrimp-turtle'*, http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis08_e.htm, 15-9-2013.
- WWF (2012) *Living Planet Report 2012. Biodiversity, biocapacity and better choices*, Gland, Switzerland: World Wide Fund for Nature.
- WWF (2013) *Palm Oil Market and Sustainability in India*, <http://wwf.panda.org/?207421/PALM-OIL-MARKET-AND-SUSTAINABILITY-IN-INDIA>.

Achtergrondinformatie

In het kader van dit rapport is onderzoek uitbesteed naar de effecten van certificering en de invloed van bestuurlijke aspecten; de volgende achtergrondstudies zijn in opdracht van het PBL gepubliceerd.

Effecten van certificering

- Van Kuijk, M., Putz, F.E. & Zagt, R. (2009) *Effects of Forest Certification on Biodiversity*, Wageningen, the Netherlands: Tropenbos International.
- Jansen, P.A.G. & van Benthem, M.H.A. (2009) *Effecten van boscertificering op biodiversiteit*, Wageningen: Stichting Pobos.
- Beukers, R. & Harms, B. (2012) *De meerwaarde van certificeringsschema's in visserij en aquacultuur om bij te dragen aan het behoud van biodiversiteit*, WOt werkdocument 300, Den Haag: LEI.
- Kessler, J., Brons, J., Braam, L., van Kuijk, M. & Pelders, P. (2012) *Social and economic effects of value chains of tropical agro-commodities and sustainability initiatives*, Amsterdam: Aidenvironment.
- Kessler, J.J. & Pelders, P. (2012) *Social and economic effects of value chains of tropical agro-commodities and sustainability initiatives; Aquaculture and wild-capture fish*, Amsterdam: Aidenvironment.
- Waarts, Y., Judge, L., Brons, J., de Ruyter de Wildt, M. & Ingram, V. (2013) *Upscaling the impact of certification initiatives. Enabling conditions and policy recommendations for regional development*, LEI rapport 2013-046, Wageningen/Den Haag: LEI Landbouw Economisch Instituut.

Bestuurlijke aspecten

- Kamphorst, D. (2009) *Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid: verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)*, WOt Werkdocument 126, Wageningen: WUR.
- Vermeulen, W., Uitenboogaart, Y., Pesqueira, L., Metselaar, J. & Kok, M. (2010) *Roles of Governments in Multi-Actor Sustainable Supply Chain Governance Systems and the effectiveness of their interventions. An Exploratory Study*, Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Both ENDS (2012) *Policy research on regional sustainability and global production chains*, Amsterdam: Both ENDS.
- Vermeulen, W. & Kok, M. (2012) 'Government interventions in sustainable supply chain governance: Experience in Dutch front-running cases', *Ecological Economics* 83 (0): 183-196.
- Selnes, T., Kamphorst, D., Arts, B. & van Tatenhove, J. (2013) *Innovatieve governance-arrangementen. Op zoek naar vernieuwing in het groene domein*, WOt Werkdocument 340, Wageningen: Wageningen UR.

Bronnen van figuren en tabellen

Voor tabel 2, figuur 1, 6, 7 en 15 zijn compilaties gemaakt van importaandelen, duurzame marktaandeelen en trends. Daarvoor zijn de volgende data en literatuur gebruikt.

Nationaal

Koffie: TCC (2007, 2010, 2012b); CBS-statline.

Koffieconsumptie: websites Max Havelaar/FLO en UTZ-Certified; KNVKT (2013).

Hout: Aidenvironment (2008); Oldenburger, J. & Leek, N. (2006); Oldenburger, J. et al. (2013); Oldenburger, J. et al. (2010); Probos (2011).

Visvangst: MSC International (2012); GfK Panel services; Beukers & Harms (2012).

Soja: Van Gelder, Jw. & Herder, A. (2012); Stichting Ketentransitie Verantwoorde Soja (2013); Kamphuis, B. et al. (2011).

Palmolie: Task Force Duurzame Palmolie (2011, 2013a, b); Kamphuis, B. et al. (2011).

Cacao: Schatting van 10% duurzaam in figuur 1 is gemaakt op basis van IDH & CREM (2010). Daarin wordt nationale vraag (*commitment demand* van bedrijfsleven) vergeleken met mondiale duurzame productie. Aanname is dat commitments zijn gerealiseerd; er is voldoende aanbod voor de ambities.

Mondiaal

Internationale handelsstatistieken: FAOstat (2013).

Koffie: TCC (2012b); UTZ Certified (2013).

Cacao: TCC (2012a); UTZ Certified (2013).

Hout: FAO (2010); FSC (2013); PEFC (2013).

Visvangst: MSC International (2012); Washington, S. & Ababouch, L. (2011); Beukers & Harms (2012).

Soja: CERT-ID (2013); Kessler, J. et al. (2012); RTRS (2013); UN-Comtrade online database.

Palmolie: RSPO (2013); UN-Comtrade online database.

Kweekvis: Boyd, C. & McNevin, A. (2012).

De hierboven genoemde bronnen betreffen:

Aidenvironment (2008) *FSC Hout in de Nederlandse markt 2007. Beschikbaarheid van FSC-gecertificeerd hout op de Nederlandse markt in 2007* 1765 A, Amsterdam: Aidenvironment.

Boyd, C. & McNevin, A. (2012) An Early Assessment of the Effectiveness of Aquaculture Certification and Standards. In: *Toward sustainability: The roles and limitations of certification* (ed Steering Committee of the State-of-Knowledge Assessment of Standards and Certification), Washington, DC: RESOLVE, Inc.

CERT ID (2013) www.cert-id.com.br.

FAO (2010) *Global forest resources assessment 2010. Main report*. FAO Forestry paper nr 163, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

FSC (2013) *Online certification database*, www.fsc.org.

IDH & CREM (2010) *Sustainable Cocoa for the Dutch Market. Analysis of the Dutch cocoa sector*, Utrecht/Amsterdam: IDH Initiatief Duurzame Handel en CREM Bureau voor Duurzame Ontwikkeling.

- Kessler, J.J., Brons, J., Braam, L., Van Kuijk, M. & Pelders, P. (2012) *Social and economic effects of value chains of tropical agro-commodities and sustainability initiatives*, Amsterdam: Aidenvironment.
- Kamphuis, B., Arets, E., Verwer, C., Van den Berg, J., Van Berkum, S. & Harms, B. (2011) *Dutch trade and biodiversity. Biodiversity and socio-economic impacts of Dutch trade in soya, palm oil and timber*. LEI report 2011-013, Alterra report 2155, Den Haag: LEI - Wageningen UR.
- KNVKT (2013) *Koffieconsumptie in beeld 2012*, Rijswijk, KNVKT, Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Koffie en Thee.
- MSC International (2012) <http://www.msc.org/>.
- Oldenburger, J. & Leek, N. (2006) *Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2005*, Wageningen: Stichting Probos.
- Oldenburger, J., Winterink, A. & de Groot, C. (2013) *Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2011*, Wageningen: Stichting Probos.
- Oldenburger, J., Winterink, A. & Leek, N. (2010) *Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2008*, Wageningen: Stichting Probos.
- PEFC (2013) *Online certification database*, www.pefc.org.
- Probos (2011) *Kerngegevens Bos en Hout in Nederland. november 2011*, Wageningen: Stichting Probos.
- RSPO (2013) *Market performance / Key Market Statistics*, http://www.rspo.org/en/key_statistics.
- RTRS (2013) *Online certification information* www.responsiblesoy.org.
- Stichting Ketentransitie Verantwoorde Soja (2013) *Verantwoorde soja in het nieuws*
- Task Force Duurzame Palmolie (2011) *Duurzaam geproduceerde palmolie: de norm in 2015*, <http://www.mvo.nl/Portals/0/duurzaamheid/grondstoffenvoorziening/download/DuurzamePalmolie-factsheet.pdf>.
- Task Force Duurzame Palmolie (2013a) *Jaarrapportage 2012. 100% duurzame palmolie: de norm in 2015*, Zoetermeer, Productschap Margarine, Vetten en Oliën.
- Task Force Duurzame Palmolie (2013b) *Persbericht: '41 % VAN DE PALMOLIE IN NEDERLAND DUURZAAM'*, http://www.taskforceduurzamepalmolie.nl/Portals/4/download/Persbericht_TaskForceDuurzamePalmolie-April_2013.pdf.
- TCC (2007) 'Coffee barometer 2006'.
- TCC (2010) *TCC Coffee barometer 2009*, Den Haag: TCC, Tropical Commodity Coalition.
- TCC (2012a) *Cocoa Barometer 2012*, Den Haag: Tropical Commodity Coalition.
- TCC (2012b) *Coffee barometer 2012*, Den Haag: Tropical Commodity Coalition.
- UTZ Certified (2013) *10 Years in coffee, cocoa and tea. From good to better. UTZ Certified annual report 2012*, Amsterdam.
- Van Gelder, J. & Herder, A. (2012) *Sojabarometer 2012*, Amsterdam: Profundo.
- Washington, S. & Ababouch, L. (2011) *Private standards and certification in fisheries and aquaculture; Current practice and emerging issues*. Technical Paper 533, Rome: FAO.

Afkortingen

ASC	Aquaculture Stewardship Council
FOS	Friends of the Sea
FSC	Forest Stewardship Council
GRI	Global Reporting Initiative
GMO	Genetically Modified Organism
GVB	Gemeenschappelijk Visserijbeleid
IDH	Initiative for Sustainable Trade
ISEAL	Alliance for International Social and Environmental Accreditation and Labelling
ILO	International Labour Organisation
ISO	International Organisation for Standardisation
ISPO	Indonesian Sustainable Palm Oil
MSC	Marine Stewardship Council
MSPO	Malaysian Sustainable Palm Oil
MTCC	Malaysian Timber Certification Council
MTCS	Malaysian Timber Certification Scheme
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
RSPO	Round Table on Sustainable Palm oil
RTRS	Round Table on Responsible Soy
SFI	Sustainable Forestry Initiative
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
TPAC	Timber Procurement Assessment Committee
VPA	Voluntary Partnership Agreement
VVNH	Koninklijke Vereniging van Nederlandse Houtondernemingen
WWF	World Wildlife Fund for Nature

Fotoverantwoording

Omslagfoto's

Linksboven: Robert Goodier / Wikimedia Commons

Linksonder: Marc-Oliver Schulz / Hollandse Hoogte

Rechtsboven: Roel Burgler / Hollandse Hoogte

Rechtsonder: Marco Okhuizen / Hollandse Hoogte

p. 21 links: Gerard Til / Hollandse Hoogte

p. 21 midden: REX features Ltd. / Hollandse Hoogte

p. 21 rechts: Sabine Joosten / Hollandse Hoogte

p. 51 links: Fred Hoogervorst / Hollandse Hoogte

p. 51 rechts: Michiel Wijnbergh / Hollandse Hoogte

p. 53 links: Fred Hoogervorst / Hollandse Hoogte

p. 53 rechts Uwe Dahlmann / Hollandse Hoogte

p. 56 links: Ron Giling / Lineair

p. 56 rechts: Tim Hill Foodanddrinkphotos.com / Hollandse Hoogte

p. 59 links: Kris Pannecoucke / Hollandse Hoogte

p. 59 rechts: Westend61 / Hollandse Hoogte

p. 61 links: Ricardo Teles Agentus Focus / Hollandse Hoogte

p. 61 rechts: iStock

p. 86: Martin Carcia / Flickr

Koffie, vis, chocola en andere producten hebben steeds vaker een duurzaamheidskeurmerk. Zo'n keurmerk belooft de consument bijvoorbeeld dat de boer een eerlijke prijs heeft gekregen en dat bij de productie van grondstoffen zorgvuldig is omgegaan met natuur en milieu. Op deze manier kunnen keurmerken bijdragen aan mondiale duurzame ontwikkeling.

Veel marktpartijen hebben zelf, op vrijwillige basis, het initiatief genomen om duurzame productie en handel te stimuleren. Zij hebben al een grote stap gezet in het verduurzamingsproces, maar stuiten nu op financiële, bestuurlijke en andere belemmeringen. Bovendien zijn er nog veel bedrijven die geen gebruik maken van duurzaam geproduceerde grondstoffen. Wil Nederland dat handelsketens verder bijdragen aan duurzame ontwikkeling elders, dan kan de overheid verduurzaming niet alleen overlaten aan de koplopers op de markt. Ze zal zelf meer invloed moeten uitoefenen. De overheid kan bedrijven bijvoorbeeld verplichten te rapporteren over hun grondstofgebruik, ze kan het eigen duurzaam inkoopbeleid uitdragen naar de Europese Unie, of eisen dat producten voldoen aan de in het land van herkomst heersende wetgeving .

PBL

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl

Oktober 2013