

### **Samenvatting**

Staatsbosbeheer (SBB) opereert als zelfstandig bestuursorgaan. Na een subsidiekorting in 2014 kreeg zij via een met de ministeries van EZK en LNV gesloten convenant de opdracht om zelf zoveel mogelijk omzet uit de markt te genereren. Met dit “overheidsondernemen” verstoort SBB de markt: zij beheerst het volume aan rondhout in de markt, kaapt met haar gedrag een substantieel deel van de markt weg en drijft de prijzen van rondhout op, waardoor private inkopers niet mee kunnen en zelfs de markt moeten verlaten. Tot slot zijn de geldstromen niet transparant; de garantie dat overheidssubsidie niet gebruikt wordt voor commerciële activiteiten, ontbreekt. Er is geen afdoende toezicht op het gedrag van SBB op de houtmarkt. Evenmin is er toereikende rechtsbescherming omdat de Wet Markt en Overheid niet geldt als de activiteiten onder de “wettelijke taak” worden gebracht. De oplossing is het terugdringen van de speelruimte die SBB krijgt. Dat kan door modernisering van de toepasselijke wetgeving, het onder de Wet Markt en Overheid brengen van de economische marktactiviteiten van SBB, aanscherping van het convenant met het Rijk en verbetering van het toezicht op SBB.

### **Omschrijving van de markt**

De Nederlandse markt voor rondhout bestaat voornamelijk uit kleine, private partijen. De grootste speler is SBB, een ZBO met een marktaandeel van 30%. SBB kan deze positie op de markt innemen doordat het veel bos beheert. De Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer definieert de taak van SBB als *‘het beheren en duurzaam tot maatschappelijk nut brengen van de toevertrouwde terreinen’*.

Voor de uitvoering van die taken krijgt SBB een jaarlijkse Rijksbijdrage en een bijdrage vanuit het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) van de Provincies. Ook ontvangt SBB geld voor het uitvoeren van projecten op haar grondgebied en uit de verkoop van de grondstoffen die SBB uit hoofde van haar publieke taak produceert, zoals bv. rondhout. SBB is actief op de houtmarkt door de verkoop van hout uit eigen gebieden. Maar: zij koopt daarnaast ook hout in bij derden. Daarmee vult SBB haar eigen houtoogst aan en verkoopt zo grotere volumes tegen hogere prijzen. Dat benadeelt de kleinere, private partijen die ook hout inkopen: hun kosten stijgen.

### **Beslissende voordelen SBB ten opzichte van private partijen**

Ten opzichte van de private sector geniet SBB drie beslissende voordelen: (i) zij heeft een constante inkomstenbron vanuit de overheidssubsidie en kan daardoor zonder ondernemersrisico hout inkopen, (ii) zij hoeft het ingekochte hout niet voor te financieren, maar rekent pas ná levering af in plaats van vooraf zoals private partijen, en (iii) zij heeft als grootste speler in de markt een voordeel bij de levering van hout aan zagerijen en kan daardoor hogere prijzen voor het in te kopen hout betalen.

### **Schaalvoordeel werkt ook door in andere marktactiviteiten**

Daarbovenop werkt het schaalvoordeel van SBB ook door in andere marktactiviteiten, zoals het oogsten en transporteren van ingekocht hout. De bedrijven die deze werkzaamheden voor SBB uitvoeren, weten immers dat zaken doen met SBB zonder risico is vanwege haar omvang en gegarandeerde subsidie. Daardoor kan SBB in deze marktsegmenten grotere, goedkopere contracten afsluiten. Dat verstoort de markt opnieuw: de marktpositie van SBB neemt toe, die van de private spelers kalft juist verder af.

### **Toenemende inkoop door SBB (tegen de wens van de Kamer in)**

De inkoop van hout door SBB is over de jaren heen toegenomen. Na de verzelfstandiging van SBB in 2000 ondertekende de Minister een Verklaring van Geen Bezwaar. Die verklaring faciliteert SBB in het vermarkten van natuurproducten via een privaatrechtelijke rechtspersoon. SBB kocht vanaf dit moment veel hout in bij derden: in 2008 bestond 17,9% van de houtomzet van SBB uit ingekocht hout. De Tweede Kamer achtte deze commerciële koers niet passend bij de rol van de ZBO en greep in:

- De motie Mastwijk (CDA) / Snijder-Hazelhoff (VVD)<sup>1</sup> verzocht de Regering om de handel in hout en biomassa door SBB te beperken tot de verkoop van uitsluitend eigen houtproductie;
- De motie Graus (PVV) verzocht de Regering om er op toe te zien dat Staatsbosbeheer geen concurrentie- en marktversturende activiteiten ontplooit;<sup>2</sup>
- De motie Snijder-Hazelhoff (VVD) verzocht de Regering om de wetgeving aan te passen zodat SBB zich in de toekomst als beheer uitvoerende organisatie zou gedragen.<sup>3</sup>

Daarop bracht SBB het percentage inkoop van hout terug van 17,9% naar 9,6% op de totale omzet uit houtverkoop. Overigens bleef SBB wel hout van derden inkopen, ondanks de motie van de Kamer.

### Ministerie EZ en Landbouw stimuleert commercieel marktgedrag via convenant

In 2014 nam de inkoop van hout door SBB weer sterk toe. SBB wees als oorzaak een bezuiniging op de Rijkssubsidie aan (van € 89 mln. in 2013 naar € 79 mln. in 2014).<sup>4</sup> Daarom sloot SBB in 2016 met het ministerie van EZ/LNV een convenant waarin werd beschreven dat “*Staatsbosbeheer de inkomsten uit de markt moet vergroten en moet streven naar een jaarlijkse groei van het aandeel van deze inkomsten*”.<sup>5</sup> Met dit convenant in de hand, schroefde SBB de handel in ingekocht hout weer stevig op, oplopend tot **maar liefst 20% van de omzet** in 2019 en 2020 (zie grafiek in bijlage). De **marktverstoring is dus nog ingrijpender dan 15 jaar geleden, terwijl de noodzaak voor SBB om winst uit de houthandel te halen is afgenomen** door toenemende projectinkomsten (stijging van € 13,5 miljoen in 2014 naar € 38,7 miljoen in 2020<sup>6</sup>).

AVIH pleit voor de volgende maatregelen:

- Verander de Wet Markt en Overheid zodat die ook geldt voor economische activiteiten van SBB. Daarvoor moet niet langer bepalend zijn of activiteiten onder de wettelijke taak vallen. Onafhankelijk toezicht door ACM of de rechter is onmisbaar voor naleving van deze regels.
- Bovendien verruimt het convenant met de Ministers van LNV en EZK de “wettelijke taak”. De beide ministers zouden Staatsbosbeheer daarom moeten bewegen tot meer terughoudendheid waar het gaat om de inkoop van hout. Inperking van het convenant en modernisering van de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer is daartoe het geëigende middel.
- In lijn met de motie Mastwijk/Snijder-Hazelhoff zou de verkoop van hout door SBB beperkt moeten worden tot hout uit de eigen gebieden, en zou de inkoop van hout bij derden uitgesloten moeten worden. In lijn met de motie Graus is een verbod op concurrentie en marktversturende activiteiten noodzakelijk.
- SBB zou transparanter moeten zijn over haar kosten, baten en toerekening van de geldstromen: zo ontstaat controle op de vraag of de overheidssubsidie niet ook indirect wordt aangewend voor de inkoop van volumes hout. Ook hier is toezicht door ACM via de Wet M&O gewenst.
- Onafhankelijk toezicht is noodzakelijk. Op dit moment oordeelt de Raad van Toezicht van SBB zelf, of de marktwerkzaamheden van SBB zijn toegestaan.<sup>7</sup> Desondanks blijken marktverstoring en groei van het commerciële marktaandeel mogelijk. Dat toezicht is dus ineffectief.

<sup>1</sup> Kst. II, 29659, nr. 21

<sup>2</sup> Kst II, 29659, nr. 15

<sup>3</sup> Kst II, 29659, nr. 18

<sup>4</sup> Jaarverslag Staatsbosbeheer 2015, pagina 5.

<sup>5</sup> Zie artikel 4 lid 1 en 5 lid 4 van het convenant, te vinden op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-35709.html>

<sup>6</sup> Jaarverslag Staatsbosbeheer 2014 (p. 26) en Jaarverslag Staatsbosbeheer 2020 (p. 60)

<sup>7</sup> Zie Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer: Artikel 8, lid 2, sub c

Bijlage: ontwikkeling houtinkopen Staatsbosbeheer (bron: jaarverslagen Staatsbosbeheer)

