

Vergaderjaar 2019–2020

35 327

Initiatiefnota van de leden Van Ojik en Diks: Behoud het woud – tien voorstellen ter bescherming van bos wereldwijd

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2020

Het behoud van bos en andere ecosystemen wereldwijd is van groot belang. Het kabinet deelt de zorg van de leden Van Ojik en Diks aangaande het verdwijnen van bossen en verwelkomt het initiatief tot de nota «Behoud het Woud» (Kamerstuk 35 327). Te meer gezien de initiatiefnota in hoge mate correspondeert met de kabinetsinzet, zoals in het bijzonder uiteengezet in de Kamerbrief over internationaal bossenbeleid van maart jl. (Kamerstukken 30 196 en 31 793, nr. 708).

Het kabinet onderschrijft het belang van bossen bij het tegengaan van klimaatverandering, het behoud van biodiversiteit en het levensonderhoud van honderden miljoenen mensen. Ontbossing en bosdegradatie hebben negatieve effecten voor mens, klimaat en milieu, zoals verhoogde CO₂-emissies, verlies van biodiversiteit, degradatie van vruchtbare grond, ontregeling van waterhuishouding en microklimaten, en verslechterde levensomstandigheden voor individuen en gemeenschappen die voor hun levensonderhoud afhankelijk zijn van bossen. De oorzaken van ontbossing en bosdegradatie zijn divers en plaats-afhankelijk – niet-duurzame commerciële houtoogst, landbouw, mijnbouw en de aanleg van infrastructuur zijn de belangrijkste. De talrijke en omvangrijke bosbranden afgelopen zomer in de Amazone, Indonesië, het Congo-bekken en Siberië, en recentelijk in Australië, hebben andermaal pijnlijk duidelijk gemaakt dat er nog te weinig voortgang wordt geboekt op de internationale doelstellingen inzake behoud van biodiversiteit en het tegengaan van ontbossing. Vanuit deze urgentie heeft het kabinet uw Kamer met genoemde brief onlangs geïnformeerd over de wijze waarop het de inzet voor het bosbehoud en bosuitbreiding wereldwijd wil verhogen, onder andere door intensivering van activiteiten in het kader van ontwikkelings samenwerking die bijdragen aan het tegengaan van ontbossing, waarvoor de

jaarlijkse financiering zal verdubbelen naar ten minste EUR 25 miljoen vanaf dit jaar.

Deze brief is een gezamenlijke reactie op de initiatiefnota «Behoud het Woud», mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De internationale inzet op het behoud en herstel van bossen vereist een gezamenlijke aanpak die door de betrokken Ministers, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, in nauwe afstemming wordt ingevuld.

Intensivering diplomatie

Het kabinet heeft eind 2018 de klimaatdiplomatie geïntensiveerd. Over het brede werkterrein van de klimaatdiplomatie is uw Kamer in september jl. geïnformeerd (Kamerstuk 31 793, nr. 189).

Bilaterale diplomatie

Als onderdeel van de klimaatdiplomatie bespreken de bewindspersonen – niet alleen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking – de noodzaak van meer klimaatambitie in hun bilaterale contacten. Waar van toepassing wordt in toenemende mate ook gesproken over landgebruik en ontbossing, bijvoorbeeld in het gesprek van Minister Kaag met de Braziliaanse Minister van Milieu, Ricardo Salles, tijdens COP25 afgelopen december en door Minister Schouten met de Braziliaanse Minister van landbouw, Tereza Cristina, tijdens de Groene Week afgelopen januari in Berlijn. Voor de klimaatgezant zijn landgebruik en ontbossing samenhangende thema's binnen zijn inzet voor de klimaatdiplomatie. De Nederlandse ambassades zetten zich in hun land van accreditatie in om het belang van het behoud van bossen en andere ecosystemen te benadrukken en vervullen daarmee een belangrijke rol binnen de klimaatdiplomatie.

Multilaterale diplomatie

In multilateraal verband zet Nederland zich via verschillende fora in voor het behoud van bossen, andere ecosystemen, en biodiversiteit. Waar mogelijk werken wij samen met gelijkgezinde landen en partners, zoals Noorwegen, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Binnen het VN Bossenforum (UNFF) heeft Nederland in het verleden het initiatief genomen om tot een wereldwijd bindend bossenverdrag te komen. Hoewel het kabinet het belang hiervan nog steeds onderschrijft, wordt de verwezenlijking niet kansrijk geacht. Onder Nederlands co-voorzitterschap van UNFF is wel een niet-bindend Strategisch Plan voor Bossen tot stand gekomen. Dit plan is in 2017 aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties¹. Bij de komende UNFF-bijeenkomst is Nederland vice-voorzitter. Nederland grijpt deze kans aan om te pleiten voor een meer ambitieuze inzet op het tegengaan van ontbossing. In Paneuropees verband vinden momenteel besprekingen plaats om de mislukte onderhandelingen over een Paneuropees bossenverdrag te heropenen. Het kabinet vindt een dergelijk verdrag alleen zinvol als Rusland daarin ook verdragspartij is.

Om de doelstellingen van de Conventie inzake Biodiversiteit (CBD) te behalen en te versterken draagt Nederland bij aan een actieve en ambitieuze EU-inzet voor de Biodiversiteitsconferentie, die in oktober 2020

¹ Zie <https://www.un.org/esa/forests/wp-content/uploads/2019/04/Global-Forest-Goals-booklet-Apr-2019.pdf>.

in Kunming zou plaatshebben maar tot nadere orde is uitgesteld. Onlangs is uw Kamer nader geïnformeerd over de internationale inzet van het kabinet ten aanzien van het beschermen en versterken van biodiversiteit (Kamerstuk 26 407, nr. 134).

Nederland streeft er binnen de Internationale Tropisch Houtovereenkomst naar de handel in duurzaam geproduceerd tropisch hout wereldwijd te bevorderen en het percentage duurzaam tropisch hout op de Nederlandse markt te verhogen. Als relatief grote importeur van tropisch hout is Nederland in EU-verband een belangrijke speler.

Voor het behalen van de doelen van de Overeenkomst van Parijs en de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) is betere bescherming en beheer van bossen en andere ecosystemen essentieel. Belangrijk is de verhoging van klimaatambitie en -actie in de nationaal bepaalde bijdragen (*Nationally Determined Contributions*, NDC's) die landen in 2020 indienen bij de klimaatconventie (United Nations Framework Convention on Climate Change). Als co-voorzitter van het NDC Partnerschap en via het zogenoemde Climate Action Enhancement Package (CAEP) ondersteunt Nederland ontwikkelingslanden bij het realiseren van hun NDC's. Bosbehoud en -herstel kunnen daarvan een belangrijk bestanddeel vormen.

Ook via verschillende internationale fondsen waar Nederland aan bijdraagt, zoals de Global Environment Facility (GEF) en het Groene Klimaatfonds (GCF), wordt ingezet op het tegengaan van landdegradatie en het behoud van bossen. Het behoud van bossen is sinds de oprichting een belangrijk aandachtspunt van GEF, waarbij de nadruk ligt op de Amazone en het Congobekken. Ook GCF heeft aandacht voor ontbossing. In dat fonds is afgesproken USD 500 miljoen te bestemmen voor vermindering van uitstoot van broeikasgassen als gevolg van ontbossing en bosdegradatie via zogenoemde REDD+ projecten².

Europese diplomatie

In december 2019 presenteerde de Europese Commissie de *European Green Deal*, het antwoord van de Commissie op de mondiale uitdagingen op het gebied van klimaatverandering en de achteruitgang van natuur en biodiversiteit. Met de Green Deal zet de Commissie in op een groeistrategie die de Europese Unie moet transformeren in een klimaatneutrale, circulaire en grondstofefficiënte unie, waardoor Europa concurrerend blijft. Over de European Green Deal en de Nederlandse visie daarop is uw Kamer recent geïnformeerd (Kamerstuk 22 112, nr. 2844) In de European Green Deal kondigt de Commissie ook een nieuwe EU-biodiversiteitstrategie en EU-bossenstrategie aan die nog in 2020 wordt verwacht. De EU-bossenstrategie zal zich o.a. richten op kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van de bossen in de EU. Het kabinet onderschrijft dat een gezamenlijke inzet via de EU om herbebossing te stimuleren een integraal onderdeel van het beleid moet zijn en stelt zichzelf uitbreiding van het wereldbosareaal, zoals genoemd in (Kamerstukken 30 196 en 31 793, nr. 708), ten doel.

Nederland spant zich al langer in voor het tegengaan van ontbossing en het verduurzamen van agro-waardeketens. Vanwege de noodzaak deze inzet op te schalen heeft Nederland in 2015 het Amsterdam Declarations

² REDD+ staat voor Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries.

Partnership (ADP)³ geïnitieerd. Mede op aandringen van het ADP is afgelopen zomer de EU Mededeling «Bescherming en herstel van bossen wereldwijd: de actie van de EU opvoeren» verschenen. De actieve Nederlandse rol binnen het ADP is een voorbeeld van beleidsbeïnvloeding binnen de EU. Deze inzet moet onder andere bijdragen aan verduurzaming van agro-waardeketens, waarover uw Kamer in april vorig jaar een brief ontving (Kamerstuk 30 196, nr. 647). De EU-Mededeling, waarover uw Kamer eerder is geïnformeerd (Kamerstuk 22 112, nr. 2826), onderkent dat de EU als grote importeur van agrogrondstoffen een verantwoordelijkheid heeft om ontbossing terug te dringen. Nederland ondersteunt de voorgestelde EU-inzet, die in december werd bevestigd in Raadsconclusies⁴, en verwelkomt ambitieuze voorstellen met betrekking tot regelgevende zowel als niet-regelgevende maatregelen door de Commissie.

Concrete voorstellen zoals het voorstel in de Initiatiefnota Behoud het Woud om producten «ontbossingsvrij» te labelen zullen moeten worden beoordeeld in het licht van het bredere pakket aan maatregelen van de Europese Commissie.

In handelsakkoorden met landen waar sprake is van een hoog ontbossingsrisico, zal het kabinet blijven inzetten op ambitieuze afspraken over duurzaam bosbeheer. Nu al zet Nederland door middel van handelsakkoorden in op bepalingen over duurzaam landgebruik, samenwerking met lokale gemeenschappen en arbeidsomstandigheden.

Binnen het Europese ontwikkelingssamenwerkings-, milieu- en handelsbeleid is de bescherming van regenwouden reeds een belangrijk thema. Om het beheer van bossen te verbeteren, in het bijzonder in tropische landen die hout leveren aan de EU, is het EU Forest Law Enforcement Government and Trade (FLEGT) Actieplan ontwikkeld dat gericht is op de bestrijding van de handel in illegaal gekapt hout. Dat heeft geleid tot de EU Houtverordening (geen illegaal hout op de Europese markt) en een Verordening die vrijwillige partnerschapovereenkomsten tussen de EU en hout producerende landen mogelijk maakt. Nederland steunt de bestaande inzet, onder meer financieel, en zal daarnaast bij de Commissie aandringen op een nog actievere identificatie van mogelijkheden voor aanpak van ontbossing en herbebossing in relevante landen.

Ten aanzien van de onderhandelingen over het Meerjarige Financieel Kader (MFK) 2021–2027 zijn de Nederlandse prioriteiten in 2018 vastgelegd en met uw Kamer gedeeld. Die onderhandelingen zijn inmiddels vergevorderd. Als onderdeel van het MFK wordt onderhandeld over de verordening voor het nieuwe EU-instrument voor externe financiering, het Nabuurschaps-, Ontwikkelings- en Internationale Samenwerkingsinstrument (NDICI). Hiervoor is een Raadspositie vastgesteld en de triloog met het Europese Parlement is momenteel gaande. Het tegengaan van ontbossing en het bevorderen van herbebossing zijn expliciete doelstellingen binnen de NDICI-verordening.

Nederland draagt verder de OESO-richtlijnen internationaal uit en spreekt ook EU-lidstaten aan op hun verantwoordelijkheid op IMVO-terrein, zoals tijdens de Raden Buitenlandse Zaken Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

³ Het ADP bestaat uit 7 Europese landen: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk die zich inzetten voor 100% duurzame en ontbossingsvrije import van agrogrondstoffen, met name soja, palmolie en cacao.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/16/eu-action-to-protect-the-world-s-forests-council-adopts-conclusions/>.

Zoals aangegeven in het verslag van het Schriftelijk Overleg (Kamerstuk 32 734, nr. 39) naar aanleiding van de Kamerbrief Weging Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland wordt van vrijwel alle posten op alle niveaus een steeds grotere inzet op het gebied van klimaat verwacht in lijn met de toegenomen erkenning van de urgentie en aandacht voor dit thema. De capaciteit hiervoor wordt in eerste instantie gevonden binnen de huidige bezetting (van de betrokken ambassades én van het ministerie als geheel). «Bossendiplomatie» is hierbij een belangrijk aandachtspunt, in het bijzonder ook voor onze ambassades in landen met belangrijke tropische regenwouden, zoals Brazilië, Colombia, Indonesië, Maleisië en de Democratische Republiek Congo (DRC). Bijvoorbeeld voor de ambassade in Brazilië zijn klimaat en preventie van ontbossing topprioriteit. De ambassadeur en zijn medewerkers stellen de zorgwekkende ontwikkelingen in de Amazone en de Cerrado consequent aan de orde in gesprekken met de federale regering en met NGO's. Daarnaast werken zij samen met lokale overheden en andere relevante stakeholders, zoals het Openbaar Ministerie, bedrijven en parlementariërs. In de DRC heeft onze ambassadeur frequent contact met de Minister van Milieu over het voorkomen van ontbossing. De ambassade ondersteunt diverse projecten, waarbij o.a. wordt samengewerkt met lokale universiteiten en met milieu- en mensenrechtenbeschermers.

Mensenrechtenverdedigers en maatschappelijk middenveld

Individen en groepen die zich inzetten voor de verdediging van het milieu, landrechten en de rechten van inheemse gemeenschappen lopen helaas vaak hoge risico's of krijgen te maken met bedreigingen en geweld. Soms moeten ze hun strijd voor de goede zaak met de dood bekopen⁵. Het is staand beleid dat het kabinet zich inzet voor de bescherming en ondersteuning van mensenrechtenverdedigers, onder andere via de ambassades. Conform de motie van het lid Van Ojik (Kamerstuk 35 000 V, nr. 24) wordt binnen de Nederlandse inzet voor mensenrechtenverdedigers specifiek aandacht besteed aan bescherming, zichtbaarheid en legitimiteit van het werk van landrechtenverdedigers en milieuactivisten (Kamerstuk 32 735, nr. 272). Dit betekent dat alle beschikbare instrumenten ter bescherming en ondersteuning van mensenrechtenverdedigers kunnen worden ingezet voor milieuactivisten en landrechtenverdedigers, zoals het aanbieden van veiligheidstrainingen, tijdelijke relocatie en projectondersteuning. Ook worden zij geholpen bij het verstevigen van hun netwerk. Ook het bijwonen van rechtszaken door ambassadepersoneel en het aan de orde stellen van de situatie van (individuele) milieu- en landrechtenverdedigers in de politieke dialoog is staand beleid. Ook in multilateraal verband wordt hier aandacht voor gevraagd.

Daarnaast zijn klimaat en verduurzaming van waardeketens twee belangrijke thema's van het kabinetsbeleid ter versterking van het maatschappelijk middenveld. Met dit beleid draagt Nederland bij aan de versterking van lokale maatschappelijke organisaties en bewegingen en de bescherming van het recht op vrijheid van vereniging, vergadering en meningsuiting, inclusief voor milieuactivisten, landrechtenverdedigers en vakbondsleiders (Besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 22 november 2019, nr. MINBUZA.2019.4593-20, Strt. 2019, nr. 65322).

⁵ Frontline Defenders, «Global Analysis 2018», https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf.

Bedrijfsleven

Het kabinet verwacht van Nederlandse bedrijven dat zij ondernemen in lijn met de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. De richtlijnen vragen bedrijven om gepaste zorgvuldigheid te betrachten en mogelijke risico's – zoals ontbossing – te identificeren en op basis van een prioritering naar ernst en waarschijnlijkheid deze risico's te voorkomen of aan te pakken. Hierover dienen bedrijven transparant verantwoording af te leggen. Belanghebbenden kunnen bedrijven aanspreken op hun handelen. De Nederlandse ambassades hebben geen toezichthoudende taak op de toepassing van de OESO-richtlijnen en kunnen daarom geen openbaar overzicht opstellen van bedrijven die zich niet aan de OESO-richtlijnen houden. Bovendien is het Nederlandse beleid met betrekking tot de OESO-richtlijnen gericht op proportionaliteit en verbetering van het gedrag van bedrijven. Het bijhouden van Nederlandse bedrijfsactiviteiten die strijdig zijn met de OESO-richtlijnen staat op gespannen voet met dit beleidsuitgangspunt, omdat het bedrijven kan aanmoedigen zich terug te trekken. Volgens de OESO-richtlijnen zou pas sprake mogen zijn van het beëindigen van een zakelijke relatie als een uiterst redmiddel, dat wil zeggen als een bedrijf alle mogelijkheden tot het aanpakken van risico's heeft uitgeput.

De uitgebreide IMVO-richtlijnen voor het Nederlandse postennet (uitvoering van de motie van de leden Diks en Van den Hul (Kamerstuk 35 000 XVII, nr. 34)) zijn in november 2019 vastgesteld en verspreid onder de posten. Hierin is het proportionaliteitsbeginsel opgenomen: hoe groter het beroep dat op een ambassade gedaan wordt, hoe meer inzicht een bedrijf moet geven in hoe het de OESO-richtlijnen toepast. Ook het uitgangspunt van verbetering in plaats van uitsluiting is opgenomen, zoals nader toegelicht in de Kamerbrief Voortgang IMVO-beleid (Kamerstuk 26 485, nr. 323).

Transparantie

Het kabinet onderschrijft dat transparantie van groot belang is voor het in kaart brengen en bestrijden van de oorzaken van ontbossing. De bovengenoemde inzet op het gebied van IMVO draagt onder meer via de convenanten bij aan het bevorderen van transparantie bij Nederlandse bedrijven, waaronder financiële instellingen. Bij het verduurzamen van waardeketens wordt via keurmerken de transparantie op milieu en mensenrechten in kaart gebracht. Nederland steunt daarnaast het World Resources Institute, dat met doorlopende ontwikkeling van het Global Forest Watch instrument bijdraagt aan het monitoren van ontbossing.

Klimaatfinanciering

De rijke landen hebben toegezegd om vanaf 2020 per jaar collectief USD 100 miljard aan klimaatfinanciering te mobiliseren voor de armere landen. Deze toezegging is niet uitgesplitst naar individuele landen en omvat de publieke uitgaven en de daarmee gemobiliseerde private investeringen. De Nederlandse klimaatfinanciering vertoont sinds 2010 een stijgend beeld en in 2018 (het laatste jaar waarover cijfers bekend zijn) werd het miljard overschreden.

Het kabinet heeft langs vier wegen de klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden verhoogd. *Ten eerste*, zoals aangegeven in de nota «Investeren in perspectief» (Kamerstuk 34 952, nr. 1), heeft de regering structureel additionele begrotingsmiddelen voor klimaatactie bestemd, oplopend van EUR 40 miljoen in 2018 via EUR 60 miljoen in 2019 tot EUR 80 miljoen in 2020 en volgende jaren. Hieruit wordt onder andere de

publieke bijdrage aan het Dutch Fund for Climate and Development (DFCD) gefinancierd. Uit de begrotingsmiddelen voor klimaatactie wordt voorts onder meer de nieuwe bijdrage – EUR 120 miljoen – aan GCF gefinancierd. Dat is een verhoging met 20% ten opzichte van de vorige periode waaruit waardering voor en vertrouwen in het fonds spreekt. *Ten tweede* werkt Nederland binnen ontwikkelingssamenwerking aan een goede integratie van klimaat in alle relevante activiteiten, waaronder water en voedselzekerheid. De oorzaken en gevolgen van klimaatverandering, en de plek van bossen daarbinnen, raken immers aan bijna alle werkerreinen en kunnen het beste op een geïntegreerde wijze worden aangepakt. Deze aanpak zorgt ervoor dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse klimaatfinanciering ten goede kan komen aan de adaptatie aan klimaatverandering in armste landen en door armste bevolkingsgroepen, in aansluiting op het beginsel «*leave no one behind*». *Ten derde* pleit Nederland ervoor dat multilaterale banken en fondsen hun inspanningen op het terrein van klimaatverandering verhogen. Zo komen de financiële bijdragen van Nederland aan deze instanties meer ten goede aan klimaatactie en wordt een groter deel van deze bijdragen meegeteld als klimaatfinanciering. *Ten vierde* zet Nederland zich in om private financiering voor klimaatactie in ontwikkelingslanden te mobiliseren. Naast de belangrijke bijdrage van multilaterale ontwikkelingsbanken, zullen ook Nederlandse programma's als DFCD een aanzienlijke bijdrage leveren.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok