

Milieu DOSSIER

Het Milieu Dossier accepteert artikelen die de voortgang in het beleid, het daarmee verbonden onderzoek en de respons in de maatschappij op een toegankelijke manier documenteren. De auteursinstructies voor het schrijven van een bijdrage staan op de VVM-website: www.vvm.info Bijdragen worden beoordeeld door een redactieteam, zie hieronder.

> **Nieuwe fase in transitie naar duurzame producten**

Reflectie op rol overheid bij verduurzaming productketens

Walter Vermeulen, Marcel Kok en Mark van Oorschot

Het marktaandeel van meerdere duurzame producten is inmiddels het nichestadium ontstegen. Die verduurzaming wordt door de overheid primair gezien als een verantwoordelijkheid van de maatschappelijke partners: het bedrijfsleven, de burger en belangenorganisaties. Hierbij speelt de overheid slechts een begeleidende rol vanuit de zijlijn. Naarmate de marktaandelen verder toenemen is vanwege tekortkomingen in de markt reflectie op die rol nodig. Als illustratie wordt in dit artikel ingegaan op ontwikkelingen in productketens met een inmiddels lange historie: koffie en hout.

Inleiding

In het laatste decennium is een groeiend aantal private certificeringssystemen ontwikkeld voor duurzame producten die via mondiale handelsketens op de Nederlandse en Europese markt komen. Via deze systemen worden aan producenten in exportlanden eisen gesteld op het gebied van milieu en sociaalethische vraagstukken. Ze hebben als doel de productieomstandigheden aan het begin van de handelsketen te verbeteren.

Marktpartijen en maatschappelijke organisaties spelen een dominante rol in het initiëren, ontwikkelen en beheren van deze certificeringssystemen. Overheden lijken hierbij vooral aan de zijlijn te staan. Dit is opvallend omdat ook de Nederlandse overheid eigen doelen heeft geformuleerd voor het verduurzamen van productketens en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Dit roept vragen op over de effectiviteit en legitimiteit van certificeringssystemen, en over de meeste passende rol voor (nationale) overheden. In dit artikel presenteren we de resultaten van onderzoek naar systemen voor duurzaam (product)ketenbeheer. Hierin stonden de volgende vragen centraal:

OVER DE AUTEURS

Dr. W.J.V. Vermeulen (w.vermeulen@geo.uu.nl) is universitair hoofddocent, verbonden aan het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling en Innovatie, Universiteit Utrecht. **Drs. M. Kok** en **Dr. M. van Oorschot** zijn beleidsonderzoekers op het vlak van duurzame ontwikkeling en biodiversiteit bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL; marcel.kok@pbl.nl; mark.vanoorschot@pbl.nl)

Welke strategieën en instrumenten gebruiken (nationale en supranationale) overheden voor het bevorderen van duurzame productie en consumptie in mondiale handelsstromen, en wat is er bekend over de effectiviteit van deze strategieën en instrumenten?

De studie richtte zich vooral op certificeringssystemen voor (tropisch) hout en koffie uit ontwikkelingslanden, omdat deze al een lange geschiedenis van private regulering kennen. Deze producten hebben inmiddels een aanzienlijk marktaandeel. De focus van de studie lag op beleidsprocessen in Nederland, daarnaast is naar Duitsland en het Verenigd Koninkrijk gekeken.

Vroegste initiatieven en marktreacties

Zowel voor tropisch hout als voor koffie is sprake van een lange geschiedenis van certificering, beginnend in de jaren tachtig. In beide gevallen namen maatschappelijke organisaties (zoals Solidaridad) in de onderzochte landen het initiatief. Zij kozen voor een marktgerichte aanpak en voor samenwerking met de producenten. Zowel bij hout als bij koffie leidden deze initiatieven tot reacties in de markt: andere partijen gingen eigen, concurrerende systemen ontwikkelen. Deze marktreacties komen uit andere segmenten van dezelfde productmarkten (bij koffie) of van overheden van producentenlanden samen met lokale bedrijven (zoals in Indonesië voor tropisch hout). Bij hout is ook een verbreding te zien naar andere regio's (gematigd en boreaal), waarbij nationaal ontwikkelde systemen (van overheden en de houtsector) zijn ondergebracht in een overkoepelend systeem (PEFC).

Deze opeenvolging van *initiëren* en *reageren* heeft geresulteerd in een variatie van concurrerende systemen. Binnen de onderzochte landen

REDACTIE MILIEU DOSSIER:

prof. dr. Leo Jansen • Jan de Graaf • drs. Maarten van het Bolscher, ministerie van I&M, Directie Klimaat & Lucht • ir. Emile Schols, RIVM
drs. Maurits Groen, Maurits Groen Milieu & Communicatie • Drs. Jan Wijmenga, Ministerie I&M, Directie Klimaat & Lucht
ir. Eduard Dame, Ministerie I&M, Directie Internationale Zaken • drs. Ruud Bruggeman, BMC • dr. Joop van Ham



blijken dan ook verschillende systemen naast elkaar te bestaan. Elk systeem heeft zijn eigen criteria en duurzaamheidseisen. Veel van deze systemen werken internationaal, maar kunnen verschillen in dekking, precisie van de voorschriften, wijze van auditing en regionale uitwerkingen^{3,4}.

De eerst ontstane private certificeringssystemen en de daarop 'reagerende' systemen hebben met elkaar gemeen dat ze de relaties tussen de bedrijven in de toeleveringsketen reorganiseren; ze leiden tot meer informatie-uitwisseling en verminderen het aantal schakels in de toeleveringsketen door niet meer via tussenhandelaren te werken. De ervaringen in de eerste 'pioniersketens' (koffie, hout, bananen) zijn benut in andere productketens, waarin vergelijkbare initiatieven zijn genomen. Deze certificeringssystemen werken alle met 'slanke' organisaties met efficiënte besluitvormingsprocedures voor het vaststellen van producteisen. Koplopers werken hierin samen en worden niet gehinderd door aarzelende of sceptische bedrijven in hun branches⁵. We zien in de laatste jaren dat niet alleen de nieuwe systemen, maar ook de eerdere systemen zelf criteria toevoegen, die aanvankelijk niet door hen zelf maar wel door nieuwe concurrerende systemen waren opgenomen⁶.

Duurzame markt voor hout en koffie inmiddels volwassen

De recente praktijk voor hout en koffie laat zien dat er, kort nadat er concurrentie ontstaat tussen meerdere private certificeringssystemen een indrukwekkende verschuiving plaatsvindt: de gecombineerde marktaandelen zijn in de Nederlandse markt in 2008 gegroeid naar 34% (hout) tot 50% (koffie) (zie figuur 1 en 2). Bij hout geldt overigens dat het aandeel van duurzaam geproduceerd hout uit tropische landen nog beperkt is tot 15%⁷.

Deze cijfers geven echter niet de gehele verschuiving weer. Producten van duurzaam geproduceerde grondstoffen komen niet altijd als zodanig herkenbaar op de markt, onder meer omdat de vraag nog achterblijft bij het beschikbare aanbod. Bij hout ligt bijvoorbeeld

het aandeel flink hoger (47%) als het hout afkomstig uit duurzaam beheerde bossen dat zonder keurmerk op de markt komt erbij wordt geteld⁷.

Op basis van deze gegevens is de duurzame handel in hout en koffie een bijna 'volwassen markt' te noemen. Deze ontwikkeling treedt op na een langere periode met marginale marktaandelen voor certificeringssystemen in de periode tot 2000.

Ontwikkeling en implementatie van private certificering

We kijken nu in meer detail naar de ontwikkeling van keurmerken, de wijze van implementatie door de verschillende private initiatiefnemers zelf en met name de rol die overheden hebben gespeeld bij deze ontwikkelingen. Deze rol kan het best worden geduid (zowel in Nederland, als in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) als 'ondersteunend langs de zijlijn', in combinatie met het toenemend gebruiken van de 'marktmacht' die de overheid zelf heeft als grote (institutionele) consument om alleen duurzame producten in te kopen.

Voor in de vroege *ontwikkelingsfase* is de rol van overheden zeer beperkt. De 'pionier' systemen zijn onafhankelijk ontwikkeld door private actoren. Er is slechts beperkt sprake van overheidssteun: politieke en publieke opinieleiders (zoals politici, bestuurders, leden van het koninklijk huis) spreken hun morele steun uit voor een privaat keurmerk (bij hout en koffie), of de organisaties krijgen een (vrij geringe) financiële ondersteuning van de overheid.

In de *implementatiefase* spelen de certificeringorganisatie, de betrokken auditors en de deelnemende marktpartijen de hoofdrol. In deze fase zijn er meer overheidsactiviteiten ter ondersteuning van de private certificeringssystemen gevonden. Zulke activiteiten en bijbehorende instrumenten zijn zowel gericht op de vraagzijde van de productketen (in Nederland en Europa) als op de aanbodzijde, dus bij de producenten en leveranciers in ontwikkelingslanden.

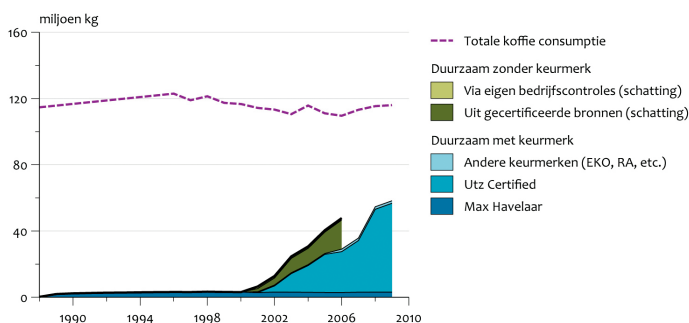
Aan de vraagzijde worden soms vormen van traditionele regulering gebruikt (Europese regulering voor het biologische keurmerk; bilaterale inspectieverdragen) of zijn, meer recent, nieuwe vormen van regelgeving voorgesteld (zoals Europese traceerbaarheidseisen voor houtimporteurs in het kader van het Forest Law Enforcement, Governance and Trade initiatief (FLEGT)). Met sectororganisaties worden vrijwillige afspraken gemaakt over de ambities voor het verkopen of het aankopen van gecertificeerde producten of over maatschappelijk verantwoord ondernemen (inclusief duurzaam ketenbeheer).

De meest voorkomende activiteit treedt op aan de aanbodzijde: financiële en communicatieve ondersteuning van de certificeringssystemen zelf en van projecten gericht op producenten. Ontwikkelingsbeleid speelt een relatief grote rol in elk van de drie onderzochte landen, waarbij sprake is van selectieve steun voor systemen die gericht zijn op kleine boeren in ontwikkelingslanden.

Meer recent hebben de Duitse en Nederlandse overheid een nieuwe rol opgepakt met een sterke nadruk op het initiëren en faciliteren van samenwerking tussen de belangrijkste belanghebbenden in een kleine groep van productmarkten. Ze hopen zo marktvoorbraken van duurzame producten te forceren (zoals via het Initiatief Duurzame Handel in Nederland). Dit kan beschreven worden als een vorm van netwerkbeleid, het bespelen van de maatschappelijke actoren zonder daarbij zelf een regulerende rol in te nemen⁸.

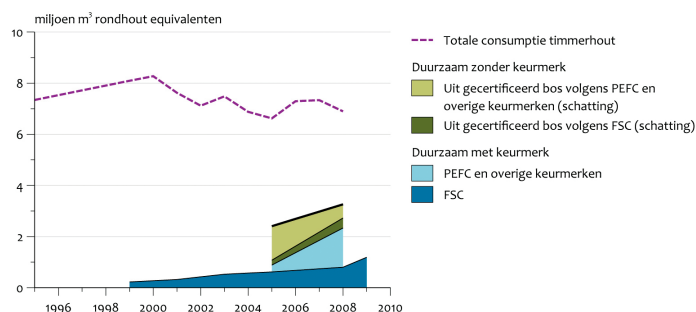
In de drie bestudeerde landen (Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk) is door verschillende ministeries beleid ontwikkeld voor duurzame handelsketens. Dat beleid beslaat aspecten die aansluiten

Consumptie duurzaam geproduceerde koffie in Nederland



Figuur 1 Consumptie duurzaam geproduceerde koffie in Nederland

Consumptie duurzaam geproduceerd hout in Nederland



Figuur 2 Consumptie duurzaam geproduceerd hout in Nederland

bij de beleidsagenda's van de verschillende ministeries (zoals biodiversiteit of ontwikkeling en armoedebestrijding). Een expliciet geïntegreerd beleidsprogramma, waarin alle milieu- en sociale aspecten integraal worden afgewogen en de meest relevante producten worden geselecteerd, is niet altijd aanwezig. Zo een 'duurzaam voetafdrukbeleid' is relevant, gezien de effecten van de sterk groeiende consumptie van tropische producten en de verplaatsing van primaire productie naar ontwikkelingslanden. In Nederland fungeert het Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 als gezamenlijke nota van meerdere ministeries⁹.

Tekortkomingen van zelfregulerende markten

Overheden herkennen in toenemende mate de potenties van de private certificering, bevestigd door recente marktvoorbraken. De zelfregulering in internationale handelsketens heeft echter ook tekortkomingen, waar overheden rekening mee moeten houden als het doel is te komen tot een volledig duurzame markt:

- *Verwarring voor consumenten:* in elke productketen ontstaat variatie en concurrentie tussen verschillende vrijwillige certificeringssystemen. Sommige systemen volgen vooral wettelijke en/of minimumeisen op, terwijl andere systemen veel verder gaan. Deze variatie en concurrentie worden door belanghebbenden aan de productiekant overwegend positief beoordeeld. Voor consumenten zorgt deze variatie echter voor verwarring, want die ziet niet makkelijk het verschil tussen Max Havelaar, Utz Certified of EKO. Deze verwarring kan resulteren in een verminderde acceptatie van de certificeringssystemen en verlies van het vertrouwen bij de consument.

- *Verwarring voor producenten (zowel aan aanbod- als vraagzijde):* een teveel aan variatie en concurrentie zorgt ook voor verwarring bij de aanbodzijde. Boeren en producenten in ontwikkelingslanden worden geconfronteerd met een groeiend aantal certificeringssystemen en business-to-business eisen. Deze verwarring wordt gevoeld door de veelheid en uiteenlopende striktheid van die eisen. Ze wordt nog versterkt doordat producenten of boeren vaak samenwerken met meerdere handelspartners in verschillende landen. Bij de kleine producenten is de verwarring het grootst¹⁰⁻¹⁴.

- *Tekort aan coördinatie:* de vrijheid op de markt leidt tot grote diversiteit. Het is de vraag of de diversiteit tussen systemen moet worden verminderd door harmonisatie en/of samenwerking. Gezien het positieve effect van concurrerende systemen op aanscherping van eisen en het doorbreken in de koffie en houtmarkt kan vermindering van de variatie tussen systemen de positieve onderlinge concurrentie weer teniet doen. Tevens is het de vraag voor wie een eventuele harmonisatietask is weggelegd: zijn dat de private certificeringssystemen zelf (zoals in een mondiale koepel als ISEAL), de nationale overheid of de Europese Unie?

De overheid kan wel een rol spelen bij het formuleren van de minimumeisen waaraan de 'duurzame' markt zou moeten voldoen. Dat gebeurt bijvoorbeeld voor het eigen inkoopbeleid, waarna deze eisen als leidraad voor de hele markt kunnen gaan fungeren. Dit kan alleen als de invloed van de overheid groot genoeg is in de betreffende sectoren¹⁵. Een ander probleem bij een grote variatie aan initiatieven is dat er geen gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt genomen voor effecten op de productie van een hele sector.

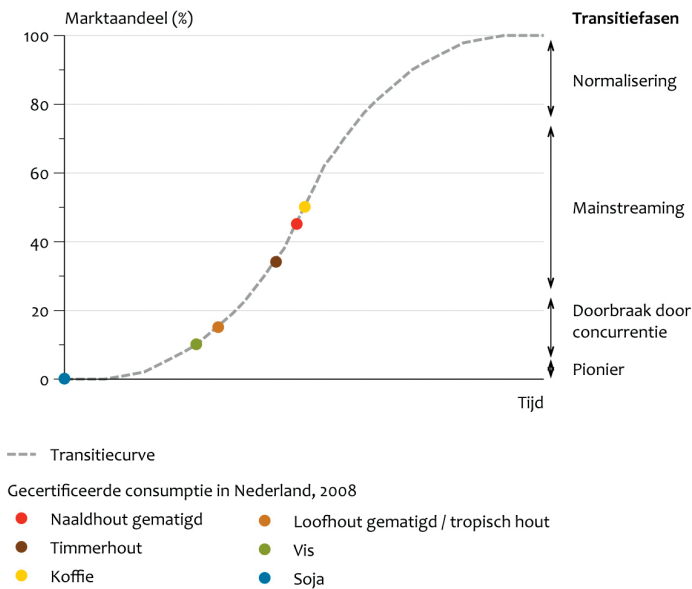
- *Tekort aan transparantie, monitoring en evaluatie:* het is met de verschillende concurrerende private certificeringssystemen moeilijk uniforme informatie te verkrijgen over de bedrijfsprestaties, en over de effecten (verbeteringen) die optreden aan de aanbodzijde op zowel economisch, ecologisch als maatschappelijk vlak. Zicht op de invloed van een systeem wordt bovendien belemmerd doordat de verschillende strategieën van individuele bedrijven niet altijd zichtbaar zijn voor de consument. De ketenbeheeractiviteiten van individuele bedrijven en de business-to-business initiatieven (zoals GlobalGAP) zijn bijvoorbeeld niet zichtbaar op het product zelf. Het systematisch controleren van bedrijfsprestaties wordt uitgevoerd via regelmatige (onafhankelijke) audits. Deze verslagen zijn een waardevolle bron van informatie voor effectmeting en verbeteringen. De audits zijn niet altijd gemakkelijk beschikbaar of uniform opgesteld, mede veroorzaakt door verschillen in nationale implementatie van algemene principes voor verduurzaming van productketens.

- *De selectiviteit van productketens:* bedrijven en non-gouvernementele organisaties in een zelfregulerende markt kiezen zelf voor het al of niet werken met een certificeringssysteem voor een bepaald product. De eerste private initiatieven zijn vooral genomen door bedrijven in voedselketens en andere landbouwproductketens; ze reageren op de druk die wordt uitgeoefend door consumenten. Bij andere productketens, zoals bij het delven van grondstoffen, komen vergelijkbare initiatieven niet of veel moeilijker tot stand, terwijl ook daar het milieu en de sociale omstandigheden verbeterd kunnen worden. Bij deze achterblijvende sectoren ontbreekt nog de druk vanuit de NGO's en de (grootschalige) consument. Dit kan met name een nadeel geven als er sprake is van uitwisselbare grondstoffen (bijvoorbeeld in de bouw waar het gebruik van hout uitgewisseld kan tegen cement en aluminium).

- *Mogelijke verzadiging vrijwillige markt:* er kan een einde komen aan de bereidheid



Transitiefasen van consumptie gecertificeerde producten



Figuur 3 Transitiefasen voor de consumptie van gecertificeerde producten. Het marktaandeel voor een aantal producten (in 2008) is weergegeven op een hypothetische curve; het tijdsverloop is geen vaststaand gegeven

van betrokkenen (producenten, importeurs, handel, retailers, consumenten) om op vrijwillige basis over te stappen op duurzame producten. Slechts enkele vrijwillig gecertificeerde markten hebben recent een marktaandeel van 50% gerealiseerd. Het is goed mogelijk

dat de laatste 10-25% van zulke markten niet gevoelig zijn voor zelfregulering, al dan niet gecombineerd met 'zacht' overheidsbeleid (zoals morele aansporing, opstellen intentieverklaringen en communicatie). Dit zal vooral optreden in markten waar consumentendruk ontbreekt en waar de overheid via eigen aankopen weinig marktaandeel vertegenwoordigt. Een mogelijkheid is dat de sector de druk op zulke achterblijvers zelf oppakt, door uitsluiten van deelname aan brancheorganisaties (via toetredingseisen en gedragscodes). Voorlopig kan certificering moeilijk worden verplicht, onder andere omdat internationale handelsregels geen eisen van overheidswege toelaten aan de productieomstandigheden in ontwikkelingslanden (dit in tegenstelling tot eisen die de gebruiksfase betreffen).

Herijking beleid gericht op verduurzaming van ketens?

Om de hierboven beschreven tekortkomingen van zelfregulering op te lossen en tegelijkertijd steeds groter wordende marktaandelen van duurzaam geproduceerde goederen te realiseren, is reflectie op de meest passende rol voor de overheid nodig. De vraag kan gesteld worden of die rol verder zou moeten gaan dan alleen 'steun vanaf de zijkant' en 'markimpulsen door aankoopbeleid'.

In de beleidsstrategie van de verschillende betrokken departementen, zoals verwoord in het Beleidsprogramma Biodiversiteit, wordt momenteel geen nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende stadia van marktpenetratie van de private certificeringssystemen. We zijn van oordeel dat het zinvol is de overheidsactiviteiten mee te laten ontwikkelen met de opeenvolgende fasen van een transitie naar duurzame markten. In figuur 3 wordt dit weergegeven,

Tabel 1. Drie pakketten van coherente beleidinstrumenten

Op te lossen tekortkoming	Strategieën	Terug naar sterke overheid	Optimaliseer de markt	Sterkere zelfregulering
Tekort aan coördinatie en beleidsintegratie	Positie	Overheid is belangrijkste speler / interdepartementale integratie.	Overheid is betrokken en vermindert verwarring aanbodzijde.	Overheid staat aan de zijlijn. Faciliteert eerlijke concurrentie tussen systemen.
	Doelstelling	10 jaardoelstelling: volledige implementatie in de meest onduurzame productketens.	10 jaardoelstelling: sturen van markt richting meest onduurzame productketens.	10 jaardoelstelling: markt kiest zelf de meest onduurzame producten uit.
Verwarring consumenten en producenten	Instrumenten → publieke partijen en consument	Overheidsorganisaties voeren consumentencampagnes.	Steun NGO's bij campagnes over consumentengedrag.	Geen steun voor beïnvloeden van consumentengedrag.
	Rol certificeringssystemen	Exclusieve erkenning van één enkel systeem (voor groep producten). Multilevel certificering: * = op naleving gericht *** = fair- & ecosystemen.	Creatie en harmonisatie van certificeringssystemen. Overheid bepaalt minimumstandaard (op EU-niveau) en prestatieniveau (naleving).	Geen overheids steun voor certificeringssystemen. Markt creëert standaard minimumniveau (ISEAL) Promotie voor erkenning systeem, bijvoorbeeld door benchmarking.
	Monitoring en feedback	Jaarlijks rapport door coördinerend ministerie. Marktpartijen rapporteren over mate van succes.	Overheid publiceert informatie over mate van succes.	Marktpartijen leveren informatie over prestaties. Markt en maatschappelijke organisaties werken samen op gebied van informatie over marktpenetratie en effecten aan aanbodzijde
Verwarring producenten	Instrumenten → NL koplopers	Overheidssteun voor implementatie (subsidie); lage btw-tarieven.	Vrijwillige afspraken met bedrijfstaken over implementatie producteisen.	Geen overheidsingrijpen.
	Aankoopbeleid overheid	Selectief aankoopbeleid bij alle overheden op basis van één enkel erkend systeem.	Verplichte aankoop bij elk erkend systeem (nalevingsniveau). Vrijwillige programma's voor *** = fair & eco Transparantie door publieke benchmarking.	Verplichte aankoop bij elk erkend systeem (nalevingsniveau). Vrijwillige programma's voor *** = fair & eco Vrijwillige benchmarking in markt.
	Instrumenten → aanbodzijde	Overheidssteun boeren voor geselecteerde systemen (op alle niveaus).	Steun boeren bij erkende systemen.	Overheidssteun boeren voor alle systemen.
Mogelijke verzaaging vrijwillige markt	Instrumenten → NL achterblijvers	Verbieden import illegale producten; bewijsvoering eisen van legaliteit product.	Verbieden misleidende claims door beperkte erkenning van standaarden.	Transparantie over marktprestatie. Verbieden van misleidende claims.
	Handelspolitiek	Bilaterale verdragen aangaande importinspectie. Koppeling importquota's en importtarieven.	Bilaterale verdragen aangaande importinspectie.	-

Max Havelaar (Fairtrade NL)

Geïnitieerd in 1986 door Solidaridad, introduceerde de eerste Fairtrade producten, waaronder koffie in 1988. Het aantal producten is sterk verbreed, maar het marktaandeel bleef stabiel laag. In Groot Brittannië wordt de laatste jaren een sterke groei gerealiseerd.

www.maxhavelaar.nl www.fairtrade.org.uk

Forest Stewardship Council (FSC)

Het startschot voor FSC werd in 1990 in de VS gegeven, reagerend op het trage (internationale) overheidsoptreden tegen illegale houtkap. Consumenten, handelaren en een aantal milieu- en ontwikkelingsorganisaties hebben FSC in 1993 opgericht om via labelling de markt te veranderen. Sindsdien is het marktaandeel gestaag gestegen, maar de nadruk ligt nog bij niet-tropisch hout.

www.fsc.org

PEFC

PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) is in 1999 in Paris opgericht door vertegenwoordigers uit de markt uit 11 verschillende landen als alternatief voor FSC. Sinds 2000 erkend PEFC een groeiend aantal nationale bosbeheerstandaarden.

www.pefc.org

GlobalGAP

GlobalGAP is in 1997 opgericht als een systeem van duurzaam ketenbeheer van boer tot supermarkt. Het is niet zichtbaar op eindproducten. Supermarkten en hun leveranciers uit meer dan 100 landen zijn momenteel aangesloten. Voor een toenemend aantal producten zijn standaarden uitgewerkt waaraan leveranciers moeten voldoen.

www.globalgap.org

UTZ Certified

Utz Kapeh is in het midden van de jaren 1990 oorspronkelijk opgezet vanuit onder andere Ahold Coffee Company, maar inmiddels uitgegroeid tot een internationale organisatie (Utz Certified) die ook meer producten certificeert (thee, cacao, palmolie).

www.utzcertified.org

waarbij ook de huidige mate van marktpenetratie voor een aantal producten is weergegeven. Bij de opstartfase (pionier) zijn andere instrumenten nodig dan bij latere fasen, zoals bij mainstreaming en de normaliseringfase.

We presenteren drie mogelijke strategieën om nieuw beleid te ontwikkelen, met name voor de fase van mainstreaming en normalisering. In die fase is een aanzienlijk deel van de markt bereikt en met name de achterblijvers moeten nog aangesproken worden. We hebben drie strategieën geïdentificeerd waar overheden een keuze uit kunnen maken: Terug naar een sterkere overheid, Versterk zelfregulering in de markt, of een tussenweg: Optimaliseer de markt. De uitdaging hierbij is om oplossingen te bieden voor de hierboven gesignaleerde tekortkomingen van zelfregulering. Deze drie strategieën zijn samengevat en van voorbeelden van instrumenten voorzien in tabel 1.

Een beleid dat zich richt op *Terug naar een sterkere overheid* kan aanvullende mogelijkheden benutten om het oorspronkelijke 'reguleringsvacuüm' op de internationale markt te dichten. Voorbeelden

zijn het toepassen van nieuwe regelgeving voor importeurs, het stellen van minimumeisen en het verbieden van niet-gecertificeerde producten. Ook is het een optie om bewijzen te vragen voor de sociaalverantwoordelijke afkomst van producten. Beide gevallen vragen overigens om een voortzetting van de (private) certificerings- en controlesystemen.

In een tweede beleidsstrategie richt de overheid zich op het *Versterken van zelfregulering in de markt*. Daarbij moet ze niet inter-veniëren in het concurrentiespel; ze beperkt zich tot een 'rol aan de zijlijn', tot het formuleren van 'de regels van het spel' en het belonen van de winnaars. De taak van de overheid blijft hierbij beperkt tot het monitoren van de effectiviteit (marktaandeel en effect in productielanden). Men accepteert dan ook dat de keuze van (on)duurzame producten waarvoor certificering wordt ontwikkeld niet voortkomt uit een systematische analyse, maar uit de mate van aandacht in het publieke debat.

De derde strategie is een tussenweg: *Optimaliseren van de markt*. Daarbij richt de overheid zich vooral op het optimaliseren van de markt en het aanpakken van de tekortkomingen die hierboven zijn beschreven, zoals het verminderen van de verwarring bij marktpartijen. De overheid kan bijvoorbeeld proberen het aantal certificeringssystemen te verminderen, maar tegelijkertijd wel voldoende concurrentie in stand te houden.

De uitdaging is om de kracht van zelfregulering op een slimme manier te benutten en verdere groei van markten voor duurzame producten te versnellen. De huidige marktvoorwaarden voor hout en koffie zijn internationaal gezien uniek en laten zien dat marktpartijen een grote rol kunnen spelen. De volledige markt is echter nog niet bereikt en extra aandacht is nodig voor de achterblijvers (free-riders).

In de studie zijn ook ontwikkelingen in de handelsketens van thee en cacao onderzocht. Certificering is in deze ketens van veel recentere datum, maar omdat lessen uit de eerder gestarte ketens gebruikt kunnen worden, en de acceptatie van consumenten van duurzaamheidskeurmerken is toegenomen, is een veel snellere implementatie hier goed mogelijk.

Bij het toepassen van lessen uit vergevorderde ketens is het zinvol om de energie te richten op de meest onduurzame productgroepen, waarbij nu en in de nabije toekomst de milieuschade en sociale gevolgen van productie in ontwikkelingslanden voor westerse consumptie het grootst zijn.

We hebben aangegeven dat de overheid verschillende strategische keuzes voor haar positionering in verschillende productmarkten kan maken. Voor een succesvolle aanpak is het van belang om die positionering consequent te hanteren en de beleidsstrategie te differentiëren naar de verschillende fasen in de markttransitie.

Het volledige rapport kan gedownload worden op de website van PBL: www.pbl.nl/nl/publicaties/2010/Andere-rol-overheid-bij-verduurzaming-productketens

Literatuur

De referenties staan op: zie www.vvm.info