

# Tien jaar RSPO: verduurzaming van de palmolieketen en de rol van het recht

Mr. J.M. Bazelmans\*

## 1. Inleiding

Palmolie is *booming business*. Het wereldwijde gebruik ervan is in de afgelopen jaren fors gestegen.<sup>1</sup> De belangrijkste oorzaken voor deze toename zijn de mondiale bevolkingsgroei, de groeiende welvaart in landen als India en China en het gebruik van palmolie als biobrandstof. Tegelijkertijd zit er een keerzijde aan de productie van palmolie. Steeds meer regenwoud moet wijken voor de plantages. Veengronden worden bewerkt, waardoor de waterhuishouding ernstig verstoord wordt met enorme CO<sub>2</sub>-uitstoot ten gevolge. En dit terwijl de omgekapte bomen geen dienst meer kunnen doen als ‘opslag’ van CO<sub>2</sub>. Bovendien komt uit de omgewoelde moerasgronden het broeikasgas methaan vrij. Daarnaast wordt op de plantages veelal gebruik gemaakt van pesticiden. Verschillende diersoorten, met als bekendste de orang-oetan, verliezen hun leefomgeving en dreigen uit te sterven. Bovendien zijn er veel land- en arbeidsconflicten met de lokale bevolking. Kortom, negatieve gevolgen van palmolieproductie voor flora, fauna en de lokale bevolking zijn er volop.

Deze problematiek is verre van nieuw en door verduurzaming van de palmolieproductieketen wordt geprobeerd de bezwaren te ondervangen. Zo mogen in Nederland alleen nog duurzaam geproduceerde biobrandstoffen worden gebruikt voor de verplichte bijmenging in brandstof voor vervoersdoeleinden.<sup>2</sup> Het Europees Parlement besloot dat in 2020 maximaal zes procent (thans tien procent) van de biobrandstoffen gemaakt mag zijn van voedselgewassen, zoals palmolie.<sup>3</sup> En het doel van de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie is dat vanaf 2015 *alle* palm-olie op de Nederlandse markt duurzaam is geproduceerd.<sup>4</sup> Momenteel wordt

---

\* Janneke Bazelmans is juridisch adviseur omgevingsrecht. Daarvoor was zij werkzaam als advocaat en onderzoeker.

1 In 2012 bedroeg de totale productie palmolie 53,8 miljoen ton, zie: *The State of Sustainability Initiatives Review 2014, Standards and the Green Economy*, International Institute for Sustainable Development (IISD) and the International Institute for Environment and Development (IIED), 2014. In 2013 bedroeg de totale productie naar schatting 56,2 miljoen ton, zie: *The EU biofuel policy and palm oil: cutting subsidies or cutting rain-forest?* van het International Institute for Sustainable Development (IISD) en het Global Subsidies Initiative (GSI), 2013.

2 Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 2 mei 2011, nr. BJZ2011044006, houdende nadere regels met betrekking tot energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer (Regeling hernieuwbare energie vervoer).

3 Zie Europees Parlement, 11 september 2011.

4 Task Force duurzame palmolie. In 2013 is het aandeel 61%, rapport Task Force duurzame palmolie, resultaten 2013.

achtien procent van de palmolieproductie ter wereld als duurzaam bestempeld.<sup>5</sup>

Wat duurzame palmolie is, bepaalt de in 2004 opgerichte *Round Table for Sustainable Palmoil* (RSPO).<sup>6</sup> Een mondiale organisatie waarin meerdere stakeholders uit de industrie (planters, producenten, verwerkers investeerders) en maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd. De RSPO heeft duurzaamheidscriteria<sup>7</sup> voor palmolie vastgesteld. Zo mag er o.a. geen grond worden gebruikt voor palmolieplantages waar sinds eind 2005 waardevolle bossen zijn gekapt en moeten de rechten van de lokale bevolking en werknemers worden gerespecteerd. In 2008 werd de eerste lading palmolie gecertificeerd. De RSPO criteria zijn internationaal geaccepteerd.

Op de criteria en certificeringsmethode van de RSPO en de handel in palmoliecertificaten is in de afgelopen jaren veel kritiek geleverd. Er zouden nog steeds veel conflicten zijn met betrekking tot landrechten, mensenrechten en vervuiling.<sup>8</sup> In april 2013 heeft de RSPO de duurzaamheidscriteria herzien en opnieuw voor vijf jaar vastgesteld.<sup>9</sup> Een ander kritiekpunt op het RSPO initiatief is dat het zelfregulering betreft. Palmolie is duurzaam als de RSPO zegt dat het duurzaam is. Maar wat is dan de rol en verantwoordelijkheid van de overheid?

In deze bijdrage wordt eerst een korte schets gegeven van de nadelige effecten van de palmolieproductie (paragraaf 2) en wordt het systeem van de RSPO uitgelegd (paragraaf 3). Vervolgens worden kanttekeningen geplaatst bij de kwaliteit van de (gewijzigde) RSPO-criteria (paragraaf 4). Door middel van een *case study* in Indonesië is getracht een beeld te krijgen van de omzetting van de RSPO-criteria in de praktijk en de kwaliteit van de controle op de omzetting (paragraaf

5 Zie overzicht RSPO, augustus 2014. [www.rsपो.org](http://www.rsपो.org).

6 RSPO, Statement of Intent, Kuala Lumpur, 22 augustus 2004. In 2001 is the World Wide Fund for nature (WWF) gestart met het ontdekken van de mogelijkheden voor een ronde tafel voor duurzame palmolie. Het resultaat was een informele samenwerking tussen Aarhus United UK Ltd, Golden Hope Plantations Berhad, Migros, Malaysian Palm Oil Association, Sainsbury's en Unilever samen met WWF in 2002. Voor meer achtergrond informatie over de ontstaansgeschiedenis van de RSPO zie oa: Jordan Nikoloyuk, Tom R. Burns, and Reinier De Man, 'The Promise and Limitations of Partnered Governance: The Case of Sustainable Palm Oil', in: *Journal of Corporate Governance*, 2010.

7 'RSPO Principles and Criteria for Sustainable Palm Oil Production,' 17 oktober 2005; Aangepast in 2007: 'RSPO Principles and Criteria for Sustainable Palm Oil Production, Including Indicators and Guidance,' oktober 2007. Voor een overzicht van de RSPO in de historische context van de ontwikkeling van vrijwillige standaards zie: Reinier de Man in, 'Private sector driven sustainability standards. How can they promote sustainability in third states,' in: Wybe Th. Douma, Steffen van der Velde (eds), *EU environmental norms and third countries: the EU as a global role model?*, CLEER working paper 2013/5.

8 Zie paragraaf 2.2.

9 *Principles and Criteria of the Production of Sustainable Palm Oil 2013* Endorsed by the RSPO Executive Board and Accepted at the Extraordinary General Assembly by RSPO Members on April 25th 2013.

5). Bekeken wordt wat de verantwoordelijkheid is van bedrijven bij de verduurzaming van de palmolieketen (paragraaf 6). Tot slot komt de rol en verantwoordelijkheid van de overheid aan bod. Gekeken wordt naar Indonesië die als de grootste palmolie-exporteur ter wereld streeft naar een verbod op niet-duurzame palmolieproductie. Daarnaast komen Nederland en de EU aan bod aangezien een grote hoeveelheid palmolie via de haven van Rotterdam<sup>10</sup> de EU binnenkomt (paragraaf 7).

## 2. Palmolie en neveneffecten

### 2.1 Palmolie

Palmolie wordt gewonnen uit het vruchtvlees van oliepalmvruchten. De meeste palmolieplantages liggen in Indonesië en Maleisië, maar door de onophoudelijke vraag naar palmolie breiden oliepalmbedrijven hun productie uit naar Afrika en Latijns-Amerika. Oliepalmen worden zowel op grote plantages als op kleine familiebedrijven (*smallholders*) geteeld. Deze *smallholders* zijn verantwoordelijk voor ongeveer veertig procent van de totale palmolieproductie. In 2012 werden 16,4 miljoen hectaren land op de wereld voor palmolie gebruikt.<sup>11</sup> De populariteit van palmolie wordt verklaard door de productiviteit per hectare die vele malen hoger is dan bij andere plantaardige oliën, zoals soja en koolzaad.<sup>12</sup> Bovendien is palmolie bestand tegen hoge temperaturen en geeft het voedingsmiddelen een zachte smaak, waardoor het een zeer interessant ingrediënt is voor de voedingsindustrie. Daarnaast wordt palmolie gebruikt als biobrandstof. De Europese Unie stimuleert het gebruik van biobrandstoffen in de transportsector. Drie tot vijf jaar na het planten van de oliepalm, kunnen de oliepalmvruchten maandelijks geoogst worden. Dit kan gedurende 25 tot 30 jaar. De palmpitten (*palm kernel*) worden verwerkt tot palmpitolie en palmpitmeel. Ruwe palmolie wordt uit het fruitpulp gehaald. De ruwe palmolie wordt vervolgens gezuiverd, ontkleurd en ontgeurd (raffineren). Een bijproduct is *palm kernel meal* (PKM), dat vooral gebruikt wordt in de veevoederindustrie.

10 Nederland is de grootste importeur en verwerker van palmolie in de EU. Zie *The EU Biofuel Policy and Palm Oil: Cutting subsidies or cutting rainforest?*, International Institute for Sustainable Development en het Global Subsidies Initiative (GSI), 2013.

11 Zie: *The State of Sustainability Initiatives Review 2014, Standards and the Green Economy*, International Institute for Sustainable Development (ISD) and the International Institute for Environment and Development (IIED), 2014. Ruim 85% van de mondiale palmolieproductie wordt geproduceerd in Indonesië en Maleisië. De belangrijkste importeurs zijn de EU en de VS. De EU importeert in totaal ruim 14% van de totale productie. Nederland importeert ongeveer 6%. Daarvan is tweederde bestemd voor verdere export. Zie: *Verduurzaming van internationale handelsketens, Voortgang, effecten en perspectieven*, PBL Den Haag 2013.

12 Veel negatieve kosten zoals het verlies van bosproducten, verzilting van het grondwater, vervuiling van rivieren en een reeks andere milieukosten zijn niet inbegrepen in de verkoopprijs van palmolie.

Palmolie kan onderscheiden worden in:

- i *Duurzame palmolie in definitie van de RSPO:*  
duurzame palmolieproductie bestaat uit juridisch, economisch rendabel, milieuvriendelijken sociaal rechtvaardig beheer en exploitatie. Zie hierover meer in paragraaf 3.
- ii *Reguliere palmolie:*  
palmolie geproduceerd in overeenstemming met de wet- en regelgeving in het productieland.
- iii *Illegale palmolie:*  
palmolie geproduceerd in strijd met de wet en regelgeving in het productieland.

De palmolieproductieketen is complex en telt diverse spelers die verschillen qua formaat en belangen.

#### Schema palmolieproductieketen:



Hoewel de industrie aangeeft dat er geen redelijk alternatief is voor palmolie, komen er steeds meer alternatieven op de markt, zoals algenolie of raapzaadolie.<sup>13</sup> De Seburuang Dayaks, de inheemse bevolking in West-Kalimantan, bouwen een fabriek waarbij de olie uit de noot van de Tengkwangbomen een bosvriendelijk alternatief is voor palmolie.<sup>14</sup>

## 2.2 Nadelige effecten van de palmolieproductie

Helaas zit aan de productie van dit wondermiddel een keerzijde. Negatieve effecten kunnen onderscheiden worden in a) effecten met een ecologische impact; b) effecten met een sociale impact; en c) effecten met een economische impact. De nadruk in deze bijdrage ligt op de effecten met een ecologische en een sociale impact.<sup>15</sup>

13 Zie oa. Tate & Lyle Food Systems, Sensient Food Colours; Lush zeep, Ecover, Huisproducten Delhaize.

14 Zie: <http://www.masarang.nl>.

15 Diverse rapporten, oa: Derek Hall, 'Land grabs, land control, and Southeast Asian crop booms,' *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, No. 4, October 2011, 837–857; Marti, S. 2008. *Losing ground: the human rights impacts of oil palm plantation expansion in Indonesia*. Friends of the Earth, LifeMosaic and Sawit Watch; Colchester, M., et al. 'Promised land: palm oil and land acquisition in Indonesia: implications for local communities and indigenous peoples.' *Moreton-in-Marsh, England and Bogor, Indonesia: Forest Peoples*, 2006.; Barr, C. and Resosudarmo, I.A.P., 'Decentralization of forest administration in Indonesia Implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods,' *Center for International Forestry Research (CIFOR)* Bogor,

### 2.2.1 *Ecologische effecten*

Grootschalige ontbossing door zowel kap als brandstichting om palmolieplantages aan te leggen, leidt tot het verdwijnen van het regenwoud. Hierdoor komen broeikasgassen die opgeslagen zaten in bomen, planten en bodem versneld vrij. In het geval dat er veengrond wordt ontbost, komt er nog een hoger percentage aan broeikasgassen vrij.<sup>16</sup> Door de ontbossing verliezen verschillende diersoorten, met als symboolsoort de orang-oetan, hun leefomgeving en dreigen uit te sterven. Daarnaast zijn er negatieve gevolgen voor biodiversiteit omdat door de aanleg van de palmolieplantages een monocultuur ontstaat. Palmolieplantages zijn doorgaans uitputtend voor de bodem en na 25-30 jaar is de productie ontoereikend en blijft de grond uitgeput achter. Als gevolg van het gebruik van pesticiden en kunstmest, is er vervuiling van grond- en oppervlaktewater. De kans op overstromingen neemt bovendien toe. Oliepalmvruchten moeten binnen vierentwintig uur verwerkt worden. Het gevolg hiervan is dat iedere vijfduizend hectaren palmolieplantages een CPO-molen (*Crude Palm Oil*) nodig heeft. Daarnaast leidt de rookontwikkeling van de vele bosbranden tot luchtvervuiling en gezondheidsproblemen van de bevolking en werknemers.<sup>17</sup>

De ontbossing heeft ook gevolgen voor de handel in illegaal hout. De opbrengst van de verkoop van het hout dient als kapitaal voor de ontwikkeling van de palmolieplantage. Indien de omzetting van bossen naar palmolieplantages op illegale wijze geschiedt, bijvoorbeeld zonder kapvergunning, zal ook het hout afkomstig uit deze conversie afkomstig als illegaal moeten worden beschouwd. Daarnaast komt ook voor dat een vergunning voor een palmolieplantage enkel wordt gebruikt om de bomen op betreffend perceel te kappen. De aanleg van palmolieplantage blijft vervolgens achterweg.

### 2.2.2 *Sociale effecten*

#### *- Schending eigendomsrechten / landconflicten*

Een groot probleem bij de aankoop van grond en de aanleg van de palmolieplantages zijn landconflicten tussen bedrijven en overheden enerzijds en de lokale bevolking anderzijds.<sup>18</sup> Landeigendom van inheemse volken wordt in Indonesië

---

Indonesia 2002.

- 16 Doordat het veen versneld uitdroogt en daarbij zeer grote hoeveelheden koolstof die opgeslagen lagen in de bodem blootstelt aan zuurstof waardoor deze aan elkaar gaan binden en als CO<sub>2</sub> de atmosfeer in gaan.
- 17 Zelfs in Singapore is er vaak rookoverlast. Zie Statement van Singapore's National Environment Agency 17 juni 2013, <http://app2.nea.gov.sg/corporate-functions/newsroom/advvisorios/update-on-haze-situation-17June2013>.
- 18 Het recente rapport van Marcus Colchester and Sophie Chao, 'Conflict or Consense? The oil palm sector at a crossroad', *FPP, Sawit Watch and Tuk Indonesia*, 2013 geeft gedetailleerde documentatie van ernstige landconflicten mbt palmolie. [www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/11/conflict-or-consentenglishlowres.pdf](http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/11/conflict-or-consentenglishlowres.pdf). Het Nationaal Land Bureau in Indonesië heeft aangegeven dat er 8.000 gedocumenteerde land geschillen in de agrarische sector in Indonesië zijn, waarvan ongeveer de helft van de geschillen de palmolie gerelateerd zijn zie: BPN 2012 Statement to the Roundtable on

voornamelijk geregeld op basis van het gewoonterecht hetgeen leidt tot een verwarrende situatie met betrekking tot de landrechten. ‘Landroof’ verwijst naar grootschalige landaankoop die op een twijfelachtige manier tot stand komt. Deze gaat vaak gepaard met grove mensenrechtenschendingen en heeft een grote impact op de lokale leefomgeving. Enorme stukken land worden door de overheid verkocht als ‘leeg’, terwijl er hele bevolkingsgroepen leven die afhankelijk zijn van kleinschalige landbouw. Door het ontbreken van goed openbaar bestuur komt de feitelijke verantwoordelijkheid bij de palmoliebedrijven te liggen die op dit gebied nauwelijks competent zijn. Het verlies van grond en regenwoud leidt tot verdrijving van de lokale bevolking met als gevolg verlies van woning en woonplaats, voedsel, medicijnen en andere levensbehoeften. Daarnaast is er veelal sprake van watervervuiling, vissterfte, luchtvervuiling en gezondheidsproblemen.

*- Arbeidsomstandigheden*

De targets die aan de plantagearbeiders worden opgelegd, zijn te hoog waardoor deze veel uren moeten maken of hun kinderen moeten inschakelen om te helpen. De werknemers gebruiken pesticiden, veelal zonder bescherming, met gezondheidsklachten tot gevolg. Heldere contracten met duidelijke bindende afspraken over werkgelegenheid en winstdeling ontbreken vaak.

*- Cultuur*

Door het verdwijnen van de woonplaatsen van de lokale bevolking en hun werk, verdwijnt hun cultuur. De lokale bevolking wordt veelal gesplitst in mensen die strijden tegen de palmoliebedrijven en mensen die werken op de palmolieplantages. De sociale ontwrichting is soms zo erg dat ceremonieën niet langer worden gehouden en tradities verdwijnen.

*2.2.3 Economische effecten*

*- Afhankelijkheid van lokale bevolking en van smallholders*

De lokale bevolking is vaak genoodzaakt om op de palmolieplantages te werken dan wel een eigen kleine palmolieplantage te beginnen (zogenaamde *smallholders*). Deze smallholders zijn vaak volledig afhankelijk van grote palmoliebedrijven en plantages in de omgeving. Zo wordt de hoeveelheid te kopen zaden, de prijs ervan, de kwaliteitsnormen en de pesticiden bepaald door het palmoliebedrijf. Omdat de oliepalmvruchten binnen vierentwintig uur na oogst moeten worden verwerkt, hebben smallholders geen keuze en moeten zij hun vruchten aan het dichtstbijzijnde palmoliebedrijf met CPO-molen verkopen. Deze palmoliebedrijven hebben doorgaans een monopoliepositie. De andere mogelijke effecten met een economische impact worden in deze bijdrage verder buiten beschouwing gelaten.

### 3. Duurzame palmolie

#### 3.1 Over de RSPO

Door verduurzaming van de palmolieproductieketen wordt geprobeerd de bezwaren zoals uiteengezet onder paragraaf 2 te ondervangen. Wat duurzame palmolie (*certified sustainable palmoil*, CSPO) is, bepaalt de RSPO.

Op dit moment heeft de RSPO 1635 leden.<sup>19</sup> De belangrijkste betrokken organen zijn:

- i *Board of Governors* (voorheen Executive Board), de raad van bestuur;
- ii *General Assembly*, de algemene vergadering;
- iii *Secretary General*, verantwoordelijk voor coördinatie, administratie en communicatie voor alle aspecten in het RSPO-systeem en het Klachtensysteem;
- iv *Complaints Panel*, behandelt de ingediende klachten.

Het karakter van de RSPO is tweeledig. Enerzijds fungeert de RSPO als een ‘*roundtable*,’ een platform waar *stakeholders* elkaar ontmoeten, waar bewustwording over de schadelijke effecten van palmolieproductie wordt gecreëerd en waar de groei en het gebruik van duurzame palmolieproducten wordt bevorderd. Anderzijds werkt het als een certificeringssysteem voor palmolie.

#### 3.2 Het RSPO-keurmerk

##### 3.2.1 *Principes en Criteria*

De RSPO hanteert acht basisprincipes en 39 praktische criteria om te kunnen spreken van duurzame palmolie (P&C 2007).<sup>20</sup> Deze criteria zijn gewijzigd in 2013 (P&C 2013). Doel van de herziening was het verbeteren van de relevantie en effectiviteit van de P&C. Bij een vergelijking van de P&C 2007 en P&C 2013 is er weinig aangepast. De belangrijkste wijzigingen betreffen: nieuwe criteria voor de uitstoot van broeikasgassen van nieuwe beplantingen, ethische handelspraktijken met betrekking tot het anti-corruptiebeleid van bedrijven, beleid voor mensenrechten en het uitbannen van gedwongen arbeid. Alle criteria zijn van toepassing

19 Er zijn verschillende soorten lidmaatschap: gewone lidmaatschap, affiliate lidmaatschap en een handelsketen-geassocieerd lidmaatschap.

20 Naast de criteria zijn er indicatoren en richtlijnen. Indicatoren zijn specifieke stukken objectief bewijs die er moeten zijn om aan te tonen of te verifiëren dat er aan het criterium is voldaan. Richtlijnen bestaan uit nuttige informatie om de teler/molenaar en auditeur te helpen begrijpen wat het criterium in de praktijk betekent. Daarnaast zijn er enkele specifieke richtlijnen voor nationale interpretaties van het criterium en bijvoorbeeld een richtlijn voor de toepassing ervan door kleine boeren. Deze internationale indicatoren en richtlijnen moeten worden ‘vertaald’ naar de nationale context en eisen de goedkeuring of erkenning door de RSPO.

op het beheer van palmolie. Alle relevante criteria zijn ook op CPO-molens van toepassing.

De acht principes van de RSPO:

*Principe 1: Toewijding aan transparantie*

Het palmoliebedrijf levert voldoende informatie aan andere belanghebbenden over de milieu-, sociale en juridische problemen die relevant zijn voor RSPO-criteria en de documenten zijn in beginsel openbaar.

*Principe 2: Naleving van wetten en regelgeving*

Er is overeenstemming met alle van toepassing zijnde lokale, nationale en geratificeerde internationale wet- en regelgeving.

*Principe 3: Aantoonbare betrokkenheid met economische en financiële levensvatbaarheid op lange termijn*

Vereist is een geïmplementeerd beheersplan met als doel het realiseren van de economische en financiële levensvatbaarheid op lange termijn.

*Principe 4: Gebruik van best practices door telers en oliepersers*

Een gezondheids- en veiligheidsplan is gedocumenteerd, effectief gecommuniceerd en geïmplementeerd.

*Principe 5: Verantwoordelijkheid voor het milieu, inclusief bescherming van natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit*

Onder deze verantwoordelijkheid valt onder meer: een milieueffectrapportage en een *High Conservation Value Assessment* (HCVA).

*Principe 6: Verantwoordelijke omgang met werknemers, individuen en de gemeenschap die met de teelt of productie te maken krijgt*

Er zijn criteria voor ethische handelspraktijken, mensenrechten en het verbannen van gedwongen arbeid.

*Principe 7: Verantwoorde ontwikkeling van nieuwe plantages*

Voorafgaand aan de oprichting van nieuwe plantage of een uitbreiding daarvan wordt een uitgebreide en participatieve onafhankelijke sociale- en milieueffectrapportage (SEIA) uitgevoerd. Er worden geen plantages aangelegd op het land van de inheemse bevolking zonder hun *free, prior, informed consent* (FPIC) en het is niet toegestaan een plantage aan te leggen in gebieden waar voor 2005 nog primair bos was of waarvan het behouden of verbeteren van één of meer *High Conservation Values* (HCV) vereist is. Plantages op steile hellingen en kwetsbare bodems met turf dient te worden vermeden.

*Principe 8: Streven naar constante verbetering*

Palmoliebedrijven monitoren en evalueren hun activiteiten op regelmatige basis



en ontwikkelen en implementeren actieplannen die aantoonbare continue verbetering op het gebied van sociale omstandigheden en milieu ten gevolge hebben.

### 3.2.2 *Het certificeringsproces*

Naast de P&C zijn binnen de RSPO afspraken gemaakt over hoe de certificering moet plaatsvinden en hoe de gecertificeerde stromen (eventueel traceerbaar) mogen worden verhandeld. De RSPO heeft twee certificeringssystemen in het leven geroepen. Eén om te verzekeren dat palmolie op een duurzame manier wordt geproduceerd,<sup>21</sup> gebaseerd op de P&C en één voor de certificering van toeleveringsketens (*Supply Chain Certification*).<sup>22</sup> Hierbij wordt gewerkt met onafhankelijke geaccrediteerde certificeringsinstellingen. Leden mogen het RSPO-handelsmerk gebruiken om aan te tonen dat ze zich wijden aan duurzaam geproduceerde palmolie.

#### *Certificeringsprocedure 1: duurzame palmolie*

Om palmolie als duurzaam te laten certificeren, moet het bedrijf allereerst lid worden van de RSPO. Er moet een *time bound plan* (*verduurzamingsplan*) worden opgesteld waarin wordt opgenomen dat binnen drie jaar zal worden voldaan aan alle eisen van de RSPO. In het *Annual Communications of Process Document* (jaarrapport) hetgeen vereist is voor iedere RSPO lid, wordt aangegeven hoe het *time bound plan* wordt opgevolgd, welke problemen daarbij zijn ontstaan en hoe ze werden opgelost.

Plantages worden gevalideerd en gecertificeerd door een onafhankelijk certificatieorgaan. Aan de certificering gaan een *preaudit* en een *final audit* vooraf. In de *preaudit* kijken de auditors naar diverse aspecten van de bedrijfsvoering. Ze stellen een lijst met mogelijke onvolkomenheden op. Dat kunnen *majors* of *minors* zijn. De *majors* moeten voor de final audit opgelost zijn. De *minors* betreffen opmerkingen die in orde moeten zijn tegen de jaarlijkse audit. Elk jaar is er een nieuwe audit om te kijken of het bedrijf nog steeds voldoet aan de principes en criteria. De RSPO wijst zijn leden voor audits door naar een externe organisatie. Certificeringen zijn vijf jaar geldig.

De plantages worden jaarlijks gecertificeerd voor een bepaald productievolume voor duurzame palmolie. Deze volumes worden vastgelegd in het transactieregistratiesysteem<sup>23</sup> van de RSPO, dat is ondergebracht in het *RSPO eTrace system*.<sup>24</sup> Met deze informatie kan worden bijgehouden of gecertificeerde plantages en oliemolens niet meer palmolie verkopen dan zij produceren.

21 RSPO Certification Systems document, mei 2007.

22 RSPO Supply Chain Certification Standard, goedgekeurd op 25 November 2011.

23 RSPO Certification Systems document, mei 2007.

24 Traceerbaarheidssysteem voor het beheer van de handel van gecertificeerde duurzame palmolie.

Gedeelde certificering is mogelijk. Bedrijven die het RSPO-keurmerk willen, hoeven nog niet op al hun plantages aan de criteria te voldoen. Er zijn minimum criteria voor gedeelde certificering.<sup>25</sup> Wanneer er een plantage gecertificeerd is, moet er wel een concreet plan klaar liggen voor de overige plantages (opgenomen in het *time bound plan*). Op die plantages mogen geen landconflicten en geen labourconflicten zijn en er mag geen primair bos of een plantage in een HCV gebied zijn vervangen. Nieuwe beplantingen moeten voldoen aan de New Planting Procedure.<sup>26</sup> Er mag geen bewijs zijn van wettelijke overtredingen in een van de niet-gecertificeerde bedrijven. In paragraaf 5.2.1 wordt nader ingegaan op gedeelde certificering.

*Certificeringsprocedure 2: toeleveringsketen (supply chain certification)*

Het traceren van gecertificeerde palmolieproducten wordt gegarandeerd via de RSPO certificering van toeleveringsketens. Via de certificering van toeleveringsketens bewijst een bedrijf dat zijn activiteiten voldoen aan de regels die de gehele toeleveringsketen van door RSPO gecertificeerde palmolieproducten regelen.

Individuele partijen palmolie kunnen via een van de vier toeleveringsmethoden die goedgekeurd zijn door RSPO verhandeld worden. Zo ontstaan er dus vier verschillende productietekens van palmolie. Elke keten kent zijn eigen regels, eisen en controles voor duurzaamheid.

- i. *Identity Preserved (identiteit behouden):*  
Gecertificeerde palmolie van een enkele gecertificeerde plantage wordt door de hele keten apart gehouden van reguliere palmolie. Er is een volledige traceerbaarheid naar de oorspronkelijke plantage. 100% traceerbaar van plantage tot consument.
- ii. *Segregated (gescheiden):*  
De gecertificeerde palmolie van verschillende gecertificeerde plantages wordt door de hele keten apart gehouden van reguliere palmolie.
- iii. *Mass balance (massa gebalanceerd):*  
Gecertificeerde palmolie wordt vermengd met reguliere palmolie. De gecertificeerde palmolie wordt niet als zodanig geleverd aan de poort, maar er wordt gegarandeerd dat er precies zoveel gecertificeerde palmolie in de keten komt, als er gekocht wordt.
- iv. *Book & claim (boeking en vordering):*  
Handelssysteem van certificaten. De planter krijgt een certificaat voor elke ton olie die volgens de RSPO-criteria geteeld is en plaatst die op de virtuele GreenPalm Market. Bedrijven kunnen dit certificaat kopen en hun product als duurzaam labelen (zonder dat de gecertificeerde olie er effectief in zit).

25 Artikel 4.2.4 Certification System Documents.

26 [http://www.rspo.org/files/resource\\_centre/keydoc/9%20en\\_Detailed%20Process%20and%20Action%20Steps%20for%20RSPO%20New%20Plantings%20Procedure.pdf](http://www.rspo.org/files/resource_centre/keydoc/9%20en_Detailed%20Process%20and%20Action%20Steps%20for%20RSPO%20New%20Plantings%20Procedure.pdf).

Voor de eerste drie ketens zijn toeleveringscontroles vereist vanaf de plantage tot aan het gecertificeerde eindproduct.

Bedrijven die onderdeel worden van de handelsketen voor duurzame palmolie moeten zelf ook worden gecertificeerd door een onafhankelijk certificeringsbureau. Dat betekent dat ook handelaren en fabrikanten zich moeten laten certificeren. Alleen detailhandels die op geen enkele manier consumentengoederen produceren, verwerken, (opnieuw) verpakken of (opnieuw) labelen zijn uitgezonderd van de certificeringsvereisten. Voor bio-energie geldt dezelfde uitzondering voor beheerders van toeleveringsketens die het product niet produceren of verwerken. Hierdoor kan het mengen van biobrandstoffen in een later stadium van het productieproces van biobrandstof plaatsvinden zonder de RSPO-vereisten voor certificering van toeleveringsketens.

De RSPO en zijn geaccrediteerde certificeringsorganisaties voeren een transparant beleid. Alle documenten kunnen door het publiek geraadpleegd worden (bestekken, verslagen van de vergaderingen, certificeringrapporten, enz.).<sup>27</sup>

### 3.2.3 *Het klachtenmechanisme*

De RSPO heeft een klachtensysteem dat gezien kan worden als een niet-juridisch grievance mechanism zoals genoemd in de *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*.<sup>28</sup> Volgens het RSPO klachtensysteem kunnen klachten worden ingediend tegen een RSPO-lid of tegen het RSPO-systeem zelf.

#### *Geaccrediteerde certificeerders*

Klachten met betrekking tot de certificatie dienen in eerste instantie te worden ingediend bij de certificeringinstantie. Indien de klacht niet naar tevredenheid wordt afgehandeld, kan de klacht bij het Secretariaat worden neergelegd, die, als daartoe een reden bestaat, zelf een klacht indient bij de certificeerder en een onderzoek verzoekt. In het uiterste geval kan dit ertoe leiden dat de accrediterende instelling besluit de accreditatie in te trekken.

#### *Dispute Settlement Facility* (faciliteit voor geschillenbeslechting)

De sterk groeiende vraag naar grond voor het produceren van palmolie levert steeds meer landconflicten op. Het Secretariaat heeft daarom een *Dispute Settlement Facility* (DSF) met eigen staf opgezet, geassisteerd door een adviesraad bestaande uit bedrijven, mediation-experts en NGO's. Het DSF behandelt voornamelijk landconflicten via mediation.

27 Artikel 4.4 Certification System Document.

28 RSPO Complaints System Introduction. [http://www.rspo.org/en/complaints\\_system\\_introduction](http://www.rspo.org/en/complaints_system_introduction). The full document cited by RSPO: John Ruggie, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, 21 maart 2011. In hoofdstuk 3 van deze bundel wordt het Ruggie Framework uiteengezet.

### *Complaint panel of Executive Board*

Klachten met betrekking tot andere inbreuken, met name van de RSPO gedragscode, of indien klachten niet naar tevredenheid van beklagden zijn afgehandeld door een certificeerder, kunnen ze worden ingediend bij de Complaint panel of bij de Executive Board. De *Complaint panel* biedt bemiddeling en praktische aanbevelingen aan alle betrokken partijen.

Na een aantal waarschuwingen kan een bedrijf zijn RSPO-lidmaatschap verliezen. Ook is het mogelijk dat het RSPO-certificaat wordt opgeschort.

### *Individuele klachtenregeling*

Individuele RSPO-leden dienen ook een eigen klachtenregeling te hebben om geschillen op te lossen. Dit dient een onderling overeengekomen en gedocumenteerd systeem te zijn dat door alle betrokken partijen wordt aanvaard.

## **4. Kanttekeningen bij het RSPO-keurmerk**

Duurzame palmolie voldoet dus aan hogere eisen dan reguliere palmolie. De vraag is of de (gewijzigde) P&C en het RSPO-certificeringssysteem de bestaande negatieve effecten van de palmolieproductie kan ondervangen. In deze paragraaf worden kanttekeningen geplaatst bij het RSPO-systeem.

### **4.1 Op ecologisch gebied**

#### *Forest conversion (principe 7.3)*

De roep van RSPO-leden en ngo's,<sup>29</sup> om het verbod op het kappen van primaire bossen uit te breiden naar secundaire bossen en veengebieden werd ook in de herziene P&C niet opgenomen. Veel resterend regenwoud is secundair of *degraded forest* en kan niet worden geïdentificeerd als HCV. Het vorig bodemgebruik wordt volledige genegeerd.

#### *Uitstoot broeikasgassen (principe 5.6)*

Een van de nieuwe criteria in de herziene P&C is de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen als gevolg van nieuwe beplantingen. Nieuwe plantage-ontwikkelingen zijn ontworpen om de netto uitstoot van broeikasgassen te beperken. De P&C geven enkel vrijwillige richtlijnen voor de uitstoot van broeikasgassen.

#### *Veengrond (principe 7.4)*

De P&C bevatten geen strikte regels ter voorkoming dat plantages op veengrond worden aangelegd waardoor die mogelijkheid blijft bestaan.

---

29 O.a. WWF Statement on the Review of the RSPO Principles & Criteria, 18 april 2013.

*Bosbranden (principe 7.7)*

P&C geven geen strikte regels met betrekking tot het voorkomen van bosbranden. Volgens principe 7 moet het gebruik van vuur bij de voorbereiding van nieuwe plantages worden vermeden behalve in bepaalde situaties, zoals geïdentificeerd in de *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN)-richtlijnen en andere regionale beste praktijken.

*Gevaarlijke pesticiden (principe 4.6.3 en 4.6.4)*

De P&C staan toe dat onder omstandigheden gebruik wordt gemaakt van zeer gevaarlijke pesticiden, zoals Paraquat en Round-up. Paraquat is sinds 2007 in de EU verboden. In Nederland geldt vanaf 2015 een verbod op de verkoop van Round-up aan particulieren. Beide producten doden niet alleen onkruid maar ook andere planten, komen in het oppervlaktewater terecht en zijn schadelijk voor de gezondheid van mens en dier.

**4.2 Op sociaal gebied***Free prior and informed consent (FPIC)*

Hoewel de RSPO een duidelijke *guideline*<sup>30</sup> heeft gegeven voor palmoliebedrijven hoe om te gaan met FPIC, volgt uit diverse rapporten met betrekking tot duurzame palmolie dat veel bedrijven de landrechten van de lokale bevolking niet of onvoldoende respecteren.<sup>31</sup> FPIC is het principe dat een gemeenschap het recht heeft om toestemming te verlenen of te weigeren met betrekking tot voorgestelde projecten die van invloed kunnen zijn op hun grond. Het gaat verder dan enkel consultatie. Aangezien FPIC een van de kernprincipes is van duurzame palmolie, moet de RSPO zich er telkens van vergewissen wie de *'affected groups in the communities'* ingevolge principe 2.3, zijn. Het zijn niet alleen de direct getroffen mensen die inspraak moeten hebben, maar ook degenen die de consequenties van de aanleg van een palmolieplantage ondervinden. Doorgaans is er geen sprake van een duidelijke gemeenschap, maar zit die juist ingewikkeld in elkaar, met een spirituele leider, en officiële leider en een leider volgens gewoonterecht. Complicatie is veelal het ontbreken van een centraal kadastraal systeem in het productieland. Er is geen verplichting voor bedrijven om de kaarten die worden gehanteerd, openbaar te maken waardoor belanghebbenden geen adequate controle kunnen uitoefenen.

30 *Free, Prior and Informed Consent and the Roundtable on Sustainable Palm Oil; a guide for companies*, oktober 2008.

31 Zie over FPIC: Marcus Colchester and Sophie Chao, 'Conflict or Consensus? The oil-palm sector at a crossroads', *FPP, Sawit Watch and Tuk Indonesia*, 2013; 'Making FPIC - Free, Prior and Informed Consent-Work: Challenges and Prospects for Indigenous People,' juni 2007.

### 4.3 Monitoring

Er zijn geen uniforme eisen voor het uitvoeren van *audits* door onafhankelijke certificeerders. Sociale en ecologische criteria kunnen van geval tot geval heel anders worden gewogen. Tegelijkertijd hebben de certificeerders veel flexibiliteit bij de uitvoering van hun jaarlijkse *Annual Communications of Process Document* omdat er geen vaste vorm voor is.

### 4.4 Traceerbaarheid palmolie

Het systeem van verschillende handelsmethoden, biedt weinig stimulans voor bedrijven om traceerbare gecertificeerde palmolie te kopen (dus via segregatie of identity preserved). Het grootste deel van de gecertificeerde palmolie wordt verhandeld via book and claim op de virtuele GreenPalm Market hetgeen leidt tot een volledig niet-transparant systeem waar tegen een lage meerprijs gecertificeerde palmolie wordt aangeboden. Eindgebruikers weten niet van welke plantage de door hen gebruikte palmolie komt en zijn over het algemeen niet op de hoogte dat een product met een gedrukt Greenpalm logo geen gecertificeerde palmolie bevat.

Book en claim was bedoeld als een eenvoudige *entry-level model* dat moest leiden tot gecertificeerde palmolie via de striktere methoden van mass balance en segregatie.

Daarnaast stelt de RSPO geen criteria aan de palmoliehandel tussen RSPO-leden en derde partijen. RSPO-leden kunnen handelen in reguliere of illegale palmolie geproduceerd door niet-leden die geen duurzaamheidsbeloften hebben gemaakt.

### 4.5 Toezicht en handhaving

Het is onduidelijk wat de RSPO onderneemt om ervoor te zorgen dat de leden de P&C naleven en of en hoe de RSPO optreedt tegen geconstateerde overtredingen. Daarnaast is het niet duidelijk welke sanctie in welke situatie volgt.

Groot obstakel bij het RSPO-systeem is, dat het gaat om vrijwillige certificering. De RSPO kan haar leden niet bij wet bepaalde activiteiten verbieden en is voor juridisch afdwingbare regelgeving afhankelijk van overheden.

Bedrijven kunnen op ieder willekeurig moment (dus bijvoorbeeld ook op het moment dat er een klacht tegen en bedrijf wordt ingediend)<sup>32</sup> uit de RSPO stappen en op die manier hoeven ze zich niet meer aan de RSPO regels te houden. De

---

32 Zie bijvoorbeeld het bedrijf SG Sustainable Oils Cameroon PLC dat haar RSPO-lidmaatschapsaanvraag introk nadat er een RSPO-klacht was ingediend, zie Marcus Colchester and Sophie Chao, *'Conflict or Consense? The oil palm sector at a crossroads'*, FPP, Sawit Watch and Tuk Indonesie, 2013, p. 21. Of het bedrijf Wilmar dat haar dochter nadat er divers klachten over mensenrechtenschendingen waren ingediend, verkocht aan twee niet-RSPO leden, zie <http://news.mongabay.com/2013/1214-dparker-asiatic-persada-palm-oil-conflict.html>

lokale bevolking rest dan enkel de toegang tot de rechter.

Enkele voorbeelden van sancties:

- i *Verwijderd als lid RSPO:*  
Het Indonesische Duta Palma is tot op heden het enige bedrijf dat na een jarenlange klachtenstroom uitgesloten is van het RSPO-lidmaatschap.<sup>33</sup>
- ii *Opschorten certificering:*  
In bepaalde situaties kan de certificering worden opgeschort.
- iii *Naming and shaming:*  
De grootste palmolieproducent van Indonesië, Sinar Mas, zou illegaal stukken regenwoud hebben gekapt ten behoeve van palmolieplantages. Dit is niet zonder gevolgen gebleven want de beschuldigingen kostten het bedrijf belangrijke klanten als Unilever, Nestlé en Burger King. Echter, Sinar Mas is nog steeds lid van de RSPO en heeft slechts ‘beterschap’ moeten beloven.<sup>34</sup>

#### 4.6 Het certificeringsproces

Bedrijven die het RSPO-keurmerk willen, hoeven nog niet op al hun plantages aan de P&C criteria te voldoen. Dat kan betekenen dat bedrijven die gecertificeerde duurzame palmolie produceren ook grote arealen niet-gecertificeerde palmolie hebben. Risico van een ‘modelplantage’ bestaat. Zie bijvoorbeeld de casus Saran-bos in de volgende paragraaf.

### 5. Casus Saran-bos (West-Kalimantan)

Toevalligerwijs werd in dezelfde week als dat de RSPO de P&C 2013 vaststelde, het bos in het Saran-bos<sup>35</sup> gekapt tegen de zin van een groot deel van de Seberuang Dayaks uit de subdistricten Tempunak, Sepauk en Belimbing (‘lokale bevolking’). Opdrachtgever: een palmoliebedrijf waarvan het moederbedrijf lid is van de RSPO en in bezit is van enkele gecertificeerde plantages. Een paar maanden later werd een palmolieplantage aangelegd.

In deze paragraaf worden de eisen waaraan het palmoliebedrijf in kwestie zou moeten voldoen, vergeleken met de feitelijke situatie. Opgemerkt wordt dat het

33 Zie brief dd 9 mei 2013 van de RSPO aan het bedrijf. [http://www.rspo.org/file/Letter\\_to\\_Dutapalma\\_NusantaraTermination\\_9May2013CPRKFinal.pdf](http://www.rspo.org/file/Letter_to_Dutapalma_NusantaraTermination_9May2013CPRKFinal.pdf)

34 Zie [http://www.rspo.org/en/status\\_of\\_complaint&cpid=42](http://www.rspo.org/en/status_of_complaint&cpid=42). Overigens vindt de 'naming and shaming' zijn oorsprong in een aantal rapporten opgemaakt door Greenpeace met betrekking tot de praktijken van Sinar Mas (PT Smart-Golden Agri Resources Ltd), 'How Sinar Mas is pulping the planet,' 2010; 'Illegal Forest clearance and RSPO green-wash: case studies of Sinar Mas,' 2009; 'How Sinar Mas is expanding its empires of destruction,' 2010. Een of meerdere van deze rapporten dienden als grond voor de RSPO klacht.

35 In het dorp Sungai Buluh, aan de voet van de berg Bukit Kujau in West-Kalimantan, Borneo.

grootste deel van de lokale bevolking tegen de palmolieplantages is.<sup>36</sup> Deze casus is geselecteerd omdat er hierin ten eerste sprake is van gedeelde certificering. Ten tweede is er geen ngo aanwezig die de lokale bevolking bijstaat. Er zijn slechts enkele personen die op persoonlijke titel trachten de lokale bevolking te helpen het bos te beschermen. Bij de uitvoering van de casestudy is de lokale bevolking ter plaatse geïnterviewd, zijn documenten, rapporten en beleidstukken bestudeerd en is zowel schriftelijk als telefonisch gecommuniceerd met de RSPO.

## 5.1 De strijd om het Saran-bos

Het Saran-bos is een van de laatste bosgebieden in West-Kalimantan. Houtkapen vooral palmoliebedrijven proberen al twintig jaar op alle mogelijke manieren toegang te krijgen tot dit bos. De lokale bevolking strijdt om het behoud van het Saran-bos. In 2010 kregen twee palmoliebedrijven een concessie van de overheid voor de aanleg van palmolieplantages. Tussen april en juni 2013 is een gebied van 836 hectaren volledig ontbost.<sup>37</sup> Een deel van het grondgebied waarop de plantage is aangelegd, betreft gemeenschapsgrond, een deel primair regenwoud en een deel is in eigendom van individuele dorpelingen uit het dorp Sungai Buluh. Uiteindelijk heeft de lokale bevolking, samen met een grote groep traditionele leiders uit het district, in augustus 2013 een officiële klacht tegen het palmoliebedrijf ingediend bij de RSPO die de klacht in februari 2014 heeft afgedaan wegens gebrek aan bewijs.

Drie maanden later zijn er door een ander palmoliebedrijf, dochter van dezelfde RSPO gecertificeerde moeder, ten behoeve van een tweede palmolieplantage bomen gekapt in een ander deel van het Saran-bos, in het dorp Lebuk Lantang. Zonder consultatie van en zonder overeenstemming met de lokale bevolking en met toestemming van het, volgens de lokale bevolking corrupt, dorps hoofd. Ook hier geldt dat een deel van het grondgebied waar de plantage zal worden aangelegd, gemeenschapsgrond is, een deel primair regenwoud en een deel in eigendom is van individuele dorpelingen uit het Lebuk Lantang. Een nieuwe RSPO-klacht wordt voorbereid.

## 5.2 Complicaties in de praktijk

### 5.2.1 Gedeelde certificering

Aangezien het moederbedrijf RSPO gecertificeerd is en die certificering alleen betrekking heeft op enkele plantages, is hier sprake van gedeelde certificering. De

---

36 Volgens protestbrieven en handtekeningenlijsten ontvangen van de lokale bevolking: In het dorp Tembak is de hele bevolking plus dorps hoofden tegen de aanleg van palmolieplantages. In het dorp Lebuk Lantang, waar de tweede palmolieplantage gepland staat, zijn alleen de dorps hoofden voorstander van een palmolieplantage en is de gehele bevolking tegen. In de dorpen Sungai Buluh, Gurung Mali, Jaya Mentari is 90% tegen de palmolieplantages.

37 Het is niet duidelijk wat de totale omvang van de palmolieplantage is.



plantage in het Saran-bos moet slechts voldoen aan de volgende vijf minimumcriteria:

*Criterion 1 Time boundplan*

Of het betreffende palmoliebedrijf het vereiste *time bound plan* heeft overlegd, een van de minimum eisen voor gedeelde certificering voor de overige plantagebedrijven, is niet bekend. Een *Annual Communications of Process Document* hetgeen vereist is voor ieder RSPO-lid en waarin ook het *time bound plan* dient te worden opgenomen, is niet beschikbaar op de website van de RSPO.<sup>38</sup> Het moederbedrijf geeft aan op haar website dat het doel is dat in 2015 alle plantages gecertificeerd zijn.

*Criterion 2 High Conservation Values (HCVs)*

De plantage is aangelegd in primair bos, op een helling, tegen de rivier aan. Hiermee wordt het RSPO verbod ontginning van primair bos met een hoog biodiversiteitsgehalte overtreden. Bovendien viel het bos onder het Indonesische moratorium dat sinds mei 2011 van kracht is en onlangs is verlengd.<sup>39</sup>

Daarnaast moeten nieuwe beplantingen sinds 1 januari 2010 voldoen aan de RSPO-procedure voor nieuwe beplantingen. Deze procedure geldt ook bij gedeelde certificering.<sup>40</sup> Dit houdt in dat het palmoliebedrijf op de website van de RSPO haar plannen voor een nieuwe plantage kenbaar maakt waarbij een samenvatting van de milieu- en sociaal effectrapportage een *HCV-assesment* en een samenvatting van het implementatieplan moet worden toegevoegd. Gebaseerd op de rapportages dient er een plan te worden vastgesteld waarin verzekerd moet worden dat enkel grond wordt gebruikt overeenkomstig het principe van FPIC van de betrokken landgebruikers. De lokale bevolking heeft vervolgens dertig dagen om bezwaar te maken bij de RSPO.

Het is de lokale bevolking niet bekend dat de plannen van het palmoliebedrijf openbaar zijn gemaakt via de website van de RSPO. Op de website is met betrekking tot deze plantage achteraf ook niets terug te vinden. Ingevolge principe 2.1 dienen kopieën van overeenkomsten beschikbaar te zijn waarin het proces van FPIC is vastgelegd. De lokale bevolking zegt een dergelijke overeenkomst niet te hebben gezien, laat staan getekend. De enige documenten die door een deel van de lokale bevolking zijn getekend, betreffen de zogenaamde *Ganti Rugi Tanam Tumbuh* (GRTT). In deze documenten wordt de compensatie bepaald die de lokale bevolking van het palmoliebedrijf ontvangt voor de beplanting op hun land. Het palmoliebedrijf noemt deze documenten *Indemnity Payments Receipts*.

Volgens de lokale bevolking onderhoudt het palmoliebedrijf enkel contact met de lokale overheid en het dorps hoofd over de plannen voor de aanleg van de palm-

38 Datum onderzoek: 7 juni 2014.

39 Melalui Inpres No. 6/2013, Presiden SBY Perpanjang Penundaan Izin Baru Pengelolaan Hutan, 15 May 2013.

40 Zie artikel 4.2.4 sub e RSPO Certification Systems.

olieplantages. Daarnaast zijn relevante documenten, zoals HCVA of de ESIA niet met de lokale bevolking gedeeld. Indien deze onderzoeken al hebben plaatsgevonden, is de lokale bevolking daar niet bij betrokken geweest. De lokale bevolking heeft onvoldoende informatie gekregen van zowel het palmoliebedrijf als de lokale overheid om een FPIC beslissing te kunnen nemen.

Het gebrek aan transparantie tussen de palmoliebedrijven en de lokale bevolking, maar ook tussen de dorpschoufden en de lokale bevolking lijkt de onderlinge verhoudingen op scherp te hebben gezet. De lokale bevolking heeft zich verenigd in een platform (*Culture Community Tempunak*) en een verklaring uitgebracht dat zij het Saran-bos aangemerkt willen zien als *Adat Conservation Forest*.<sup>41</sup>

### *Criterion 3 Landconflicten*

Landconflicten moeten via een wederzijds overeengekomen proces opgelost worden. Al in 2010 zijn er door de dorpschoufden en een groot deel van de lokale bevolking brieven naar het palmoliebedrijf gestuurd dat zij niet akkoord gaan met een palmolieplantage op hun grondgebied. Hierop is geen enkele reactie gekomen. Desalniettemin zijn de dorpschoufden jaren later gezwicht en hebben, tegen de wil van het grootste deel van de lokale bevolking, een verklaring getekend waarbij 2000 hectaren gemeenschapsgrond voor een zeer lage prijs van enkele dollars per hectare verkocht zijn aan het palmoliebedrijf.

De traditionele leider van de lokale bevolking en het palmoliebedrijf sloten een overeenkomst conform adatrecht (gewoonterecht). Ze zouden wachten tot het officiële beraad dat door het districtshoofd van Sintang (regiohoofd) zou worden gefaciliteerd. Echter, ondanks aandringen en vele bezoeken aan verschillende overheidsinstellingen kwam het districtshoofd zijn belofte niet na waarop het palmoliebedrijf het bos kapte. De lokale bevolking geeft aan dat het dorpschouf corrupt is en doet aangifte tegen hem. De politie weigert echter de aangifte te verwerken. De lokale bevolking voert nu zelf een onderzoek uit naar de reden waarom de politie geen gevolg geeft aan hun rapportages over het corrupte dorpschouf. Van een wederzijds overeengekomen proces is geen sprake geweest.

### *Criterion 4 Labour conflicten*

Er zijn geen duidelijke *labour conflicten* in dit gebied bekend.

### *Criterion 5 Overeenstemming met de wet*

Ook bij gedeelde certificering dient een plantagebedrijf zich aan de lokale wet te houden. Plantagebedrijven moeten in overeenstemming met de lokale wet handelen, ook wanneer de overheid deze wet overtreedt.

De lokale bevolking heeft geen kennisgenomen van de vereiste *Plantation Ope-*

---

41 Ingevolge een uitspraak van het Indonesische Constitution Court hebben adatpeople (lokale bevolking) onder bepaalde voorwaarde het recht hun bos als adatbos te laten bestemmen, NO. 35/PUU-X/2012.

*ration Permit* (inclusief milieueffectrapportage), *Location permit*, *Land use permit* en *Timber removal permit*. Ingevolge de Indonesische wet mag er geen plantage worden aangelegd in een gebied dat 50-100 meter van een rivier ligt (zogenaamde buffer zone). Zoals gezegd, ligt de plantage in het Saran-bos op een helling tegen de rivier aan. Het gevolg is dat er enkele maanden na aanleg van de plantage niet veel meer van de rivier over is. Zand en modder hebben de rivier grotendeels dichtgeslibd en omgevallen bomen blokkeren de watertoevoer. Dit heeft grote gevolgen voor de water- en drinkwatervoorziening in het dorp en de omliggende dorpen.

### 5.2.2 De RSPO-klacht

De lokale bevolking heeft een officiële klacht tegen het palmoliebedrijf ingediend met als verwijt:

Schending van principe 2: naleving van de nationale wetgeving en van principe 5: verantwoordelijkheid voor het milieu en behoud van natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit (zie over de principes paragraaf 3.2.1).

De klacht is onderbouwd met handtekeninglijsten van een groot deel van de lokale bevolking, een verklaring dat de lokale bevolking niet instemt met de ontbossing en een palmolieplantage in het Saran-bos en diverse foto's voorzien van coördinaten en satellietbeelden van het gekapte bos. Dit bewijs was volgens de RSPO onvoldoende. Een onderbouwing werd niet gegeven.

Een eigen onderzoek of de New Planting Procedure, zoals vereist bij gedeelde certificering, is opgevolgd, liet de RSPO blijkbaar achterwege. Het is niet duidelijk waarom de RSPO van mening is dat er sprake is van FPIC. Het lijkt alsof de RSPO een *Memorandum of Understanding* (MOU) gesloten tussen de dorpschoufden en het palmoliebedrijf en de verklaring getekend door de dorpschoufden van Sungai Buluh als zodanig beschouwt. Indien dat het geval is gaat de RSPO ten onrechte uit van het bestaan van een duidelijke gemeenschap, terwijl de Sebu-ruang Dayaks community een ingewikkelde structuur kent. Er zijn meer personen die de gevolgen ondervinden van de aanleg van een palmolieplantage dan de personen op wiens grond de plantage wordt aangelegd. Ook de inwoners van de omliggende dorpen ondervinden de gevolgen van het droogvallen van de rivier en het verdwijnen van stukken regenwoud.

Bovendien, blijkt bij nadere bestudering dat de MOU<sup>42</sup> enkel voorziet in de oprichting van een coöperatie tussen het palmoliebedrijf en enkele *smallholders* waarbij de laatste vijfhonderd hectare primair bos ontvangen om te gebruiken als lokale gemeenschapsplantage.

De vraag is hoe er sprake kan zijn van FPIC als: i) de plannen voor een nieuwe plantages niet zijn terug te vinden op de website van de RSPO; ii) als onduidelijk is of er een SEIA en HCV hebben plaatsgevonden; iii) de Indonesische wet niet is nageleefd, en iv) er tal van protesten zijn geweest door de lokale bevolking.

Als de RSPO ter plaatse onderzoek had gedaan, had de plantage sowieso nooit op

42 De MOU is opgesteld in het Bahasa Indonesia.

die locatie mogen worden aangelegd, immers het betreft hier primair bos, gelegen op een helling tegen een rivier (of wat daar dan van over is) aan. Er is dus blijkbaar ook geen (deugdelijk) verificatierapport opgemaakt.

Kortom, een dochter van een RSPO gecertificeerd bedrijf, legt een palmolieplantage aan en vervangt hiermee primair bos dat onder het Indonesische moratorium valt, terwijl aan zowel de eisen van gedeelde certificering als aan de New Planting Procedure niet is voldaan. De conflicten tussen palmoliebedrijf en lokale bevolking zijn niet opgelost, maar zijn juist verergerd door de plannen van een tweede palmolieplantage in het Saran-bos.

Transparantie en stakeholderconsultatie zijn wezenlijke elementen van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De RSPO heeft als doel transparant te zijn. Juist op die locaties, in landen die hoog scoren op de corruptieladder,<sup>43</sup> waar de lokale bevolking het grotendeels zelf moet uitzoeken, waar geen internet, niet eens een belsignaal is en waar geen ngo of jurist aanwezig is om hen te assisteren, zou de RSPO als vangnet moeten fungeren. Als vangnet voor de lokale bevolking; niet voor de palmoliebedrijven.

## 6. Verantwoordelijkheid van bedrijven in de palmolieproductieketen

Op welke wijze geven bedrijven in de palmolieketen, naast hun lidmaatschap van de RSPO, invulling aan de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen mensenrechtenschendingen en zorg te dragen voor het milieu?

Ten eerste zijn er bedrijven die aangeven dat ze verder gaan dan de RSPO-criteria, zoals de Palm Oil Innovation Group (POIG), een coalitie van ngo's met Agropalma (Brazilië), New Britain Palm Oil Limited (Brits, met plantages in Papoea-Nieuw-Guinea), Daabon (Colombia) en GAR (Indonesië).<sup>44</sup> De POIG wil op drie essentiële terreinen verder gaan dan de RSPO-criteria: ecologie (geen nieuwe ontbossing meer, veengebieden ontzien en pesticidengebruik verminderen), samenwerken met de lokale bevolking en 'integriteit' (transparantie en traceerbaarheid). Procter and Gamble (P&G) heeft een *No Deforestation Policy*<sup>45</sup> die verder gaat dan de RSPO-criteria. Ze eist van haar leveranciers te waarborgen dat er geen sprake is van omzetting van veengebieden, dat de rechten van de lokale gemeenschappen zullen worden gerespecteerd en dat veen en High Conservation Value gebieden beschermd worden. Ook Cargill geeft aan verder te gaan dan de RSPO-criteria, zo schrijft het bedrijf in een brief aan de RSPO.<sup>46</sup>

Ten tweede zijn er bedrijven die samenwerken met de overheid. Zo heeft Unilever

---

43 Zie: corruptie index van Transparency International.

44 Gezamenlijke verklaring daterend van juni 2013.

45 Te bekijken op: [http://www.pg.com/en\\_US/sustainability/policies\\_practices/palmoil.shtml](http://www.pg.com/en_US/sustainability/policies_practices/palmoil.shtml).

46 <http://news.mongabay.com/2014/0409-cargill-zero-deforestation-commitment.html>.

een Memorandum of Understanding gesloten met het Indonesische palmolie staatsbedrijf PT Perkebunan Nusantara III Persero en het Nederlandse Initiatief Duurzame Handel (IDH).<sup>47</sup>

Ten derde zijn er samenwerkingsverbanden in de palmolieketen, zoals de Task Force Duurzame Palmolie.<sup>48</sup> Dit is een samenwerkingsverband van de in Nederland gevestigde schakels in de palmolieketen; de raffinadeuren, de verwerkers en de detailhandel. Deze partijen werken samen aan het stimuleren van de productie en het gebruik van duurzaam geproduceerde palmolie. Het doel is dat uiterlijk eind 2015 alle voor de Nederlandse markt bestemde palmolie duurzaam is geproduceerd. Dit betekent dat de palmolie is gecertificeerd volgens de RSPO P&C en dat de palmolie wordt verkregen volgens de door de RSPO goedgekeurde handelssystemen. Deze eisen gaan dus niet een stap verder dan RSPO.

Ten vierde hebben veel bedrijven een eigen *Corporate Social Responsibility* waarin hun doelstellingen voor duurzaamheid staan aangegeven. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de bedrijven aan het einde van de productieketen, zoals de fabrikant die de palmolie verwerkt in haar product. Gezien het feit dat slechts zestien procent van de palmolie als duurzaam wordt verhandeld, lijkt het met die CSR wel mee te vallen. En zoals Jesse in haar bijdrage aanvoert, blijft dit vooral een vrijwillige aangelegenheid en is het aan het bedrijf in kwestie om het eigen beleid op te volgen of niet.

Gesteld kan worden dat naarmate geluiden uit de praktijk dat het RSPO mechanisme niet goed werkt, de verantwoordelijkheid van bedrijven in de palmolieproductieketen toeneemt. Aan de ene kant suggereren de in deze paragraaf uiteenzette ontwikkelingen dat er bedrijven en producenten zijn die inzien hoe belangrijk het is dat de ontbossing stopt. Aan de andere kant, gezien de hoeveelheid klachten die de RSPO ontvangt en de vele rapporten die geschreven worden over de link tussen palmolie en ontbossing, moeten we ook niet te vroeg juichen. Blijkbaar is het voor veel bedrijven niet eens op te brengen te voldoen aan de RSPO criteria, laat staan dat ze nog een stap verder gaan. Het is dan ook belangrijk te monitoren hoe deze policies en goede voornemens worden geïmplementeerd.

## 7. Overheidsverantwoordelijkheid in de palmolieproductieketen

Het internationale gewoonterecht verplicht staten zorg te dragen om mensen te beschermen tegen mensenrechtenschendingen. Katinka Jesse gaat in haar bijdrage in deze bundel in op de verantwoordelijkheid van staten om zorg te dragen voor het milieu. Op welke wijze nemen de Indonesische overheid (als productland), de Nederlandse overheid en de EU (als importeurs van palmolie) de verantwoordelijkheid voor een duurzame palmolieproductieketen?

47 Genoemd in *Kamerstukken II* 2013/14, 30 196, nr. 224.

48 Zie <http://www.taskforceduurzamepalmolie.nl/>.

## 7.1 Indonesië

'Duurzaamheid is belangrijk maar economische ontwikkeling staat voorop,' stelde de Indonesische viceminister van Handel tijdens de Europese RSPO bijeenkomst op 5 juni 2014 in Londen.<sup>49</sup>

Dit citaat is typerend voor het palmoliebeleid van de Indonesische overheid. Indonesië werkt aan eigen duurzaamheidsstandaarden voor palmolie, de *International Sustainable Palm Oil* (ISPO).<sup>50</sup> Haar streven is een algehele verbod op niet-duurzame palmolieproductie. In tegenstelling tot de RSPO P&C zijn de ISPO in de Indonesische wet verankerd en derhalve verplicht.<sup>51</sup> Een palmoliebedrijf dat lid is van de RSPO moet in Indonesië tevens voldoen aan de ISPO. Op dit moment wordt een studie verricht naar de overeenkomsten en verschillen. De RSPO en ISPO hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten en momenteel wordt gekeken naar een monitoringsinstrument om te bepalen wanneer aan beide keurmerken voldaan wordt; dit vanwege de kosten voor bedrijven om door twee systemen te moeten worden gecertificeerd. Het Indonesische ministerie van landbouw heeft aangegeven dat voor eind 2014 alle bestaande palmolieconcessies een ISPO vergunning moeten hebben en indien dat niet het geval is dat hun plantage-vergunning wordt herroepen.<sup>52</sup>

Sinds mei 2011 heeft de Indonesische overheid een moratorium op nieuwe concessie vergunningen in primair bos en veengronden. Echter, gezien het feit dat de overheid vergunningen verleend in dergelijke gebieden, is de vraag hoeveel waarde er aan het moratorium kan worden gegeven.

De Indonesische overheid heeft het *one map initiative* opgezet met als doel het in kaart brengen van het gebruik van land. Het huidige, daadwerkelijke gebruik van land wijkt in de praktijk sterk af van de papieren realiteit. Zo is veel land op papier nog bos, terwijl het in de praktijk al lang gekapt is.

In Indonesië is maatschappelijk verantwoord ondernemen sinds 2007 wettelijk verplicht.<sup>53</sup> Bedrijven die natuurlijke hulpbronnen gebruiken moeten sociale en milieurielijken opstellen en deze binnen hun bedrijf ook handhaven. Er zijn veel initiatieven in Indonesië met betrekking tot palmolie. Zoals o.a.: de *Indonesian Palm Oil Association* (IPOS) en *Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia* (GAKPI) en *Sustainable Palmoil Initiative*.

Hoewel de Indonesische overheid aan de ene kant duurzame palmolie promoot,

49 <https://www.eurt.rspo.org/register/general/home.asp>.

50 Zie <http://www.ispo-org.or.id>. Deze criteria zijn helaas enkel in het Bahasa Indonesia beschikbaar en zijn derhalve niet grondig bestudeerd.

51 Yulisman L (2011) 'RI's sustainable palm oil certification begins in August', The Jakarta Post, 19 July 2011.

52 Media Tanah Air. 4 February 2011. *Kementan Uji Coba ISPO di 20 Perusahaan*.

53 Indonesian Company Liability Act Number 40/2007.

verleent zij aan de andere kant vergunningen voor palmolieplantages in strijd met de wet en duurzaamheidcriteria en in strijd met het Indonesische moratorium. Het lijkt erop dat het centrale beleid van de overheid nauwelijks wordt omgezet in de provincies, laat staan op plaatselijk niveau waar de belangen in de palmolieplantages op corrupte manier met de politiek zijn verweven.

## 7.2 Europese Unie

Europa speelt een belangrijke rol in het palmolie circuit.<sup>54</sup> Ze importeert ongeveer veertien procent van de mondiale palmolie die er op dit moment wordt geproduceerd. Bij het bepalen van de rol van het EU beleid met betrekking tot de verduurzaming van de palmolieproductieketen wordt in deze bijdrage onderscheid gemaakt tussen palmolie als biobrandstof en palmolie voor overig gebruik.

### *Palmolie als biobrandstof*

Uit onderzoek blijkt dat het gebruik van palmolie in de Europese biobrandstofindustrie van 2006 tot 2012 is gestegen met 365 procent.<sup>55</sup> In 2020 moet ingevolge de Europese Richtlijn Hernieuwbare Energie (EU RED)<sup>56</sup> tien procent van de brandstoffen in de vervoersector gedekt worden door hernieuwbare energie. Maximaal zes procent van de biobrandstoffen mag afkomstig zijn van voedselgewassen, zoals palmolie.

De Richtlijn EU RED specificeert duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en biovlloeistoffen. Deze gelden dus voor het gebruik van palmolie als biobrandstof. Enkel de gecertificeerde biobrandstoffen tellen mee voor de te behalen minimumpercentages.

Voor de naleving van de duurzaamheidscriteria uit de Richtlijn EU-RED heeft de RSPO aanvullende vereisten opgemaakt (RSPO RED-vereisten).<sup>57</sup> Deze vereisten moeten gezien worden als vrijwillige aanvulling op het RSPO-systeem om palmolieproducenten en verwerkers die hun palmolie naar de EU willen exporteren in staat te stellen, te voldoen aan de Richtlijn. De Europese Commissie heeft de

54 Dit jaar werd voor de tweede keer de Europese RSPO-top gehouden door bedrijven en ngo's. RSPO European Roundtable, 4 juni 2014, [www.eurt.rspo.org](http://www.eurt.rspo.org).

55 'The EU Biofuel Policy and Palm Oil: Cutting subsidies or cutting rainforest?', International Institute for Sustainable Development, 2013.

56 Renewable Energy Directive, 2009/28/EC. Onderdeel van de EU climate and energy package.

57 RSPO-RED-vereisten voor naleving van de EU-vereisten voor de richtlijn voor hernieuwbare energie (RED), versie 4 10 februari 2012 (definitieve versie), [www.rspo.org](http://www.rspo.org).

RSPO RED-vereisten erkend.<sup>58</sup> Dat betekent dat het RSPO RED-systeem gebruikt mag worden om de naleving aan te tonen van de Europese duurzaamheids-criteria<sup>59</sup> voor biobrandstoffen.

Om toegang te krijgen tot de Europese afzetmarkt moet een palmolieproducent voldoen aan de eisen uit het RSPO-systeem zoals beschreven in paragraaf 3 en het RSPO RED-systeem.

Het is niet nodig dat aan alle RSPO-RED vereisten wordt voldaan. Alleen de hieronder genoemde voorwaarden zijn juridisch bindend. Eventuele aanvullende duurzaamheidscriteria uit RSPO-RED zijn niet verplicht om overeenstemming aan te tonen met de duurzaamheidseisen uit de Richtlijn EU RED.<sup>60</sup>

De bindende voorwaarden behelzen dat het grondgebied waarop de plantage wordt aangelegd: (i) niet is aangewezen voor natuurbehoud door de wet of door de bevoegde autoriteit; (ii) niet is aangewezen ter bescherming van internationaal erkende zeldzame, bedreigde ecosystemen of soorten; (iii) geen waterrijk gebied was in januari 2008. Indien het wel een waterrijk gebied was dan is er bewijs vereist dat de productie van palmolie de aard en status van het waterrijk gebied niet heeft veranderd; (iv) geen veengebied was in januari 2008. Indien het een veengebied was, is er bewijs vereist dat bij de productie van palmolie geen drainage heeft plaatsgevonden van niet gedraineerde grond en, (v) er moet een broeikasreductie zijn van 35 procent (oplopend tot 60 procent in 2018).<sup>61</sup>

Opmerkelijk is dat certificering onder de RSPO-RED alleen mogelijk is voor palmolie afkomstig van de wat oudere plantages, namelijk die in januari 2008 waren aangelegd. Dat betekent dat palmolie afkomstig van een plantage die op veengrond is aangelegd, gebruikt zou kunnen worden als biobrandstof ingevolge EU-RED. Terwijl uit diverse rapporten,<sup>62</sup> maar ook uit de eigen analyse van de EU,<sup>63</sup> naar voren komt dat als een palmolieplantage wordt opgezet op veengrond,

58 Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 23 november 2012 inzake de erkenning van de 'Roundtable on Sustainable Palm Oil RED'-regeling voor het aantonen van de naleving van de duurzaamheidscriteria overeenkomstig de Richtlijnen 98/70/EG en 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad (2012/722/EU).

59 Artikel 7 quater, lid 1, van Richtlijn 98/70/EG en artikel 18, lid 1, van Richtlijn 2009/28/EG.

60 Overweging 10 Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 23 november 2012 inzake de erkenning van de 'Roundtable on Sustainable Palm Oil RED'-regeling voor het aantonen van de naleving van de duurzaamheidscriteria overeenkomstig de Richtlijnen 98/70/EG en 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad (2012/722/EU).

61 Artikel 2.1 RSPO-RED.

62 Zie oa: Bringezu, Stefan et al., *Towards sustainable production and use of resources: Assessing biofuels*, UNEP, 2009; IFPRI (International Food Policy Research Institute) *Assessing the Land Use Change Consequences of European Biofuel Policies*. Final Report, 2011, EMPA, *Harmonisation and extension of the bioenergy inventories and assessment*, 2012.

63 Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the document 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources', paragraaf 2.8.2.1. COM(2012) 595 final.



een grote hoeveelheid CO<sub>2</sub> vrijkomt. Wordt de palmolie afkomstig van een dergelijke plantage als biobrandstof gebruikt, heeft dit een veel slechter effect op het klimaat dan bij andere biobrandstoffen het geval is. Sterker nog, onder omstandigheden kan de ecologische voetafdruk van deze palmolie-biobrandstof groter zijn dan conventionele brandstoffen.

Daarnaast is RSPO-RED certificering niet beschikbaar voor palmolieplantages van smallholders.

#### *Overig gebruik*

De Europese Commissie heeft de certificeringsmethode voor duurzame palmolie van de RSPO-RED enkel erkend met het oog op het gebruik ervan als biobrandstoffen.<sup>64</sup> De EU heeft geen eigen beleid op het gebied van (duurzame) palmolie voor overige gebruik, bijvoorbeeld als grondstof in voeding of cosmetica. De EU roept bedrijven enkel op tot respect voor mensenrechten en arbeidsnormen, speciaal in ontwikkelingslanden.<sup>65</sup>

Overigens, is het voor consumenten vaak niet eens duidelijk of er palmolie in producten verwerkt is. Vanaf december 2014 gaat een EU Verordening van kracht die voorschrijft dat op het etiket van voedselproducten staat welke soort olie gebruikt is.<sup>66</sup> Deze verplichting geldt niet voor cosmetica, schoonmaakmiddelen, kaarsen etc waar palmolie in verwerkt is. Daar mag volstaan worden met bijvoorbeeld de vermelding ‘plantaardige olie’.

Kortom, de EU voert geen extra duurzaamheidstoets uit bij de import van de door de RSPO gecertificeerde palmolie als die niet gebruikt wordt als biobrandstof. In geval van palmolie als biobrandstof baseert de EU wetgeving en beleid op basis van de door de RSPO gecertificeerde palmolie. Er is geen limiet gesteld op palmolie geïmporteerd in de EU, ook niet als die palmolie van dubieuze plantages afkomstig is.

Een algehele verbod op de import van niet duurzame palmolie is gezien de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) niet eenvoudig te realiseren, omdat er zo een niet toegelaten onderscheid zou worden gemaakt tussen palmolie(producten).<sup>67</sup> De vraag is waarom er niet zoals bij hout gekozen is voor juridisering van palmolie. Wybe Th. Douma en Marieke van der Kooij zetten in hun bijdrage

64 Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 23 november 2012 inzake de erkenning van de ‘Roundtable on Sustainable Palm Oil RED’-regeling voor het aantonen van de naleving van de duurzaamheidscriteria overeenkomstig de Richtlijnen 98/70/EG en 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad (2012/722/EU).

65 COM(2006)136 Final; COM (2011)681.

66 Verordening EU betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten. nr.1169/2011.

67 Zie oa: Wybe Th. Douma, Steffen van der Velde (eds), *EU environmental norms and third countries: the EU as a global role model?*, CLEER working paper 2013/5; W. Th. Douma, ‘Legal aspects of the EU Biofuels policy: protection of protectionism?’, in *53 German Yearbook International Law* 2010, 371-420.

aan deze bundel het Flegt regime en de EU Timber Regulation (EUTR) uiteen. Ook wat betreft de conflictmineralen werkt de EU aan een verordening met betrekking tot controle op de aanlevering van zogenoemde conflictmineralen (EU ontwerpverordening conflictmineralen).<sup>68</sup> Zie hiervoor een nadere beschouwing de bijdrage van Steffen van der Velde in deze bundel.

### 7.3 Nederland

Nederland is binnen de EU de grootste importeur van palmolie. De vraag is wat haar rol is binnen de verduurzaming van de palmolieketen. Ook hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen palmolie als biobrandstof en palmolie voor overig gebruik.

#### *Palmolie als biobrandstof*

De Richtlijn EU RED beoogt een volledige harmonisering van de duurzaamheids-criteria voor biobrandstoffen. Nederland mag als lidstaat geen aanvullende criteria stellen aan duurzame palmolie als biobrandstof die van buiten de EU wordt geïmporteerd. Op deze wijze wordt voorkomen dat de handel in biobrandstoffen of grondstoffen wordt belemmerd. Nederland heeft de bepalingen uit EU RED met betrekking tot hernieuwbare energie in het vervoer geïmplementeerd in de Wet milieubeheer, Besluit hernieuwbare energie vervoer en de regeling hernieuwbare energie vervoer. In Nederland mogen alleen nog duurzaam geproduceerde biobrandstoffen worden gebruikt voor de verplichte bijmenging in brandstof voor vervoersdoeleinden.<sup>69</sup> Dat betekent palmolie met het RSPO-RED keurmerk.

#### *Palmolie voor overig gebruik*

De Nederlandse overheid heeft geen eigen beleid op het gebied van palmolie voor overig gebruik, zoals wel het geval is bij duurzaam geproduceerd hout. Het is de Nederlandse inzet private duurzaamheidsstandaarden als de RSPO te ondersteunen en zo ketenverduurzaming te stimuleren.<sup>70</sup> De overheid gebruikt hiervoor het Initiatief Duurzame Handel (IDH)<sup>71</sup> en het programma Duurzaam Inkopen.<sup>72</sup>

De Nederlandse overheid voert actief beleid om de eerbiediging van mensenrechten door het bedrijfsleven te bevorderen en mensenrechtenschendingen door bedrijven, rechtstreeks of in hun keten te voorkomen. Het kabinet verwacht dat be-

68 COM(2014) 111 final, *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Uniesysteem voor zelfcertificering van passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor verantwoordelijke importeurs van tin, tantaal en wolfram, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden*, Brussel, 5 maart 2014. Hierna: Ontwerpverordening conflictmineralen.

69 Regeling hernieuwbare energie vervoer.

70 Brief van de minister, *Kamerstukken II* 2013/14, 30 196, nr. 224.

71 Sinds 2011 ook palmolie.

72 Zie [www.rvo.nl](http://www.rvo.nl).

drijven in het buitenland, zeker wanneer zij opereren in een situatie van gebrekkige regelgeving en/of handhaving, dezelfde normen nastreven op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen en mensenrechten als in Nederland. Hiertoe heeft de Nederlandse overheid het Nationale Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten opgesteld.<sup>73</sup>

De Nederlandse overheid gaat uit van de OESO-richtlijnen als referentiekader voor Internationaal MVO voor het bedrijfsleven. Dit betekent dat *due diligence*, zoals verwoord in de *UN Guiding Principles*, het belangrijkste nieuwe element is voor het MVO-beleid voor internationaal opererende bedrijven en/of bedrijven met internationale ketens. Om te bepalen in hoeverre de zorgplicht van Nederlandse bedrijven voor MVO afdoende in de wet is geregeld overeenkomstig de *UN Guiding Principles*, wordt een onafhankelijke commissie gevraagd om daar onderzoek naar te doen.

De Nederlandse overheid ziet Nederlandse financiële instellingen als een onderdeel van de oplossing en pleit voor het vergroten van transparantie van Nederlandse financiële stromen ten behoeve van palmolieproductie.<sup>74</sup>

Indonesië heeft Nederland gevraagd zich sterk te maken voor EU-importverbod voor niet-duurzame palmolie en minister Ploumen heeft aangegeven zich in te zetten voor een constructieve rol van de EU.<sup>75</sup>

Onduidelijk is of hiermee duurzame palmolie ingevolge de ISPO of de RSPO wordt bedoeld. Volgens de Minister is het tegengaan van illegale ontbossing en landroof primair de taak van lokale overheden.<sup>76</sup> De Nederlandse overheid heeft wel aangeboden de Indonesische overheid te ondersteunen.

Kortom, de Nederlandse overheid stimuleert de verduurzaming van palmolieketen, maar daar blijft het bij. Zij heeft vooralsnog enkel een faciliterende en ondersteunende rol en moet volledig vertrouwen op een keurmerk dat door private regulering tot stand is gekomen. Omdat Nederlandse bedrijven veel palmolie importeren ligt hier ook een taak voor de Nederlandse overheid. De Nederlandse overheid moet het wettelijk kader scheppen dat bedrijven hun verantwoordelijkheid op het gebied van milieu en sociale aspecten, ook daadwerkelijk nemen. Wellicht kan hier aansluiting worden gezocht bij het standpunt van de overheid met betrekking tot conflictmineralen. De Nederlandse overheid heeft aangegeven dat indien binnen drie jaar niet genoeg importeurs van conflictmineralen zijn over-

---

73 *Kamerstukken II* 2013/14, 26 485, nr. 174.

74 Brief van de minister, *Kamerstukken II* 2013/14, 26 234, nr. 139.

75 Brief van de minister, *Kamerstukken II* 2013/14, 30 196, nr. 224.

76 Brief van de minister, *Kamerstukken II* 2013/14, 30 196, nr. 224.

gegaan op vrijwillige zelfcertificatie, de overheid verplichte certificering in overweging neemt.<sup>77</sup>

## 8. Conclusie

De mondiale vraag naar palmolie stijgt, met name door landen met opkomende economieën, zoals China en India. Indonesië streeft naar een algeheel verbod op niet-duurzame palmolieproductie en heeft Nederland gevraagd zich in te zetten voor een EU-importverbod voor niet-duurzame palmolie. De EU en Nederland willen alleen nog maar duurzame palmolie invoeren en baseren hier wetgeving en beleid op. Echter, de verantwoordelijkheid voor duurzame palmolie wordt door de EU en de Nederlandse overheid grotendeels afgewenteld op de RSPO. En terwijl het de bedoeling is dat de door de RSPO gecertificeerde palmolie de internationale markt gaat veroveren, is het de vraag of dit vrijwillige initiatief afdoende bijdraagt aan de bescherming van natuur en milieu en een verbetering van de leef- en werkomstandigheden van de lokale inheemse bevolking.

Vraagtekens kunnen geplaatst worden bij het feit dat een keurmerk dat door private regulering tot stand komt, vrijwel ‘direct’ doorwerkt in beleid van de EU en haar lidstaten.

De RSPO speelt een belangrijke rol in de dialoog tussen producenten, verwerkers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en heeft geleid tot bewustwording over de niet-duurzame teelt van palmolie. Echter, de meeste RSPO-leden zijn afkomstig uit de industrie. Deze bedrijven zullen niet snel komen met duurzaamheidscriteria die hun economische belangen schaden.<sup>78</sup> Bovendien bestaat het risico dat de P&C, zijnde minimale criteria, de norm worden.

De meeste kritiek op het RSPO-systeem lijkt voort te komen uit het feit dat het gehele *framework* zelfregulering betreft. De consequentie van een vrijwillig marktinstrument is dat er geen juridisch afdwingbare regelgeving is. Dat betekent dat je in de P&C kunt zetten wat je wilt, zonder de dreiging van effectieve sancties hebben bedrijven weinig stimulans om zich eraan te houden. Het huidige RSPO-keurmerk biedt daardoor een vorm van ‘schijnzekerheid’.

Naleving van wet- en regelgeving in het productieland is ingevolge de P&C verplicht. Deze enkele verplichting kan echter geen vervanging zijn van de handhaving van wetgeving door (lokale) overheden. Landconflicten, ontbossing en milieuvervuiling zijn het gevolg van gebrek aan adequate ruimtelijke ordening, corruptie en handhaving van wet- en regelgeving. De rechten van de lokale bevolking

---

77 Zie de bijdrage van Steffen van der Velde in deze bundel over Nieuwe EU-regelgeving voor de mijnbouwsector: conflictmineralen en due diligence; *Kamerstukken II* 2013/14, 22112, nr. 1853.

78 G. Schouten, *The new role of private actors in environmental governance: an analysis in the field of sustainable agriculture*, 2013.

en het behoud van bos worden onvoldoende beschermd. De ultieme sanctie die de RSPO kan opleggen, is uitsluiting van een bedrijf dat aantoonbaar de afspraken niet nakomt, zoals tot op heden één keer is voorgekomen. Volgens minister Ploumen is dit het bewijs dat het systeem werkt.<sup>79</sup> Je kan deze redenering ook omkeren: dit is het bewijs dat het systeem *niet* werkt.

Kortom, de RSPO kan het niet alleen. Voor zowel de omzetting van de P&C als de controle op de uitvoering ervan is de RSPO afhankelijk van samenwerking met overheden.

## 9. Aanbevelingen

Het RSPO-keurmerk lost de problemen met betrekking tot de palmolieproductie niet op. De vraag is wat een goede strategie is om een duurzame palmolieproductieketen te realiseren.

De meeste ideale situatie is een wereld van duidelijke duurzaamheidsdoelen voor grondstoffen opgenomen in effectieve wetgeving in zowel productie- als in consumptielanden en binnen de grenzen van de WTO. Die wereld is er voorlopig niet. Dat neemt niet weg hiernaar te streven en, voor wat betreft palmolie, te beginnen met meer verantwoordelijkheid van de EU in de productieketen waarbij Nederland een voortrekkersrol kan spelen.

Van belang is dat de EU en overheden zich kunnen aansluiten bij danwel samenwerken met de RSPO. Zij dienen zich binnen het RSPO-systeem onder andere sterk te maken voor een algeheel verbod op het kappen van bossen ten behoeve van de aanleg van palmolieplantages, voor een verbod van de aanleg van palmolieplantages op veengronden en een verbod op het gebruik van gevaarlijke pesticiden.

Indien overheden aan boord komen, kunnen toezicht en handhaving worden versterkt. Het moet duidelijk zijn in welke situaties, welke sancties volgen. Ook herstelverplichtingen dienen te worden opgenomen.

In ogenschouw moet worden genomen dat niet altijd vertrouwd kan worden op toezicht en handhaving in alle palmolieproducerende landen. Een gedegen klachtenmechanisme is derhalve noodzakelijk om geschillen te slechten. In hoofdstuk 5 van deze bundel stelt Lidy Wiggers-Rust de noodzaak van *empowerment* (een adequaat kennisniveau van de lokale bevolking) en hulp bij klachten aan de orde. Deze noodzaak komt ook naar voren in de Casus Saran bos. Hiertoe dient het RSPO klachtenmechanisme te worden aangepast.

---

<sup>79</sup> Brief van de minister, *Kamerstukken II* 2013/14, 30 196, nr. 224.

Binnen de EU kan bijvoorbeeld, in navolging van hout en conflictmineralen, worden gekozen voor juridisering van palmolie. Dit zou er bijvoorbeeld op neerkomen dat de EU moeten streven dat in bilaterale verdragen met palmolieproductielanden en de EU afspraken worden gemaakt over de productie van duurzame palmolie en de handhaving ervan (de zogenoemde *Voluntary Partnership Agreements*, VPA).

In geval van niet VPA-landen zouden importeurs van palmolie moeten aantonen dat de palmolie die zij invoeren legaal verbouwd is en in overeenstemming met het RSPO-keurmerk waarbij een stelsel van zorgvuldigheidseisen, een due diligence systeem geldt.

Dit vereist een gedegen traceerbaarheidssysteem waarbij handelaren van palmolie in elke fase van de keten moeten kunnen aangeven wie de palmolie heeft geleverd. Dit betekent RSPO-palmolie met een fysiek gescheiden aanvoer, dat wil zeggen segregated of identity preserved.

Daarnaast vereist dit een uitgebreide risicobeoordelingsprocedure waarbij het risico dat het om 'foute palmolie' gaat moet worden geanalyseerd en ingeschat. Dit kan gebaseerd worden op de gedetailleerde voorschriften met betrekking tot de zorgvuldigheidseisen bij de import van hout (zoals productieland, plaats op de corruptieladder, geschiedenis klachten bij de RSPO etc).<sup>80</sup>

Hoewel uit de bijdrage van Wybe Th. Douma en Marieke van der Kooij in deze bundel allerm minst blijkt dat de verduurzaming van de productieketen van hout probleemloos verloopt, is deze keten wel een paar stappen verder op weg naar een wereld waarin duurzame grondstoffen de norm worden.

Tot slot. De verduurzaming van de palmolieketen is vooral gericht op het verminderen van ecologische, sociale en economische effecten in het productieland aan het begin van de keten. Een brede blik op de verduurzaming van palmolie betekent ook het (onder)zoeken naar alternatieve grondstoffen met een lagere milieudruk, een efficiëntere verwerking van palmolie en bijbehorend afval en aan het eind van de keten: aanpassingen in consumptiepatronen.<sup>81</sup>

Het huidige RSPO-certificaat is geen allesomvattende oplossing voor het duurzamer maken van het palmolieproductieproces. Alleen door middel van een veel actievere houding van overheden, zowel in productielanden als in consumentenlanden, is het mogelijk om de palmolieketen te verduurzamen.

---

80 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012.

81 PBL, *Verduurzaming van internationale handelsketens*, Den Haag: 2013; Van Oorschot, 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; 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 Ésh in the European Union*, Den Haag: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. Westhoek, H., Rood, G.A., van Eerdt, 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*.