

Fiche 8: Verordening betreffende ontbossingsvrije producten

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 November 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 706

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0706>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2021) 326

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

h) Rechtsbasis

Artikel 192 Verdrag betreffende de werking van Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel betreffende ontbossingsvrije producten dat 17 november 2021 door de Commissie is gepresenteerd gaat in op het keren van de tendens van voortgaande ontbossing en het vergroten van inspanningen om bossen wereldwijd te beschermen en te herstellen. Het voorstel betreft één van de eerder aangekondigde maatregelen om de doelstellingen van de Mededeling van de

Commissie "Bescherming en herstel van bossen wereldwijd: de actie van de EU opvoeren"¹ te realiseren. Het tegengaan van ontbossing en bosdegradatie is tevens deel van het gemeenschappelijke beleid² op EU niveau, inzake het tegengaan van klimaatverandering en opwarming van de aarde door beperking van uitstoot van broeikasgassen en van belang voor het tegengaan van verder biodiversiteitsverlies. Het voorstel richt zich op marktdeelnemers³ en handelaren⁴. Financiële instellingen en hun diensten en producten vallen buiten dit voorstel, omdat deze reeds onder andere regelgeving vallen.

Het specifieke doel van dit voorstel is om ontbossing en bosdegradatie, veroorzaakt door EU consumptie en productie, te minimaliseren en om de vraag op de Europese markt, naar goederen en producten⁵ die legaal en ontbossingsvrij zijn geproduceerd, te vergroten.

Hoeksteen van dit voorstel is het verbod om goederen en producten die vallen binnen de reikwijdte van het voorstel en die niet vrij zijn van ontbossing of bosdegradatie⁶ of niet legaal geproduceerd zijn, op de markt te brengen, of te exporteren. De goederen⁷ die zijn opgenomen in het voorstel (rundvee, palmolie, soja, cacao, koffie en hout) worden gezien als voornaamste aanjager van ontbossing en bosdegradatie. Bij de verdere uitwerking van dit voorstel baseert de Commissie zich op bestaande EU wetgeving, die echter slechts een deel van het tegengaan van ontbossing afdekt, namelijk de EU Houtverordening⁸, onderdeel van het EU FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade)-Actieplan⁹. Het voorstel bevat, behalve het verbod, voorwaarden die gebaseerd zijn op het principe van gepaste zorgvuldigheid (*due diligence*) van de EU Houtverordening. Daarnaast zijn in het voorstel bepalingen toegevoegd naar aanleiding van de uitkomsten van de Fitness Check¹⁰ van de EU-Houtverordening en het Impact Assessment. Naast het verbod gericht op niet-ontbossingsvrijeproducten, heeft het voorstel vijf andere belangrijke kenmerken. Ten eerste moeten marktdeelnemers en handelaren door het verplicht toepassen van zorgvuldigheidseisen aantonen dat zij legaal geproduceerde en ontbossingsvrije producten op de markt brengen met een verplichte gepaste zorgvuldigheidsverklaring. Een door de Commissie beheerd landenbenchmarkingsysteem zal landen, gebieden en regio's categoriseren in laag, gemiddeld of hoog risico op het produceren van niet ontbossingsvrije grondstoffen, of niet legale producten.¹¹ Afhankelijk van het toegekende risiconiveau variëren de voorwaarden waar het gepaste zorgvuldigheidsproces aan moet voldoen. Ten tweede moeten er traceerbaarheidseisen

¹ COM 2019 352

² COM 2019 640

³ "Marktdeelnemer": een natuurlijke of rechtspersoon die in het kader van een handelsactiviteit desbetreffende grondstoffen en producten in de Unie in de handel brengt of uit de markt van de Unie uitvoert.

⁴ "Handelaar": een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon in de toeleveringsketen dan de marktdeelnemer die in het kader van een handelsactiviteit desbetreffende grondstoffen en producten op de markt van de Unie aanbiedt.

⁵ Goederen zijn de hoofdmoot en producten zijn daar een afgeleide van.

⁶ Het gaat daarbij om producten en grondstoffen niet geproduceerd op land dat ontbost of gedegradeerd is na 31 december 2020 (cut-off date).

⁷ Zie annex I van het voorstel voor de lijst met producten en bijbehorende HS-codes, Proposal for a regulation on deforestation-free products (europa.eu)

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0023:0034:NL:PDF>

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0251&from=NL>

¹⁰ Illegal logging – evaluation of EU rules (fitness check)

¹¹ I.e. producten die niet geproduceerd zijn in overeenstemming met de wetgeving van het producerende land.

van de producten komen, in het bijzonder de geolocaties¹². Ten derde pleit de Commissie voor meer samenwerking en informatiedeling tussen douaneautoriteiten en bevoegde autoriteiten van de lidstaten en tussen lidstaten onderling om betere handhaving te realiseren. Ten vierde is de positie van derden (d.w.z. natuurlijke of rechtspersonen) versterkt, waarbij zij indien ze onderbouwde aanwijzingen hebben dat er vermeende overtredingen plaatsvinden, die kunnen melden bij de bevoegde autoriteiten. Ten vijfde beoogt de Commissie minimuminspectieniveaus voor bevoegde autoriteiten vast te stellen met het doel een gelijk handhavingsniveau op elke lidstaat te bereiken.

De Commissie geeft aan dat het voorliggende voorstel op het gebied van ontbossing complementair zal zijn aan het aankomende initiatief op het gebied van duurzaam ondernemingsbestuur (*sustainable corporate governance*), waar een IMVO-verplichting voor bedrijven onderdeel van zal zijn. Volgens de Commissie beperkt het voorliggende voorstel zich tot het beperken van het op de EU markt brengen van producten die gelinkt kunnen worden aan ontbossing, inclusief een verbod. De voorgestelde eisen aan bedrijven zullen in het voorliggende voorstel daarom op sommige punten specifiekere zijn dan het verwachte Commissievoorstel voor een IMVO-verplichting. Mogelijke verdergaande vereisten op grond van een toekomstige IMVO-verplichting zijn aanvullend aan de eisen uit het voorliggende voorstel.

Een belangrijk punt is tevens dat op basis van een evaluatie twee jaar na inwerkingtreding van de verordening uitgebreid kan worden naar andere ecosystemen (zoals savannes, moerassen, veengronden), grondstoffen (bijv. mais, rubber) en daarvan afgeleide producten. Daarnaast is in het voorstel vastgelegd dat de Commissie zich inzet, op basis van de uitkomsten van het impact assessment, om samen te werken met productielanden, andere landen met omvangrijke invoer, de academische wereld, de private sector en het maatschappelijk middenveld om ontbossing en bosdegradatie wereldwijd aan te pakken. De Commissie zal daartoe ook deelnemen aan internationale bilaterale en multilaterale discussies over beleid en acties om ontbossing en bosdegradatie een halt toe te roepen.

b) Impact assessment Commissie

In de voorbereiding van het impact assessment zijn in totaal 17 beleidsmaatregelen overwogen. Deze maatregelen zijn mede gebaseerd op de lessen die zijn getrokken uit de Fitness Check en de uitvoering van de EU-Houtverordening. De lijst aan maatregelen omvat een breed scala aan mogelijke interventies, waaronder zowel regelgevende als niet-regelgevende instrumenten. Alle maatregelen zijn beoordeeld aan de hand van een aantal criteria. Op basis hiervan zijn vijf beleidsopties nader onderzocht. Deze vijf beleidsopties zijn door de Commissie getoetst aan de hand van criteria zoals juridische haalbaarheid, effectiviteit, kosten, handhaafbaarheid en op basis van consultaties met stakeholders, lidstaten en derde landen. Op basis daarvan is de keuze gemaakt voor de optie met een benchmarkingsysteem van landen met indeling in laag – midden – hoog risicoland samen met verplichte gepaste zorgvuldigheid door bedrijven.

¹² Bedrijven moeten geografische coördinaten verzamelen van het land of gebied waar de goederen die ze op de markt brengen zijn geproduceerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Wereldwijde ontbossing is direct of indirect ook een Nederlands probleem: Nederland is bijzonder gevoelig voor klimaatverandering en zeespiegelstijging¹³. Bossen spelen een belangrijke rol bij het tegengaan van en adaptatie aan klimaatverandering en met het verdwijnen van bossen zou 80 procent van de biodiversiteit op het land verloren gaan. Het grootste deel van de mondiale ontbossing is verbonden aan productie van hout en landbouwgoederen. Nederland is daarbij voor een aanzienlijk deel van de eigen behoefte aan deze goederen afhankelijk van importen en Nederland is een belangrijke aanvoerhaven voor het Europese achterland. Een van de hoofddoelen van het Nederlandse internationale bosbeleid is het stoppen van mondiale ontbossing en bosdegradatie uiterlijk in 2030. Om dit doel te realiseren zet het kabinet zich daarom, met gelijkgezinde landen, in EU-verband in om ontbossingsvrije landbouwgrondstoffenketens en houtproductie te stimuleren, met als doel volledig ontbossingsvrije ketens in 2030. Nederlandse partijen, die soja, palmolie, cacao, koffie en tropische hout importeren, hebben in de afgelopen jaren stappen gezet ter bevordering van verduurzaming van deze ketens. Dit heeft als positief gevolg dat het Nederlandse verbruik van deze grondstoffen inmiddels overwegend duurzaam gecertificeerd is. Certificering is echter niet voldoende gebleken om ontbossing volledig uit te sluiten. Bovendien is het aandeel van Nederland zelf ook onvoldoende om het hiervoor geschetste, grotere mondiale doel, te bereiken. Daarvoor is opschaling nodig. Nederland, de EU lidstaten en veel andere landen, grote bedrijven en organisaties hebben in 2014 de New York Declaration on Forests¹⁴ ondertekend, die inzet op halvering van wereldwijde ontbossing in 2020 en een einde aan ontbossing in 2030. Dat doel in 2020 is niet bereikt. Er is daarom meer inzet nodig om hierin in 2030 wel te slagen. Op basis van de New York Declaration on Forests is in 2015 het Amsterdam Declarations Partnership¹⁵ (ADP) gelanceerd, waarin uiteindelijk negen Europese landen, waaronder Nederland, de ambitie hebben uitgesproken om ontbossing te stoppen en productie van ontbossingsvrije grondstoffen te bevorderen. In het kader van handelsverdragen van de EU met derde landen zet het kabinet zich tevens in voor ambitieuze afspraken over handel en duurzaamheid, goede naleving en monitoring van bestaande duurzaamheidsafspraken en het versterken van effectieve handhaving in handelsakkoorden.

Ook zet het kabinet zich actief in om bedrijven te stimuleren om gepaste zorgvuldigheid toe te passen, in lijn met de OESO richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen¹⁶ en UN Guiding Principles on Business and Human Rights¹⁷. Dat houdt in dat bedrijven risico's voor mens en milieu in hun waardeketens moeten voorkomen en aanpakken. In de beleidsnota "Van voorlichten tot verplichten"¹⁸ heeft het kabinet aangegeven een doordachte mix aan beleidsmaatregelen te introduceren, met een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting op basis van de OESO-richtlijnen

¹³ Kamerstukken 30196 nr. 708

¹⁴ <https://forestdeclaration.org/>

¹⁵ <https://ad-partnership.org/>

¹⁶ Guidelines - Organisation for Economic Co-operation and Development (oecd.org)

¹⁷ https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

¹⁸ Kamerstuk 26 485, nr. 337

als kernelement. In overeenstemming met het coalitieakkoord¹⁹ zal het kabinet zowel ambitieuze en effectieve EU-wetgeving blijven bevorderen als een nationaal IMVO-wetsvoorstel ontwikkelen.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie. Het kabinet beschouwt het voorstel als een resultaat van jarenlange inzet voor verduurzaming van agrogrondstoffen- en houtketens en deze te verbreden naar een Europees en mondiaal perspectief om zo een bijdrage te leveren aan het afremmen en het uiteindelijk stoppen van wereldwijde ontbossing en bosdegradatie. Over het algemeen is het kabinet positief over het voorstel. Het kabinet onderschrijft het verbod en de aanpak op basis van wettelijk verplichte gepaste zorgvuldigheid waarbij rekening is gehouden met de ervaringen van de uitvoering van de EU-Houtverordening en de resultaten van de Fitness Check. Het kabinet wijst daarbij op het belang van coherentie met de OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de UN *Guiding Principles on Business and Human Rights*. In het bijzonder verwelkomt het kabinet dat er in het voorstel ook aandacht wordt besteed aan het belang van flankerend beleid voor samenwerking met productielanden, om hen in staat te stellen om aan de nieuwe EU voorwaarden voor markttoegang te kunnen voldoen. Dat geldt ook voor de inzet op samenwerking met andere belangrijke consumptielanden, zodat ook daar de geïmporteerde ontbossing stopt. Het kabinet is wel bezorgd dat de Commissie parallel aan deze verordening geen concrete voorstellen heeft gedaan om adequaat invulling te geven aan met name de ondersteuning van en samenwerking met productielanden. Dit is essentieel voor de effectieve uitvoering van het voorstel en het algemene doel om wereldwijde ontbossing te stoppen. Ook een financiële onderbouwing hiervan ontbreekt in het voorstel. Het kabinet zal hiervoor aandacht vragen bij de Commissie.

De Commissie heeft in dit stadium heeft gekozen voor een beperkte reikwijdte van goederen en daarvan afgeleide producten die onder het voorstel vallen met het oog op een snelle inwerkingtreding en uitvoerbaarheid op de korte termijn. Ook vallen andere waardevolle ecosystemen als savannes, moerassen en veengronden nu niet onder het voorstel. De Commissie stelt dat uitbreiding naar andere ecosystemen op dit moment nog niet uitvoerbaar zou zijn, maar bij de eerste evaluatie (binnen 2 jaar na inwerkingtreding van dit voorstel) kan worden overwogen. Het kabinet ontvangt graag nadere informatie van de Commissie die ten grondslag ligt aan deze beoordeling. Mocht uitbreiding op dit moment inderdaad niet wenselijk of haalbaar zijn, dan wil het kabinet de Commissie oproepen alle noodzakelijke voorbereidingen te treffen, EU-intern en multilateraal, om uitbreiding naar andere ecosystemen na de eerste evaluatie van het voorstel alsnog zo spoedig mogelijk in te kunnen voeren om ook daar de snel voortschrijdende conversie een halt toe te roepen. Wat betreft de reikwijdte van producten begrijpt het kabinet dat voor mogelijke uitbreiding naar andere (afgeleide) producten nader onderzoek nodig is. Het kabinet zal de Commissie oproepen ook hier spoedig actie te ondernemen, zodat bij de eerste evaluatie een onderbouwde afweging kan worden gemaakt over uitbreiding op dit vlak. Rubber en mais zijn twee grondstoffen die wel zijn onderzocht en die een bewezen EU-voetafdruk hebben,

¹⁹ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, pagina 39

maar voorlopig toch buiten de verordening zijn gehouden. Het kabinet wil de Commissie vragen om een duidelijkere onderbouwing van deze keuze en wil op basis daarvan met de Commissie in gesprek gaan om te bezien of uitbreiding van de initiële reikwijdte met mais en rubber haalbaar zou zijn, zonder afbreuk te doen aan een snelle invoering en met inachtneming van uitvoerbaarheid, effectiviteit en handhaafbaarheid van de verordening en eventuele extra uitvoeringskosten.

In het voorstel heeft de Commissie de zogenaamde cut-off date vastgesteld op 31 december 2020. Dit houdt in dat producten gegarandeerd afkomstig moeten zijn van land dat niet ontbost of gedegradeerd is na deze datum, willen zij toegelaten kunnen worden tot de interne markt. Het kabinet had graag een datum gezien die eerder in de tijd ligt, maar begrijpt dat de Commissie deze datum omwille van uitvoerbaarheid heeft gekozen om daarmee tevens kleine boeren te ontzien. Wel wil het kabinet pleiten voor onderzoek naar mogelijke aanvullende maatregelen die bevorderen dat reeds bestaande nationale of regionale *cut-off dates* voor bepaalde grondstoffen gehandhaafd blijven.

Het kabinet is verder van mening dat het voorstel op een aantal punten verduidelijking en/of aanscherping behoeft. Bijvoorbeeld ten aanzien van de verbetering van de handhaafbaarheid van de verordening, zodat deze in alle lidstaten op eenzelfde niveau plaatsvindt, de vergemakkelijking van de bewijsvoering wanneer overtreding plaats vindt, het voorkomen van omzeiling van de in de verordening gestelde vereisten, het benchmarkingsysteem voor landen, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken partijen bij de uitvoering van de verordening, en de invulling van het stelsel van zorgvuldigheidseisen. Voor de handhaafbaarheid is het van belang dat de definities, normen en procedures, zoals die voor gepaste zorgvuldigheid, helder zijn.

Het kabinet stelt vast dat de gepaste zorgvuldigheidseisen in het voorstel, waarin een proces van drie stappen in plaats van zes stappen wordt voorgesteld²⁰ afwijkt van geldende internationale standaarden uit de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights. De Commissie zou moeten aantonen dat, waar afgeweken wordt van het voorgeschreven proces in de OESO-richtlijnen en UN Guiding Principles, er toch voldoende waarborgen zijn dat het risico op ontbossing afdoende wordt aangepakt.

Het kabinet heeft ook vragen bij het voorgestelde, gelaagde benchmarking systeem. Met name de beoogde inschaling van landen in de laag-risico categorie, die volgens het voorstel leidt tot een vereenvoudigd gepaste zorgvuldigheid proces, zou ongewenste consequenties tot gevolg kunnen hebben. Het is onvoldoende duidelijk hoe kan worden voorkomen dat grondstoffen en producten uit hoog-risico gebieden vermengd worden met diezelfde producten uit laag-risico gebieden. Om deze potentiële kwetsbaarheid te mitigeren, moeten methodes om omzeiling tegen te gaan onderzocht worden en zou grondige, eenduidige gepaste zorgvuldigheid juist wenselijk zijn. Daarnaast is het voor het kabinet van belang dat marktdeelnemers en handelaren blijven

²⁰ Wat zijn de OESO-richtlijnen? | Start met OESO-richtlijnen (startmetoeso-richtlijnen.nl)

investeren in het verduurzamen van de productie in gebieden met een hoger ontbossingsrisico. De opzet van deze verordening zou deze bedrijven een prikkel kunnen geven om gebieden met een hoger risico te verlaten, waardoor de EU minder invloed zal hebben op het verduurzamingsproces en het tegengaan van ontbossing. Terugtrekken van investeringen uit gebieden met een hoger risico, kan ook andere negatieve effecten hebben, zoals versterken van armoede onder met name kleine boeren en producenten. Het kabinet wil dat de Commissie deze risico's in het voorstel sterker adresseert en meeneemt bij de uitwerking van het flankerend beleid. Ook zijn er vragen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verordening inzake traceerbaarheid en geolocaties en de rol van huidige (vrijwillige) certificeringssystemen.

Het is verder van belang dat goed wordt gekeken naar de samenhang tussen dit voorstel, inclusief de daarin opgenomen sancties enerzijds en het recente Commissievoorstel voor aanpassing van de richtlijn Milieustrafrecht 2008/99/EC anderzijds. Zoals het voorliggende voorstel aangeeft, is het van belang dat deze sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Het is bovendien van belang dat de sancties binnen het Nederlandse rechtssysteem passen en dus zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk van aard kunnen zijn.

Het kabinet hecht eraan dat de voorgestelde maatregelen in lijn zijn met internationale verplichtingen, waaronder de multilaterale handelsafspraken in de akkoorden van de Wereld Handelsorganisatie (WTO) en bilaterale handelsakkoorden. De Commissie is van mening dat het voorstel WTO-conform is. Het is duidelijk dat bepaalde keuzes zijn gemaakt op basis van dit uitgangspunt. Een voorbeeld hiervan is dat de maatregel van toepassing is op alle bedrijven die producten op de EU markt plaatsen. Hierdoor wordt geen onderscheid gemaakt tussen EU producten en geïmporteerde producten, in lijn met het WTO non-discriminatiebeginsel. De WTO-regels bieden daarnaast ook, onder strenge voorwaarden, uitzonderingsgronden waarmee bepaalde afwijkingen van de WTO Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) zouden kunnen worden gerechtvaardigd. Uiteindelijk geldt dat de WTO-compatibiliteit (mede) zal afhangen van de implementatie van de regeling en de precieze vormgeving en toepassing van de maatregel in de praktijk.

Het kabinet acht het daarnaast van groot belang dat de Commissie de coherentie van het voorliggende voorstel met het aanstaande Commissievoorstel op het gebied van duurzaam ondernemingsbestuur, inclusief IMVO verplichting, bewaakt en onderbouwd. Het is belangrijk dat verschillende Europese initiatieven gericht op het voorkomen van risico's in de waardeketens van bedrijven in samenhang worden gezien. Op die manier dient voorkomen te worden dat verschillende eisen leiden tot een stapeling van verplichtingen voor bedrijven.

Het kabinet zal inzetten op een snelle en brede bespreking in de Raad die moet leiden tot een verordening die duidelijk, uitvoerbaar, goed handhaafbaar en daarmee effectief is. Ook is het kabinet benieuwd naar de aangekondigde aanvullende niet-wettelijke maatregelen van de Commissie, zoals samenwerking met productielanden (partnerships) en met andere grote importerende landen (*international cooperation*), want het uiteindelijke doel moet zijn het stoppen

van ontbossing wereldwijd in 2030. Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat er voor marktdeelnemers en handelaren voldoende prikkels zijn om te blijven investeren in het verduurzamen van de productie in gebieden waar zij de betreffende grondstoffen en producten nu opkopen, ook als dat hoog-risico gebieden zijn.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eisen die aan producten worden gesteld in deze verordening gelden ook voor de producenten en handelaren in de lidstaten zelf: het geldt niet alleen voor het op de markt brengen van de producten, maar ook als het om export gaat. Naar verwachting zullen met name bosrijke lidstaten die hout op de markt brengen en exporteren deze nieuwe regelgeving niet verwelkomen, in het bijzonder die lidstaten met veel kleine bos- en houtondernemingen. Daarnaast zullen partijen die veel producten importeren die genoemd zijn in de het voorstel zich afvragen wat dit betekent voor hun bedrijfsvoering, vooral als zij zelf al het nodige gedaan hebben om de oorsprong van hun producten te verantwoorden en om aan te tonen dat deze duurzaam zijn. Het verdere krachtenveld hangt ook af hoe het benchmarksysteem voor de EU-lidstaten zelf uitpakt. Daarnaast zijn ook bepalingen opgenomen die in nationale wetgeving moeten worden verwerkt om te komen tot een effectieve en gelijke handhaving. Dit kan ook bij diverse lidstaten op weerstand stuiten.

Het Europees Parlement steunt het voorstel, maar wil de productengroep uitbreiden naar andere afgeleide producten en is van mening dat het niet alleen om ontbossing moet gaan, maar ook om conversie van andere waardevolle ecosystemen, zoals savannes, wetlands. Dit laatste hebben ze al kenbaar gemaakt in een resolutie in oktober 2020.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 192 VWEU. De EU is op grond van artikel 192, lid 1, VWEU bevoegd om activiteiten vast te stellen ter verwezenlijking van de doelstellingen uit artikel 191 VWEU. Op grond van artikel 191 VWEU draagt het beleid van de EU op milieugebied onder meer bij aan behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag. Op terrein van milieu heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (zie artikel 4, tweede lid, onderdeel e, VWEU).

d) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het doel van dit voorstel is om de bijdrage van de EU-productie en -consumptie aan wereldwijde ontbossing en bosdegradatie te minimaliseren en de bijdrage van de EU aan broeikasgassen en wereldwijd biodiversiteitsverlies die door deze productie en consumptie worden veroorzaakt te verminderen. Gezien het mondiale karakter van de problematiek kan dit doel onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of

lokaal niveau worden verwezenlijkt. Optreden op EU-niveau is van grote meerwaarde, uit een oogpunt van effectiviteit en omdat zo belemmeringen voor een goed functioneren van de interne markt worden voorkomen en het gelijk speelveld wordt bevorderd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

e) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het doel van dit voorstel is om de bijdrage van de EU-productie en -consumptie aan wereldwijde ontbossing en bosdegradatie te minimaliseren en de bijdrage van de EU aan broeikasgassen en wereldwijd biodiversiteitsverlies die door deze productie en consumptie worden veroorzaakt te verminderen. De verordening richt zich daarbij mede uit een oogpunt van proportionaliteit tot die productie en die producten die voor deze doelen de grootste impact hebben. Het gebruik van een verordening als instrument is geschikt om de doelstelling te bereiken, omdat hiermee zoveel mogelijk een eenvormige toepassing van de bepalingen tussen de lidstaten wordt verzekerd. Ook zijn de voorgestelde beleidsinstrumenten in de verordening (verbodsbepaling gekoppeld aan het op de markt brengen van producten die niet aan de eisen voldoen, het verplichte systeem van gepaste zorgvuldigheid, de informatieplichten, handhavingsmechanismen en sancties) over het algemeen geschikt om de doelstellingen te realiseren en sluiten zij goed aan bij reeds bestaande en effectieve instrumenten van de Europese houtverordening. Daarbij zijn de gepaste zorgvuldigheidseisen afgestemd op het risico in het land van herkomst door het onderscheid tussen hoog-, midden- en laagrisicolanden, waardoor het voorstel niet verder gaat dan noodzakelijk. Alternatieven zoals vrijwillige of private systemen zouden bovendien onvoldoende effect hebben.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De implementatie van het voorstel zal ertoe leiden dat een groot aantal marktdeelnemers/bedrijven en handelaren in een divers aantal economische sectoren onder de werking van het voorstel vallen. De Commissie geeft in het voorstel aan in te willen zetten op flankerend beleid zoals samenwerking met producerende landen en andere belangrijke consumerende landen om ontbossing en bosdegradatie samen aan te pakken. Er wordt echter geen melding gedaan van de geraamde kosten hiervoor. Wel zal de behoefte aan middelen voor directoraat-generaal voor het milieu (DG ENV), het directoraat-generaal Internationale Partnerschappen (DG INTPA) en het directoraat-generaal Belastingen en douane-unie toenemen (DG TAXUD). Voor deze kosten, inclusief apparaatskosten, wordt in de periode 2022-2027 € 16,5 mln. geraamd. Deze kosten zitten met name in de landenbenchmarking en algemene beleidsvoering. Voor deze kosten wordt in de periode 2022-2027 € 9,9 mln. geraamd uit de begrotingscategorie 3 van het MFK. De kosten voor extra personele middelen (8 fte) worden geraamd op € 6,7 mln. uit begrotingscategorie 7 van het MFK voor de periode 2022-2027. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen

bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

Het voorstel heeft financiële gevolgen voor de Rijksoverheid, in het bijzonder voor instanties die onderdeel vormen van de handhavingsketen zoals de Douane, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), het openbaar ministerie (OM) en de rechtspraak (zowel de bestuursrechter als de strafrechter). De precieze gevolgen en kosten in Nederland voor de uitvoering door NVWA, Douane en andere instanties zijn op dit moment moeilijk aan te geven. De omvang daarvan is erg afhankelijk van de nadere besluitvorming over het voorstel dat vooral van invloed zal zijn op de handhavings- en uitvoeringskosten. Deze kosten zijn afhankelijk van de omvang van de productenscope, of al dan niet uitbreiding van bossen naar andere ecosystemen plaatsvindt, maar uiteindelijk ook het aantal landen dat als hoog-risico wordt aangemerkt, aangezien deze categorie landen meer controle vergt. De verwachting is dat het hier om enkele tientallen extra fte's gaat voor handhaving en uitvoering. Budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele financiële gevolgen voor medeoverheden.

c) *Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Het voorstel heeft financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor het bedrijfsleven en burger. Voor de burger kan het betekenen dat producten die zij willen kopen minimaal in prijs kunnen stijgen. Daarnaast kan het zo zijn dat de keuze van producten mogelijk wordt verminderd. Bedrijven zullen volgens ramingen van de Commissie eenmalig kosten van 5000 tot 90 000 euro per marktdeelnemer moeten maken voor het opstellen van het gepaste zorgvuldigheidssysteem. De totale terugkerende kosten voor het gepaste zorgvuldigheidssysteem worden geschat op 158 tot 2354 miljoen euro per jaar. Hoeveel Nederlandse bedrijven door dit voorstel geraakt worden is voornamelijk moeilijk in te schatten. Over het algemeen geldt dat ondernemers, die de genoemde grondstoffen en producten uit landen of regio's met een laag risico inkopen aan minder verplichtingen worden onderworpen dan ondernemers die de genoemde grondstoffen en producten uit landen of regio's met een hoog risico inkopen. Hierdoor is de verwachting dat de nalevingskosten en administratieve lasten voor Nederlandse bedrijven lager zullen uitkomen. Het kan zijn dat additionele kosten door producenten worden doorberekend aan marktdeelnemers en handelaren.

d) *Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Producenten die duurzamere productiepraktijken toepassen, zullen naar verwachting marktaandeel winnen op de EU-markt en zullen een groter concurrentievermogen zien in vergelijking met exploitanten bedrijven die inkopen uit landen met een hoog risico. Ook zouden verschuivingen kunnen optreden in handelsstromen wanneer marktdeelnemers alternatieve grondstoffen gaan gebruiken die een vervanging kunnen zijn voor de producten in het voorstel. Uit geopolitiek

oogpunt zal de EU ook zelf in de praktijk moeten brengen wat zij nu preekt. De bescherming van primair bos binnen de EU is daarbij cruciaal voor de geloofwaardigheid van de EU ten aanzien van het stoppen van ontbossing elders in de wereld. De flankerende maatregelen zijn cruciaal om landen tegemoet te komen die naar de EU exporteren. Daarnaast is proactieve *outreach* naar derde landen die door dit voorstel geraakt worden van belang.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het gaat hier om een domein (handel en aanbesteding) waarvoor ook nu al de verantwoordelijkheid voor het stellen van regels op Rijksniveau is neergelegd.

Integrale uitvoering van het voorstel vergt aanpassing van:

1. de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet (i.h.b. de artikelen 4.20 en 13.1, lid 2 en de bijlage behorende bij artikel 1.1, maar evt. ook de artikelen 18.16a en 18.16b als het voor de daar nog niet geregelde nieuwe sanctiemaatregelen niet uitsluitend op de Wet Economische Delicten (WED) wordt teruggevallen);
2. het Besluit activiteiten leefomgeving, zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet (AMVB) (i.h.b. paragrafen 11.2.9 en 11.3.2);
3. de Aanbestedingswet 2012 (i.h.b. artikel 2.86 t.a.v. de uitsluitingsgronden).

De EU is lid van de Wereld Handelsorganisatie (WHO) en uit dien hoofde verplicht om algemeen toepasselijke transparante en voorspelbare regels te stellen die niet discriminerend uitwerken, gebaseerd op duurzaam beleid. Het is duidelijk dat bepaalde keuzes zijn gemaakt op basis van dit uitgangspunt.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie krijgt op basis van dit voorstel bevoegdheden om gedelegeerde handelingen vast te stellen, overeenkomstig de procedure van artikel 33 van het voorstel, over aanvullende gegevens te verstrekken door marktdeelnemers (artikel 9, lid 3, voorstel), over aanvullende gegevens en aanvullende criteria voor de risico-analyse en aanvullende maatregelen ter mitigatie van het risico (artikel 10, lid, 8, voorstel) en over uitbreiding van de lijst van producten in bijlage I (artikel 32, lid 4, voorstel).

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het gaat om niet-essentiële onderdelen van regelgeving. Toekenning van deze bevoegdheden is daarnaast wenselijk om op het punt van informatievoorziening en risicomanagement snel in te kunnen spelen op wijziging van de omstandigheden op de markt en in landen van herkomst. De effectiviteit van de aanpak is daarmee gediend. De keuze voor delegatie (i.p.v. uitvoering) ligt voor de hand, omdat het gaat om wijzigingen en aanvullingen van de verordening. De bevoegdheid is goed afgebakend door een nauwkeurige omschrijving van de onderwerpen waarop deze betrekking heeft en passend bij de aard van de onderhavige materie die structureel op deze punten bijstellingen kunnen vereisen. Daarbij vindt toekenning van de bevoegdheid plaats voor vijf jaar, waarna gerapporteerd moet worden over de toepassing. Het Europees Parlement en de Raad kunnen besluiten niet te

verlengen en kunnen de bevoegdheid ook intrekken (artikel 33, leden 2 en 3, voorstel).

Ook krijgt de Commissie op basis van dit voorstel bevoegdheden om uitvoeringshandelingen vast te stellen op het vlak van elektronische gegevensuitwisseling (artikel 26, lid 3, voorstel), voor de vaststelling van de lijst met laag- midden- en hoog risicolanden (artikel 27, lid 1, voorstel) en op het vlak van het functioneren van de informatiesystemen (artikel 31, lid 3, voorstel). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het gaat om niet-essentiële onderdelen van regelgeving. Toekenning van deze bevoegdheden is daarnaast wenselijk, om snel in te kunnen spelen op technische ontwikkelingen die bij elektronische gegevensuitwisseling en informatiesystemen aan de orde kunnen zijn en op veranderingen in de risico's in de landen van herkomst. Het relatief snel aanpassen van de risico-status van een land is essentieel vanuit de doelstellingen van het voorstel en een proportionele doorwerking: een hoger risico vergt de snelle toepasselijkheid van de hogere eisen aan gepaste zorgvuldigheid om aantasting van het bosareaal te voorkomen; een lager risico moet zich, uit een oogpunt van lastenverlichting, zo snel mogelijk in verlaagde gepaste zorgvuldigheidseisen vertalen. De keuze voor de uitvoering (i.p.v. delegatie) ligt voor de hand, omdat met deze handelingen wordt gewaarborgd dat de verordening in de lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt toegepast en de elementen een belangrijke doorwerking in de uitvoeringspraktijk van de lidstaten kunnen hebben. Door de toepasselijke comitéprocedure van artikel 5 (onderzoeksprocedure) van Verordening (EU) Nr 182/2011 (artikel 34, lid 2, voorstel) is een adequate betrokkenheid van de lidstaten bij de besluitvorming verzekerd. De onderzoeksprocedure is conform artikel 2(2)(b)(iii) van dat voorstel aangewezen bij uitvoeringsbepalingen met betrekking tot het milieu.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum*

inwerkingtreding (bij voorstellen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Op basis van het voorstel treedt de verordening in werking op kracht de 20e dag na publicatie in het publicatieblad (artikel 36 lid 1). De verplichtingen worden 12 maanden daarna van toepassing (artikel 36, lid 2). De 12 maandentermijn is te krap om tijdig de vereiste wetgeving tot stand te kunnen brengen, dat zou minimaal 24 maanden moeten zijn, zoals ook het geval was bij de Europese houtverordening (artikel 21 Voorstel (EU) nr. 995/2010). De termijn van drie maanden voor het aanwijzen van bevoegde autoriteiten en informeren van de Commissie daarover (artikel 13) levert geen problemen op, gezien het geregeld is in artikel 3.39 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Er wordt daarbij van uitgegaan dat het stelsel van de Omgevingswet als zodanig conform planning op 1 juli 2022 in werking treedt.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is voorzien in een eerste evaluatie, twee jaar na inwerkingtreding en in een vijfjaarlijkse algemene evaluatie (artikel 32, leden 1 en 2, voorstel). Daar kan het kabinet mee instemmen.

e) *Constitutionele toets*

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel bevat een grote handhavingscomponent. Het heeft betrekking op controles en inspecties op zowel de invoer, het op de markt brengen, het binnenlands toezicht en de uitvoer van de betrokken producten en de bijbehorende derivaten. De NVWA heeft met de inspecties op grond van de EU-houtverordening een goede kennispositie opgebouwd bij het inspecteren van gepaste zorgvuldigheidssystemen. Deze kennis zal verder uitgebreid moeten worden met kennis omtrent de toegevoegde productieketens en de toevoeging van meer hoog-risicolanden. Hierbij kan worden voortgebouwd op de reeds bestaande kennis over bosbouwwetgeving en risico's van ontbossing, maar zal de capaciteit voor controle en inspecties vergroot dienen te worden. Doordat ook handelaren, niet zijnde midden- en kleinbedrijven, de rol van marktdeelnemer krijgen en bij marktdeelnemers die in derde landen zijn gevestigd de verantwoordelijkheden komen te liggen bij de eerste afnemer in Nederland, zal het minder eenduidig zijn wie de marktdeelnemer is. De handhavingscapaciteit dient tevens verder uitgebreid te worden met betrekking tot de export. Ook dienen exporterende bedrijven geïnspecteerd te worden. Nederland is voor de betrokken producten en productieketens een belangrijke schakel voor de import en export in en uit de EU. Daar waar nu met name door de NVWA gewerkt wordt door middel van risico-analyse, verplicht het voorstel controlepercentages van minimaal 5 procent op alle goederenstromen. Dat is zelfs 15 procent voor de controle op goederen uit hoog-risicolanden. Een eerste analyse van de douane op deze goederenstromen en betrokken actoren, laat zien dat dit tot een significante stijging van controles en daarmee benodigde fte's zal leiden. Tenslotte zullen ook andere partners in de handhavingsketen, zoals het OM en de rechtbanken, extra capaciteit, opleidingen en ICT nodig hebben. De douane heeft in het voorstel primair een functie aan de buitengrens van de EU, waarna door de NVWA een inspectie uitgevoerd dient te worden op conformiteit. De NVWA en Douane werken reeds nauw samen op diverse dossiers gerelateerd aan biodiversiteitsbehoud. Om de werking van het voorstel mogelijk te maken is het essentieel dat de Commissie het geplande informatiesysteem (Register) met een koppeling met de Douane via het zogenaamde *Single Window* tijdig realiseert. Het voorstel lijkt ook een betere basis te geven voor het delen van informatie met andere competente autoriteiten, maar hierover zal het kabinet de Commissie vragen nog meer duidelijkheid te geven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Een groot deel van de import van de zes grondstoffen en afgeleide producten komt uit ontwikkelingslanden. Bij eenzijdig invoeren van wetgeving zonder flankerend beleid is er een mogelijk risico dat met name kleine boeren en producenten van grondstoffen, waaronder vrouwen en jongeren, van de toeleveringsketen worden uitgesloten en verder in armoede vervallen. En zelfs ook hele productielanden zouden kunnen worden uitgesloten, als zij bijvoorbeeld een hoog-risico kwalificatie krijgen. De belofte dat productielanden, inclusief de kleine boeren en producenten, ondersteund zullen worden om te kunnen voldoen aan de eisen van dit voorstel, zal daarom duidelijk en stevig in het voorstel moeten worden verankerd en nader worden uitgewerkt in de samenwerking tussen de EU en deze landen. Het kabinet ziet daarom graag een spoedige

uitwerking van de Commissie van relevante en coherente voorstellen tegemoet, waarin de positieve en negatieve impact op ontwikkelingslanden zal worden meegenomen.