

Vergaderjaar 2020–2021

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3196**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de 14 fiches inzake het Fit-for-55 pakket die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

De brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, getiteld «Beoordeling van Fit-for-55 pakket van de Europese Commissie» die u separaat toegaat, is tevens onderdeel van de kabinetsreactie en betreft de reactie op de overkoepelende Commissiemededeling alsook de overkoepelende uitgangspunten voor de Nederlandse inzet in de komende onderhandelingen in de Raad.

Ondergenoemde 14 fiches zijn bijgesloten:

Fiche: Herziening Richtlijn Hernieuwbare Energie (Kamerstuk 22 112, nr. 3185)

Fiche: Herschikking Richtlijn energie-efficiëntie (Kamerstuk 22 112, nr. 3186)

Fiche: Herziening Richtlijn energiebelastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3187)

Fiche: Verordening bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3188)

Fiche: Verordening stimuleren hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart (Kamerstuk 22 112, nr. 3189)

Fiche: Verordening uitrol infrastructuur alternatieve brandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3190)

Fiche: Verordening aanscherping CO<sub>2</sub>-normen nieuwe personen- en bestelauto's in 2030 en 2035 (Kamerstuk 22 112, nr. 3191)

Fiche: Herziening richtlijn EU ETS voor luchtvaart en implementatie CORSIA (Kamerstuk 22 112, nr. 3192)

Fiche: Herziening EU ETS, herziening MSR (Kamerstuk 22 112, nr. 3193)

Fiche: ESR Verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3194)

Fiche: Voorstel tot aanpassing LULUCF-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3195)

Fiche: Mededeling EU-Bossenstrategie

Fiche: Verordening Carbon Border Adjustment Mechanism (Kamerstuk 22 112, nr. 3197)

Fiche: Verordening Social Climate Fund (SCF) (Kamerstuk 22 112, nr. 3198)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
Th.J.A.M. de Bruijn

## Fiche: Mededeling EU-Bossenstrategie

### 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. New EU Forest Strategy for 2030
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
16 juli 2021
- c) Nr. Commissiedocument  
COM (2021) 572
- d) EUR-Lex  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0572>
- e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie  
Niet opgesteld
- f) Behandelingstraject Raad  
Landbouw- en Visserijraad
- g) Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

### 2. Essentie voorstel

Op 16 juli 2021 presenteerde de Commissie de mededeling over een nieuwe EU-bossenstrategie voor 2030. Dit voorstel maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket<sup>1</sup>. Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet<sup>2</sup>. De EU-bossenstrategie was al eerder aangekondigd in de Green Deal en de EU-Biodiversiteitstrategie<sup>3</sup> voor 2030. De mededeling signaleert de belangrijke rol die bos in Europa kan spelen voor het realiseren van de doelen uit de Europese *Green Deal*. Uitbreiding van het huidige areaal bos in de EU, herstel, het veerkrachtiger maken en beschermen van bossen zijn daarbij kernelementen van de voorgestelde strategie. Ook is er een noodzaak om een nieuwe balans te vinden tussen de functies van bos voor klimaat, biodiversiteit en bioeconomie. Daarnaast constateert de mededeling dat de EU, met de huidige staat van de bossen en een veranderend klimaat, het gevaar loopt dat belangrijke ecosystemendiensten en producten steeds minder geleverd kunnen worden, terwijl de maatschappij ze harder nodig heeft.

Om op bovenstaande uitdagingen te kunnen acteren kondigt de Commissie maatregelen aan om bossen beter te beschermen en te herstellen, duurzaam bosbeheer te versterken en het bosareaal binnen de EU te vergroten. De strategie leunt daarvoor sterk op wetgevingsvoorstellen en andere instrumenten, zoals de LULUCF<sup>4</sup> verordening, de EU-biodiversiteitsstrategie en de Richtlijn Hernieuwbare Energie.

De LULUCF-verordening<sup>5</sup> stelt een nieuw CO<sub>2</sub> mitigatiedoel voor landgebruik voor van 310 megaton CO<sub>2</sub> opslag in 2030<sup>6</sup>. In de doelstelling wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende landgebruikscate-

<sup>1</sup> Het kabinet informeert de Kamer met een kamerbrief over het Fit-for-55-pakket welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 813, nr. 808.

<sup>3</sup> COM (2020) 380 final

<sup>4</sup> Land Use, Land Use Change and Forestry

<sup>5</sup> COM (2021) 554 final

<sup>6</sup> Nederland mag nog netto 4,5 megaton CO<sub>2</sub> uitstoten in 2030. Zie ook het BNC fiche over de herziening van de LULUCF verordening.

gorieën. De EU-bossenstrategie moet een belangrijke bijdrage leveren aan deze CO<sub>2</sub> opslag middels het herstel van bossen en de uitbreiding van het bosareaal met 3 miljard bomen. Voor de aanplant van deze bomen kijkt de mededeling naar vrijwillige toezeggingen van lidstaten en de maatschappij. De mededeling geeft aan dat deze bijdragen gesteund kunnen worden met bestaande EU-financiering, zoals het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). De strategie bevat een routekaart met verschillende mijlpalen om in 2030 de aangekondigde aanplant van 3 miljard bomen te realiseren.

Naast aanplant, doet de Commissie ook enkele voorstellen om de huidige bossen te herstellen, te verrijken of te beschermen. Hieronder vallen enkele suggesties om het bosbeheer te verduurzamen, bijvoorbeeld door terughoudendheid met kaalkap, het oogsten van stronken, het gebruik van zware machines en het aanplanten van bos in monoculturen. Ook kondigt de Commissie aan een nieuwe definitie van duurzaam bosbeheer te willen lanceren, die eind 2021 moet worden vastgesteld. Verder doet de Commissie het verzoek aan lidstaten om de beschikbaarheid van ecosystemendiensten (waaronder koolstofopslag) te belonen en daarmee aan te moedigen en wil de Commissie een nieuw vrijwillig certificeringssysteem opzetten voor duurzaam bosbeheer. Om de voorstellen op lidstaatniveau vorm te geven, worden lidstaten gevraagd een vrijwillige strategie op te stellen voor de komende 10, 30 en 50 jaar.

Bossen dienen volgens de EU-bossenstrategie een evenredige bijdrage te leveren aan de opgave uit de EU-biodiversiteitsstrategie om 30% van het landareaal voor natuur te beschermen, waarvan 10% strikt beschermd. Alle nog bestaande oerbossen en primaire bossen<sup>7</sup> moeten onder deze 10% strikt beschermde gebieden komen te vallen.

De Commissie ziet een belangrijke rol voor de bioeconomie in het realiseren van een CO<sub>2</sub>-neutrale en circulaire economie. Voorwaarde van de Commissie daarbij is dat de productie van hout niet leidt tot degradatie van het bos (noch in de EU, noch elders in de wereld) en hout op basis van het cascaderingsprincipe<sup>8</sup> wordt ingezet. Deze hoogwaardige toepassing van hout wordt gestimuleerd met regelgeving, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan het gebruik van biograndstoffen voor energetische toepassingen en door andere maatregelen die laagwaardig gebruik moeten voorkomen en kwetsbare bossen moeten ontzien. Onder andere de (herzieningen van) Richtlijn Hernieuwbare Energie<sup>9</sup>, Construction Products Regulation<sup>10</sup>, New European Bauhaus Initiative<sup>11</sup> en de Renovation Wave Strategy<sup>12</sup> moeten hierin voorzien. Naast het CO<sub>2</sub>-opslagpotentieel van langdurige toepassing van hout, wordt in de mededeling ook het substitutie-effect<sup>13</sup> ten opzichte van vervuilende materialen benadrukt.

Daarnaast kondigt de Commissie enkele ondersteunende maatregelen aan zoals een wetgevingsvoorstel om de monitoring van de staat van de EU-bossen te uniformeren en daarmee de voortgang van de strategie te kunnen monitoren. Ook zal de Commissie een innovatie- en kennisagenda ontwikkelen om de kennis over bossen en het duurzame gebruik er van te

<sup>7</sup> Exacte definitie nog te bepalen. Naar verwachting vallen hier geen Nederlandse bossen onder.

<sup>8</sup> Volgens het cascaderingsprincipe wordt hout ingezet voor de meest hoogwaardige toepassing waarbij de CO<sub>2</sub> zo lang mogelijk wordt vastgelegd.

<sup>9</sup> COM (2021) 557 final

<sup>10</sup> Verwacht eind 2021

<sup>11</sup> Verwacht september 2021

<sup>12</sup> COM (2020) 662 final

<sup>13</sup> Door hout in de bouw toe te passen, wordt het gebruik van bijvoorbeeld staal of beton voorkomen, waardoor de CO<sub>2</sub>-intensieve productie van staal en beton wordt vermeden.

verbeteren. Verder stelt de Commissie een beleidskader op EU-niveau voor om de beleidscoherentie op EU-niveau te bevorderen en wordt de implementatie en handhaving van bestaande EU wet- en regelgeving opgevoerd.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Rijk en provincies hebben in november 2020 een nationale Bossenstrategie<sup>14</sup> uitgebracht. Daarin wordt de ambitie uitgesproken om in 2030 het bosareaal in Nederland met 37.000 hectare uit te breiden. Rijk en provincies committeren zich in de strategie voornamelijk aan 18.000 hectare hiervan, de overige ambitie moet worden ingevuld door koppelingen te maken met andere opgaven, zoals de woningbouwopgave, klimaatadaptatie of energietransitie. Biodiversiteit en klimaatmitigatie en -adaptatie hebben prioriteit in het beheer van bestaande en de aanleg van nieuwe bossen. Het bos moet veerkrachtiger worden door deze completer, met alle ontwikkelingsstadia, inclusief oude, dode bomen, en meer divers te laten worden, met aandacht voor verschillende bostypen, boomsoorten en genetische variatie. Het areaal natuurbos<sup>15</sup> moet in Nederland met 10% toenemen. De kwaliteit van bosbodems moet verbeteren, waar aanvullend beleid tegen verdroging en verzuring aan bijdraagt. Recreatie blijft een belangrijke pijler onder het bosbeleid, met aandacht voor het verhogen van de beleefwaarde en een betere sturing van bezoekers via zonering van natuurgebieden. Tegelijkertijd blijft houtproductie in multifunctionele bossen een belangrijke bijdrage leveren aan het Nederlands circulaire economie- en klimaatbeleid, middels langdurige vastlegging van koolstof en substitutie van materialen met een hogere milieuvoetafdruk. Het kabinet streeft er daarbij ook naar dat uitsluitend duurzaam geproduceerd hout op Nederlandse markt wordt gebracht en dat onze ecologische voetafdruk (wereldwijd) wordt verkleind, ook in Europees verband<sup>16</sup>.

Naast bos, zet Nederland ook in op het behouden, versterken en uitbreiden van landschapselementen zoals houtwallen, singels en lanen of het gebruik van bomen in *agroforestry systemen*. Dit past goed in het aantrekkelijker maken van het platteland en draagt bij aan de vergroening van het GLB. Ook werken rijksoverheid, provincies en gemeenten samen om binnen de bebouwde kom meer bomen en struiken aan te planten om zodoende steden te vergroenen en daarmee zowel via een gezonde leefomgeving de gezondheid van mensen te bevorderen<sup>17</sup> alsook klimaatrobuustheid te verbeteren.

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

Het kabinet verwelkomt de nieuwe EU-bossenstrategie en de bijdrage ervan aan de doelen van de Green Deal. Het kabinet onderschrijft het belang van bossen voor klimaat, biodiversiteit, gezondheid en onze economie en samenleving in brede zin. De EU-bossenstrategie sluit goed aan bij de nationale Bossenstrategie, met vergelijkbare aandacht en doelen voor thema's als biodiversiteit, klimaatadaptatie en -mitigatie en bosuitbreiding. Veel voorstellen, ambities en instrumenten in de EU-bossenstrategie komen voort uit andere beleidstrajecten, die aandacht hebben voor deelaspecten van het bos, zoals de EU-Biodiversiteitsstrategie, de herziening van de LULUCF-verordening en

<sup>14</sup> Kamerstukken 33 576 en 35 309, nr. 202

<sup>15</sup> Bos waarin het beheer primair is gericht op biodiversiteit

<sup>16</sup>

<sup>17</sup> Kamerstuk 32 793, nr. 549

de Richtlijn Hernieuwbare Energie. Het kabinet hecht groot belang aan coherentie tussen deze aparte instrumenten en zal erop toezien dat dit gewaarborgd wordt. Dit geldt tevens voor het wetgevingsvoorstel van de Commissie dat later dit jaar wordt verwacht aangaande het vermijden dan wel het minimaliseren van het op de EU interne markt brengen van producten die gerelateerd zijn aan ontbossing of bosdegradatie.

Zoals eerder aangegeven in het BNC fiche over de EU-biodiversiteitsstrategie<sup>18</sup> steunt het kabinet de voornemens om tot 2030 3 miljard bomen te planten en om alle resterende «oerbossen» en primaire bossen in Europa maximaal te beschermen. De Nederlandse inzet zal minimaal bestaan uit de 18.000 hectare waar het kabinet zich in de nationale Bossenstrategie aan heeft gecommitteerd.

De Commissie tracht met de strategie een nieuwe balans te vinden tussen het beschermen en herstellen van de biodiversiteit enerzijds en het vergroten van de mogelijkheden voor klimaatmitigatie en rurale economieën anderzijds. Sommige belangrijke definities, met name van belang voor het beheer van bossen, zijn in de strategie echter nog niet uitgewerkt en worden pas later verwacht. Onder andere de definitie van oerbossen en primaire bossen dient voldoende waarborgen te leveren dat belangrijke Europese bossen beter beschermd worden. Ook een nieuwe definitie van duurzaam bosbeheer die de Commissie voorstaat is nog niet vastgesteld. Het kabinet acht dergelijke definities van belang voor het concretiseren van de voorgestelde doelstelling in de strategie. Het is verder van belang dat bij de uitwerking van deze definities aansluiting wordt gezocht bij bestaande internationale uitgangspunten en criteria, om dubbele standaarden te voorkomen. Het kabinet beoordeelt het als positief dat wordt voorgesteld om per lidstaat strategieën voor de komende 10, 30 en 50 jaar op te stellen, om samenhang aan te brengen in de veelal zeer verschillende situaties van lidstaten.

Het wetgevingsvoorstel om monitoring van bossen op EU-niveau te uniformeren, heeft de potentie om effectiever en efficiënter data te vergaren en deze in te zetten voor grens overstijgende doelen. De eerste beoordeling daarvan is positief. Ook de inzet van Copernicus-producten wordt in dit kader gesteund. Copernicus is het aardobservatieprogramma van de Europese Unie, dat satellietgegevens gebruikt om bossen en de veranderingen daarin in kaart te brengen. Het is een belangrijke schakel in het realiseren van de doelen uit de strategie en aanpalende initiatieven zoals de herziening van de RED en LULUCF. Wel is het van belang dat koppelingen worden gemaakt met reeds bestaande internationale monitorings- en rapportage-trajecten en -eisen, zoals die van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) en de Europese economische commissie van de Verenigde Naties (UNECE). Ook is het van belang dat de monitoring doelmatig is en geen (significante) extra administratieve last voor de beheerder en overheden vormt.

Het voorstel om bestaande EU-wet- en regelgeving beter te implementeren en te handhaven, is van belang om de stappen te kunnen zetten die de Commissie voorstelt. Met name wanneer het gaat om het voorkomen van afwenteling op gebieden buiten de EU. De aangescherpte doelstellingen voor het beschermen van Europese bossen en het vergroten van de koolstofput, zullen, zeker op de korte termijn, ten kosten gaan van de houtproductie. Het ontbreekt echter nog aan concrete voorstellen om te voorkomen dat deze productie zal verschuiven naar derde landen. Het kabinet ziet graag dat de Commissie dergelijke concrete voorstellen zo spoedig mogelijk ontwikkeld.

<sup>18</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2897

Ten slotte ziet het kabinet graag dat de Commissie een afwegingskader ontwikkelt gebaseerd op een impact assessment, voor het gebruik van bossen voor biodiversiteit, klimaat en biogroundstoffengebruik in een circulaire economie op EU-niveau, de effecten daarvan op de bossen buiten de EU en welke rol lidstaten daarin kunnen spelen. Deze doelen lijken elkaar nu te bijten, zoals bij het voorbeeld over de afwenteling op gebieden buiten de EU in de voorgaande alinea, zonder dat de consequenties in kaart zijn gebracht.

#### *Gevolgen voor de brede welvaart*

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan<sup>19</sup> om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet beoordeelt de effecten van het Commissievoorstel op alle vier de aspecten positief. Ten aanzien van kwaliteit van leven voor huidige generaties voorziet het kabinet positieve effecten doordat het voorstel bijdraagt aan een verbetering van de groene leefomgeving en de bescherming van waardevol bos. Ten aanzien van kapitaalvoorraden voor latere generaties ziet het kabinet positieve effecten, omdat het voorstel bijdraagt aan het behoud en de uitbreiding van bossen en daarmee het tegengaan van de effecten van klimaatverandering, alsmede aan het herstel en behoud van biodiversiteit. Ten aanzien van grensoverschrijdende effecten ziet het kabinet positieve effect voor de geloofwaardigheid van de EU, die zich internationaal uitspreekt voor het tegengaan van ontbossing en het behoud van primair bos en met dit voorstel een voortrekkersrol aanneemt. Ten aanzien van de verdeling van kosten en baten, ziet het kabinet dat met dit voorstel de maatschappelijke baten van bos, zoals koolstofvastlegging en biodiversiteit, geïnternaliseerd worden in bestaande EU-financiering, waarmee de doelen op lidstaatniveau behaald kunnen worden en de kosten grotendeels uit publieke middelen gedekt worden.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De lidstaten met een lange bosbouwtraditie hebben kritiek geuit op de (concept)strategie omdat er te weinig aandacht zou zijn voor de multifunctionele rol die bossen vervullen, in het bijzonder als het gaat om de sociaaleconomische functies (lokale energievoorziening en houtproductie). Een aantal maatregelen in de strategie lijkt beperkend te zijn voor de houtoogst. Vooral de nog vast te stellen definitie van oerbossen en primaire bossen zal voor een aantal lidstaten in Oost-Europa en Scandinavië op bezwaren stuiten, omdat houtoogst in deze bossen onmogelijk wordt en dit mogelijk ook gevolgen heeft voor aanpalende gebieden. Ook de definitie van wat duurzaam bosbeheer is of moet zijn, is al jaren onderwerp van debat en ligt gevoelig. Tegelijkertijd spreken de EU en de lidstaten die zich inzetten om mondiale ontbossing een halt toe te roepen, zoals Nederland, zich internationaal expliciet uit voor het behoud van primair bos elders in de wereld, waardoor de exploitatie van primaire bossen binnen Europa een groot risico vormt voor de geloofwaardigheid van de EU.

Centraal in de krachtenvelddiscussie blijft het vraagstuk waar de bevoegdheid van de Commissie eindigt en waar die van de lidstaten begint. Bossen in de EU-lidstaten zijn divers, maar ook de lokale wensen wat betreft functievervulling zijn divers. Om die reden hechten veel

<sup>19</sup> Kamerstuk 35 377, nr. 19

lidstaten eraan dat overkoepelend bosbeleid een bevoegdheid van de lidstaten blijft. In de mededeling zijn veel maatregelen en voorstellen opgenomen waarbij de Commissie streeft naar een meer gecoördineerde en coherente aanpak voor de Europese bossen.

Het Europees Parlement heeft in oktober 2020 haar wensen uitgesproken in de resolutie *The European Forest Strategy – The Way Forward*<sup>20</sup>. De daarin gestelde doelstellingen zijn overgenomen in de strategie, maar het Europees Parlement zal naar verwachting kritisch zijn op de mogelijkheden die de Commissie heeft opgenomen om deze doelen, zoals het herstel na calamiteiten en het voorkomen hiervan of de toepassing van duurzaam bosbeheer, te financieren.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

##### *a) Bevoegdheid*

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid is positief. De mededeling raakt aan verschillende beleidsterreinen van de Unie, te weten aan landbouw, milieu en energie. Op deze terreinen heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid, onderdelen d), e), i) VWEU). Ook heeft de mededeling betrekking op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Op dit terrein heeft de EU een exclusieve bevoegdheid (artikel 3 eerste lid, onderdeel e, VWEU). Tot slot ziet de mededeling op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling. Op dit terrein is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten. De uitoefening van deze laatste EU-bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, derde lid, VWEU).

##### *b) Subsidiariteit*

Ten aanzien van de subsidiariteit heeft het kabinet een positieve grondhouding. De mededeling omvat vooral voorstellen omtrent EU-inspanningen op het gebied van bescherming, uitbreiding en herstel van bos in de EU, met het oog op het realiseren van de doelen in de Europese *Green Deal*. Ter realisatie van deze doelstellingen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Het kabinet is van mening dat optreden op EU-niveau ertoe kan leiden dat de voortrekkersrol en de overtuigingskracht van de EU in mondiale onderhandelingen over natuurbescherming worden versterkt. Het kabinet is daarnaast van oordeel dat het verbeteren van beleidscoherentie en het up-to-date brengen van het bossenbeleid met de nieuwe klimaat- en biodiversiteitsdoelstellingen, zinvol zijn om op EU-niveau vorm te geven aan het realiseren van doelstellingen die het lidstaatniveau overstijgen. Zowel klimaatverandering, de transitie naar een circulaire economie als de biodiversiteitscrisis kunnen niet op lidstaatniveau alleen worden opgelost. Gelet op het bovenstaande concludeert het kabinet dat een gecoördineerde strategische aanpak van de EU om de nieuwe klimaat- en biodiversiteitsdoelstellingen te halen een meerwaarde heeft ten opzichte van alleen maatregelen door de afzonderlijke lidstaten, waardoor optreden op EU-niveau gerechtvaardigd is.

##### *c) Proportionaliteit*

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De voorgestelde instrumenten, zoals bosuitbreiding of striktere

<sup>20</sup> 2019/2157(INI)



bescherming van oerbossen, om enerzijds tot een hogere koolstofvastlegging te komen en anderzijds de biodiversiteit in Europese bossen te herstellen en te beschermen, zijn inhoudelijk een logische invulling voor de gestelde doelen en dus geschikt om de doelen te bereiken. Hiermee wordt namelijk een hogere vastlegging van koolstof gerealiseerd, nieuwe uitstoot van koolstof vermeden en wordt de biodiversiteit en duurzame winning van hout en duurzaam gebruik van bossen bevorderd. Door bosuitbreiding wordt extra koolstof vastgelegd, hetgeen bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen en door betere bescherming van oerbossen worden nieuwe emissies van CO<sub>2</sub> vermeden en de biodiversiteit beschermd. Tot slot draagt het ook bij aan een duurzame en economisch verantwoorde exploitatie van bossen. Bovendien gaan deze instrumenten niet verder dan noodzakelijk, omdat de voorgestelde maatregelen vooral stimuleren en bevorderend van karakter zijn en dus naar hun aard niet verder gaan dan maatschappelijk gewenst is. Het gaat dan om het duurzaam gebruik van bossen bevorderen door stimuleringsmaatregelen, innovatie, labelling, opleiding en kennisverspreiding over duurzame exploitatie van bossen ook los van houtproductie, het stimuleren van het verlenen van ecosystemendiensten en het aanscherpen van definities van oerbos. Meer dwingende of bindende instrumenten zoals een aangekondigd voorstel voor een bindend instrument voor ecosystemherstel, zien ook weer op het financieel stimuleren van dit herstel.

Ook het in de strategie aangekondigde wetsvoorstel omtrent monitoring van bossen is geschikt om de gestelde doelen te bereiken, gezien het belang van een uniform beeld van de Europese bossen voor de doelen voor klimaat, biodiversiteit en een circulaire economie. Zonder uniform beeld van de Europese bossen is overkoepelend en coherent beleid op de gedeelde bevoegdheden tussen EU en lidstaten al langer moeilijk in te vullen. Het optreden gaat hierbij niet verder dan noodzakelijk, omdat het wetsvoorstel enkel ziet op het verzamelen en aggregeren van data op grond waarvan bovengenoemde stimulerings- en ondersteuningsmaatregelen kunnen worden ingezet. Het is ook een middel om coördinatie tussen lidstaten en regionale overheden van die lidstaten te bevorderen en ondersteunt de rapportages die nodig zijn onder bijv. de internationale klimaatafspraken.

#### *d) Financiële gevolgen*

De mededeling doet diverse voorstellen voor het gebruiken van bestaande EU-financiering, waaronder het GLB, Cohesion Policy, LIFE, Horizon Europe, EU crossborder cooperation programs (Interreg), om de voorgestelde doelen uit de strategie op lidstaatniveau te financieren. De voorstellen zijn nog niet concreet genoeg om te bepalen of deze financiële bronnen ook door Nederland in voldoende mate kunnen worden benut. Daarnaast betekent gebruik van sommige financieringsstromen (GLB, Interreg) voor de EU-bossenstrategie, dat dit ten koste gaat van andere Nederlandse beleidsdoelen. De mededeling rekent voor het aanplanten van 3 miljard bomen op vrijwillige toezeggingen, waardoor hier vooralsnog geen nieuwe verplichtingen mee gemoeid zijn. Wel zijn de geschatte kosten die de Commissie hanteert fors te laag, waardoor kansen voor cofinanciering voor Nederland vanuit EU-middelen naar verwachting geringer worden. In de annex bij de strategie wordt een overzicht gegeven van de potentie voor nieuw bos in de verschillende lidstaten. De potentie voor Nederland wordt hier ingeschat op 11.000 hectare, hetgeen minder is dan de 18.000 hectare uit de nationale Bossenstrategie waaraan Rijk en provincies zich minimaal hebben gecommitteerd voor de periode tot en met 2030. Additionele eisen voortkomend uit een EU-monitoringskader, kunnen voor hogere kosten zorgen voor de reeds bestaande monitoring die Nederland uitvoert.

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.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden gezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

*e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

In de mededeling zijn geen concrete voorstellen gedaan waaruit thans concrete gevolgen voor regeldruk zijn af te leiden. Uitwerking van sommige voorstellen kan eventueel wel regeldrukeffecten hebben. Aanscherping van de monitoringseisen dient niet te leiden tot (significant) hogere administratieve lasten voor beheerders. Er is geen «Impact assessment» gemaakt voor de gehele strategie. Specifieke wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie die elders zijn aangekondigd, maar ook bijdragen aan de doelen van de EU-Bossenstrategie, worden op het geëigende moment op de regeldrukaspecten, het effect op administratieve lasten en de concurrentiekracht beoordeeld. Voor deze wetgevingsvoorstellen is een impact assessment aangekondigd. De mededeling vormt een belangrijk onderdeel van het bredere pakket aan klimaatmaatregelen van de *EU Green Deal* waarmee de EU internationaal een voortrekkersrol op zich heeft genomen. 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. Het hogere ambitieniveau draagt ten slotte sterk bij aan de nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het toont dat Nederland en de EU grote slagen willen maken en zich in willen spannen voor het oplossen van mondiale problemen. Een belangrijk signaal met name voor de ontwikkelingslanden, waar de impact van klimaatverandering disproportioneel wordt gevoeld.