

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1732

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zeven fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening capaciteitsbeleid binnenvaartvloot (Kamerstuk 22 112, nr. 1727)

Fiche 2: Richtlijn technische eisen binnenvaartschepen (Kamerstuk 22 112, nr. 1728)

Fiche 3: Mededeling Naiades II (Kamerstuk 22 112, nr. 1729)

Fiche 4: Verordening financiële benchmarks (Kamerstuk 22 112, nr. 1730)

Fiche 5: Mededeling naar een opener onderwijs (Kamerstuk 22 112, nr. 1731)

Fiche 6: Mededeling EU-bossenstrategie

Fiche 7: Verordening Europees Ontwikkelingsfonds: Uitvoering, Financieel Reglement en Overbruggingsfaciliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 1733)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling EU-Bossenstrategie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.
Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector

Datum ontvangst Commissiedocument

20 september 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 659

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041237

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserijraad.

Eerstverantwoordelijk Ministerie

Ministerie van Economische Zaken.

2. Essentie voorstel

De EU-Bossenstrategie (EUBS) is de opvolger van de verouderde EU-Bossenstrategie 1998. De EU-Bossenstrategie moet niet verward worden met het onderhandelingstraject van de eventuele totstandkoming van een Paneuropees Bossenverdrag, waaraan naast landen als Turkije, Rusland en Oekraïne, de EU en haar lidstaten deelnemen. Zoals beschreven in de subsidiariteitexercitie (actiepunt 23) wil Nederland niet dat totstandkoming van dit verdrag leidt tot Europese regelgeving ter implementatie van de uit dat verdrag voortvloeiende internationale verplichtingen.

De EU-Bossenstrategie streeft naar duurzaam beheer van bossen en evenwicht tussen de vele functies en diensten die het bos levert, door een efficiënte en concurrerende bos- en houtsector als bijdrage aan de biogebaseerde economie, te bereiken per 2020. Dit door een brede aanpak die coherentie zoekt met aanpalende beleidsvelden.

De strategie is uitgewerkt in 8 prioritaire thema's: 1) Bossen in rurale en stedelijke gemeenschappen; 2) bevorderen concurrentiekracht en duurzaamheid hout- en bio-energiesector en groene economie (uitgewerkt in een begeleidende «blauwdruk» voor een efficiëntieslag en herstructurering van de Europese houtindustrie); 3) bos en klimaat; 4) bosbescherming en versterking ecosysteemdiensten; 5) verbetering kennis over bossen; 6) innovatieve bosmodellen; 7) governancestructuur en samenwerking; 8) bos in mondiaal perspectief. Hieraan zijn in totaal 42 «strategische oriëntaties» gekoppeld. Eén daarvan is het opstellen van criteria voor duurzaam bosbeheer ten behoeve van biomassaproductie voor alle toepassingen tegen eind 2014. Daarnaast stroomlijning van de informatievoorziening en regionale en internationale maatregelen tegen ontbossing.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

De bossenstrategie heeft de vorm van een mededeling en bevat geen voornemens voor wet- of regelgeving. De Europese Commissie is bevoegd mededelingen uit te vaardigen. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevat geen verwijzing naar de noodzaak om in een EU-beleid voor de bossen te voorzien. Desalniettemin zijn er vele beleidsmaatregelen op EU-niveau die voor bossen relevant zijn, zoals het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik, het beleid inzake plattelandsontwikkeling en het klimaat- en energiepakket van de EU. De EU is bevoegd op het gebied van landbouw, milieu en klimaat, en energie. Dit volgt uit artikel 4, tweede lid, sub (d), (e) en (i) VWEU.

Subsidiariteit

Ten aanzien van de subsidiariteit heeft Nederland een positieve grondhouding met kanttekeningen. Europese bossen vervullen functies die de landsgrenzen overstijgen, zoals bescherming van milieu en biodiversiteit, instandhouding van de leefomgeving, en levering van grondstoffen en biobrandstoffen. Gezien de vele EU-beleidsmaatregelen die voor bossen relevant zijn is er behoefte aan een beleidskader dat het bosgerelateerde EU-beleid coördineert. De EU-Bossenstrategie biedt een kader voor coherente, op bossen gerichte acties op EU- en lidstaatniveau, en maakt synergie mogelijk met andere sectoren die van invloed zijn op het bosbeheer. Ze biedt daarnaast een geschikt kader om binnen EU-verband verder invulling te geven aan afspraken die in breder internationaal verband gemaakt zijn, zoals het Strategisch Biodiversiteitsplan 2011–2020 en het Kyoto-protocol. De uit de strategie voortvloeiende maatregelen, zogenaamde «strategische oriëntaties», zijn niet verplichtend¹. Het bovenstaande in acht nemende staat Nederland positief tegenover de mededeling.

Op dit punt beoordeelt Nederland de mededeling positief. echter dat wet- en regelgeving gericht op bossen primair een bevoegdheid van de lidstaten is en Nederland merkt in dit kader op dat de taakafbakening tussen de Commissie en de lidstaten niet altijd even duidelijk is omschreven. Zo is bij de maatregel over de formulering van criteria voor duurzaam bosbeheer de taakafbakening niet geheel duidelijk. Hetzelfde geldt voor enkele voorstellen die binnen andere beleidsterreinen vallen. Dit geldt met name voor het bevorderen van de genetische diversiteit van bossen, en voor de internationale standaard voor fytosanitaire maatregelen (ISPM15) inzake verpakkingshout. De standaard geldt al voor import uit derde landen, maar de Commissie wil dit verder uitbreiden naar intern handelsverkeer. Nederland is voorstander hiervan maar neemt vooralsnog geen leidende rol. Nederland zal in verdere besprekingen ervoor zorg dragen dat wet- en regelgeving op het gebied van bossen een nationale bevoegdheid blijft.

¹ De Nederlandse vertaling hanteert strengere termen dan de oorspronkelijk Engelse tekst. De Engelse tekst is echter leidend bij de interpretatie van het voorstel.

Proportionaliteit

Ten aanzien van de proportionaliteit heeft Nederland een positieve grondhouding met kanttekeningen. De voorgestelde maatregelen verhouden zich qua inhoud goed met de doelstellingen. Veel maatregelen leveren meerwaarde op dankzij uitvoering op Europees niveau of met Europese coördinatie. Daarnaast laat de mededeling de uitvoering van de maatregelen in het algemeen zo veel mogelijk over aan de lidstaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor communicatie naar boscigenaren, klimaatmaatregelen en natuurbehoud. Op het gebied van bosinformatie stuurt de mededeling aan op stroomlijning van de diverse kennissystemen, maar ze laat ruimte aan de lidstaten voor eigen gegevensverzameling en inbreng.

Financiële consequenties (financiële gevolgen voor de EU-begroting, overheden, bedrijfsleven en/of burgers)

Er zijn geen gevolgen voor de EU-begroting voorzien. Er is geen financieel memorandum, alleen een alinea die verwijst naar bestaande bronnen voor financiering, waarvan de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (het Plattelandsontwikkelingsprogramma) de belangrijkste is (90%). Verder zijn middelen voorzien uit Horizon 2020, structuurfondsen, LIFE+ en uit de fondsen voor derde landen.

Het is nog onduidelijk hoeveel kosten de strategie met zich meebrengt voor de lidstaten. Overigens worden veel in de mededeling voorgestelde maatregelen – bijvoorbeeld waardering van ecosysteemdiensten – al uitgevoerd of deze zijn al in staand beleid belegd – bijvoorbeeld de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal². Nederland acht het van belang dat acties voortvloeiend uit de strategie niet tot extra kosten mogen leiden en primair in bestaand beleid moeten worden ingebed. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Bedrijven en boscigenaren zullen mogelijk netto profiteren van de maatregelen voor de houtsector. Daarbij gaat het om onder andere bevordering van duurzame houtproductie, grondstof- en energie-efficiënte fabricageprocessen, innovatie, marktexpansie en toegang tot derde markten. Voor burgers zijn geen extra lasten voorzien.

Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De mededeling beperkt zich tot het opsommen van de 42 maatregelen, waarvan sommige met deadlines, maar voorziet niet in een actieplan. Voor terreinbeheerders kunnen bepaalde maatregelen (zoals criteria duurzaam bosbeheer) consequenties hebben in de praktijk, maar aard en omvang zijn nu nog niet te bepalen. Enige toename van ambtelijke inzet en rapportage mag worden verwacht, vooral wat betreft de paragrafen «Verbetering van de kennisbasis», «Nieuwe en innovatieve bosbouwmodellen», en «Bevordering van coördinatie en communicatie». Hieronder vallen «strategische oriëntaties» om bosinformatie, -modellering en -onderzoek te harmoniseren en nationale inventarisaties en andere kennissystemen te coördineren. Hoewel veel maatregelen aan de Europese Commissie worden toegeschreven, wordt van lidstaten wel inbreng en/of rapportage verwacht. In verdere besprekingen zal Nederland inzetten op vrijwilligheid van uitvoering, stroomlijning van rapportages met bestaande verplichtingen en beperking van werkdruk.

² Kamerstuk 26 407, nr. 85

4. Nederlandse positie

Nederland benadrukt dat het bosbeleid primair een bevoegdheid van de lidstaten is. Europese bossen vervullen echter functies die de landsgrenzen overstijgen. Daarmee vervullen bossen dus een rol voor de gehele EU en dus ook voor Nederland. Aan de volgende functies van bossen hecht Nederland in het bijzonder belang:

- Bossen als leefomgeving voor biodiversiteit, opslag van koolstof (klimaatbeleid), en als leverancier van ecosysteemdiensten (bodembescherming, wateropslag etcetera);
- Instandhouding van de leefomgeving voor de mens (gezondheid, recreatie, etcetera)
- Bossen als grondstofleverancier (hout, biomassa);

Veel beleidsvelden zoals klimaat, energie, biodiversiteit en industrie hebben invloed op bossen. Effectief duurzaam bosbeheer is gebaat bij coherentie tussen deze beleidsvelden. Ook dit is in de eerste plaats een zaak van de lidstaten, maar ook op Europees niveau acht Nederland beleidscoherentie van belang voor het realiseren van duurzaam bosbeheer.

Nederland is van mening dat de mededeling een goed overzicht biedt van alle beleidsvelden die van invloed zijn op bossen en staat achter het betrekken van deze beleidsvelden bij de ambities van de bossenstrategie. Nederland denkt dat de EU-bossenstrategie kan bijdragen aan:

- een duurzame, efficiënte en concurrerende biogebaseerde houtindustrie;
- het versterken en harmoniseren van duurzaam bosbeheer voor multifunctionele functie vervulling van bossen binnen de EU;
- coherentie met beleidsvelden die invloed op bossen hebben, zoals het biodiversiteits-, milieu-, klimaat-, energie- en economisch beleid;
- versterkte geloofwaardigheid van de EU op het gebied van het FLEGT-actieplan³ van de EU tegen illegaal hout.
- een goed kader om in EU-verband verder invulling te geven aan internationale afspraken zoals het United Nations Forum of Forests (UNFF) en het Biodiversiteitsverdrag (CBD).
- samenwerking en uitwisseling van kennis op het gebied van multifunctioneel bosbeheer. Daarmee is ook het Nederlandse belang gediend.

Nederland is op een aantal punten kritisch. Allereerst zou de Commissie alleen die taken moeten oppakken waartoe zij bevoegd is. De taakverdeling tussen de Commissie en de lidstaten is thans niet altijd even duidelijk omschreven. Dit zal moeten worden verduidelijkt. Uitgangspunt daarbij is dat de bossenstrategie niet mag leiden tot het verleggen van taken van de lidstaten naar de EU. Ten tweede vindt Nederland dat de EU-criteria voor duurzaam bosbeheer aan dienen te sluiten bij de internationaal overeengekomen duurzaamheidscriteria. Deze internationale criteria kunnen als basis dienen voor de voorstellen voor duurzaamheidscriteria voor vaste brandstof die onder de richtlijn duurzame energie worden voorbereid⁴. Nederland benadrukt in dit kader dat, waar criteria op EU-niveau kunnen worden gestroomlijnd, de uiteindelijke invulling en toepassing daarvan (indicatoren, wijze van toepassing etcetera) primair een nationale bevoegdheid is. Ten derde is Nederland van mening dat de Commissie duidelijkheid dient te

³ De kern van het FLEGT-actieplan (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) bestaat uit partnerschappen tussen de Europese Unie en houtproducerende landen. Doel van deze bilaterale overeenkomsten is om landen bij te staan in de strijd tegen de ontbossing

⁴ De criteria voor biomassa gaan verder dan duurzaam bosbeheer en betreffen ook vervolgproucessen, verbrandingscondities etc.

verschaffen over de geïdentificeerde maatregelen en de planning ervan. Tevens moeten kosten en tijdsinzet voor de komende jaren inzichtelijk worden gemaakt. Tot slot is Nederland geen voorstander van extra werkdruk als gevolg van rapportageverplichtingen voor de lidstaten. Rapportageverplichtingen dienen aan te sluiten bij internationaal overeengekomen «rapportageformats» die ook voor Nederland zelf van belang zijn.