

University of Groningen

Essays on the economics of British Columbian timber policy

Niquidet, Kurt

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Niquidet, K. (2007). *Essays on the economics of British Columbian timber policy*. [Thesis fully internal (DIV), University of Groningen]. s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Samenvatting (Dutch Summary)

Ruw hout vormt nog altijd een wezenlijk onderdeel van verscheidene regionale economieën in Brits-Columbia (BC). Het bos als productiemiddel kent een grote rijkdom aan soorten en is zeer gevarieerd in leeftijd, samenstelling en toegankelijkheid (bijvoorbeeld terrein en afstand tot afzetgebieden). De instituties die deze productiemiddelen reguleren zijn al even gevarieerd. Dit is misschien het best te zien in het exploitatiesysteem voor staand hout in de provincie. De provincie kent een grote verscheidenheid aan exploitatievormen, elk met zijn eigen unieke kenmerken, geschiedenis en doelstelling. Deze exploitatievormen hebben met elkaar gemeen dat zij zijn ontwikkeld ten behoeve van een brede schakering aan overheidsdoelstellingen, waaronder het stimuleren van investeringen in de houtverwerkingsindustrie, het scheppen van werkgelegenheid in de bosbouwsector, het behoud van stabiliteit in gemeenschappen, het innen van belasting, het bevorderen van herbebossing en het ondersteunen van duurzame bosbouw op de lange termijn.

Door de jaren heen is het erg lastig gebleken deze doelstellingen op elkaar af te stemmen. Dit werd met name duidelijk in het zacht hout geschil met de Verenigde Staten (VS). De overheid van BC kreeg alleen toegang tot de Amerikaanse markt als ze kon bewijzen dat ze een 'toepasselijke vergoeding' ontving voor haar hout (hetgeen volgens de VS kan worden aangetoond door het te veilen op open en concurrerende markten) en dat de werkzaamheden in de bosbouwsector onderhevig waren aan marktwerking (VS Ministerie van Handel 2003). De regering van BC ontwikkelde het Forestry Revitalization Plan (revitaliseringsplan voor de bosbouw, hierna genoemd FRP) voornamelijk om aan deze eisen van de VS tegemoet te komen, en hoopte dat de houtindustrie ongehinderd toegang zou krijgen tot de Amerikaanse markt, maar ook dat de industrie flexibel genoeg zou worden om de toegenomen mondiale concurrentie aan te kunnen. De vraag is of deze beleidsveranderingen de belangen van de VS dienden. En zo niet, waarom niet? Hadden ze invloed op de opbrengst en verdeling van houtpacht? Wie profiteerden ervan en wie niet? Waarom gingen de hervormingen niet verder? En bovenal: waarom werden bospercelen die staatseigendom waren niet geprivatiseerd?

In dit proefschrift is getracht een aantal specifieke antwoorden op deze vragen te geven, maar ook is onderzocht welke factoren meer in het algemeen het provinciale houtbeleid aansturen. Dit riep echter weer nieuwe vragen op. Bovendien was het niet altijd mogelijk een volledig antwoord op de aanvankelijke vragen te vinden. Daarom worden in dit hoofdstuk de belangrijkste bevindingen en conclusies samengevat, maar is er ook een sectie opgenomen waarin een aanzet wordt gegeven voor nader onderzoek.

Samenvatting van het proefschrift en algemene conclusies

In de bespreking van de befaamde bosbouwgeschiedenis van Brits Columbia in hoofdstuk 2 wordt aangetoond dat het beleid ten aanzien van de houtproductie in de

provincie voortdurend in beweging is. De ene beleidsmaatregel ging echter veel verder dan de andere of had grotere invloed over een langere periode. Elke grote beleidsverandering leek versneld te worden ingevoerd op grond van veranderende vooruitzichten op de houtmarkt en de eisen die de toenmalige economie stelde.

Rond de voorlaatste eeuwwisseling ontstond grote behoefte aan infrastructuur, omdat BC een enorme volgroeiende houtvoorraad bezat en er in andere streken tekorten werden verwacht. Daarom ontwikkelde de provincie in opkomst een systeem van staatsbosbeheer om investeerders aan te trekken voor de ontwikkeling van een binnenlandse houtverwerkingssector. Duurzaam productiebeheer en strengere eisen aan de verwerking zorgden vervolgens na de Tweede Wereldoorlog voor een stabiele aanvoer van hout voor de groeiende, kapitaalintensieve pulpindustrie. Zo werden de regionale ontwikkelingsdoelen van de provincie bereikt en de introductie van nieuwe technologie in de houtzagerijen bevorderd. Door een uitzonderlijk groot volume bestekhout kon de provincie het zich vervolgens permitteren de gerezen milieuvraagstukken aan te pakken.

De omstandigheden veranderden echter. Aan het begin van het nieuwe millennium stond BC voor een geheel nieuwe situatie. De gunstige natuurlijke concurrentiepositie die de provincie te danken had aan de volwassen houtvoorraad verslechterde omdat de toegankelijke voorraden waren geslonken en omdat door technologische vooruitgang (machinale houtbewerking, houtteelt enzovoorts) producten van intensief beheerde soorten met een korte omlooptijd uit andere gebieden in grote hoeveelheden tegen aanzienlijk lagere kosten werden afgezet (Sohngen et al. 1997). Bovendien was de gebruikelijke, op interventie van de provinciale overheid gebaseerde aanpak in de bosbouwsector een voortdurende bron van ergernis voor de handel met de VS. BC werd geconfronteerd met beperkte toegang tot en toegenomen concurrentie op de traditionele markten en kon institutionele hervormingen niet langer uitstellen.

Deze in het FRP vastgelegde institutionele hervormingen werden, evenals vroegere aanpassingen, ingegeven door heersende economische omstandigheden. In dit geval moesten instituties veranderen om de toegang van de provinciale bosbouwsector tot de markt te verbeteren en om efficiënter te worden. In dit proefschrift wordt inderdaad aangetoond dat het FRP en de daarmee samenhangende wetgeving precies dat bewerkstelligde: eindelijk werden hervormingen ingevoerd die een aanzienlijke groei van door bosbouw gegenereerde welvaart opleverden en werd een aantal oude kwesties die samenhangen met het handelsgeschil aangepakt. De belangrijkste veranderingen op het eerste punt betroffen:

1. *Beleidsmaatregelen voor het verbruik* - nieuw 'take or pay' beleid, waarbij de prijs van hout op stam tevoren wordt vastgesteld, neemt de prikkel weg om de productiemiddelen te verbeteren. Dientengevolge waren de noodzakelijke controle- en beheersmaatregelen erop gericht deze scheefgroei aan te pakken. Daarmee kan de correcte intensieve marge worden vastgesteld en zo zal de pachttopbrengst van staatsbos toenemen (zie hoofdstuk 3; Uhler en Morrison 1986; Paarsch 1993).
2. *De gang van zaken bij de houtveiling* - omvang van houtverkoop en concurrentie heeft aantoonbare invloed op de waarde van staand hout in BC (hoofdstuk 4 en 5). De

provincie zal daarom profiteren van het uitbannen van praktijken die de omvang van houtverkoop en concurrentie beperken. Dit blijkt zo te werken bij de verandering van het mandaat en het optreden van het provinciale bureau voor de houtveiling (zie overgang van 'Small Business Forest Enterprise Program' naar 'British Columbia Timber Sales' in hoofdstuk 5).

3. *Maatregelen voor de verwerking* - het gangbare beleid ten aanzien van de houtverwerking, ingebed in verschillende eigendomsstelsels, kost veel geld (zie hoofdstuk 5). De kosten worden veroorzaakt door beperkende bepalingen ten aanzien van de richting van houtstromen of door misstanden ten gevolge van het proces van eigendomstoekenning (waardoor de inzet van te veel kapitaal en te veel arbeid werd gestimuleerd). De nieuwe aanpak van de overheid om pacht te verlenen op basis van prijs alleen en de afschaffing van erfdiensbaarheden waarbij hout afkomstig uit bestaande pachtovereenkomsten gekoppeld wordt aan bepaalde houtverwerkende bedrijven, maakt een einde aan deze kosten. Bovendien blijkt dat de grotere vrijheid om fabrieken te sluiten en eigendomsrechten over te dragen in sommige gevallen op de lange termijn een veerkrachtige bedrijfstak oplevert (zie hoofdstuk 3).

De genoemde hervormingen, tezamen met de prijsbinding voor hout op stam op basis van veilingresultaten, waren ook een eerste vereiste voor de vrije handel met de VS (VS Ministerie van Handel 2003). Dit bleek echter niet voldoende, want op dit moment legt de VS nog steeds handelsbeperkingen op voor zacht bestekhout uit BC. Het is moeilijk te zeggen of het voortbestaan van deze beperkingen te wijten is aan 'ouderwets protectionisme' (McNabb 2005) of aan specifieke kwesties zoals duurzaam productiebeheer, exportbeperkingen voor blokhout en de effecten van prijsbinding voor hout op stam gebaseerd op transactiebewijzen (zie hoofdstuk 3 en 4). Naar mijn mening hebben de hervormingen op zijn minst de onderhandelings- en juridische positie van BC ten opzichte van de VS versterkt.

In het onderzoek in dit proefschrift is ook aan het licht gekomen dat het FRP voor een aanzienlijke herverdeling van houtopbrengsten heeft gezorgd en zowel winnaars als verliezers heeft opgeleverd. Grote winnaar blijkt de provinciale overheid te zijn. Het nieuwe beleid heeft niet alleen meer opbrengst gegenereerd, maar door de open concurrerende houtveilingen groeien ook de inkomsten uit die toegenomen opbrengst.¹ Tot op zekere hoogte ging dit echter ten koste van de bedrijfstak en het arbeidsvolume, omdat de opbrengsten die voorheen werden verspreid direct of indirect aan deze groepen ten goede kwamen. Dit kan als volgt worden samengevat:

- Voormalige verwerkingsnormen die de bestekhoutbedrijven dwongen bestekhout van mindere kwaliteit te verwijderen, werkten opbrengstverlagend. In de pulpsector, vooral die aan de kust, waren de fabrieken echter sterk afhankelijk van dit bestekhout (zie hoofdstuk 3). Op dezelfde manier ging de beschikbare opbrengst van hout uit staats eigendom achteruit door de verkoop van ondermaats hout, maar kregen kleinere producenten weer kansen (zie hoofdstuk 5).

¹ Uitzondering hierop vormt misschien de Fort Nelson zone, waar houtveilingen weinig concurrentie ondervonden. Het gevolg kan zijn dat de accijns op staand hout lager is dan de vastgestelde prijs. Zie hoofdstuk 4 voor details.

- Niet geïnde pacht, die niet valt onder het prijsbindingsstelsel voor hout op stam, werd gekapitaliseerd in de waarde van eigendomsrechten in bezit bij de grootste bedrijven. Door nieuwe tarieven voor hout op stam verkregen uit houtveilingen kan het zijn dat bezitters er op achteruitgaan (zie hoofdstuk 3; Binkley en Zhang 1998).
- Arbeid en kapitaal verloren hun waarde, omdat ze door het voormalige proces van eigendomstoekenning indirect de opbrengst van de productiemiddelen claimden. Dit verlies kan invloed hebben op plattelandsgemeenschappen die afhankelijk zijn van de bosbouw, aangezien dit toekenningsproces gebruikt werd om op specifieke locaties arbeid en kapitaal te behouden of aan te trekken (zie hoofdstuk 5).

Onder verwijzing naar de genoemde doelstellingen van het FRP in hoofdstuk 1 kom ik derhalve tot de conclusie dat een aanvang is gemaakt met de realisering van de doelstellingen gericht op het vergroten van het concurrentievermogen, door maatwerk en vrije handel in hout ter verkrijging van de hoogste waarde (exportbeperkingen voor blokhout belemmeren dit proces nog steeds). Niettemin kunnen deze doelstellingen in sommige gebieden en in sommige delen van de bosbouwsector in strijd zijn met de doelstelling van een gezonde bosbouwsector en een gezonde gemeenschap. Ook kunnen zij in strijd zijn met het doel nieuwe deelnemers aan te trekken, want het exploiteren van schaalvoordelen kan nieuwe barrières opwerpen (gereguleerde oogstquota en transportkosten fungeren al als barrière, zie hoofdstuk 4 en 5).

Voortzetting van de in het verleden bepleite decentralisatie gericht op de versterking van private eigendomsrechten op bosterrein (Haley 1985; Zhang en Pearse 1996) zou bovendien, als deze niet nauwgezet wordt ontwikkeld, in strijd kunnen zijn met andere collectieve doelstellingen voor het bos. In hoofdstuk 6 werd aangetoond dat wat wordt beweerd over de ondoelmatigheid van het bestaande pachtsysteem (dat wil zeggen het gebrek aan stimulans om in de houtteelt te investeren) waarschijnlijk is overdreven, aangezien de stimulans voor minimale herbebossing in de private sector zelfs met de zekerste vorm van eigendomsrecht nog klein zou zijn.² Dientengevolge zou het gebruikelijke verlenen van rechten op de oogstbare houtopstand, en dus niet op land, in een groot deel van het bosbedrijf in de provincie goed toegepast kunnen worden (dit geldt vooral voor gebieden met een lagere productiviteit in het binnenland en in steile afgelegen gebieden aan de kust).

Op zeer productieve en goed toegankelijke terreinen in beide soorten gebieden waar intensief houtbeheer toegepast kan worden, zou vollediger eigendomsrecht grotere investeringen en vernieuwingen mogelijk kunnen maken. Dat zou de druk kunnen verlagen op het aanwezige natuurlijke bos dat haar waarde ontleent aan andere algemene belangen (Binkley 1997). Juist op deze zeer productieve terreinen is ingrijpen in het oogstijdstip (dat wil zeggen duurzaam productiebeheer) immers zeer kostbaar (zie hoofdstuk 6). De opbrengsten uit duurzame productie zijn echter aanzienlijk geringer op steil, afgelegen terrein met een lagere productiviteit. Vasthouden aan duurzaam productiebeheer in deze omstandigheden kan juist zijn, wanneer rekening wordt

2 Bosbouw omvat aanleg, verzorging en beheer van houtproductie. In hoofdstuk 6 is aangetoond dat bosaanplant (herbebossing) op grote delen van het binnenlandse areaal niet kostendekkend is voor onderhands kapitaal.

gehouden met andere voordelen die niet gerelateerd zijn aan houtproductie, zoals koolstofvastlegging en maatregelen ter bescherming van de natuurlijke habitat.

Suggesties voor nader onderzoek

Naar mijn mening heeft een aantal kwesties nader onderzoek. Misschien wel de belangrijkste daarvan zijn zaken die relevant zijn voor het zachthoutgeschild. De volgende drie samenhangende categorieën zijn daarbij te onderscheiden:

1. Houtproductie
2. Hout op stamsysteem en houtveilingen
3. Exportbeperkingen voor blokhout

Houtproductie

Om te beginnen zou de door Sedjo (2006) impliciet gestelde vraag kunnen worden beantwoord: hoe zou de houtproductie eruitzien als de private sector een groter deel van de oogstbare houtvoorraad in de provincie in eigendom en beheer had? Zou er worden gekozen voor snellere of langzamere oogst dan bij duurzame productie? Verscheidene auteurs (Nordhaus 1992; Uhler 1991) hebben afgeleid dat de private sector de houtvoorraad veel sneller zou uitputten dan het geval zou zijn bij duurzame productie. Hun intuïtieve oproepen volstaan echter niet, vooral omdat op dit moment wordt afgeweken van het duurzame productiebeleid tengevolge van maatregelen ter bestrijding van de bastkeverplaag in de provincie. Kan deze toegenomen oogst economisch worden verantwoord? Het lijkt mij gerechtvaardigd een uitgebreide analyse van de terreingebonden eigenschappen van houtproductie, de gebruikskosten en de prijseffecten te maken. Als kan worden aangetoond dat duurzame productie (of andere opbrengsttargets) in Canada leidt tot een daling in de houtproductie ten opzichte van een particuliere markt, dan staat het debat over accijns op hout op stam misschien toch enigszins ter discussie (Luckert 2006).

Ook in algemene zin zou dit een interessante onderneming zijn, omdat die past in de paradigmaverschuiving zoals Luckert en Williamson (2005) hebben voorgesteld. Zij beweren, en volgens mij hebben ze gelijk, dat duurzame productie hoge duurzaamheidseisen stelt aan de verkeerde producten van het bos (hout in plaats van zaken van algemeen belang zoals biodiversiteit). Hoe zou de houtproductie eruitzien als die slechts gebonden was aan zaken zoals natuurlijke habitats en landschappelijke kwaliteit en niet aan een gelijkmatige houtproductie? Wat zou het effect zijn op de stabiliteit van de leefgemeenschappen en op de prijzen op de Noord-Amerikaanse bestekhoutmarkt?

Hout op stamsysteem en houtveilingen

Hoe zou het bureau voor de houtveiling in de provincie, de British Columbia Timber Sales, gezien het bovenstaande te werk moeten gaan? Is de beheersmaatregel,

die bepaalt dat er een representatief deel van de totale waarde van de houtproductie in de provincie (alle maten en vormen en onder alle marktomstandigheden) beschikbaar moet zijn, in strijd met het realiseren van marktnabootsende prijsbinding voor hout op stam? Hoe reageren de prijzen voor hout op stam met marktgesteunde prijsbinding op veranderingen in afgeleide producten zoals bestekhout? Resulteert dit in vergelijkbare prijzen en opbrengsten in verschillende stadia van de bedrijfscyclus zoals bij producenten in de Verenigde Staten (Spelter 2006)?

En verder, zou het veilen van 20% van de houtvoorraad voldoende zijn om een concurrerende marktprijs binnen te halen? Zijn veilingtransacties op de vrije markt efficiënte procedures gezien de specifieke aard van de voorzieningen voor de verwerking van bosbouwproducten? Zijn veilingen een geschikt instrument om ruw hout op de markt te brengen in alle regio's van de provincie, de aanwezigheid van schaalvoordelen en hoge transportkosten in aanmerking genomen? Hoe kan de concurrentie voor hout uit BC verder worden vergroot?

Uitvoer van blokhout

In hoofdstuk 4 werd verondersteld dat het antwoord op die laatste vraag in sommige gevallen te vinden is in het afschaffen van de exportbeperkingen op blokhout. Als dit het laatste onderdeel zou zijn dat nodig is om het zachthoutgeschil op te lossen, in welk opzicht zou dan de locatie van de houtverwerking veranderen als er vrije handel was in zowel bestekhout als blokhout? Neoklassieke economische theorie en een eerdere studie (Margolick en Uhler 1992) suggereren dat de provincie in zijn geheel zou profiteren van zo'n verandering, maar dat er zowel winnaars als verliezers zouden zijn. Is enige vorm van compensatie nodig om deze potentiële verbetering van het Pareto-criterium te realiseren?

Onderzoek van het proces van institutionele verandering

In het algemeen geldt, dat het niet eenvoudig zal zijn om bovengenoemde verwachte hervormingen via de politiek in te voeren, aangezien er winnaars en verliezers zijn en eerdere pogingen tot hervorming in deze gebieden sterke emoties oproepen bij het publiek (zie hoofdstuk 2). Afwijken van duurzame productie zal onherroepelijk vragen oproepen vanuit allerlei invalshoeken: de houtproductie, de stabiliteit van de gemeenschappen en het duurzaam bosbouwbeheer. Versoepeling van de exportbeperkingen voor blokhout zal worden opgevat als export van banen; hervorming van het pachtstelsel ter versterking van het eigendomsrecht wordt op juridische gronden betwist door de First Nations - het instituut van de leiders van de inheemse bevolking - en de bevolking zal zich zorgen maken over de effecten van privatisering op het nationaal erfgoed.

In sommige gevallen kunnen hervormingen van bestaande instituties niet worden gerechtvaardigd. In andere gevallen echter is verandering en aanpassing vereist, aangezien instituties die vaak werden ingezet in reactie op vroegere omstandigheden niet meer passen in de huidige of toekomstige omstandigheden. Efficiënte aanpassing van instituties lijkt toch het regionaal economisch succes op de lange termijn te verklaren (North 1990). In het algemeen kan derhalve worden gesteld dat de literatuur over de

nieuwe institutionele economie, waartoe North de aanzet heeft gegeven (Ménard en Shirley 2005), zeker kan bijdragen tot verder onderzoek en analyse.