

Vergaderjaar 2021–2022

35 919

Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Nieuwe EU-bosstrategie voor 2030

E

BRIEF VAN VICEVOORZITTER ŠEFČOVIČ VAN DE EUROPESE COMMISSIE EN LID SINKEVIČIUS

Aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Cc: Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 5 februari 2022

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar advies over de mededeling betreffende de nieuwe EU-bosstrategie voor 2030 (COM(2021)572 final).

Op 17 november 2021 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een verordening aangenomen om door de EU veroorzaakte ontbossing en bosdegradatie te beteugelen. Dit wetgevingsvoorstel is gebaseerd op de definitie van «bos» van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties. De vaststelling van precieze fysieke drempels is noodzakelijk om de handhaving te vergemakkelijken. Op basis van deze internationaal overeengekomen definitie zal dankzij de verordening vier miljard hectare land – ongeveer een derde van het landoppervlak van de aarde – tegen ontbossing en bosdegradatie kunnen worden beschermd. Daarbij gaat het niet alleen om bossen, maar ook om gebieden die in nationale wetgeving worden gedefinieerd als savannen, wetlands en andere waardevolle ecosystemen. Uiterlijk twee jaar na de inwerking-treding voert de Commissie een evaluatie van de verordening uit en zal zij de mogelijkheid onderzoeken om de maatregelen verder uit te breiden tot andere ecosystemen.

De productomschrijving van de verordening stoelt op objectieve criteria. De nadruk ligt op de producten en grondstoffen die als gevolg van de consumptie en de eigen productie in de EU de zwaarste gevolgen qua ontbossing en degradatie van bossen hebben. De productomschrijving kan progressief worden aangepast en zal naar verwachting regelmatig worden geëvalueerd en geactualiseerd, rekening houdend met nieuwe gegevens. Daardoor zal de productomschrijving kunnen worden

aangepast aan veranderende ontbossingspatronen. In een eerste fase zullen de belangrijkste handelsvormen voor elke grondstof, met inbegrip van een aantal afgeleide producten, worden bestreken. Uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van deze verordening en daarna met regelmatige tussenpozen, zal de Commissie een evaluatie uitvoeren om te beoordelen of het passend is de productomschrijving te wijzigen of uit te breiden zodat alle producten die de desbetreffende grondstoffen bevatten, ermee zijn gevoederd of ermee zijn vervaardigd, daaronder vallen.

De bindende zorgvuldigheidsverplichtingen waarin de verordening voorziet, zullen een gelijk speelveld tot stand brengen en zullen worden afgestemd op het risico van ontbossing, dat wordt beoordeeld aan de hand van een landenbenchmarkingsysteem.

Wat de bestrijding van illegale houtkap en het gebruik van luchtfotografie en satellietgegevens betreft, is het belangrijk op te merken dat de controle op de handhaving van de verplichtingen uit hoofde van de EU-houtverordening voor marktdeelnemers en handelaren een bevoegdheid van de lidstaten is. Waar het gaat om de controle inzake de verplichtingen van de lidstaten beoordeelt de Commissie de naleving op basis van de overeenkomstig artikel 20 van de EU-houtverordening gerapporteerde informatie. Hoewel het gebruik van teledetectie in specifieke gevallen kosteneffectief en nuttig kan zijn (bv. bij inbreuken op natuurwetgeving als gevolg van houtkap in beschermde gebieden), volstaat het instrument op zichzelf over het algemeen niet om de handhaving van de EU-houtverordening te waarborgen. Het feit dat een bos wordt gekapt zegt weinig over de wettigheid van die handeling. Niettemin zal de Commissie een uitgebreider gebruik van geospatiale inlichtingen, met inbegrip van teledetectie, bevorderen en het is aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om te zorgen voor een betere handhaving van de toepasselijke nationale wetgeving inzake bosbouw- en houtkapactiviteiten.

Het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is gebaseerd op een meer flexibele, prestatiegerichte aanpak waarbij rekening wordt gehouden met de lokale omstandigheden en behoeften en tegelijkertijd het ambitieniveau van de Europese Unie op het gebied van duurzaamheid wordt verhoogd. De strategische GLB-plannen zullen voor een versterking van de conditionaliteit, ecoregelingen, bedrijfsadviesdiensten voor de landbouw en maatregelen en investeringen op het gebied van milieu en klimaat voor de landbouw, teneinde de specifieke klimaat- en milieudoelstellingen van het GLB te verwezenlijken. Ecoregelingen vormen een nieuw instrument dat bedoeld is om landbouwers te belonen die ervoor kiezen om op het gebied van milieuzorg en klimaatactie een stap extra te zetten. De plannen worden door de lidstaten ontwikkeld en op nationaal niveau uitgevoerd. De Commissie ondersteunt de lidstaten gedurende het gehele proces van opstelling van hun strategische GLB-plannen. Daartoe heeft zij landspecifieke aanbevelingen gepubliceerd¹ en richtsnoeren uitgebracht inzake de verschillende elementen van de GLB-plannen.

De Commissie heeft ook een lijst gepubliceerd van mogelijke landbouwpraktijken die door de ecoregelingen uit hoofde van het toekomstige GLB² zouden kunnen worden ondersteund. De lijst is niet uitputtend, maar bevat enkele voorbeelden van koolstoflandbouw- en agrobosbouwinterventies die als ecoregeling zouden kunnen worden opgezet. Daarbij gaat

¹ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-strategic-plans_en#cap-strategic-plans-recommendations

² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf

het onder meer om de totstandbrenging en het onderhoud van silvo-pastorale systemen met hoge biodiversiteit.

Het GLB voorziet via de nationale plattelandsontwikkelingsprogramma's al in financiële steun voor bossen en bosbeheer, met name voor aanpassing aan en weerbaarheid tegen klimaatgerelateerde risico's. In de periode 2014–2020 werd 6,7 miljard EUR uitgetrokken voor bosbouwmaatregelen ter ondersteuning van de beleidsdoelstellingen van de EU, voornamelijk voor bebossing (27%), preventie van bosbranden en bosrampen (24%) en investeringen in veerkracht en ecologische en sociale functies (19%). Er wordt echter maar weinig gebruik gemaakt van bosbouwmaatregelen en het gebruik dát ervan wordt gemaakt, is in de loop van de programmeringsperiode aanzienlijk afgenomen. Dat komt bijvoorbeeld doordat het ontbreekt aan de kennis die nodig is voor het doorlopen van de administratieve procedures voor het aanvragen van steun uit fondsen, het feit dat de premies niet aantrekkelijk genoeg zijn en het gebrek aan steun voor capaciteitsopbouw via adviesdiensten. Dat er weinig richtsnoeren zijn voor de uitvoering van bosgebaseerde klimaatadaptatiemaatregelen en maatregelen ter voorkoming en beperking van risico's (zoals natuurbranden, bodemerosie, ziekten, overstromingen), speelt ook een rol.

Het nieuwe GLB biedt ook meer flexibiliteit om op basis van nationale behoeften en specifieke kenmerken bosgerelateerde interventies op te zetten waarbij de bureaucratie wordt vermindert en tegelijkertijd de Europese Green Deal, het nationale bosbeleid en het milieu en klimaat-acquis van de EU met elkaar worden verbonden en dienaangaande een synergetische benadering wordt gewaarborgd. De Commissie zal ernaar streven dat ruimer gebruik wordt gemaakt van de daartoe beschikbare plattelandsontwikkelingsfondsen.

De bovengenoemde aanbevelingen aan de lidstaten betreffende de strategische GLB-plannen voor de periode 2023–2027 hebben de nodige aandacht voor bossen en de rol van de bosbouwsector gewekt. De aanbevelingen aan Nederland over bosbouw zijn gericht op het bevorderen van duurzaam bosbeheer en duurzame her- en bebossing, het verbeteren van multifunctionaliteit, het beschermen van bossen en het herstellen van bosecosystemen teneinde habitats en soorten in goede staat te brengen en het vergroten van de veerkracht van bossen tegen klimaatverandering.

De lidstaten moeten verdere maatregelen nemen om degenen die belang bij bossen hebben, beter te betrekken bij de ontwikkeling van de strategische GLB-plannen op lidstaatniveau. De Commissie zal nieuwe middelen ter beschikking stellen voor het delen van informatie over goede praktijken met het oog op een betere opzet en uitvoering van voor bossen relevante interventies die de uitwisseling tussen deskundigen in de lidstaten bevorderen, instrumenten bieden waarmee consistent gebruik van financiering kan worden gedemonstreerd en lokale en regionale netwerken ondersteunen, onder meer door middel van initiatieven voor demonstratie ter plaatse. Bij haar beoordeling van de strategische GLB-plannen zal de Commissie met name aandacht besteden aan bosgerelateerde maatregelen, die voor sterke synergieën met de klimaat- en biodiversiteitsdoelstellingen van de EU zorgen. Daarnaast introduceert de Commissie in het kader van de herziening van de richtsnoeren inzake staatssteun voor de landbouw- en de bosbouwsector de mogelijkheid van krachtigere stimulansen voor steun voor investeringen in en betalingen voor bosecosysteemdiensten, om bij te dragen aan de doelstellingen van de bosstrategie.

Met betrekking tot de toezegging van 3 miljard extra bomen is het belangrijk op te merken dat dit een vrijwillig initiatief is. De Commissie onderneemt een aantal acties, die zijn opgenomen in de mijlpalen (bijlage bij de nieuwe EU-bosstrategie voor 2030), teneinde de verwezenlijking van de doelstelling te vergemakkelijken. Deze acties zijn gericht op het samenbrengen van alle betrokken actoren, zoals kwekerijen, planters, landeigenaren, overheidsdiensten en particuliere ondernemingen, met bewustwording en synergievorming als doel. Er is een groeiende vraag van particuliere ondernemingen naar financiering voor goede projecten in de EU op het gebied van klimaat en biodiversiteit. Besluiten over de locatie waar zal worden geplant kunnen alleen op lokaal niveau worden genomen, of het nu gaat om particuliere of openbare initiatieven.

De toezegging heeft tot doel de aanplant van bomen en de activiteiten op het gebied van natuurlijke regeneratie in Europa te intensiveren door actoren uit alle geledingen van de samenleving samen te brengen. De Commissie zal zelf geen nieuwe bomen planten, maar zichtbaarheid geven aan alle lopende activiteiten die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van 3 miljard extra nieuwe bomen tegen 2030. In het kader van dit initiatief wordt de deelnemers verzocht een verklaring op erewoord te ondertekenen waarbij de aanplant van nieuwe bomen worden gemeld. Daarbij moeten ecologische beginselen in acht genomen zijn en moet de juiste boom voor het juiste doel op de juiste plaats zijn aangeplant. De Commissie zal de nadruk leggen op transparante verslaglegging zodat ook de civiele samenleving waakzaam kan blijven en in de gaten kan houden of de toezegging wordt nagekomen.

De Commissie blijft zich inzetten voor samenhang tussen de bosstrategie en het afzetbevorderingsbeleid. Het afzetbevorderingsbeleid van de EU voor agrovoedingsmiddelen (Verordening (EU) nr. 1144/2014) promoot landbouw- en agrovoedingsproducten uit de EU (met uitzondering van tabak). Het doel ervan is het concurrentievermogen van de landbouwsector van de Unie te versterken door medefinanciering van acties die de nadruk leggen op de specifieke kenmerken van de landbouwproductiemethoden in de Unie, met name wat betreft voedselveiligheid, traceerbaarheid, authenticiteit, etikettering, voedings- en gezondheidsaspecten, dierenwelzijn, milieuzorg en duurzaamheid, en de kenmerken van landbouwproducten en levensmiddelen, vooral met betrekking tot kwaliteit, smaak, diversiteit en tradities. Daarbij gaat het ook om het vergroten van de bekendheid van biologische landbouwproducten uit de EU en de authenticiteit van producten met een Europese beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding. Zoals de Europese Commissie in de «van boer tot bord»-strategie aankondigde, is zij begonnen met een evaluatie van het afzetbevorderingsbeleid. Zij wil met de strategie duurzame Aproductie en consumptie bevorderen, mede gezien de veranderende voedingsgewoonten. Wat vlees betreft, moet bij de evaluatie vooral worden ingegaan op de wijze waarop de EU met haar afzetbevorderingsprogramma de meest duurzame en koolstofefficiënte methoden voor de veeteelt kan ondersteunen.

Bio-energie is thans de belangrijkste hernieuwbare energiebron in de EU en in veel lidstaten. Deze bron is goed voor meer dan 10% van het eindenergieverbruik en ongeveer 60% van het verbruik van hernieuwbare energie in de EU. Volgens onze analyse die aan het klimaatdoelplan voor 2030 ten grondslag ligt, is duurzame bio energie, ook uit bosbiomassa, nodig om de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030 te halen en met name om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Dit ondanks aanzienlijke verbeteringen van de energie-efficiëntie en grootschalige inzet van niet-bio-hernieuwbare energiebronnen. Aangezien bio-energie een belangrijke rol zal blijven spelen bij het bereiken van koolstofneutra-

liteit tegen 2050, moeten we ervoor zorgen dat bio-energie op duurzame wijze wordt geproduceerd en gebruikt om het risico van milieueffecten tot een minimum te beperken.

Voortbouwend op met name de aanbevelingen van het verslag van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek over het gebruik van biomassa voor energie in Europa, omvat het voorstel tot wijziging van de richtlijn hernieuwbare energiebronnen een nog gerichtere aanscherping van de duurzaamheidscriteria voor bosbiomassa. Het voorstel gaat uit van de uitbreiding van de gebieden waar geen hout voor biomassa mag worden gewonnen, teneinde vooral oer- en oude bossen, wetlands en veengronden te beschermen. Ook wordt voorgesteld het gebruik van wortels en stronken te vermijden, en kaalslag zoveel mogelijk te beperken. Voorts verplichten de nieuwe regels de lidstaten ertoe hun nationale steunregelingen op te stellen in overeenstemming met het beginsel van biomassacascadering, waarbij houtachtige biomassa wordt gebruikt op basis van de hoogste economische en ecologische meerwaarde. Dit moet het gebruik van hoogwaardig rondhout voor energiegebruik tot een minimum beperken. Tot slot stellen wij voor ervoor te zorgen dat de steun voor installaties voor de productie van alleen elektriciteit die houtachtige biomassa gebruiken, in 2026 geleidelijk afgeschaft zal zijn.

Volgens de Commissie zorgt het voorstel voor het juiste evenwicht tussen het gebruik van biomassa voor energie, het behoud van de biodiversiteit en de verbetering van koolstofputten in onze bossen, rekening houdend met het belang van de houtsector, met name in sommige lidstaten. Daarnaast wordt in het kader van de herziening van de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) een ambitieuzere doelstelling voor koolstofputten voorgesteld. Om aan de voorschriften te voldoen, is het in het belang van de lidstaten om zorg te dragen voor hun bossen en na te denken over het gebruik van primaire houtachtige biomassa voor energiedoeleinden in plaats van andere toepassingen met een hogere toegevoegde waarde.

Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, heeft de Commissie op 15 december 2021 een mededeling over duurzame koolstofcycli aangenomen³. Een van de doelstellingen is landbouwers en bosbouwers te stimuleren om koolstof op te slaan, op basis van een degelijke certificering.

De Commissie hoopt dat zij met deze toelichting voldoende is ingegaan op de door de Eerste Kamer aan de orde gestelde punten en kijkt ernaar uit de politieke dialoog in de toekomst voort te zetten.

Maroš Šefčovič
Vicevoorzitter

Virginijus Sinkevičius
Lid van de Commissie

³ COM(2021) 800 final, Klimaatverandering – herstel van duurzame koolstofcycli.