

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3588

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2023

Op 6 december 2022 is in de triloog een politiek akkoord bereikt tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie over de Europese Ontbossingsverordening¹. Over het voorstel, dat op 17 november 2021 werd gepubliceerd, is het afgelopen jaar intensief onderhandeld, met als resultaat een akkoord vlak voor de aanvang van de Biodiversiteitstop (COP15) in Montreal. Op 19 december 2022 stemden de lidstaten in met het akkoord tijdens COREPER I. Het Europees Parlement zal formeel ook haar goedkeuring nog moeten geven, hierna is de weg vrij naar formele goedkeuring in de Milieuraad. Dit is in het voorjaar van 2023 voorzien.

Nederland heeft zich de afgelopen jaren hard gemaakt voor wetgeving in de EU, mede met landen uit het Amsterdam Declarations Partnership² (ADP). Ook tijdens de onderhandelingen trok deze groep landen veel met elkaar op om een zo ambitieus mogelijk akkoord te bewerkstelligen. Het kabinet vindt het behaalde politieke akkoord een belangrijk signaal in de wereldwijde strijd tegen ontbossing en het verlies van biodiversiteit. Dit akkoord steunt de Nederlandse doelstellingen t.a.v. klimaat, natuur en biodiversiteit en bevordert bovendien een gelijk speelveld voor bedrijven in de EU.

Ik zegde toe uw Kamer te informeren na afronding van de triloog. Hierbij geef ik u mede namens de Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwa-

¹ EU No 2021/706 Regulation of the European Parliament and the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010.

² Het *Amsterdam Declarations Partnership* is een samenwerkingsverband van 10 Europese landen (DE, FR, UK, NO, DK, LX, SP, IT, BE, NL) voor gezamenlijke inzet op het verduurzamen en ontbossingsvrij maken van waardeketens van agrogrondstoffen in 2025.

liteit, en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een appreciatie van het politieke akkoord.

Wat is de EU Ontbossingsverordening?

Het doel van de verordening is om ontbossing en bosdegradatie, veroorzaakt door EU consumptie en productie, te minimaliseren en om de vraag op de Europese markt naar goederen en producten, die legaal en ontbossingsvrij zijn geproduceerd, te vergroten. Hoeksteen van de verordening is het verbod om goederen en producten op de markt te brengen, of te exporteren, die vallen binnen de reikwijdte van de verordening en die niet vrij zijn van ontbossing of bosdegradatie³ of niet legaal geproduceerd zijn. De goederen (rundvee, palmolie, soja, cacao, koffie, rubber en hout) en daarvan afgeleide producten (zoals leer, chocolade en meubels) die zijn opgenomen in de verordening worden gezien als voornaamste aanjagers van mondiale ontbossing en bosdegradatie. Naast het verbod gericht op producten die bijdragen aan de vernietiging en aantasting van bossen, kent de verordening de volgende belangrijke elementen:

- marktdeelnemers en handelaren moeten door het verplicht toepassen van zorgvuldigheidseisen en een verklaring over die toepassing aantonen dat zij legaal geproduceerde en ontbossingsvrije producten op de markt brengen. Een door de Commissie beheerd landenbenchmarkingsysteem zal landen en gebieden categoriseren in laag, standaard of hoog risico van het produceren van grondstoffen die bijdragen aan de vernietiging en aantasting van bossen, of niet-legale producten. Afhankelijk van het toegekende risiconiveau variëren de voorwaarden waar het gepaste zorgvuldigheidsproces aan moet voldoen;
- producten die zijn opgenomen in de verordening moeten voldoen aan specifieke traceerbaarheidseisen, in het bijzonder de geolocatie⁴;
- de verordening schrijft meer samenwerking en informatiedeling voor tussen bevoegde autoriteiten en douaneautoriteiten van de lidstaten, en tussen lidstaten onderling, om betere handhaving te realiseren. De informatiesystemen die uitwisseling moeten bewerkstellen worden in de komende jaren nog ontwikkeld door de Commissie;
- er worden minimuminspectieniveaus vastgesteld voor bevoegde autoriteiten met het doel een gelijk handhavingsniveau in elke lidstaat te bereiken. Hiertoe zijn minimale controlepercentages (op basis van het aantal marktdeelnemers en handelaren, en voor hoog risico ook op basis van volume) vastgesteld die respectievelijk zullen gaan gelden voor de laag-, standaard- en hoogrisicocategorieën in het landenbenchmarkingsysteem;
- tot slot is er aandacht in de verordening voor flankerend beleid en bijhorende maatregelen voor samenwerking met producerende en grote consumerende landen.

Wat vindt het kabinet van het bereikte politieke akkoord?

Het kabinet heeft tijdens de onderhandelingen in de Raad en later tijdens de onderhandelingen in de trilog ingezet op het versterken van Nederlandse prioriteiten⁵, te weten: het opnemen van een vastgesteld minimum

³ Producten en grondstoffen mogen voor toegang op de Europese markt niet geproduceerd zijn op land dat daarvoor ontbost of gedegradéerd is na 31 december 2020 (cut-off date).

⁴ Bedrijven moeten geografische coördinaten verzamelen van het perceel of stuk land waar de goederen die ze op de markt brengen zijn geproduceerd. Vanaf een omvang van 4 hectare moet een polygoon (meerdere coördinaten) gebruikt worden om de locatie aan te tonen, voor een omvang kleiner dan 3 hectare volstaat een enkel coördinaat.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3281.

controlepercentage voor laaggricolanden en -gebieden voor bevoegde autoriteiten, coherentie met internationale gepaste zorgvuldigheidsstandaarden⁶ en Europese wetgeving⁷, de opname van en afgeleide producten van palm, het uitbreiden van de reikwijdte en opname *other wooded land*, en versterking van een bepaling voor samenwerking met producerende en consumerende landen in de Raadspositie. Daarnaast heeft het kabinet voorstellen gesteund t.b.v. het versterken van mensenrechten en de positie van kleine boeren in de verordening en de opname van andere grondstoffen (rubber en maïs). Tot slot is voor het kabinet WTO-conformiteit een aandachtspunt. De Europese Commissie is van mening dat het voorstel voor een verordening conform WTO-principes is vormgegeven, onder andere doordat de verordening voor alle producten geldt die op de EU markt geplaatst worden ongeacht waar deze vandaan komen. 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.

Op 19 december jl. werd het politieke akkoord voorgelegd aan de lidstaten in COREPER I. Middels een gekwalificeerde meerderheid werd het akkoord aangenomen door de lidstaten, Nederland stemde in met het politieke akkoord. Nadat ook het EP met het akkoord instemt (datum n.n.b.), zal dat de weg vrij zijn voor formele goedkeuring in de Milieuraad, dit is in het voorjaar van 2023 voorzien. Het kabinet is positief over het behaalde akkoord, t.a.v. de Nederlandse inzet en prioriteiten zijn de volgende resultaten behaald:

- een ruimere definitie van bosdegradatie waarin ook de conversie van natuurlijk regenererende bossen in plantagebossen of andere beboste gronden (*other wooded land*) is opgenomen naast de conversie van oerbos naar plantagebos.
- de Commissie zal uiterlijk 1 jaar na de inwerkingtreding evalueren of de reikwijdte kan worden uitgebreid naar «*other wooded land*»; uiterlijk na 2 jaar evalueert de Commissie of er kan worden uitgebreid naar andere ecosystemen, inclusief land met hoge koolstofvoorraden en een hoge biodiversiteitswaarde, als ook andere grondstoffen. In deze evaluatie zal ook de vraag worden opgenomen of financiële instellingen onder de reikwijdte moeten gaan vallen. De opname van *other wooded land* in de definities was een speerpunt van de kabinetsinzet. Ondanks grote weerstand in de Raad voor het opnemen van extra elementen in de definities, is het gelukt om *other wooded land* op te nemen in de definitie van bosdegradatie en in de review. Het kabinet is tevreden met het behaalde resultaat, mede omdat het oorspronkelijke voorstel zoals gepresenteerd door de Commissie deze definitie niet bevatte;
- de toevoeging van een vastgesteld controlepercentage voor de bevoegde autoriteit voor laaggricolanden en -gebieden t.o.v. de Raadspositie was een speerpunt van Nederland. Voor Nederland is een gelijk speelveld van groot belang, hierbij zijn lessen uit de handhaving van de EU houtverordening meegenomen. Het kabinet is tevreden met het resultaat dat het aandeel van de controles wordt uitgevoerd op basis van het risiconiveau van het land (of deel daarvan): 1% voor laag-, 3% voor standaard- en 9% voor hooggricolanden en -gebieden;
- de Commissie zal producerende landen in versterkte mate betrekken voor een zo efficiënt mogelijke implementatie van de wetgeving en producerende landen waar nodig ondersteunen bij de transitie naar

⁶ De OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

⁷ Onder meer de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)*, welke ook gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen oplegt aan ondernemingen. Met deze inzet tracht het kabinet stapeling van regelgeving voor bedrijven te voorkomen.

duurzame, ontbossingsvrije productie, in samenwerking met de lidstaten. Ook de samenwerking met andere grote consumerende landen zal in dit kader worden versterkt. Nederland acht dergelijk flankerend beleid en bijbehorende maatregelen cruciaal voor het komen tot een daadwerkelijk effectieve verordening en het stoppen van mondiale ontbossing. Samen met landen uit het ADP heeft Nederland in de onderhandelingen zwaar ingezet op versterking van de bepalingen in de verordening voor samenwerking met en ondersteuning van productielanden, en andere belangrijke importerende landen, inclusief de ontwikkeling van een coherent strategisch raamwerk voor deze samenwerking.

- Het oorspronkelijke Commissievoorstel week af van internationale gepaste zorgvuldigheidsstandaarden zoals de OESO-richtlijnen, waarin een proces van zes stappen wordt voorgeschreven in plaats van de drie zoals in de verordening voorgesteld. Nederland heeft deze zorgen geuit en tevens aangedrongen op helderheid over de verhouding met andere Europese wetgeving op gepaste zorgvuldigheid. Het is nog onbekend in hoeverre de verduidelijking die hierover in de Raadspositie was opgenomen is overgenomen in de definitieve teksten.
- Tenslotte zijn passages over mensenrechten, rechten van inheemse volkeren en de positie van kleine boeren (*smallholders*) opgenomen in het akkoord, voortbouwend op de Raadspositie en de positie van het Europees Parlement.

Wat zijn de vervolgstappen?

De Europese Commissie verwacht de verordening medio juni 2023 te publiceren. Vanaf dat moment zullen de handavingsinstanties 18 en de private sector 18 tot 24 maanden de tijd hebben om zich voor te bereiden. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Douane zullen de komende periode de benodigde inzet en (ICT-) capaciteit nader analyseren: hiervoor zal Nederland bijvoorbeeld bij de Europese Commissie aandringen op helderheid over de benodigde ICT-specificaties. Dat is nodig om de impact van de verordening goed te kunnen inschatten. Op basis van deze nadere analyse zal de bevoegde autoriteit worden aangewezen naast de Douane als douaneautoriteit. Budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)).

Tot slot vergt uitvoering van de verordening ook tijdige aanpassing van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en het Besluit activiteiten leefomgeving (AMvB), zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Het betreft de artikelen waarin definities en bepalingen ter uitvoering van de Houtverordening zijn opgenomen, waaronder ook de artikelen over sanctiemaatregelen. Deze zullen worden uitgebreid.

In de Aanbestedingswet zal het artikel ten aanzien van de uitsluitingsgronden worden gewijzigd. LNV zal daartoe samen met de andere betrokken departementen een wetsvoorstel en AMvB voorbereiden.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink