

Boscificering: realisaties van en uitdagingen voor de Forest Stewardship Council

Axel Marx & Dieter Cuypers

Bossen spelen een cruciale rol in lokaal en internationaal milieu- en klimaatbeleid. 2011 werd dan ook uitgeroepen tot Internationaal Jaar van de Bossen. Voor het beheren van bossen zijn er de laatste decennia zeer veel verschillende initiatieven opgestart. Het huidige internationale bosregime wordt gekenmerkt door een complex web van diverse actoren en beleidsinstrumenten. Een belangrijke plaats in dit web wordt ingenomen door private certificeringsinitiatieven. Dit artikel beschrijft het ontstaan van boscificering, en vervolgens de realisaties en uitdagingen van de Forest Stewardship Council, het meest vooraanstaande boscificeringssysteem.

Een cruciale rol in het beheer van het leefmilieu wordt ingenomen door bossen. Dit werd recentelijk erkend door de Verenigde Naties die 2011 uitriepen tot het Internationaal Jaar van de Bossen. Van de wereldwijde uitstoot aan CO₂ in de atmosfeer wordt 12 à 17 procent veroorzaakt door verandering in landgebruik in ontwikkelingslanden (IPCC, 2007; van der Werf et al., 2009), een hoeveelheid van dezelfde orde van grootte als de uitstoot van de gehele transportsector, wereldwijd.

Daarnaast is fotosynthese nog steeds de enige wijdverbreide en bewezen 'technologie' die in staat is om CO₂ uit de atmosfeer te halen. Ontbossing gaat niet enkel gepaard met een uitstoot aan broeikasgassen door verbranding en ontbinding, maar als bossen plaats ruimen voor ander landgebruik, dan gaat daarmee ook de capaciteit van dat stuk land om CO₂ op te nemen (*sequestreren*), verloren.

Voor het beheren van bossen zijn er dan ook de laatste decennia op internationaal niveau zeer veel verschillende initiatieven opgestart. Het huidige internationale bosregime wordt gekenmerkt door een complex web van diverse actoren, beleidsinstrumenten en doelstellingen met een zeer lage graad van coördinatie (Rayner, Buck & Katila, 2011). Dat complexe web van actoren en initiatieven bestaat onder meer uit niet-bindende verklaringen, principes en beslissingen, wettelijk bindende conventies en akkoorden zoals de *Conventie voor Biodiversiteitsbehoud (CBD)*, verdragsgebaseerde organisaties met een significant bosbeheersmandaat, initiatieven van supranationale en regionale organisaties en zeer diverse nationale en lokale initiatieven.

Daarnaast ontstonden ook private regulerende certificeringsinitiatieven zoals de *Forest Stewardship Council (FSC)*. Deze private certificeringsinitiatieven kregen recentelijk veel aandacht door hun innovatief karakter (Cashore et al., 2004). Niet-staatelijke marktregulering van houtproducten wordt dan ook als een van de belangrijkste bestuursinstrumenten in internationaal bosbeheer beschouwd.

In deze bijdrage beschrijven wij eerst het ontstaan van boscificering. Vervolgens concentreren wij ons op de *Forest Stewardship Council*, het meest vooraanstaande systeem, en evalueren wij de werking op internationale schaal. De keuze voor FSC in dit essay

is hierdoor ingegeven, maar tevens omdat een analyse van andere systemen moeilijk haalbaar is door het gebrek aan studies en data over deze systemen.

Het ontstaan van boscertificering

In de jaren '80 van vorige eeuw kwam de ontbossing van het Amazonewoud prominent op de agenda. Chico Mendes en de zijnen werden als kleine rubberappers van hun gronden verdreven door grootgrondbezitters, om plaats te maken voor grootschalige infrastructuurprojecten en veeleeltranches. De eerste rente die de herenboeren op hun land namen was deze op de hoogwaardige tropische houtsoorten aanwezig in het bos. Deze houtsoorten waren internationaal zeer gegeerd. Voor de Noordelijke ngo's en de publieke opinie was de link duidelijk: houtkap veroorzaakt ontbossing en leidt zelfs tot het vermoorden van zij die zich verzetten (Chico Mendes werd voor zijn huis vermoord in 1988, de veroordeelde grootgrondbezitters gingen in hoger beroep vrijuit). Het gevolg was een banvloek op tropisch hout. Deze banvloek bleek echter eerder illegale houtkap verder in de hand te werken.

In 1994 namen enkele ngo's het initiatief om samen met de hout- en papierindustrie een marktmechanisme uit te werken dat ervoor zou zorgen dat consumenten de keuze kunnen maken tussen hout en papier uit duurzaam beheerde bossen of hout en papier waarvan de oorsprong onbekend is. De FSC, de *founding fathers* van boscertificering of de Raad voor Duurzaam Bosbeheer zag het licht. Boscertificering is een marktmechanisme dat via een label/certificaat informatie verschaft aan de markt over de duurzaamheid van het hout dat verhandeld wordt. Certificaten zijn gebaseerd op ecologische en sociale standaarden die via een re-iteratief open consultatieproces van standaardontwikkeling worden gefinaliseerd. Boscertificering wordt in de sociaal-wetenschappelijke literatuur algemeen beschouwd als '*one of the most innovative and startling institutional [governance] designs of the past 50 years*' (Cashore et al., 2004). quote: Boscertificering is een marktmechanisme dat via een label/certificaat informatie verschaft aan de markt over de duurzaamheid van het hout dat verhandeld wordt. Certificaten zijn gebaseerd op ecologische en sociale standaarden die via een re-iteratief open consultatieproces van standaardontwikkeling worden gefinaliseerd.

Het ontstaan en de proliferatie van boscertificering is waarschijnlijk te verklaren door minstens twee onderling verbonden elementen. Vooreerst was er het falend multilateraal overleg (zie Rayner et al., 2011). In 1992 op de Rio-conferentie werd er geen akkoord bereikt (conventie) om ontbossing tegen te gaan, niettegenstaande het duidelijke engagement van de OESO-landen om een akkoord te bereiken. Onder meer Maleisië en andere ontwikkelingslanden hebben een akkoord verhinderd, verwijzend naar hun soevereiniteit om het beheer van bossen zelf te bepalen. Volgend op de Rio-conferentie werd er tussen 1995 en 1997 een *Intergovernmental Panel on Forests (IPF)* opgestart dat ook geen akkoord bereikte. In 1997 veranderde de VS van positie met als gevolg dat de opvolger van het IPF, het *IFF (Intergovernmental Forum on Forests)* tussen 1997 en 2000 ook geen resultaat bereikte. Het IFF werd vervolgens vervangen door het *UNFF (UN Forum on Forests)* dat volgens Dimitrov et al. (2007: 243), '*explicitly [is] deprived of a policymaking mandate*'.

Ten tweede ontdekten in die periode verschillende ngo's en achterbanorganisaties de zwakke plek van veel grote ondernemingen, namelijk hun reputatie. Het gevolg hiervan was veel directere actie tegen ondernemingen, waarbij consumenten werden

ingelicht over het weggappen van oude bossen en het onduurzaam beheren van bossen door deze ondernemingen of de bosexploitanten waarvan zij hout kochten. Gereffi et al. (2001) omschreven het als volgt in *Foreign Policy*: 'Protests against brand-name retailers are only 10 years old, but as one Greenpeace activist expressed, 'it was like discovering gunpowder for environmentalists'.'

Boscificering en de Forest Stewardship Council

Na de oprichting van FSC zijn er verschillende andere boscertificeringsinitiatieven ontstaan die voornamelijk door de industrie ontwikkeld werden. De meest bekende systemen zijn het *Programme for the Endorsement of Forest Certification* (PEFC, in eerste instantie nog als een Europees initiatief, de Pan European Forest Certification), *Sustainable Forestry Initiative* (SFI) in de VS, *Canadian Standards Association* (CSA), *American Tree Farm System* (AFTS) en *Malaysian Timber Certification Schemel* (MTCS).

Al deze systemen, net als andere certificeringssystemen, verschillen onderling voornamelijk op drie dimensies. Vooreerst op basis van wie de standaarden ontwikkelt waarop het certificaat is gebaseerd. Ten tweede op basis van wie betrokken is bij de conformiteitsanalyse met de standaarden en implementatie. Het derde verschil heeft betrekking op het standaardtype of waarop nu net gecontroleerd wordt: het systeem van bosbeheer of de eigenlijke prestaties ervan op het terrein.

Wat de eerste dimensie betreft, hebben Kenneth Abbott & Duncan Snidal (2009) een classificatieschema ontwikkeld dat onderzoekers in staat stelt de verschillende initiatieven te situeren aan de hand van de actoren die betrokken zijn bij het bepalen van de standaarden. Zij onderscheiden drie grote groepen, namelijk de overheid, de bedrijven en de niet-gouvernementele organisaties, die ofwel afzonderlijk ofwel gemeenschappelijk regels en standaarden ontwikkelen die globale productieketens beheren. Deze drie actoren vormen de *governance triangle*.

Binnen deze driehoek onderscheiden zij zeven zones, afhankelijk van hoeveel partijen de standaarden ontwikkelen. In elk van de zones plaatsen zij nieuwe regulerende initiatieven. Drie zones bevatten initiatieven waarbij één partij de standaarden ontwikkelt. Bekende voorbeelden binnen boscertificering zijn industriegedreven certificaten zoals the *Sustainable Forestry Initiative*. Drie zones bevatten initiatieven waarbij twee partijen standaarden ontwikkelen. Het meest vooraanstaande voorbeeld van een ngo-bedrijfsgedreven certificaat is de *Forest Stewardship Council*. Eén zone bevat initiatieven die door de drie partijen worden ontwikkeld. Maar hiervan zijn er geen voorbeelden binnen boscertificering.

De tweede dimensie heeft betrekking op de implementatie. Een certificeringsproces bestaat uit de definiëring van standaarden, de accreditatie van een organisatie die de conformiteit met de standaarden onderzoekt, de aanvraag van een certificaat, de uitvoering van een conformiteitstoets (de toetsing of organisaties, systemen en producten voldoen aan de vooropgestelde standaarden) en de toekenning van een certificaat. In dit proces kunnen één, twee of drie partijen betrokken zijn (Gereffi et al., 2001; Van Waarden, 2011). Eerste-partijcontrole is gekenmerkt door het feit dat een organisatie zelf standaarden uitwerkt en de naleving van deze standaarden zelf verifieert. Bij tweede-partijcertificering worden de standaarden en certificaat ontwikkeld door één partij en vraagt een tweede partij het certificaat aan. De implementatie en conformiteitstoets gebeurt

door een van beiden partijen zelf. Bij derde-partijcertificering worden de standaarden en certificaat ontwikkeld door een organisatie (partij 1) die tevens onafhankelijke organisaties accrediteert om een conformiteitstoets uit te voeren. Accreditatie zou in theorie moeten garanderen dat de organisatie die de conformiteitsbeoordeling uitvoert competent is om dit te doen en onafhankelijk opereert. Deze geaccrediteerde organisaties (partij 2) zijn autonome organisaties die een conformiteitsanalyse uitvoeren bij organisaties (partij 3) die een certificaat aanvragen.

De derde dimensie stelt systeemstandaarden tegenover prestatiestandaarden (Ozinga en Krul, 2004). Een systeemstandaard is vergelijkbaar met een ISO-standaard. Deze standaard definieert het beheersysteem dat aanwezig moet zijn om een bepaald kwaliteitsniveau toe te laten; het garandeert echter niet dat het uiteindelijke resultaat conformeert aan bepaalde minimumstandaarden. Zulke standaarden vormen geen garantie voor de kwaliteit van een product dat gecertificeerd is onder die standaard.

Prestatiestandaarden daarentegen, speciëren welk prestatieniveau behaald dient te worden om gecertificeerd te kunnen worden. Labels op producten van prestatiestandaarden garanderen wel dat er bepaalde minimumstandaarden worden gehaald.

Beide systemen hebben hun verdienste en een duidelijk onderscheid tussen beide is niet altijd gemakkelijk te maken. Sommige prestatiestandaarden bevatten elementen van systeemstandaarden en vice versa.

FSC is momenteel het enige systeem dat een multistakeholderbenadering bij de ontwikkeling van prestatiestandaarden combineert met een derde-partij-implementatiesysteem (Abbott & Snidal, 2009; Marx, 2011). Daarenboven heeft FSC een uitgebreid systeem voor geschillenbeslechting, gemodelleerd op dat van de Wereldhandelsorganisatie, dat betrokken partijen in staat stelt om klachten in te dienen wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat certificaten niet voldoen aan de eisen en regels van FSC. In het algemeen wordt FSC als het meest geloofwaardige en performant systeem beschouwd (Auld et al., 2008; Bartley, 2003; Dingwerth, 2007; Koppell, 2010; Pattberg, 2005).

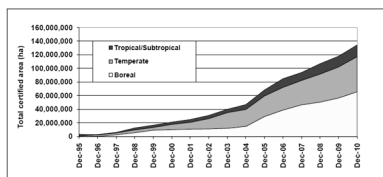
FSC-boscificering opereert op twee niveaus. Enerzijds op het niveau van het bos en anderzijds op het niveau van organisaties die houtgebaseerde producten verkopen in de productieketen. De certificering van het bos (*forest management certificate, FM*) is de basis. In dit geval moet het beheer van het bos aan economische, ecologische en sociale standaarden voldoen die worden opgenomen in een bosbeheerplan. Alle producten die uit een gecertificeerd bos komen kunnen het certificaat verder meedragen doorheen de productieketen zolang de verschillende organisaties in de productieketen een *chain-of-custody (CoC)*-certificaat hebben. Dit laatste certificaat garandeert dus dat op zijn minst de relatieve hoeveelheid aan gecertificeerd hout dat bij een schakel in de keten aankomt, overeenkomt met de hoeveelheid die uit deze schakel vertrekt. Het kan eveneens slaan op een duidelijke fysieke scheiding van gecertificeerde en niet-gecertificeerde stromen.

De opname van boscertificaten kent het laatste decennium een spectaculaire groei. Figuur 1 geeft de groei weer van de oppervlakte gecertificeerd bos door FSC (cf. *Forest Management (FM)* certificaat). Daarnaast zijn er momenteel meer dan 21.600 organisaties gecertificeerd via het *chain-of-custody*certificaat.

Boscificering is momenteel de meest dominante vorm van certificering in de wereld. Figuur 2 geeft de proportionele verdeling weer van de meest voorkomende certificaten (voor zowel hout als niet houtproducten) in België op basis van

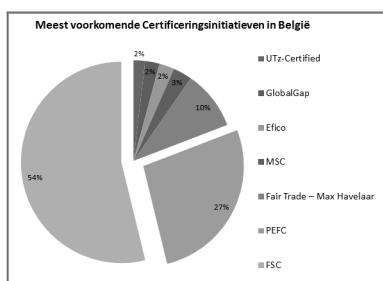
gecertificeerde organisaties. FSC en PEFC zijn samen goed voor 81 procent van alle gecertificeerde organisaties in België, met een groot overwicht voor FSC.

Figuur 1: Evolutie van aantal hectaren FSC gecertificeerd bos wereldwijd (1995-2010)



Bron: FSC, 2011

Figuur 2: Proportionele verdeling van certificaten in België op basis van gecertificeerde organisaties



Bron: Marx et al. 2011

Uitdagingen

De vraag naar gecertificeerde producten zal in de toekomst waarschijnlijk nog toenemen. Verschillende grootwarenhuizen ontwikkelen momenteel plannen om de producten die ze verkopen te verduurzamen. Ook overheidsbeslissingen, zoals de certificering van publieke bossen en de verduurzaming van het aankoopbeleid, zullen een impact hebben op de vraag naar certificaten. Naast het enorme succes van de afgelopen jaren kempt FSC-certificering, en met uitbreiding andere boscertificeringssystemen in haar kielzog, ook met enkele grote uitdagingen. We schetsen de drie belangrijkste.

Certificering: Maakt het een verschil?

Een van de kernvragen die de laatste jaren naar de oppervlakte komen betreft de impact van boscertificering: maakt het een verschil? Er heerst een groot scepticisme omtrent de industriegedreven systemen. Een van de kernvragen van de laatste jaren omtrent de impact van boscertificering is: maakt het een verschil? Er heerst een groot scepticisme omtrent de industriegedreven systemen. Wat FSC betreft, is het verhaal veel genuanceerder, maar ook heel incompleet.

Wat FSC betreft, is het verhaal veel genuanceerder, maar ook heel incompleet. Tot op heden is er weinig empirisch bewijs dat een conclusie in een of de andere richting mogelijk maakt. Er zijn verschillende impactstudies gepubliceerd die elementen van

de puzzel aanreiken maar zeker geen totaalbeeld verschaffen. We bespreken kort de belangrijkste bevindingen.

Peter Hirschberger (2005) bestudeerde zes landen op basis van auditrapporten. De *Corrective Action Requests (CARs)* werden als basis genomen voor de analyse. Deze CAR's bevatten een overzicht van de veranderingen die een bosbeheerder moet doen

Een van de kernvragen van de laatste jaren omtrent de impact van boscertificering is: maakt het een verschil? Er heerst een groot scepticisme omtrent de industriegedreven systemen. Wat FSC betreft, is het verhaal veel genuanceerder, maar ook heel incompleet.

om een certificaat te behalen of te behouden bij de volgende audit. In totaal analyseerde hij 2.817 CAR's uit Estland, Duitsland, Letland, Rusland, Zweden en het VK. Hij stelde vast dat op heel wat ecologische parameters, zoals onder meer de bescherming van biotopen en reserves, de toename van dood hout, de stimulering van biologische diversiteit en het herstel van bedreigde bostypes, FSC-certificering daadwerkelijk verandering genereert. Het betreft hier wel een indirecte meting die niet op het terrein geverifieerd werd. Daarenboven is de studie beperkt tot enkele

Europese landen. De conclusies gelden mogelijk niet voor ontwikkelingslanden. Er is immers significante variatie tussen lokale standaarden.

Cerutti et al. (2011) deden een studie in Kameroen en stelden vast dat door de toepassing van eerder zwakke standaarden verschillende gecertificeerde bossen mogelijk niet aan het duurzaamheids criterium voldoen dat ervoor moet zorgen dat de geëxploiteerde bestanden kunnen herstellen en in voldoende mate kunnen bijgroeien tegen de volgende exploitatie.

'In only three of the 10 certified forests in Cameroon is the most valuable timber extracted with the application of techniques that are likely to ensure future harvests at the same rate as today'.

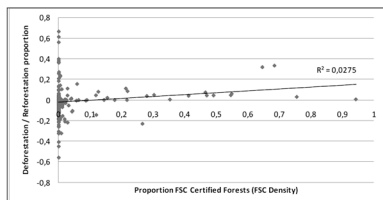
Mark Schulze, James Grogan and Edson Vidal (2008) deden een gelijkaardige vaststelling voor het Amazonegebied. Meer in het algemeen stelden Holvoet en Muys (2004) vast dat er sterke geografische variatie is tussen landen, wat betreft de diverse standaarden die ontwikkeld worden binnen het kader van duurzaam beheer. Zij vergeleken 164 nationale standaarden. In ontwikkelingslanden richten standaarden zich voornamelijk op sociaal-economische aspecten. In ontwikkelde landen op ecologische aspecten. Dit bevestigt de tweedeling die hierboven geschetst werd. Er moet echter meer systematisch onderzoekswerk gebeuren om dit verder te ondersteunen.

Op landniveau analyseerden Marx & Cuypers (2010, 2011) de relatie tussen FSC-certificering en ontbossing. Figuur 3 geeft de resultaten weer voor alle landen in de wereld, Figuur 4 enkel voor de landen waar FSC actief is. De verticale Y-as geeft de mate van ontbossing/bebossing weer. De horizontale X-as de proportie FSC-gecertificeerd bos op de totale bosoppervlakte voor een land. Indien dit cijfer 1 is, dan is de volledige oppervlakte gecertificeerd. Indien het 0 is, is er niets gecertificeerd.

Indien men alle landen in de analyse betreft, kan men geen verband vaststellen. Indien men enkel de landen waar FSC actief is in het verhaal betreft, is er een klein verband, zonder hier enige causale conclusie aan te kunnen verbinden. Mogelijk vragen boseigenaars of concessiehouders die sterk aan het herbebossen zijn of duurzaam bosbeheer implementeren, certificaten aan met het oog op de toegang tot

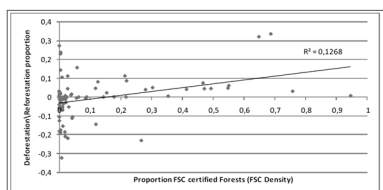
exportmarkten. Daarnaast wordt de standaard ook in aanplantingsprojecten gebruikt waar het duurzaamheidslabel voor het project (bijvoorbeeld aanplantingen voor koolstofopslag) primeert boven de labelling van mogelijke producten die later uit de aanplanting zouden kunnen voortkomen.

Figuur 3: Relatie FSC-certificering en ontbossing (alle landen)



Bron: Marx & Cuypers (2010)

Figuur 4: Relatie FSC-certificering en ontbossing (enkel landen waar FSC aanwezig is)



Bron: Marx & Cuypers (2010)

De beperkte impact van certificering op ontbossing is voornamelijk te verklaren door het feit dat de opname van FSC-certificering op wereldschaal beperkt is. In totaal is ongeveer tussen de 4 en 10 procent van de bosoppervlakte FSC-gecertificeerd, afhankelijk van wat men in de noemer plaatst: het totaal aan bosoppervlakte of enkel de bosoppervlakte van bossen bestemd voor productiedoeleinden. Men kan wel vaststellen op basis van figuren 3 en 4 dat de variatie in FSC-certificaatopname tussen landen groot is.

Specifiek op het gebied van sociaal-economische impact zijn er ook maar enkele studies beschikbaar. Sommige studies tonen aan dat FSC-FM-certificering de toegang tot markten verbetert (Cashore et al., 2006; Nebel, Quevedo et al., 2005; Carrera et al., 2006) en een bijdrage levert aan lokale gemeenschapsontwikkeling (Klooster, 2006).

Er zijn echter weinig studies beschikbaar die een analyse uitvoeren naar het prijseffect van certificering: levert certificering een financiële meerwaarde op? Er is anekdotisch materiaal dat aantoont dat dit het geval is, maar het omgekeerde is ook waar. Carrera et al. (2006), in het geval van Guatemala, merken op dat verschillende lokale gemeenschappen ontgoocheld waren in boscertificering vermits het geen financiële meerwaarde opleverde, terwijl dit duidelijk wel de verwachting was. Daarenboven is het wel zo dat certificering significante investeringskosten met zich meebrengt, die zeker in ontwikkelingslanden bijzonder zwaar kunnen zijn.

Naast de directe economische impact zijn er studies die aantonen dat certificering een duidelijke impact heeft op de professionalisering van het bosmanagement (Ebeling

& Yasue, 2009; Carrera et al., 2006) en dat de werkomstandigheden voor arbeiders erop vooruitgaan (Rezende de Azevedo et al., 2003).

De bovenstaande studies geven een eerste inzicht in de mogelijke impact van certificering. Er is echter veel meer empirisch materiaal nodig om een degelijke evaluatie te kunnen maken.

Daarenboven zijn er verschillende methodologische problemen met de bestaande impactstudies. Op de eerste plaats werkt men vooral met casestudies waarvan de representativiteit moeilijk is in te schatten. Het gevaar van eenzijdige selectie, het selecteren van cases op basis van de argumenten die men wil ontwikkelen, is zeer reëel. Ten tweede maken studies gebruik van indirecte metingen op basis van bronnen zoals CAR's, zijn de metingen vooral beschrijvend kwalitatief en niet kwantitatief, en in de tijd beperkt. Het gevolg: snapshots met weinig of geen informatie over lange-termijnimpact. Er is bij ons weten geen één studie die gebruikt maakt van een experimenteel design, waarbij de interventie (certificering) ad random verdeeld wordt over een groep bosarealen die vervolgens worden opgedeeld in een experimentele en een controlegroep en waarbij er voldoende metingen voor- en achteraf gebeuren. Ten slotte moet de idee van impact ook verder uitgewerkt worden in termen van directe impact en indirecte impact, bedoelde en onbedoelde gevolgen.

Opname verhogen

Naast het meten van de impact is een tweede belangrijke uitdaging voor boscertificering het verhogen van de opname. Eerder argumenteerden we dat boscertificering een sterke groei kende, maar dat op wereldschaal beschouwd de opname vooralsnog beperkt is. Op zich is dit laatste niet problematisch. Boscertificering is recent en heeft nog enorm groeipotentieel.

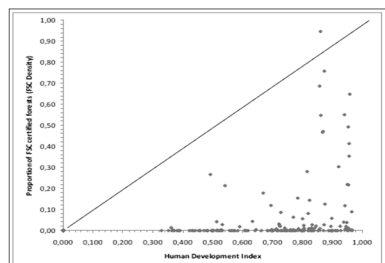
De kloof tussen de huidige toestand van een bos en een bos dat aan de certificeringsstandaarden voldoet, is zo groot dat er zeer significante investeringen nodig zijn om aan de certificeringsstandaarden te kunnen voldoen.

Marx & Cuypers (2010) analyseerden echter de variatie in opname tussen landen en toonden aan dat de opname zeer sterk verbonden is met het ontwikkelingsniveau van landen. Figuur 5 toont deze relatie aan. Op de verticale as wordt de proportie gecertificeerd bos uitgezet; op de horizontale as het ontwikkelingspeil, gemeten aan de hand van de *Human Development Index (HDI)*. De figuur toont aan dat certificering voornamelijk plaatsvindt in hoogontwikkelde landen. De twee uitzonderingen zijn

Oeganda en Swaziland waar significante bosoppervlaktes (plantages) werden gecertificeerd die in handen zijn van buitenlandse ondernemingen.

Dat toont aan dat er mogelijke structurele barrières zijn om te kunnen deelnemen aan het certificeringsproces. Die barrières zijn van financiële en technische aard. De kloof tussen de huidige toestand van een bos en een bos dat aan de certificeringsstandaarden voldoet, is zo groot dat er zeer significante investeringen nodig zijn om aan de certificeringsstandaarden te kunnen voldoen. Die investeringen wegen financieel zwaar door en er zijn niet steeds financiële middelen voorhanden of er is te weinig incentive om daadwerkelijk over te gaan tot duurzaam bosbeheer en certificering. De kloof tussen de huidige toestand van een bos en een bos dat aan de certificeringsstandaarden voldoet, is zo groot dat er zeer significante investeringen nodig zijn om aan de certificeringsstandaarden te kunnen voldoen.

Figuur 5: Relatie tussen densiteit van FSC-FM certificering en ontwikkelingsniveau (landen)



Bron: Marx & Cuypers (2010)

Dat creëert een paradoxale situatie waarbij certificeringsinitiatieven die ontwikkeld werden om duurzame ontwikkeling in het globale Zuiden te stimuleren voornamelijk operationeel zijn in het globale Noorden. Hierdoor ontstaat er mogelijk een *stuck-at-the-bottomprobleem* voor vele ontwikkelingslanden die weinig of geen toegang hebben tot markten die door certificeringsorganisaties gecreëerd worden. Met de sterk toenemende vraag kan dit implicaties hebben voor internationale handel en dus handelsbelemmeringen in de hand werken. Een paradoxale situatie: certificeringsinitiatieven die ontwikkeld werden om duurzame ontwikkeling in het globale Zuiden te stimuleren, zijn voornamelijk operationeel in het globale Noorden

Men kan diverse financiële hefboomen bedenken om het *stuck-at-the-bottomprobleem* aan te pakken. Publieke investeringen via globale of lokale fondsen, technische coöperaties en dergelijke kunnen certificeringsaanvragen financieel ondersteunen. Een mogelijk bezwaar hiertegen is dat men publieke middelen gebruikt om private initiatieven (private beseigenaars of concessiehouders) te ondersteunen die mogelijk een financiële meerwaarde opleveren voor deze private actoren. Dit is mogelijk een terechte opmerking, niettegenstaande de financiële meerwaarde nog bewezen moet worden. Aan de andere kant leveren bossen zeer veel ecosystemediensten die financieel niet of ondergewaardeerd zijn en die maatschappelijk relevant zijn, zoals bijvoorbeeld klimaatregeling. Een publieke investering is vanuit dat oogpunt, dus het duurzaam beheer van bossen als publiek goed, zeker te verdedigen. Dit laatste zal nog meer ondersteund worden indien men kan aantonen dat certificering daadwerkelijk een ecologische impact heeft en meerwaarde genereert voor de diverse ecosystemediensten. Dit laatste zou zelfs als een prerogatief kunnen gelden, aangezien er in ontwikkelingslanden nog vele exploitatiesystemen zijn die nu duurzaam heten, maar hun duurzaamheid op lange termijn nog moeten bewijzen.

Een paradoxale situatie: certificeringsinitiatieven die ontwikkeld werden om duurzame ontwikkeling in het globale Zuiden te stimuleren, zijn voornamelijk operationeel in het globale Noorden.

Het behoud van de marktpositie. Tussen traditie en vraag

Een derde uitdaging situeert zich op het vlak van de balans tussen voldoen aan de toenemende vraag voor certificering enerzijds en trouw blijven aan de achterban en basisprincipes anderzijds. Met de groei in populariteit en omvang zal FSC ook moeten omgaan met dissonante stemmen binnen en buiten de organisatie.

Er zijn ngo's die zich terugtrekken uit FSC. In Zweden heeft een van de oprichtende leden, de *Swedish Society for Nature Conservation (SSNC)* zich in maart 2008 teruggetrokken uit FSC omwille van ontevredenheid over hoe en op welke basis (te zwakke standaarden) certificaten worden toegekend.

'We are very disappointed. We initiated FSC in Sweden some 15 years ago but today the number of violations of laws and standards is too high for any environmental organisation to accept. We refuse further greenwashing under the FSC logotype.' (SSNC, 2010).

Daaraan gekoppeld ontstaan er interne discussies over enkele symbooldossiers. Een van de symbooldossiers betreft momenteel het al dan niet certificeren van plantages. We gaan hier de discussie over plantages niet ten gronde voeren. Er zijn verschillende argumenten waarom plantages, en dus ook de certificering ervan, verdedigbaar zijn. Plantages nemen de druk weg op de ontginning van natuurlijke bossen. Daarenboven argumenteren milieusociologen en antropologen al lang dat het onderscheid tussen natuurlijke bossen en plantages zeer 'flou' is. Sommige 'oude' bossen, zoals het Brusselse Zoniënwoud, zijn technisch gezien nog steeds plantages. De vaststelling blijft dat het certificeren van plantages voor interne discussies zorgt en interne spanning genereert.

Een dergelijke interne strijd is eigen aan de groei van succesvolle organisaties en bewegingen. De implicaties ervan op de geloofwaardigheid en legitimiteit zijn vooralsnog onduidelijk.

Daarnaast zitten de andere certificeringssystemen niet stil en proberen zij ook hun marktaandeel te verhogen, onder meer door hun operaties meer af te stemmen op deze van FSC. Er is evidentie (Overdevest, 2010) dat bijvoorbeeld PEFC, initieel een volledig industriegedreven systeem, aan legitimiteit wint, niettegenstaande blijvende controverses (Climate for Ideas at al. (2011)) omtrent de interne reorganisaties die PEFC heeft doorgevoerd om meer competitief te zijn en een volwaardig alternatief te vormen voor FSC. De opwaardering van PEFC richting FSC is goed vanuit bosbeheersoogpunt (*ratcheting-up of standards*), maar verhoogt waarschijnlijk wel intern de druk bij FSC om niet toe te geven aan verzuchtingen van specifieke ngo's en de ingeslagen richting te blijven volgen. Het risico bestaat immers dat FSC als te radicaal wordt gepercipieerd voor de mainstreammarkt die zich momenteel ontwikkelt op het gebied van certificaten; de nationale standaarden zijn over het algemeen immers al strikter dan andere in landen waar verschillende standaarden aanwezig zijn. PEFC als geloofwaardig alternatief zou veel ondernemingen in de richting van PEFC kunnen duwen wat de positie van FSC in het gedrang zou brengen.

Het beheersen van deze twee uiteenlopende krachten, de toenemende vraag en het behoud van marktpositie als effectief en geloofwaardig certificeringsinitiatief enerzijds en de traditie anderzijds vormt een derde belangrijke uitdaging.

Conclusie

Boscificering is een opmerkelijk internationaal bosbeheerssysteem. Het systeem ontwikkelt regels die over de hele wereld geïmplementeerd worden. Als dusdanig is het een *global governance-instrument*. Boscificering, en dan voornamelijk door FSC, is nog geen twintig jaar oud, maar boekt al opmerkelijke resultaten.

Vooreerst op het gebied van het uitbouwen van een internationale organisatie. FSC is erin geslaagd op korte termijn een performante consensusgeoriënteerde organisatie op te bouwen die over heel de wereld actief is.

Ten tweede, vanuit het organisatorisch democratisch oogpunt is FSC een transparante organisatie die de meer dan 850 leden actief laat deelnemen in de besluitvorming.

Ten derde, in termen van adoptie van de systemen, kunnen we waarnemen dat zowel het certificeren van bossen als van productieketens een sterke toename kent.

Ten vierde heeft FSC een bijzondere impact op het discours rond duurzaam bosbeheer en slaagt erin de andere systemen positief te beïnvloeden. PEFC voert verschillende hervormingen door die hen meer en meer in de richting van FSC sturen.

Ten slotte erkennen overheden FSC 'of gelijkwaardig' meer en meer zowel in hun aankoopbeleid als in de wetgeving die ze ontwikkelen rond duurzaam bosbeheer. Het meest recente voorbeeld betreft de nieuwe regelgeving van de EU omtrent het importeren van illegaal gekapt hout. Bedrijven zullen vanaf 2013 moeten aantonen dat het hout dat ze invoeren legaal gekapt werd. Certificering zal krachtens *artikel 6* erkend worden als een bewijs hiervan.

Naast dit indrukwekkend palmares zijn er ook verschillende en grote uitdagingen. Dit artikel schetst er enkele.

Op de eerste plaats moet de impact of effectiviteit van boscertificering meer onderbouwd worden. Harvard-econoom Dani Rodrik (2011, p. 226) merkte recentelijk op: *'we have very little reliable information on how labeling efforts work out in practice.'* Dit gebrek aan overtuigend bewijsmateriaal op het gebied van effectiviteit doet vragen rijzen. Het afdoend beantwoorden van deze vragen is noodzakelijk om het certificeringssysteem op termijn duurzaam uit te bouwen.

Ten tweede, FSC is een consensus- en compromisgedreven organisatie. Dit constant zoeken naar een werkbaar compromis is nooit evident. FSC wordt en zal in de toekomst nog meer worden geconfronteerd met dissensus. Als deze leidt tot het terugtrekken van de founding fathers dan wordt deze dissensus mogelijk problematisch omdat een deel van het draagvlak verdwijnt. Het continu verder uitbouwen van een draagvlak bij alle stakeholders in hun diversiteit, is een tweede grote uitdaging.

Ten slotte, werd geargumenteed dat er ook in FSC een Noord-Zuidkloof is met betrekking tot de opname van het systeem, niettegenstaande de missie van de organisatie. Het wegwerken van deze kloof vormt een derde belangrijke uitdaging, temeer omdat een deel van de legitimiteit van de organisatie gebaseerd is op een concept van duurzame internationale handel. Als blijkt dat een groot deel van het globale Zuiden uitgesloten is en blijft, dreigt FSC een ander deel van de achterban te verliezen.

Boscertificering is een zeer dynamisch internationaal beleidsinstrument en heeft een sterke opgang gekend in de eerste twee decennia van haar bestaan. Op een moment dat bossen meer en meer onder de aandacht komen en boscertificering naar voren wordt gebracht als een van de voornaamste instrumenten om duurzaam bosbeheer vorm te geven, wordt het ook duidelijk dat het systeem van certificering wordt geconfronteerd met belangrijke uitdagingen. Het aanpakken van deze uitdagingen zet de agenda voor het derde decennium van boscertificering.

Bio

Dr. Axel Marx is onderzoeksmanager en senior onderzoeker, verbonden aan het Leuven Centre for Global Governance Studies, KULeuven.

Dieter Cuypers is als onderzoeker verbonden aan het VITO.

Literatuurlijst

- Abbott, K.W. and Snidal, D. (2009), 'Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit', *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 42, 2, pp. 501-578.
- Auld G, Gulbrandsen L, McDermott C (2008) 'Certification Schemes and the Impacts on Forests and Forestry', in *Annual Review of Environment and Resources* 33, 187-211.
- Bartley, T. (2003), 'Certifying forests and factories: States, social movements, and the rise of private regulation in the apparel and forest products fields' *Politics and Society* 31 (3), 433-464.
- Carrera, Fernando; Stoian, Dietmar; Campos, J.J.; Morales, J. & Pinelo, Gustavo (2006): Forest certification in Guatemala. In B. Cashore, F. Gale, E. Meidinger and D. Newsom, eds. *Confronting sustainability: forest certification in developing and transitioning countries*, PP. 363-406. New Haven, Connecticut, USA. Yale School of Forestry and Environmental Studies
- Cashore B, Auld G, Newsom D (2004) *Governing Through Markets. Forest Certification and the Emergence of Non-state Authority*. Yale University Press, New Haven, CT
- Cashore, B., Gale, F.; Meidinger, E.; Newsom, D. (2006) *Confronting Sustainability: Forest Certification in developing and transitioning countries*, *Environment*, 48, 9, pp. 6 - 25.
- Cerutti, P. O., Tacconi, L., Nasi, R., & Lescuyer, G. (2011), 'Legal vs. certified timber: Preliminary impacts of forest certification in Cameroon', *Forest Policy and Economics*, 13 (3), 184-190.
- Climate for Ideas, Forests of the World, Dogwood Alliance, Hnutí DUHA, Les Amis de la Terre, Greenpeace, Sierra Club of British Columbia, Suomen Luonnonsuojeluliitto, Netherlands Centre for Indigenous Peoples (2011) *On The Ground 2011. The Controversies of PEFC and SFI*. Available at: <http://www.greenpeace.org/belgium/nl/pers/rapporten/On-The-Ground-2011-The-controversies-of-PEFC-and-SFI/>
- Dimitrov et al. (2007) 'International Non-Regimes: A Research Agenda', *International Studies Review*, 9, 2, pp. 230-258.
- Dingwerth, K. (2007), *The new transnationalism: transnational governance and democratic legitimacy* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Ebeling, E. and Yasue, M. (2009), 'The effectiveness of market-based conservation in the tropics: Forest certification in Ecuador and Bolivia', *Journal of Environmental Management*, 90, 1145-1153.
- Gereffi G, Garcia-Johnson R., Sasser E. (2001), 'The NGO-Industrial Complex', *Foreign Policy* 125, 56-65.
- Hirschberger, P. (2008) WWF European Forest Programme (2005): *The Effects of FSC-certification in Estonia, Germany, Latvia, Russia, Sweden & the United Kingdom: An analysis of Corrective Action Requests* (by Peter Hirschberger). Summary report. <http://assets.panda.org/downloads/fscsummaryanalysisallcountries.pdf> (as of June 2008).
- Holvoet B. and Muys B. (2004), 'Sustainable Forest Management Worldwide: A Comparative Assessment of Standards', *International Forestry Review* 6(2), pp. 99-122.
- IPCC (2007). *Climate Change. Synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* Core Writing Team, Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds.) IPCC, Geneva, Switzerland. pp 104
- Klooster, D. (2006) 'Environmental Certification of Forests in Mexico: The political ecology of a nongovernmental market intervention', *Annals of the Association of American Geographers*, 96, 3, pp. 541-565.
- Koppell, J. (2010) *World Rule. Accountability, Legitimacy and the Design of Global Governance*. Chicago: Chicago University Press.

- Marx, A. & D. Cuypers (2010), 'Forest certification as a global environmental governance tool: What is the impact of the *Forest Stewardship Council*?' *Regulation & Governance*, 4 (4), pp. 408-434
- Marx, A. (2011) *Global Governance and the Certification Revolution: Types, Trends and Challenges*, D. Levi-Faur (2011) *Handbook on the Politics of Regulation*. Edward Elgar.
- Marx, A. et al. (2011) *Ondernemingen en Ontwikkelingsamenwerking. Onderzoeksrapport voor het PULSE Platform*. Leuven: HIVA/Leuven Centre for Global Governance Studies.
- Nebel, G., Quevedo, L. Jacobsen, J.B. and Helles, F. (2005): Development and economics significance of forest certification: the case of FSC in Bolivia. *Forest Policy and Econ.*, Santa Cruz-Bolivia
- Overdevest, C. (2010), 'Comparing Forest Certification Schemes: The Case of Ratcheting Standards in the Forest Sector', *Socio-Economic Review* 8, pp. 47-76.
- Ozinga, S and Krul, L. (2004). Footprints in the forest. Current practice and future challenges in forest certification. FERN, Brussel. http://www.fern.org/media/documents/document_1890_1900.pdf
- Pattberg, P. (2005), 'What role for private rule-making in global environmental governance? Analysing the *Forest Stewardship Council* (FSC)', *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 5 (2), pp. 175-89.
- Rayner, J., Buck, A. & P. Katila (2011) *Embracing Complexity: Meeting the Challenges of International Forest Governance. A Global Assessment Report by the Global Forest Expert Panel on the International Forest Regime*. International Union of Forest Research Organizations.
- Rezende de Azevedo, T. & Giacini de Freitas, A. (2003): Forest certification in Brazil: The parallel evolution of community forest management in the Brazilian Amazon and FSC certification. AND: Direct Impacts of certification on working conditions: the case of Brazil. IMAFLORA
- Rodrik, D. (2011) *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford: Oxford University Press
- Schulze, M., Grogan, J. and Vidal, E. (2008) Forest certification in Amazonia: standards matter *Fauna & Flora International, Oryx*, 42(2), pp. 229-239
- Swedish Society for Nature Conservation (SSNC)* (2008) SSNC resigns from forest certification in Sweden: Available from: <http://www.naturskyddsforeningen.se/natur-och-miljo/aktuellt/?news=15246>
- van der Werf G. R., Morton D. C., DeFries R. S., Olivier J. G. J., Kasibhatla P. S., Jackson R. B., Collatz G. J. and Randerson J T (2009) CO₂ emissions from forest loss, *Nature Geoscience* 2, pp. 737-738
- Van Waarden, F. (2011) *Varieties of Private Market Regulation: Problems & Prospects*, in, D. Levi-Faur (2011) *Handbook on the Politics of Regulation*. Edward Elgar